

---

# „Das Genfer Recht“

## – Ergänzungen und Kommentare –

– Völkerrechtvorschriften Band 2 –

[PDF-008-GAIA\_ZSA]

Ausgearbeitet, übersetzt und herausgegeben von der

„GAIA Zivilschutzakademie“

– Ausgabe 1.1 – November 2022 –



**Downloadlink**

**[kostenlos – ohne Anmeldung]**

<https://www.docdroid.net/S8lx0c6>

Die gedruckte Ausgabe dieses und anderer Bücher aus dem Netzwerk „GAIA Zivilschutz“ kannst du per Email an [bestellung@akademie-menschenrecht-mitteldeutschland.de](mailto:bestellung@akademie-menschenrecht-mitteldeutschland.de) bestellen (50,00€ – Sozialpreis 30,00€). Jede Bestellung fördert die Akademiearbeit. Vorbestellungen für den ersten Druck werden bis 31.10.2022 gesammelt, Weitere Bücher zum Naturrecht und zu den Genfer Konventionen sind bereits in Arbeit. Der Online-Shop ist in Aufbau.

Eine Übersicht zu den kostenfrei zugänglichen Ausarbeitungen und den in gedruckter Form erhältlichen Büchern aus dem Netzwerk „GAIA-Zivilschutz“, sowie die Links zu den Telegramm-Kanälen findest du am Ende des Dokumentes oder unter dem folgendem Link:

<https://docdro.id/AahGPId>

Bitte teile diese PDF oder den Link in Gruppen, Foren oder bei Freunden, Bekannten und Familie, um die hierin aufgearbeiteten und öffentlich gemachten Erkenntnisse zu den Genfer Konventionen und zum Zivilschutz allgemein bekannt zu machen.

**Zum Haupt-Telegram-Kanal**

<https://t.me/naturrechtakademie>

---

Die Inhaber- und Urheberrechte dieser Ausarbeitung liegen bei der „GAIA ZIVILSCHUTZAKADEMIE“. Diese PDF darf ausschließlich unentgeltlich und unverändert geteilt, gedruckt, auf anderen Servern hochgeladen – sowie in allen möglichen Formen unentgeltlich öffentlich gemacht werden. Wir behalten uns das Recht vor, jede in Umlaufbringung, welche nicht mit den Grundsätzen der „Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokollen“ in Einklang steht, zu unterbinden.

Diese Ausarbeitung dient einzig der in Artikel 144 Genfer Abkommen IV vorgeschriebenen Aufklärungs- und Bekanntmachungsarbeit und keinen kommerziellen Zwecken.

Ansprechpartner für Fragen und Anregungen ist stellvertretend für die Autorenschaft der Akademieleiter.

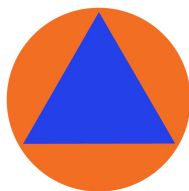
Solltest du inhaltliche oder noch nicht korrigierte Rechtschreib- und/oder Grammatikfehler finden, informiere uns bitte darüber unter

1. via Telegram @Naturrechtakademie oder <https://t.me/amrmdchat>
2. [bestellung@akademie-menschenrecht-mitteldeutschland.de](mailto:bestellung@akademie-menschenrecht-mitteldeutschland.de)

Wir werden die Kontaktmöglichkeiten in Zukunft ergänzen.

***HINWEIS:***  
***das internationale Schutzzeichen des Zivilschutzes***

gemäß Artikel 16 Anhang I zum Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen von 1949:  
ein gleichseitiges blaues Dreieck auf orangefarbenem Grund.



# 1. - Inhalt

1. - <u>Inhalt</u> .....	<b>3</b>
2. - <u>Vorwort</u> .....	<b>11</b>
3. - <u>Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf, vom 12. August 1949</u> .....	<b>15</b>
<u>Beschlüsse der Diplomatischen Konferenz von Genf, 12. August 1949</u> .....	16
4. - <u>Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf 1974 – 1977</u> .....	<b>19</b>
<u>Beschlüsse der Diplomatischen Konferenz von Genf, 1974 – 1977</u> .....	20
5. - <u>60 Jahre Genfer Konventionen und die kommenden Jahrzehnte</u> .....	<b>28</b>
<u>Einführung</u> .....	29
<u>Neue Bedrohungen</u> .....	30
<u>Thema 1: Neue Bedrohungen für Frieden und Sicherheit verstehen</u> .....	30
<u>Thema 2: Identifizierung zukünftiger Formen bewaffneter Gewalt und deren rechtliche Regulierung</u> .....	32
<u>Thema 3: Suche nach geeigneten Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen</u> .....	33
<u>Neue Akteure</u> .....	35
<u>Thema 1: Neue Akteure im Bereich bewaffneter Konflikte: Wer sind sie?</u> .....	35
<u>Thema 2: Wie hat das Auftreten neuer Akteure den rechtlichen Rahmen des humanitären Völkerrechtes beeinflusst?</u> .....	37
<u>Thema 3: Umsetzung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechtes gegenüber neuen Akteuren</u> .....	39
<u>Neue Mittel und Methoden der Kriegsführung</u> .....	41
<u>Thema 1: Die Schlachtfelder der Zukunft – Neue Kriegsmittel und humanitäres Völkerrecht</u> .....	41
<u>Thema 2: Das Schlachtfeld der Zukunft – Neue Methoden der Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht</u> .....	43
<u>Thema 3: Überwachung und Durchsetzung der Regeln für neue Mittel und Methoden der Kriegsführung</u> .....	44
<u>Sind die bestehenden Mechanismen zur Durchführung des humanitären Völkerrechtes (wie die Internationale Kommission zur Ermittlung humanitärer Angelegenheiten) an aktuelle und neue Herausforderungen angepasst?</u> .....	45
<u>Thema 1: Überwachung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes während bewaffneter Konflikte</u> .....	45
<u>Thema 2: Identifizierung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes während und nach einem bewaffneten Konflikt</u> .....	47
<u>Thema 3: Justizielle Mechanismen als Reaktion auf Verletzungen des humanitären Völkerrechtes</u> .....	49
<u>Eröffnungsrede Jakob Kellenberger, Präsident des IKRK</u> .....	51
<u>Eröffnungsrede Kofi Annan</u> .....	57
<u>Präsentation Zamir Akram – Neue Bedrohungen</u> .....	62
<u>Präsentation Marco Sassoli – Die rechtliche Regulierung neuer Bedrohungen</u> .....	65

## Inhalt

<u>1. Ist eine Bedrohung wirklich „neu“?</u> .....	65
<u>2. HVR kann nicht alle Bedrohungen abdecken, internationales Recht muss es aber</u> .....	65
<u>3. Die organisierte bewaffnete Gewalt, auf die das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet</u> ...	65
<u>4. Wie könnte das humanitäre Völkerrecht Gewalt infolge neuer Bedrohungen(besser) abdecken?</u> .....	66
<u>Präsentation Gerard mcHugh – neue Akteure</u> .....	69
<u>Einführung</u> .....	69
<u>Thema 1: Neue Akteure im Bereich bewaffneter Konflikte: Wer sind sie?</u> .....	69
<u>Thema 2: Wie hat das Auftreten neuer Akteure den rechtlichen Rahmen des humanitären Völkerrechtes beeinflusst?</u> .....	71
<u>Thema 3: Umsetzung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechtes gegenüber neuen Akteuren</u> .....	72
<u>Präsentation Elisabeth Decrey Warner Atelier B: Neue Akteure – neue Lösungen?</u> .....	74
<u>politischer Wille:</u> .....	75
<u>Kapazität / Umfang</u> .....	77
<u>Präsentation Hugo Corujo Sanseviero – Workshop C: Neue Mittel und Methoden der Kriegsführung</u> ..	82
<u>Verbot des Waffengebrauchs</u> .....	83
<u>Mechanismen zur Überprüfung der Anwendung der Regeln des humanitären Völkerrechtes</u> .....	83
<u>Präsentation Adama Dieng – Workshop D: Sind die Umsetzungsmechanismen des humanitären Völkerrechtes an die aktuellen Herausforderungen angepasst?</u> .....	85
<u>Präsentation Charles Garraway – Workshop D: Identifizierung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes während und nach einem bewaffneten Konflikt</u> .....	91
<u>Präsentation Silvia A. Fernandez de Gurmendi – Workshop D: Die Schutzmächte</u> .....	94
<u>Bericht Workshop A – Stefano Toscano</u> .....	97
<u>A) NEUE BEDROHUNGEN FÜR FRIEDEN UND SICHERHEIT</u> .....	97
<u>B) GESETZLICHE REGELUNG DIESER BEDROHUNGEN</u> .....	99
<u>C) GEEIGNETE VORBEUGUNGS- UND ABHILFEMASSNAHMEN</u> .....	100
<u>Bericht Workshop B – Andreas Clapham</u> .....	102
<u>Bericht Workshop C – Jürg Lindenmann</u> .....	105
<u>Thema 1: Die Schlachtfelder der Zukunft – Neue Kriegsmittel und humanitäres Völkerrecht</u> .....	105
<u>Thema 2: Das Schlachtfeld der Zukunft – Neue Methoden der Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht</u> .....	109
<u>Thema 3: Überwachung und Durchsetzung der Regeln für neue Mittel und Methoden der Kriegsführung</u> .....	110
<u>Bericht Workshop D – Michael Bothe</u> .....	113
<u>1. Diskussionspunkte</u> .....	113
<u>2. Praktische Vorschläge</u> .....	114
<u>3. Punkte für zukünftige Maßnahmen</u> .....	115
<u>Schlussfolgerungen des Präsidiums</u> .....	120
<u>Bestätigung des bestehenden HVR</u> .....	120
<u>Zukünftige Herausforderungen</u> .....	120
<u>Die nächsten Schritte</u> .....	122
<u>Dokumente des Expertentreffens anlässlich des 60. Jahrestages der Genfer Konventionen</u> .....	123

**6. - Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen –  
Herausgeber: „Schöttler/Hoffmann“ – 1993.....124**

Geleitwort des Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes e.V. – BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN..... 124

Geleitwort des Präsidenten der Johanniter-Unfallhilfe e.V. –WILHELM GRAF VON SCHWERIN VON SCHWANENFELD..... 126

Geleitwort des geschäftsführenden Präsidenten des Malteser-Hilfsdienstes e.V – JOHANNES FREIHERR HEEREMAN..... 127

Vorwort der Herausgeber..... 128

HORST SCHÖTTLER – Die historische Entwicklung der Genfer Abkommen..... 131

Die Geschichte der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und des Humanitären Völkerrechts..... 134

TONO EITEL – Die Zusatzprotokolle im System des Völkerrechts..... 148

Krieg und Frieden..... 148

Recht zum Kriege..... 149

Recht im Kriege..... 149

„Haager Recht“..... 149

„Genfer Recht“..... 150

Menschenrechte..... 150

I. Zusatzprotokoll..... 151

Krieg und bewaffneter Konflikt..... 151

Nuklearerklärung..... 152

Martens'sche Klausel..... 153

Kampf um Selbstbestimmung..... 153

II. Zusatzprotokoll..... 154

Souveränität und Nichteinmischung..... 154

Gemeinsamer Artikel 3..... 155

Opferschutz und Kampfführung..... 155

Grenzen und Lücken..... 156

Schlußbemerkung..... 156

ANDREÄS VON BLOCK-SCHLESIER – Das humanitäre Völkerrecht, Maßstab unserer Zivilisation..... 157

1. Vorbemerkung..... 157

2. Entwicklung und heutiger Stand des humanitären Völkerrechts..... 158

3. Anspruch, Wirklichkeit und Zweifel..... 162

4 Was ist zu tun, wer ist gefordert?..... 166

5. Schlußbemerkung..... 171

KARL JOSEF PARTSCH – Regeln des Humanitären Völkerrechts in nicht internationalen bewaffneten Konflikten – Umfang und Grenzen..... 172

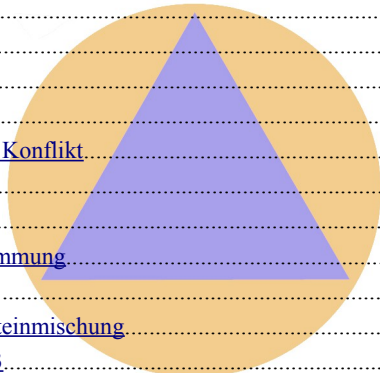
I..... 172

II..... 173

III..... 175

IV..... 177

MICHAEL BOTHE – Die innerstaatliche Durchführung des Humanitären Völkerrechts..... 180



## Inhalt

<u>Einführung</u> .....	180
<u>Das Humanitäre Völkerrecht als Bestandteil des innerstaatlichen Rechts</u> .....	181
<u>Strafrechtliche und disziplinarische Ahndung von Verletzungen des Humanitären Völkerrechts</u> .....	182
<u>Innerstaatliche Regeln für Statusfragen des Humanitären Völkerrechts</u> .....	183
<u>Militärische Handbücher und Verwaltungsregeln bezüglich bewaffneter Konflikte</u> .....	184
<u>Schlußbemerkungen</u> .....	185
<u>KNUT IPSEN – Kombattanten und Kriegsgefangene</u> .....	187
<u>I. Die historische Entwicklung des Kombattantenbegriffs</u> .....	188
<u>II. Die Haager Landkriegsordnung von 1907 als die Hauptquelle der         Kombattanten-Definition in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts</u> .....	191
<u>III. Rechtsprobleme des Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus im Zweiten Weltkrieg</u> .....	195
<u>IV. Die Verbesserung des Sekundärstatus des Kriegsgefangenen durch         das III. Genfer Abkommen von 1949</u> .....	196
<u>V. Die begrenzte Fortentwicklung des Primärstatus und des Sekundärstatus durch         das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen</u> .....	199
<u>#VI. Zusammenfassungsloutline</u> .....	206
<u>WOLFGANG BEYER – Der Schutz der Zivilbevölkerung</u> .....	207
<u>HORST FISCHER – Methoden und Mittel der Kriegführung</u> .....	210
<u>Systematische Einordnung der Beschränkungen der Methoden und Mittel der Kriegführung im I.         Zusatzprotokoll</u> .....	211
<u>Die Grundregeln in Artikel 35</u> .....	214
<u>Der Schutz der Zivilbevölkerung</u> .....	215
<u>Flächenbombardement und unverhältnismäßige Angriffe</u> .....	217
<u>Das Repressalienverbot</u> .....	218
<u>Begleitender Schutz</u> .....	219
<u>MANFRED MOHR – Die Zivilschutzregelungen des Humanitären Völkerrechts – Eine aktuelle Bestandsaufnahme</u> .....	220
<u>1. Grundsätzliche Bemerkungen</u> .....	220
<u>2. Zivilschutzaufgaben</u> .....	221
<u>3. Zivilschutzorganisationen</u> .....	223
<u>4. Inhalt und Grenzen des Schutzes</u> .....	224
<u>5. Kennzeichnung</u> .....	225
<u>6. Zivilschutz- und Hilfsaktionen „von außen“</u> .....	226
<u>7. internationale Zusammenarbeit und Koordinierung</u> .....	227
<u>8. Zur Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit der Regeln</u> .....	228
<u>9. Zivilschutz im Wandel?</u> .....	230
<u>GEORG BOCK – Der Schutz sanitätsdienstlicher, ärztlicher und seelsorgerischer Aufgaben</u> .....	233
<u>I. Das Schutzsystem der Genfer Abkommen</u> .....	233
<u>II. Schutzbestimmungen des ZPI</u> .....	236
<u>III. Die Schutzbestimmungen des ZP II</u> .....	241
<u>IV. Zusammenfassung</u> .....	242
<u>HEIKE SPIEKER – Der Schutz von Umwelt, Kulturgut „gefährlichen Anlagen“ und anderen zivilen Objekten</u> .....	243
<u>I. Systematische Einordnung</u> .....	243
<u>II. Besonderer Schutz einzelner ziviler Objekte</u> .....	244

## Inhalt

<u>III. Charakteristika des im I. Zusatzprotokoll gewährten Schutzes ziviler Objekte</u> .....	250
<u>GÜNTHER GILLESSEN – Der Schutz von Journalisten</u> .....	254
<u>HANS-PETER GASSER – Die Zusatzprotokolle von 1977 und das Rote Kreuz</u> .....	258
<u>1. Inwieweit gewinnen die verschiedenen Institutionen der Rotkreuzbewegung, insbesondere die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, durch die beiden Zusatzprotokolle von 1977 an Handlungsspielraum?</u> .....	258
<u>2. Inwieweit verstärken die beiden Protokolle die Stellung des Schutzzeichens (rotes Kreuz und roter Halbmond)?</u> .....	270
<u>BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITGENSTEIN / HORST FISCHER – Anmerkungen zur Bedeutung der Zusatzprotokolle vom 8.Juni1977 für das Rote Kreuz</u> .....	271
<u>Einleitung</u> .....	271
<u>II. Die Zusatzprotokolle und die Rotkreuz-Bewegung</u> .....	273
<u>III. Die Bedeutung der Zusatzprotokolle für das DRK</u> .....	277
<u>IV. Zusammenfassung</u> .....	282
<u>HEINZ HIMMELS – Die Rechtsstellung der freiwilligen Hilfsgesellschaften im Humanitären Völkerrecht</u> .....	283
<u>1. Rückblick</u> .....	283
<u>2. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und andere humanitäre Organisationen</u> .....	283
<u>3. Die freiwilligen Hilfsgesellschaften</u> .....	284
<u>4. Die Genfer Abkommen</u> .....	284
<u>5. Die Zusatzprotokolle</u> .....	287
<u>THOMAS KLEMP – Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949</u> .....	289
<u>1. Institutionelle Vorkehrungen und Sicherungen</u> .....	289
<u>2. Ahndung von Verletzungen</u> .....	296
<u>DIETER FLECK, Die Internationale Ermittlungskommission: Probleme und Perspektiven einer neuen Einrichtung des Humanitären Völkerrechts</u> .....	299
<u>I. Erfahrungen aus anderen Bereichen</u> .....	299
<u>II. Grundsätze der Tatsachenermittlung bei Verletzungen des Humanitären Völkerrechts</u> .....	304
<u>III. Aufgaben und Chancen der Internationalen Ermittlungskommission</u> .....	306
<u>Nachwort – Zur Philosophie des Bandes</u> .....	310
<u>Verzeichnis der Autoren / Autorenportraits</u> .....	311
<u>BEYER, WOLFGANG</u> .....	311
<u>BOCK, GEORG</u> .....	311
<u>BOTHE, MICHAEL</u> .....	311
<u>BLOCK-SCHLESIER VON, ANDREAS</u> .....	311
<u>EITEL, TONO</u> .....	311
<u>FISCHER, HORST</u> .....	311
<u>FLECK, DIETER</u> .....	312
<u>GASSER, HANS-PETER</u> .....	312
<u>GILLESSEN, GÜNTHER</u> .....	312
<u>HIMMELS, HEINZ</u> .....	312
<u>IPSEN,KNUT</u> .....	313
<u>KLEMP, THOMAS</u> .....	313

---

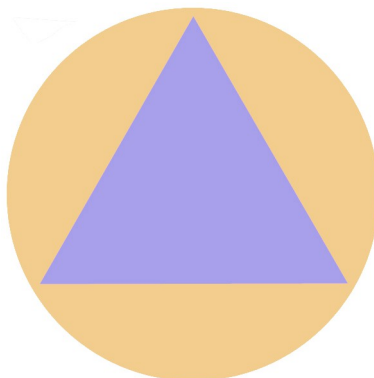
<u>PARTSCH, KARL JOSEF</u> .....	313
<u>PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN, BOTHO</u> .....	313
<u>SCHÖTTLER, HORST</u> .....	313
<u>SPIEKER, HEIKE</u> .....	314
Zur Person der Herausgeber.....	315
<u>SCHÖTTLER, HORST</u> .....	315
<u>HOFFMANN, BERND</u> .....	315
<b>7. - Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten</b> .....	<b>316</b>
<u>I. Einführung</u> .....	316
<u>II. Drohungen und Gewalt gegen Zivilpersonen in Bewaffneten Konflikten</u> .....	317
<u>A. Angriffe auf Zivilpersonen</u> .....	317
<u>B. Gewaltsame Vertreibung</u> .....	317
<u>C. Anwesenheit von Kombattanten und bewaffnete Elemente unter den Zivilpersonen in Lagern für Flüchtlinge und Binnenvertriebene</u> .....	318
<u>D. Probleme, denen spezifisch Kinder ausgesetzt sind</u> .....	319
<u>E. Probleme, denen spezifisch Frauen ausgesetzt sind</u> .....	319
<u>F. Vorenthaltung humanitärer Hilfe und Verweigerung des Zugangs für humanitäres Hilfspersonal</u> .....	319
<u>G. Gezielte Angriffe auf Mitarbeiter humanitärer Organisationen und Friedenssicherungspersonal</u> .....	320
<u>H. Allgemeine Verfügbarkeit von Kleinwaffen und fortgesetzter Einsatz von Antipersonenminen</u> .....	320
<u>I. Humanitäre Auswirkungen von Sanktionen</u> .....	321
<u>III. Wahrung von Frieden und Sicherheit – Die Rolle des Sicherheitsrats beim Schutz von Zivilpersonen in Situationen eines bewaffneten Konflikts</u> .....	321
<u>IV. Empfehlungen für Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Schutzes</u> .....	323
<u>A. Ratifikation und Anwendung internationaler Rechtsakte</u> .....	323
<u>B. Verantwortung für Kriegsverbrechen</u> .....	324
<u>C. Lücken im geltenden Völkerrecht</u> .....	325
<u>V. Empfohlene Maßnahmen zur Verbesserung des persönlichen Schutzes:</u> .....	326
<u>A. Konfliktverhütung</u> .....	326
<u>B. Vertrauensbildung</u> .....	328
<u>C. Humanitärer Zugang</u> .....	329
<u>D. Sondermaßnahmen zugunsten von Kindern und Frauen</u> .....	329
<u>E. Gezielte Sanktionen</u> .....	330
<u>F. Kleinwaffen und Antipersonenminen</u> .....	331
<u>G. Friedenssicherung</u> .....	331
<u>H. Trennung der Kombattanten und bewaffneten Elemente von den Zivilpersonen in den Lagern</u> .....	334
<u>I. Entwaffnung und Demobilisierung</u> .....	335
<u>J. Humanitäre Zonen, Sicherheitszonen und Sicherheitskorridore</u> .....	335
<u>K. Intervention im Falle von systematischen und weitverbreiteten Verstößen gegen das Völkerrecht</u> .....	336



V. Bemerkungen.....	336
<b>8. - <u>UN-RESOLUTION 68/81</u>.....</b>	<b>340</b>
<b>9. - <u>Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) [8]</u>.....</b>	<b>343</b>
<u>Teil 1 - Allgemeine Regelungen</u> .....	343
<u>Teil 2 - Straftaten gegen das Völkerrecht</u> .....	343
<u>Abschnitt 1 - Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit</u> .....	343
<u>Abschnitt 2 - Kriegsverbrechen</u> .....	345
<u>Abschnitt 3 - Verbrechen der Aggression</u> .....	349
<u>Anlage (zu § 8 Abs. 6 Nr. 1)</u> .....	350
<b>10. - <u>Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG</u>.....</b>	<b>351</b>
<u>Erster Abschnitt – Allgemeine Bestimmungen</u> .....	351
<u>Zweiter Abschnitt – Selbstschutz</u> .....	352
<u>Dritter Abschnitt – Warnung der Bevölkerung</u> .....	353
<u>Vierter Abschnitt – Schutzbau</u> .....	353
<u>Fünfter Abschnitt – Aufenthaltsregelung</u> .....	354
<u>Sechster Abschnitt – Katastrophenschutz im Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes</u> .....	354
<u>Siebter Abschnitt – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit</u> 356	
<u>Achter Abschnitt – Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut</u> .....	358
<u>Neunter Abschnitt – Organisationen, Helferinnen und Helfer</u> .....	358
<u>Zehnter Abschnitt – Kosten des Zivilschutzes</u> .....	359
<u>Elfter Abschnitt – Bußgeldvorschriften</u> .....	360
<u>Zwölfter Abschnitt – Schlußbestimmungen</u> .....	360
<b>11. - <u>Aufgaben der Schweiz als Depositar der Genfer Konventionen</u>.....</b>	<b>361</b>
1 <u>Die Depositarfunktionen nach der Wiener Konvention über das Recht der Verträge und gemäß allgemeiner völkerrechtlicher Praxis</u> .....	361
2 <u>Die Depositarfunktionen nach den Genfer Konventionen und Zusatzprotokollen</u> .....	362
3 <u>Praxis der Schweiz als Depositar der Genfer Konventionen</u> .....	363
3.1 <u>Klassische Depositarfunktionen</u> .....	363
3.2 <u>Verweis auf ihre Rolle als Depositar bei ihrem Einsatz für die Respektierung der Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle</u> .....	363
4 <u>Fazit</u> .....	364
<u>Anhang I</u> .....	365
<b>12. - <u>Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zur Festlegung der rechtlichen Stellung des Komitees in der Schweiz vom 19.03.1993 [7]</u>.....</b>	<b>369</b>
I. <u>Rechtsstellung, Vorrechte und Immunitäten des IKRK</u> .....	369
II. <u>Vorrechte und Immunitäten für Personen in offizieller Eigenschaft beim IKRK</u> .....	371

---

III. Nichtverantwortlichkeit der Schweiz.....	373
IV. Schlussbestimmungen.....	373
<b>13. - <u>Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949</u>.....</b>	<b>375</b>
<b>14. - <u>Gesetz zur Änderung des Anhangs I des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Rotkreuz- Abkommen von 1949 [7]</u>.....</b>	<b>376</b>
<b>15. - <u>Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten</u>.....</b>	<b>377</b>
<b>16. - <u>Weitere Öffentlichmachungen im Netzwerk „GAIA-Zivilschutz“:.....</u></b>	<b>387</b>



## 2. - Vorwort

Dieses Buch entstand von Sommer – Herbst 2022 als Ergebnis der Forschungsarbeit zu den Genfer Konventionen, herausgegeben von der „GAIA Zivilschutzakademie“. Bei der Recherchearbeit kamen Abschlussdokumente der Konferenzen und Öffentlichmachungen des IKRK zum Vorschein, welche bis dahin nicht ins Deutsche übersetzt wurden.

Es wurden

1. die Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf, vom 12. August 1949 aus dem Englischen;
2. die Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf 1974 – 1977 aus dem Englischen;
3. und die Öffentlichmachung des IKRK „60 Jahre Genfer Konventionen und die kommenden Jahrzehnte“ aus dem Englischen und dem Französischen

ins Deutsche übersetzt. Damit wurden erstmals wichtige Öffentlichmachungen zu den Genfer Konventionen den deutschsprachigen Völkerrecht- und Friedensforschern bereit gestellt.

Trotz des Verbreitungsauftrages aus den Konventionstexten und der Finanzierung der Umsetzung dieses Auftrages aus öffentlichen Mitteln und Spenden, wurde diese Übersetzungsarbeit bis zum Sommer 2022 nicht von den dafür zuständigen Stellen –wie dem DRK oder den Stellen des Bundesaußenministeriums– geleistet.

Stattdessen bedurfte es dafür freiwillige Helfer, die sich der Bekanntmachung des Genfer Rechtes, durch die ehrenamtliche Mitarbeit bei der „GAIA Zivilschutzakademie“ gewidmet haben. Aus diesem Grund wirst du mutmaßlich noch den einen oder anderen Rechtschreib- oder Formatierungsfehler finden. Es war auch nicht möglich, jeden falsch digitalisierten " in ein " zu ändern. Auf solche Genauigkeiten musste an der Stelle verzichtet werden, weil keine Kapazitäten oder Ressourcen für diese Arbeit bereit standen und die nächsten Bücher zu den Genfer Konventionen auf ihre Übersetzung warten.

Weiter wurde das Buch „Die Genfer Zusatzprotokolle“ von Dr. Horst SCHÖTTLER und RA Bernd HOFFMANN aus dem Jahr 1993 digitalisiert. Von diesem Buch gab es online nur noch eine handvoll Exemplare zu bestellen. Es ist festzustellen, dass es nicht viel Literatur zu den Genfer Konventionen auf Deutsch gibt. Das Buch war eines der wenigen Werke, die gefunden wurden. Umso wichtiger war die Digitalisierung.

Der Krieg in der Ukraine wütet bereits seit einem halben Jahr. Die Dringlichkeit, das Wissen um das Genfer Recht bekannt zu machen und weiter zu erforschen ist offenkundig.

Wenn auch du die Arbeit der „GAIA-Zivilschutzakademie“ unterstützen möchtest, teile bitte dieses Buch oder andere Arbeiten aus dem Netzwerk „GAIA-Zivilschutz“ in den dafür in Frage kommenden „Gruppen, Kanälen, etc.“. Auch das Posten eines Links im „Whatsapp-Status“ hilft bei der Öffentlichmachung. Nur wenn das Wissen um die Konventionen allgemein bekannt ist, können diese auch wirksam umgesetzt werden. Du kannst die Arbeit der „GAIA Zivilschutzakademie“ auch zusätzlich mit einer Bücherbestellung oder einer Spende unterstützen.

Unter dem folgenden Link findest du eine Übersicht, über die Öffentlichmachungen aus dem Netzwerk „GAIA-Zivilschutz“.

Link zur Übersicht-PDF: <https://docdro.id/AahGPLd>

Niemand weiß was die Zukunft bringt. Dennoch ist es ratsam, das Beste zu hoffen und doch auf das

Schlimmste vorbereitet zu sein. Dazu gehört auch, das der Krieg in der Ukraine sich weiter über Europa ausbreiten könnte. Die Aufklärungsarbeit zum „Genfer Recht“ dient also auch der Abwendung dieses Übels, unserem Selbstschutz und der Vorsorge.

Um sich auf den Ernstfall vorzubereiten, könnten die Menschen selbstständig und unabhängige Zivilschutzorganisationen gemäß Genfer Abkommen IV gründen, mit denen sie Aufgaben aus dem unten beschriebenen Aufgabenspektrum übernehmen. Diese können im Ernstfall und auch Allgemein unabhängig vom Staat auch weitreichende Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung übernehmen.

Der Zivilschutz wird im §52 der Abgabenordnung ausdrücklich aufgeführt. Wie du eine steuerbegünstigte Zivilschutzorganisation (Verein, Stiftung, aber auch Österreichischer Verein) in der Bundesrepublik Deutschland gründest, wurde im folgenden PDF von der „GAIA-Zivilschutzakademie“ in Kurzform aufgearbeitet.

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/ruBu6FA/pdf-002-gaia-zsa-grundung-einer-zivilschutzorganisation-pdf>

Wir bieten dazu auch Beratungen an. Bitte kontaktiere uns hierzu bei Bedarf. Es ist nicht ratsam, hierfür einen „klassischen Rechtsanwalt“ aufzusuchen, der das Thema „Genfer Recht und Zivilschutz“ nicht kennt und nur allgemeines Vereinsrecht kennt. Ein Rechtsanwalt kann bei Bedarf zur abschließenden Prüfung der Satzung hinzugezogen werden

Die freiwilligen und zivilen Hilfsgesellschaften haben „bis auf wenige Ausnahmen“ die gleichen Möglichkeiten für ihre humanitäre Tätigkeit wie die Rotkreuz-Gesellschaften.

*„... Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß in den Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften häufiger als die übrigen Hilfsgesellschaften, aber auch meist nur beispielhaft für sie erwähnt werden. Bis auf wenige Ausnahmen haben die freiwilligen Hilfsgesellschaften die gleichen Möglichkeiten für ihre humanitäre Tätigkeit wie die Rotkreuz-Gesellschaften. Der Schutz für alle Hilfsgesellschaften ist nur so groß wie der Respekt der Konfliktparteien vor dem Rotkreuz-Zeichen und hängt letztlich von der Verankerung der dem Genfer Abkommen zugrunde liegenden Werte in der Gesellschaft ab.“*

Heinz HIMMELS im Kapitel „HEINZ HIMMELS – Die Rechtsstellung der freiwilligen Hilfsgesellschaften im Humanitären Völkerrecht“ ab Seite 283.

Wenn in den Texten, Gesetzen etc. vom „Roten Kreuz“ geschrieben wird, kann das pauschal auf jede freiwillige Hilfsgesellschaft angewendet werden und als Maßstab dienen. Was dem Roten Kreuz erlaubt ist, ist i.d.R. auch anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften erlaubt.

Der Zivilschutz darf sogar noch mehr. Im Artikel 61 des I. Zusatzprotokolls ist der Inhalt des Zivilschutzes definiert.

### **Artikel 61 - Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich – Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen – SR 0.518.521**

*Im Sinne dieses Protokolls*

- a) bedeutet «Zivilschutz» die Erfüllung aller oder einzelner der nachstehend genannten humanitären Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Gefahren und zur Überwindung der unmittelbaren Auswirkungen von Feindseligkeiten oder Katastrophen sowie zur Schaffung der für ihr Überleben notwendigen Voraussetzungen. Diese Aufgaben sind
  - i. Warndienst;
  - ii. Evakuierung;
  - iii. Bereitstellung und Verwaltung von Schutzräumen;

- iv. Durchführung von Verdunkelungsmassnahmen;
  - v. Bergung;
  - vi. medizinische Versorgung einschließlich erster Hilfe und geistlichen Beistands;
  - vii. Brandbekämpfung;
  - viii. Aufspüren und Kennzeichnung von Gefahrenzonen;
  - ix. Dekontaminierung und ähnliche Schutzmaßnahmen;
  - x. Bereitstellung von Notunterkünften und -verpflegungsgütern;
  - xi. Notdienst zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der Ordnung in notleidenden Gebieten;
  - xii. Notinstandsetzung unentbehrlicher öffentlicher Versorgungseinrichtungen;
  - xiii. Bestattungsnotdienst;
  - xiv. Hilfsdienste bei der Erhaltung lebensnotwendiger Objekte;
  - xv. zur Wahrnehmung jeder dieser Aufgaben erforderliche zusätzliche Tätigkeiten, zu denen auch Planung und Organisation gehören;
- b) bedeutet «**Zivilschutzorganisationen**» die von den zuständigen Behörden einer am Konflikt beteiligten Partei zur Wahrnehmung einer der unter Buchstabe a genannten Aufgaben geschaffenen oder zugelassenen Einrichtungen und anderen Einheiten, die ausschließlich diesen Aufgaben zugewiesen und ausschließlich dafür eingesetzt werden;
- c) bedeutet «**Personal**» der Zivilschutzorganisationen die Personen, die eine am Konflikt beteiligte Partei ausschließlich der Wahrnehmung der unter Buchstabe a genannten Aufgaben zuweist, darunter das Personal, das von der zuständigen Behörde dieser Partei ausschließlich der Verwaltung dieser Organisationen zugewiesen wird;
- d) bedeutet «**Material**» der Zivilschutzorganisationen die Ausrüstung, Vorräte und Transportmittel, welche diese Organisationen zur Wahrnehmung der unter Buchstabe a genannten Aufgaben verwenden.

Im Artikel 62 werden die zivilen Hilfsorganisationen und -gesellschaften besonders geschützt und dürfen nicht angegriffen werden, wie „das Rote Kreuz“ bekanntermaßen auch nicht angegriffen werden darf. Alle Staaten der Welt sind Vertragspartner der Genfer Abkommen und haben den Schutz der „zivilen Hilfsgesellschaften“ vertraglich zugesichert. Das Zivilschutzpersonal ist nicht Teil der STREITkräfte, sondern nimmt eine neutrale Rolle im Konflikt ein. Wer nicht kämpfen will, muss sich dem Zivilschutz anschließen (z.B. eine eigene Zivilschutzorganisation gründen). Die Mitarbeiter des Zivilschutzes dürfen weder als Kriegsgefangene genommen, noch als Feind betrachtet oder behandelt werden, weil diese nicht Teilnehmer der Kriegshandlungen sind. Deswegen ist es wichtig, sich nicht an Kriegshandlungen zu beteiligen und in Folge dessen, aus Unwissenheit den Zivilistenstatus zu verlieren. Das ist ein großes Problem, wenn (im Genfer Recht) „ungeschulte Zivilisten“ plötzlich ein Maschinengewehr in die Hand bekommen (oder freiwillig in die Hand nehmen) und nicht wissen, was das „juristisch“ bedeutet. Wer Zivilisten tötet, ist ein Kriegsverbrecher. Wer eine Waffe trägt und sich am Kampf beteiligt, auf den darf geschossen werden und der darf auch getötet werden.

Das Genfer Recht ist ein wichtiger Teil der allgemeinen Regeln des Völkerrechtes und somit gemäß Artikel 25 Grundgesetz Bestandteil des Bundesrechtes und geht den Bundesgesetzen vor.

### **Artikel 25 – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**

*Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des*

*Bundesgebietes.*

Zum Abschluss soll noch erwähnt werden, das im Verteidigungsfall jeder Mann über 18 Jahren zum Dienst in den STREITkräften (im Gesetz steht nicht Wehrkräfte) verpflichtet werden kann.

Wer den Kriegsdienst oder den Dienst an der Waffe aus Gewissensgründen verweigert, kann zum Ersatzdienst im Zivilschutz verpflichtet werden. Wer selbst eine Zivilschutzorganisation gründet, kann dem von vornherein aus dem Weg gehen.

### **Grundrechte – Artikel 12a**

- 1) *Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden.*
- 2) *Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muß, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte und des Bundesgrenzschutzes steht.*
- 3) *[...]*

Würden alle Menschen den Kriegsdienst verweigern und sich dem Zivilschutz anschließen, gibt es keine Kriegsteilnehmer mehr und alle Kriege wären sofort vorbei, in der Theorie. Praktisch beginnt das Problem bereits damit, das „diese Wahlmöglichkeit“ nicht in jedem Staat besteht und man wegen Kriegsdienstverweigerung schnell im Gefängnis landen kann.

Die Vertragstexte der Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokolle nebst Anhängen sind nicht Teil dieses Buches, weil diese bereits im Buch „Völkerrechtvorschriften Band 1 (764Seiten)“ enthalten sind. Im Band 1 findest du eine Zusammenstellung der wichtigsten Völkerrechtvorschriften.

Die kostenfreie PDF-Ausgabe findest du hier:

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/8Hr3FOh/voelkerrechtvorschriften-pdf>

Die „GAIA Zivilschutzakademie“ wird in Zukunft weitere Übersetzungen zum Genfer Recht öffentlich machen. In unserem Telegram-Kanal „Zivilschutz-Studium“ haben wir sämtliches Material zum „Genfer Recht“ und zum „Zivilschutz“, welches wir bei den Recherchen auf Deutsch fanden und finden, sowie unseren Ausarbeitungen eingestellt.

[https://t.me/zivilschutz\\_studium](https://t.me/zivilschutz_studium)

Im Kanal „Geneva Law“ sammeln wir zukünftig auch Material zum Genfer Recht und zum Völkerrecht in Englisch und anderen Sprachen.

[https://t.me/Geneva\\_Law](https://t.me/Geneva_Law)

– Oktober 2022 –

Hinweis: durch klicken auf die Randnummer, gelangst du zurück zur Inhaltsübersicht

### 3. - Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf, vom 12. August 1949

Quelle: „International Committee of the Red Cross“: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp.ibmmodres/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/A0B2F6B37BB094C7C12563CD002D6ADA/FULLTEXT/IHL-52-EN.pdf>

Die vom Schweizerischen Bundesrat einberufene Konferenz zur Ergänzung der „Genfer Konvention vom 27. Juli 1929 zur Hilfeleistung für Verwundete und Kranke in den Feldheeren“, der „X. Haager Konvention vom 18. Oktober 1907 zur Anpassung der Seekriegsführung an die Grundsätze der Genfer Konvention vom 6. Juli 1906“, der „Genfer Konvention vom 27. Juli 1929 über die Behandlung von Kriegsgefangenen“ und zur Schaffung einer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, berieten vom 21. April bis 12. August 1949 in Genf auf der Grundlage der vier Übereinkommens-entwürfe, die von der XVII. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Stockholm geprüft und genehmigt wurden.

Die Konferenz legte die Texte der folgenden Konventionen fest:

- I. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde
- II. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See
- III. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen
- IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten

Diese Übereinkommen, deren Text in englischer und französischer Sprache erstellt wurde, sind dieser Akte beigefügt. Die offizielle Übersetzung derselben Konventionen ins Russische und Spanische wird durch die Guten Dienste des Schweizerischen Bundesrates erfolgen.

Die Konferenz nahm ferner 11 Resolutionen an, die ebenfalls diesem Gesetz beigefügt sind:

Zu Urkund dessen haben die von ihren jeweiligen Regierungen ordnungsgemäß bevollmächtigten Delegierten diese vorliegende Schlussakte unterzeichnet.

Geschehen zu Genf am zwölften August 1949 in englischer und französischer Sprache. Das Original und die dazugehörigen Dokumente werden im Archiv der Schweizerischen Eidgenossenschaft hinterlegt.

(Hier folgen Unterschriften)



## **Beschlüsse der Diplomatischen Konferenz von Genf, 12. August 1949**

Quelle: „International Committee of the Red Cross“: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/B8AEC91A726DCF80C12563CD002D6B86/FULLTEXT/IHL-57-EN.pdf>

### **Beschluss 1:**

Die Konferenz empfiehlt, dass sich die betreffenden Hohen Vertragsparteien im Falle einer Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung dieser Übereinkommen, die nicht auf andere Weise beigelegt werden kann, bemühen, sich untereinander zu einigen, diese Streitigkeit an den Internationalen Gerichtshof zu verweisen.

### **Beschluss 2:**

Beim Ausbruch eines künftigen internationalen Konflikts können Umstände eintreten, in denen es keine Schutzmacht gibt, mit deren Zusammenarbeit und unter deren Kontrolle die Übereinkommen zum Schutz der Kriegsopfer angewandt werden können,

und in der Erwägung, dass Artikel 10 des „Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde“, Artikel 10 des „Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See“, Artikel 10 des „Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen“ und Artikel 11 des „Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten“ vor sehen, dass die Hohen Vertragsparteien sich jederzeit darauf einigen können, einer Stelle, die alle Garantien für Unparteilichkeit und Wirksamkeit bietet, die den Schutzmächten obliegenden Pflichten aufgrund der vorgenannten Übereinkommen anzuvertrauen.

### **Beschluss 3:**

Während der Feindseligkeiten können Vereinbarungen nur schwer geschlossen werden.

in der Erwägung, dass Artikel 28 des „Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Feld“ vorsieht, dass die am Konflikt beteiligten Parteien während der Feindseligkeiten Vorkehrungen treffen, um nach Möglichkeit Hilfspersonal zu entlasten, und das Verfahren einer solchen Erleichterung regelt;

in der Erwägung, dass Artikel 31 desselben Übereinkommens vorsieht, dass die am Konflikt beteiligten Parteien ab dem Ausbruch der Feindseligkeiten, durch besondere Vereinbarungen, den Prozentsatz des Personals, das Verhältnis zur Zahl der Häftlinge und der Verteilung des genannten Personals in den Lagern festlegen können,

ersucht die Konferenz das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, ein Musterabkommen zu den in den beiden oben erwähnten Artikeln angesprochenen Fragen auszuarbeiten und es den Hohen Vertragsparteien zur Genehmigung vorzulegen.

### **Beschluss 4:**

in der Erwägung, dass „Artikel 33 der Genfer Konvention vom 27. Juli 1929 über die von medizinischem Personal mitzuführenden Ausweisdokumente zur Hilfeleistung für Verwundete und



Kranke im Felde“ während des letzten Krieges nur teilweise eingehalten wurde, wodurch für viele Mitglieder dieses Personals ernsthafte Schwierigkeiten entstanden,

empfiehlt die Konferenz den Staaten und nationalen Rotkreuzgesellschaften, in Friedenszeiten alle notwendigen Schritte zu unternehmen, damit medizinisches Personal ordnungsgemäß mit den in Artikel 40 des neuen Übereinkommens vorgeschriebenen Abzeichen und Personalausweisen ausgestattet wird.

## Beschluss 5:

in der Erwägung, dass das „Rote-Kreuz-Emblem“ häufig missbraucht wurde,

empfiehlt die Konferenz den Staaten, strenge Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das genannte Emblem sowie andere in Artikel 38 der „Genfer Konvention zur Verbesserung des Zustands der Verwundeten und Kranken in den Streitkräften im Feld vom 12. August“ genannte Embleme, nur innerhalb der von den Genfer Konventionen vorgeschriebenen Grenzen verwendet werden, um ihre Autorität zu wahren und ihre hohe Bedeutung zu schützen.

## Beschluss 6:

in der Erwägung, dass die gegenwärtige Konferenz nicht in der Lage war, die Frage der technischen Untersuchung von Kommunikationsmitteln zwischen Lazarettschiffen einerseits und Kriegsschiffen und Militärflugzeugen andererseits aufzuwerfen, da diese Untersuchung über ihren Aufgabenbereich hinausging.

in der Erwägung, dass diese Frage für die Sicherheit und den effizienten Betrieb von Krankenhausschiffen von größter Bedeutung ist,

empfiehlt die Konferenz, dass die Hohen Vertragsparteien in naher Zukunft einen Sachverständigenausschuss damit beauftragen, technische Verbesserungen moderner Kommunikationsmittel zwischen Lazarettschiffen einerseits und Kriegsschiffen und Militärflugzeugen andererseits zu entwickeln und die Möglichkeit der Ausarbeitung eines Internationalen Kodex zu prüfen, der genaue Vorschriften für die Verwendung dieser Mittel festlegt, damit Krankenhausschiffe den größtmöglichen Schutz gewährleisten und mit größtmöglicher Effizienz arbeiten können.

## Beschluss 7:

In der Absicht, den größtmöglichen Schutz für Lazarettschiffe zu gewährleisten, bringt die Konferenz die Hoffnung zum Ausdruck, dass alle Hohen Vertragsparteien des „Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See“ dafür sorgen werden, dass diese Schiffe, wann immer dies praktisch durchführbar ist, häufig und regelmäßig Angaben über ihre Position, Route und Geschwindigkeit senden.

## Beschluss 8:

Die Konferenz möchte vor allen Nationen bekräftigen:

dass, da ihre Arbeit ausschließlich von humanitären Zielen inspiriert ist, ihre ernsthafte Hoffnung darin besteht, dass die Regierungen in Zukunft möglicherweise niemals die Genfer Konventionen zum Schutz von Kriegssopfern anwenden müssen;

dass sein stärkstes Verlangen darin besteht, dass die Mächte, ob groß oder klein, immer eine freundschaftliche Beilegung ihrer Differenzen durch Zusammenarbeit und Verständigung zwischen den Nationen erreichen, damit auf Erden für immer Frieden herrscht.

## Beschluss 9:

In der Erwägung, dass Artikel 71 der „Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen vom 12. August 1949“ vorsieht, dass Kriegsgefangene, die über einen langen Zeitraum keine Nachrichten erhalten haben oder die keine Nachrichten von ihren nächsten Angehörigen erhalten können, oder zu ihnen Nachrichten auf dem gewöhnlichen Postweg übermitteln, sowie denen, die sich in großer Entfernung von ihrem Wohnort aufhalten, die Übersendung von Telegrammen gestattet wird, wobei die Gebühren dem Konto der Kriegsgefangenen beim Gewahrsamsstaat belastet oder in der Währung entrichtet werden, und dass Kriegsgefangene in dringenden Fällen ebenfalls von diesen Einrichtungen profitieren; und

in der Erwägung, dass es notwendig erscheint, um die oft unerschwinglichen Kosten solcher Telegramme oder Kabel zu reduzieren, dass eine Methode zum Gruppieren von Nachrichten eingeführt wird, bei der eine Reihe kurzer Musternachrichten über die persönliche Gesundheit, die Gesundheit von Verwandten zu Hause, Schulbildung, Finanzen usw. erstellt und nummeriert werden könnten, um von Kriegsgefangenen unter den oben genannten Umständen verwendet zu werden,

die Konferenz ersucht daher das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, eine Reihe von Musterbotschaften auszuarbeiten, die diese Anforderungen abdecken, und sie den Hohen Vertragsparteien zur Genehmigung vorzulegen.

## Beschluss 10:

Die Konferenz ist der Auffassung, dass die Bedingungen, unter denen eine Konfliktpartei von nicht an diesem Konflikt beteiligten Parteien als kriegführende Partei anerkannt werden kann, durch die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu diesem Thema geregelt werden und in keiner Weise durch die Genfer Konventionen geändert werden.

## Beschluss 11:

Während die Genfer Konventionen verlangen, dass das Internationale Komitee vom Roten Kreuz jederzeit und unter allen Umständen bereit ist, die ihm durch diese Konventionen übertragenen humanitären Aufgaben zu erfüllen,

erkennt die Konferenz die Notwendigkeit an, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz regelmäßig finanziell zu unterstützen.

– Ende der Übersetzung –

## 4. - Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf 1974 – 1977

Quelle: „International Committee of the Red Cross“:

<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/D7D9F26C38F99332C12563CD002D6CB8/FULLTEXT/Final-Act-1974-77-EN.pdf>

### AUSZÜGE AUS DEM SCHLUSSAKT:

Die vom Schweizerischen Bundesrat einberufene „Diplomatische Konferenz zur Bekräftigung und Ergänzung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts“, hielt vier Tagungen in Genf ab (vom 20. Februar bis 29. März 1974, vom 3. Februar bis 18. April 1975, vom 21. Juni 1976 und vom 17. März bis 10. Juni 1977). Gegenstand der Konferenz war die Prüfung von zwei Entwürfen von Zusatzprotokollen, die nach offiziellen und privaten Konsultationen vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes ausgearbeitet wurden und die vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949 ergänzen sollten.

Auf der ersten Tagung der Konferenz waren 124 Staaten vertreten, auf der zweiten Tagung 120 Staaten, auf der dritten Tagung 107 Staaten und auf der vierten Tagung 109 Staaten.

Angesichts der überragenden Bedeutung einer breiten Beteiligung an der grundsätzlich humanitären Arbeit der Konferenz und weil die fortschreitende Entwicklung und Kodifizierung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechtes eine universelle Aufgabe der nationalen Befreiungsbewegungen ist, einen von den betroffenen regionalen zwischenstaatlichen Organisationen anerkannten positiven Beitrag zu leisten, beschloss die Konferenz mit ihrem Beschluss 3 (I), auch die nationalen Befreiungsbewegungen einzuladen, sich uneingeschränkt an den Beratungen der Konferenz und ihrer Hauptausschüsse zu beteiligen, wobei davon ausgegangen wird, dass nur Delegationen von vertretenen Staaten stimmberechtigt waren.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das die beiden Entwürfe der Zusatzprotokolle vorbereitet hatte, beteiligte sich als Sachverständiger an der Arbeit der Konferenz.

Die Konferenz erarbeitete folgende Dokumente:

1. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) und Anhänge I und II;
2. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II).

Diese Zusatzprotokolle wurden von der Konferenz am 8. Juni 1977 angenommen. Sie werden den Regierungen zur Prüfung vorgelegt und am 12. Dezember 1977 in Bern für einen Zeitraum von zwölf Monaten gemäß ihren Bestimmungen zur Unterzeichnung aufgelegt. Auch diese Urkunden stehen gemäß ihren Bestimmungen zum Beitritt offen.

GESCHEHEN ZU GENF am 10. Juni 1977 in arabischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Sprache, wobei das Original und die Begleitdokumente im Archiv der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu hinterlegen sind.

ZU URKUND DESSEN haben die Vertreter diese Schlussakte unterzeichnet.

## **Beschlüsse der Diplomatischen Konferenz von Genf, 1974 – 1977**

Quelle: „International Committee of the Red Cross“:

[https://ihl-](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodes/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/B8AEC91A726DCF80C12563CD002D6B86/FULLTEXT/IHL-57-EN.pdf)

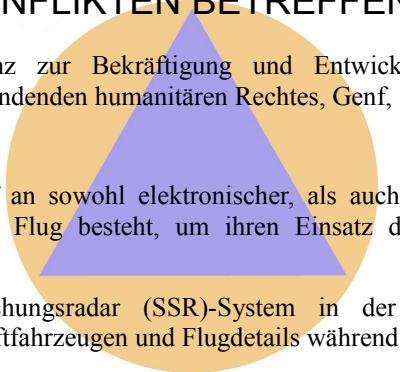
[databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodes/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/B8AEC91A726DCF80C12563CD002D6B86/FULLTEXT/IHL-57-EN.pdf](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmodes/domino/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/B8AEC91A726DCF80C12563CD002D6B86/FULLTEXT/IHL-57-EN.pdf)

Beschluss 17:

### **VERWENDUNG BESTIMMTER ELEKTRONISCHER UND VISUELLER IDENTIFIZIERUNGSMITTEL DURCH MEDIZINISCHE FLUGZEUGE, DIE NACH DEN GENFER ÜBEREINKOMMEN VON 1949 UND NACH DEM ZUSATZPROTOKOLL ZU DEN GENFER ÜBEREINKOMMEN VOM 12. AUGUST 1949 GESCHÜTZT SIND UND DEN SCHUTZ DER OPFER IN INTERNATIONALEN BEWAFFNETEN KONFLIKTEN BETREFFEN (PROTOKOLL I)**

Die „Diplomatische Konferenz zur Bekräftigung und Entwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anzuwendenden humanitären Rechtes, Genf, 1974 – 1977“,

In Anbetracht dass,

- 
- a) ein dringender Bedarf an sowohl elektronischer, als auch visueller Identifizierung von Sanitätsflugzeugen im Flug besteht, um ihren Einsatz durch Kampftruppen nicht zu verhindern,
  - b) das Sekundärüberwachungsradar (SSR)-System in der Lage ist, eine eindeutige Identifizierung von Luftfahrzeugen und Flugdetails während der Strecke bereitzustellen,
  - c) die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation die am besten geeignete internationale Organisation ist, um SSR-Modi und -Codes unter den in Betracht gezogenen Umständen zu benennen,
  - d) diese Konferenz der Verwendung eines blauen Blinklichts als Mittel zur visuellen Identifizierung zugestimmt hat, das nur von Luftfahrzeugen verwendet werden darf, die ausschließlich für den medizinischen Transport eingesetzt werden,

in Anerkennung der Vorabbestimmung eines exklusiven, weltweiten SSR-Modus und -Codes zur Identifizierung von Sanitätsflugzeugen, aufgrund dass der flächendeckende Einsatz des SSR-Systems möglicherweise nicht möglich ist,

1. ersucht der Präsident der Konferenz, dieses Dokument zusammen mit den beigelegten Dokumenten dieser Konferenz der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu übermitteln und diese Organisation einzuladen:
  - a) geeignete Verfahren für die Bestimmung eines ausschließlichen SSR-Modus und -Codes für den Fall eines internationalen bewaffneten Konflikts festzulegen, die von den betreffenden Sanitätsluftfahrzeugen verwendet werden;

und

- b) beinhaltet die Vereinbarung dieser Konferenz, das blaue Blinklicht als Mittel zur Identifizierung von Sanitätsflugzeugen anzuerkennen, und sieht diese Verwendung in den entsprechenden Dokumenten der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vor;
2. werden die zu dieser Konferenz eingeladenen Regierungen nachdrücklich aufgefordert, in den Konsultationsverfahren zu diesen Dokumenten der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ihre volle Mitarbeit zu leisten.

Vierundfünfzigste Plenarsitzung – 7. Juni 1977

Beschluss 18:

## VERWENDUNG VISUELLER SIGNALISIERUNG ZUR IDENTIFIZIERUNG VON MEDIZINTRANSPORTEN, DIE NACH DEN GENFER ÜBEREINKOMMEN VON 1949 UND NACH DEM ZUSÄTZLICHEN PROTOKOLL ZU DEN GENFER ÜBEREINKOMMEN VOM 12. AUGUST 1949 GESCHÜTZT SIND UND DEN SCHUTZ VON OPFERN INTERNATIONALER BEWAFFNETER KONFLIKTE (PROTOKOLL I) GENIESEN

Die „Diplomatische Konferenz zur Bekräftigung und Entwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anzuwendenden humanitären Rechtes, Genf, 1974 – 1977“,

In Anbetracht das,

- (a) es einer verbesserten visuellen Identifizierung von Krankentransporten bedarf, um Angriffe auf sie zu vermeiden,
- (b) diese Konferenz der Verwendung eines blauen Blinklichts als Mittel zur visuellen Identifizierung zugestimmt hat, das nur von Luftfahrzeugen verwendet werden darf, die ausschließlich für den medizinischen Transport eingesetzt werden,
- (c) die Konfliktparteien durch besondere Vereinbarung die Verwendung eines Blaulichts zur Identifizierung von Sanitätsschiffen und -fahrzeugen vorbehalten können, aber in Ermangelung einer solchen Vereinbarung, die Verwendung solcher Signale für andere Fahrzeuge oder Schiffe nicht verboten ist;
- (d) zusätzlich zu dem Erkennungszeichen und dem Blaulicht eventuell andere Mittel zur visuellen Identifizierung wie SignalfLAGgen und Kombinationen von Leuchtraketen verwendet werden können, um medizinische Transportmittel zu identifizieren,
- (e) die zwischenstaatliche beratende Seeschiffahrtsorganisation die am besten geeignete internationale Einrichtung ist, um visuelle Signale zu benennen und zu verbreiten, die in der maritimen Umgebung verwendet werden sollen,

In Anbetracht dessen, dass, obwohl die Genfer Konventionen vom 12. August 1949 die Verwendung des Unterscheidungszeichens zum Führen von Krankenhausschiffen und Sanitätsfahrzeugen anerkennen, diese Verwendung in den einschlägigen Dokumenten der Zwischenstaatlichen Seeschiffahrtsberatungsorganisation nicht widerspiegelt wird,

1. ersucht der Präsident der Konferenz, diesen Beschluss zusammen mit den Dokumenten dieser Konferenz der zwischenstaatlichen beratenden Seeschiffahrtsorganisation zu übermitteln und diese Organisation einzuladen:

- (a) die Aufnahme des blauen Blinklichts gemäß Artikel 6 des Kapitels III der in Anhang I des Protokolls I enthaltenen Vorschriften in die entsprechenden Dokumente, wie z. B. Den Internationalen Signalcode, in Betracht ziehen;
  - (b) die Anerkennung des Erkennungszeichens in den entsprechenden Dokumenten vorzusehen (siehe Artikel 3 von Kapitel II der genannten Verordnungen);
  - (c) die Einrichtung sowohl eindeutiger Flaggensignale als auch einer Leuchtsignalkombination wie Weiß-Rot-Weiß in Betracht zu ziehen, die zur zusätzlichen oder alternativen visuellen Identifizierung von Krankentransporten verwendet werden könnten;
2. werden die zu dieser Konferenz eingeladenen Regierungen nachdrücklich aufgefordert, in den Konsultationsprozessen zu diesen Dokumenten der zwischenstaatlichen beratenden Seeschiffahrtsorganisation ihre volle Mitarbeit zu leisten

Vierundfünfzigste Plenarsitzung – 7. Juni 1977

### **Beschluss 19:**

## **VERWENDUNG VON FUNKKOMMUNIKATION ZUR ANKÜNDIGUNG UND IDENTIFIZIERUNG VON MEDIZINTRANSPORTEN, DIE NACH DEN GENFER ÜBEREINKOMMEN VON 1949 UND NACH DEM ZUSATZPROTOKOLL ZU DEN GENFER ÜBEREINKOMMEN VOM 12. AUGUST 1949 UND ÜBER DEN SCHUTZ DER OPFER IN INTERNATIONALEN BEWAFFNETEN KONFLIKTEN (PROTOKOLL I) GESCHÜTZT SIND**

Die „Diplomatische Konferenz zur Bekräftigung und Entwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anzuwendenden humanitären Rechtes, Genf, 1974 – 1977“,

In Anbetracht dass,

- (a) es von entscheidender Bedeutung ist, dass unverwechselbare und zuverlässige Kommunikationsmittel zur Identifizierung und Ankündigung der Bewegung von Krankentransporten verwendet werden.
- (b) ausreichende und geeignete Mitteilungen im Zusammenhang mit der Bewegung eines Krankentransports nur berücksichtigt werden können, wenn sie durch ein international anerkanntes Prioritätssignal wie „Rotes Kreuz“, „Menschlichkeit“, „Barmherzigkeit“ oder andere technische und phonetische Zeichen gekennzeichnet sind,
- (c) die Vielzahl von Umständen, unter denen ein Konflikt auftreten kann, es unmöglich macht, im Voraus geeignete Funkfrequenzen für die Kommunikation auszuwählen,
- (d) die Funkfrequenzen, die für die Übermittlung von Informationen in Bezug auf die Identifizierung und Bewegung von Krankentransportmitteln verwendet werden sollen, allen Parteien bekannt gemacht werden müssen, die möglicherweise Krankentransportmittel verwenden,

wird zur Kenntnis genommen:

- (a) Empfehlung Nr. 2 der Bevollmächtigtenkonferenz der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), 1973, in Bezug auf die Verwendung von Funkkommunikation zur Ankündigung und Identifizierung von Lazarettschiffen und Sanitätsflugzeugen, die durch die Genfer Konventionen von 1949 geschützt sind,
- (b) Empfehlung Nr. Mar2-17 der World Maritime Administrative Radio Conference der Internationalen Fernmeldeunion, Genf, 1974, in Bezug auf die Verwendung von Funkkommunikation zur Markierung, Identifizierung, Ortung und Kommunikation mit Transportmitteln, die unter den Genfer Konventionen geschützt sind, das Übereinkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Kriegsopfern und alle zusätzlichen Instrumente dieser Übereinkommen sowie zur Gewährleistung der Sicherheit von Schiffen und Luftfahrzeugen von Staaten, die nicht Vertragsparteien eines bewaffneten Konflikts sind;
- (c) das Memorandum des International Frequency Registration Board (IFRB), eines ständigen Organs der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), über die Notwendigkeit einer nationalen Koordinierung in Funkkommunikationsangelegenheiten;

Erkennen an, dass:

- (a)
  - die Bezeichnung und Nutzung von Frequenzen, einschließlich der Nutzung von Notfrequenzen,
  - die Betriebsabläufe im Kommunikationsbereich
  - die Not-, Alarm-, Dringlichkeits- und Sicherheitssignale und
  - die Reihenfolge der Priorität der Kommunikation im Mobilfunkdienstder Vollzugsordnung für den Funkdienst im Anhang zum Internationalen Fernmeldeübereinkommen unterliegen;
- (b) diese Vorschriften nur von einer zuständigen ITU-Weltverwaltungsfunkkonferenz überarbeitet werden dürfen;
- (c) die nächste zuständige Weltverwaltungsfunkkonferenz für 1979 geplant ist und dass die Regierungen etwa ein Jahr vor Eröffnung der Konferenz schriftliche Vorschläge zur Revision der Vollzugsordnung für den Funkdienst einreichen sollten,
  1. und nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass ein spezifischer Punkt in die Tagesordnung der Weltverwaltungsfunkkonferenz 1979 in Genf aufgenommen wurde, der lautet: „2.6 Untersuchung der technischen Aspekte der Verwendung von Funkkommunikation zum Markieren, Identifizieren, Lokalisieren und Kommunizieren mit den Mitteln von Krankentransporten, die durch die Genfer Konventionen von 1949 und alle zusätzlichen Instrumente dieser Konventionen geschützt sind“;
  2. ersucht der Präsident der Konferenz, dieses Dokument allen zu dieser Konferenz eingeladenen Regierungen und Organisationen, zusammen mit den Anlagen, zu übermitteln, die die Anforderungen sowohl für Funkfrequenzen, als auch die Verfahren einer zuständigen Weltverwaltungsfunkkonferenz für die internationale Anerkennung eines angemessenen Prioritätssignals die erfüllt werden müssen, darstellen;
  3. für die internationale Anerkennung eines angemessenen Prioritätssignals;
  4. werden die zu dieser Konferenz eingeladenen Regierungen nachdrücklich



aufgefordert, dringend die geeigneten Vorbereitungen für die 1979 abzuhaltende Weltverwaltungsfunkskonferenz zu treffen, damit die lebenswichtigen Erfordernisse der Kommunikation für geschützte Sanitätstransporte in bewaffneten Konflikten angemessen in der Vollzugsordnung für den Funkdienst vorgesehen werden können.

Vierundfünfzigste Plenarsitzung – 7. Juni 1977

## **Beschluss 20: SCHUTZ VON KULTURGÜTERN**

Die „Diplomatische Konferenz zur Bekräftigung und Entwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anzuwendenden humanitären Rechtes, Genf, 1974 – 1977“,

Begrüßt die Annahme von Artikel 53 über den Schutz von Kulturgütern und Kultstätten im Sinne des genannten Artikels des „Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte ( Protokoll I)“,

In Anerkennung dessen, dass das am 14. Mai 1954 in Den Haag unterzeichnete „Übereinkommen zum Schutz von Kulturgut im Falle eines bewaffneten Konflikts“ und sein Zusatzprotokoll ein Instrument von überragender Bedeutung für den internationalen Schutz des kulturellen Erbes der gesamten Menschheit vor den Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts darstellt und dass die Anwendung dieses Übereinkommens in keiner Weise durch die Annahme des im vorstehenden Absatz genannten Artikels beeinträchtigt wird,

werden die Staaten, die dies noch nicht getan haben, nachdrücklich aufgefordert, Vertragsparteien des oben genannten Übereinkommens zu werden.

Fünfundfünfzigste Plenarsitzung – 7. Juni 1977

## **Beschluss 21: VERBREITUNG VON WISSEN ÜBER DAS IN BEWAFFNETEN KONFLIKTEN ANWENDBARE HUMANITÄRE VÖLKERRECHT**

Die „Diplomatische Konferenz zur Bekräftigung und Entwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anzuwendenden humanitären Rechtes, Genf, 1974 – 1977“,

überzeugt, dass solide Kenntnisse des humanitären Völkerrechts ein wesentlicher Faktor für seine wirksame Anwendung sind,

in der Zuversicht, dass eine weit verbreitete Kenntnis dieses Gesetzes zur Förderung humanitärer Ideale und eines Geistes des Friedens unter den Nationen beitragen wird,

1. werden die Hohen Vertragsparteien daran erinnert, dass sie sich im Rahmen der vier Genfer Abkommen von 1949 verpflichtet haben, die Kenntnis dieser Abkommen so weit wie möglich zu verbreiten, und dass die von der Konferenz angenommenen Protokolle diese Verpflichtung bekräftigen und erweitern;
2. werden die Unterzeichnerstaaten gebeten, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Kenntnisse über das in bewaffneten Konflikten anwendbare humanitäre Völkerrecht und die grundlegenden Prinzipien, auf denen dieses Recht beruht, wirksam verbreitet werden, insbesondere durch:

(a) Ermutigung der betroffenen Behörden, erforderlichenfalls mit Unterstützung und



- Beratung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz Vorkehrungen zur Vermittlung des humanitären Völkerrechts zu planen und umzusetzen, insbesondere für die Streitkräfte und die zuständigen Verwaltungsbehörden, in einer den nationalen Gegebenheiten angepassten Weise;
- (b) die Ausbildung geeigneter Personen in Friedenszeiten, zur Lehre des humanitären Völkerrechts und zur Erleichterung seiner Anwendung in Übereinstimmung mit den Artikeln 6 und 82 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) durchzuführen;
  - (c) die Empfehlung, dass die zuständigen Behörden die Lehre des humanitären Völkerrechts an Universitäten (Fakultäten für Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft, Medizin usw.) intensivieren;
  - (d) den Bildungsbehörden die Einführung von Kursen über die Grundsätze des humanitären Völkerrechts in Sekundarschulen und ähnlichen Schulen zu empfehlen;
3. werden die nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes, des Roten Halbmondes und des Roten Löwen und der Sonne nachdrücklich aufgefordert, ihre Dienste den Behörden in ihren eigenen Ländern im Hinblick auf die wirksame Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht anzubieten;
4. wird das Internationale Komitee vom Roten Kreuz eingeladen, sich aktiv an den Bemühungen zu beteiligen, Kenntnisse über das humanitäre Völkerrecht zu verbreiten, unter anderem durch:
- (a) die Veröffentlichung von Materialien, die beim Unterrichten des humanitären Völkerrechts helfen und der Verbreitung geeigneter Informationen für die Verbreitung der Genfer Konventionen und der Protokolle,
  - (b) auf eigene Initiative oder auf Ersuchen von Regierungen oder nationalen Gesellschaften Seminare und Kurse zum humanitären Völkerrecht zu organisieren und zu diesem Zweck mit Staaten und geeigneten Institutionen zusammenzuarbeiten.

Fünfundfünfzigste Plenarsitzung – 7. Juni 1977

## Beschluss 22: FOLGEMASSNAHMEN IN BEZUG AUF DAS VERBOT ODER DIE EINSCHRÄNKUNG DES EINSATZES BESTIMMTER KONVENTIONELLER WAFFEN

Die „Diplomatische Konferenz zur Bekräftigung und Entwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anzuwendenden humanitären Rechtes, Genf, 1974 – 1977“,

Nachdem die Konferenz 1974, 1975, 1976 und 1977 zu vier Tagungen in Genf zusammengetreten ist und neue humanitäre Regeln in Bezug auf bewaffnete Konflikte und Methoden und Mittel der Kriegsführung angenommen hat,

In der Überzeugung, dass das Leid der Zivilbevölkerung und der Kombattanten erheblich verringert werden könnte, wenn Vereinbarungen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen aus humanitären Gründen erzielt werden könnten, einschließlich solcher, die als übermäßig schädlich oder mit willkürlicher Wirkung angesehen werden könnten,

Unter Hinweis darauf, dass die Frage der Verbote oder Beschränkungen des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen aus humanitären Gründen im Ad-hoc-Ausschuss für konventionelle Waffen der Konferenz unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz 1974 in Luzern und 1976 in Lugano auf allen seinen vier Tagungen und auf den abgehaltenen Konferenzen der Regierungsexperten Gegenstand eingehender Diskussionen war,

in diesem Zusammenhang unter dem Hinweis auf die Diskussionen und einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, sowie Appelle mehrerer Staats- und Regierungschefs,

ergibt sich aus diesen Diskussionen, dass Einigkeit darüber besteht, dass es wünschenswert ist, den Einsatz konventioneller Waffen zu verbieten, deren Hauptwirkung darin besteht, durch Fragmente, die durch Röntgenstrahlen nicht erkennbar sind, Verletzungen zu verursachen und dass es in Bezug auf Landminen und Sprengfallen weitreichende Übereinstimmungen gibt,

Nachdem wir uns auch darum bemüht haben, die abweichenden Ansichten darüber, ob es wünschenswert ist, den Einsatz von Brandwaffen, einschließlich Napalm, zu verbieten oder einzuschränken, weiter einzugrenzen,

nachdem auch die Auswirkungen des Einsatzes anderer konventioneller Waffen, wie kleinkalibriger Projektilen und bestimmten Spreng- und Splitterwaffen, geprüft und mit der Prüfung der Möglichkeit begonnen wurde, den Einsatz solcher Waffen zu verbieten oder einzuschränken,

in der Erkenntnis, dass es wichtig ist, diese Arbeit fortzusetzen und mit der aus offensichtlichen humanitären Erwägungen gebotenen Dringlichkeit fortzusetzen,

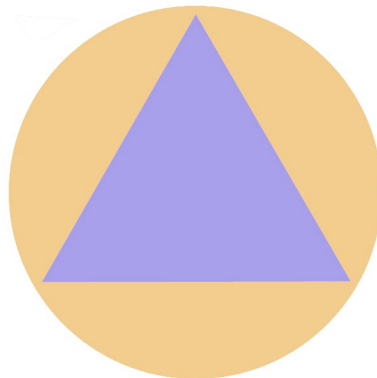
in der Überzeugung, dass die weitere Arbeit sowohl auf den bisher ermittelten Bereichen der Gemeinsamkeiten aufbaut, als auch die Suche nach weiteren Bereichen der Übereinstimmung umfasst und in jedem Fall eine möglichst breite Übereinstimmung anstreben sollte,

1. wird beschlossen, den Bericht des Ad-hoc-Ausschusses und die in diesem Ausschuss unterbreiteten Vorschläge den auf der Konferenz vertretenen Regierungen der Staaten und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zu übermitteln;
2. wird um ernsthafte und frühzeitige Prüfung dieser Dokumente und der Berichte der Regierungsexpertenkonferenzen von Luzern und Lugano ersucht;
3. wird empfohlen, dass spätestens 1979 eine Regierungskonferenz einberufen werden sollte, um Folgendes zu erreichen:
  - (a) Vereinbarungen über Verbote oder Beschränkungen des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, einschließlich solcher, die als übermäßig schädlich angesehen werden können oder willkürliche Auswirkungen haben, unter Berücksichtigung humanitärer und militärischer Erwägungen; und
  - (b) Vereinbarung über einen Mechanismus zur Überprüfung solcher Vereinbarungen und zur Prüfung von Vorschlägen für weitere derartige Vereinbarungen;
4. wird nachdrücklich aufgefordert, dass vor der Behandlung dieser Frage auf der zweiunddreißigsten Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen Konsultationen aufgenommen werden, um eine Einigung über die Schritte zu erzielen, die zur Vorbereitung der Konferenz zu unternehmen sind;
5. wird empfohlen, zu diesem Zweck im September/Oktober 1977 eine beratende Sitzung aller interessierten Regierungen einzuberufen;

6. wird ferner empfohlen, dass die an diesen Konsultationen teilnehmenden Staaten unter anderem die Einsetzung eines Vorbereitungsausschusses erwägen sollten, der bestrebt ist, die bestmögliche Grundlage für die Erzielung von Vereinbarungen auf der Konferenz zu schaffen, wie sie in dieser Resolution vorgesehen sind;
7. bittet die Generalversammlung der Vereinten Nationen, auf ihrer zweiunddreißigsten Tagung im Lichte der Ergebnisse der gemäß Absatz 4 dieser Resolution durchgeführten Konsultationen, alle weiteren Maßnahmen zu treffen, die für die Abhaltung der Konferenz 1979 erforderlich sein könnten.

Siebenundfünfzigste Plenarsitzung – 9. Juni 1977

– Ende der Übersetzung –



## 5. - 60 Jahre Genfer Konventionen und die kommenden Jahrzehnte

Übersetzt aus dem Englischen und Französischen ins Deutsche von der „GAIA-Zivilschutzakademie“.

**Originalquelle:**

[https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/Voelkerrecht/Konferenzpapier-60-Jahre-Genfer-Konventionen\\_en.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/Voelkerrecht/Konferenzpapier-60-Jahre-Genfer-Konventionen_en.pdf)

Herausgeber des Originaldokumentes:

Ausgabe Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Direktion für Völkerrecht

3003 Bern

[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

1202 Genf – [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

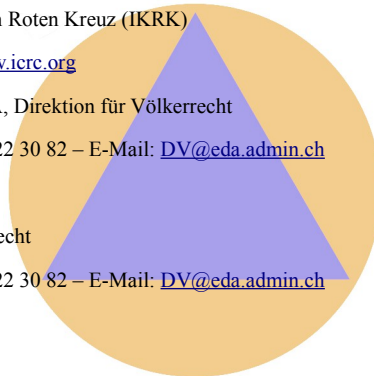
Fachkontakt EDA, Direktion für Völkerrecht

Tel.: +41 (0)31 322 30 82 – E-Mail: [DV@eda.admin.ch](mailto:DV@eda.admin.ch)

Orden Direktion für Völkerrecht

Tel.: +41 (0)31 322 30 82 – E-Mail: [DV@eda.admin.ch](mailto:DV@eda.admin.ch)

Bern, 2010



## Einführung

Die Schweiz nimmt den 60. Jahrestag der Genfer Konventionen im Jahr 2009 zum Anlass, die Achtung des humanitären Völkerrechtes (HVR) zu stärken und zu erhöhen, um den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte zu verbessern. Zu diesem Zweck organisierte sie gemeinsam mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) eine Expertenkonferenz mit dem Titel «60 Jahre Genfer Konventionen und die kommenden Jahrzehnte». Sie fand am 9. und 10. November 2009 im International Conference Centre Geneva (ICCG) statt. Diese Konferenz war eine einzigartige Gelegenheit für Anwälte, Militärexperten, Diplomaten, Experten verschiedener internationaler und regionaler Organisationen, Akademiker und die Zivilgesellschaften aus den 194 Hohen Vertragsparteien der Genfer Konventionen, die Zukunft des humanitären Völkerrechtes zu diskutieren.

Der Zweck der Konferenz bestand darin, die rechtlichen Probleme zu erörtern, die künftige Herausforderungen des humanitären Völkerrechtes für die internationale Gemeinschaft darstellen könnten. Die Konferenz konzentrierte sich auf vier Hauptthemen:

- Neue Bedrohungen
- Neue Akteure,
- Neue Mittel und Methoden der Kriegsführung,
- Die Anpassung bestehender Instrumente zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes an aktuelle Realitäten und Herausforderungen.

Um die vier Themen zukunftsweisend und interdisziplinär anzugehen, gaben Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Disziplinen ihre Einblicke zu bestimmten, im Vorfeld der Konferenz definierten Fragestellungen.

Zu jedem dieser Themen wurden parallel Workshops abgehalten und Expertengremien aus verschiedenen Disziplinen erleichterten die Diskussion mit den Teilnehmern. Die Berichterstatter stellten dann am Ende der Konferenz die Ergebnisse der Workshop-Diskussionen vor.

Diese Broschüre fasst die Hintergrundpapiere zusammen, auf denen die Diskussionen basierten, die Reden bei der Eröffnung der Konferenz, die Präsentationen der meisten Diskussionsteilnehmer und eine Zusammenfassung der Diskussionen in den vier Workshops. Er enthält auch die allgemeinen Schlussfolgerungen des Konferenzvorsitzes.

Die Identität und die Zugehörigkeit der Redner auf der Konferenz werden erwähnt. Die während der Workshop-Diskussionen vorgebrachten und am Ende zusammengefassten Standpunkte der englischen Version werden jedoch keiner Person oder keinem Land zugeordnet.

Angesichts ihrer humanitären Tradition und als Depositarstaat der Genfer Konventionen engagiert sich die Schweiz weiterhin für die Bekämpfung des verderblichen Phänomens bewaffneter Konflikte.

## Neue Bedrohungen

### Hintergrundpapier für Workshop A

Jüngste und zukünftige wirtschaftliche, soziale, ökologische und technologische Trends können unter anderem zu Spannungen und zum Einsatz von Gewalt führen. Einige dieser Spannungen könnten in den kommenden Jahrzehnten sogar zu neuen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit führen. Für die Zwecke dieses Workshops wird der Begriff „neue Bedrohungen“ so verstanden, dass er sowohl bestehende Bedrohungen abdeckt, die sich in den nächsten Jahrzehnten verstärken können, sowie neue Bedrohungen, die während dieser Zeit auftreten können. Während alle neuen Bedrohungen schwerwiegende humanitäre Folgen haben können, konzentriert sich dieser Workshop auf solche, die zu kollektiver Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte, führen können.

Der Workshop wird versuchen, die neuen Bedrohungen und die Art der Gewalt zu identifizieren, die diese Bedrohungen hervorrufen können. Bei der Analyse der zukünftig zu erwartenden Gewalt werden die Teilnehmer auch diskutieren, ob das Völkerrecht – insbesondere das Humanitäre Völkerrecht (HVR) – in der Folge angepasst werden sollte. Schließlich werden die Teilnehmer auch die Maßnahmen bewerten, die ergriffen werden könnten, um sich auf die Folgen dieser neuen Bedrohungen vorzubereiten und mögliche Präventiv- und Abhilfemaßnahmen ermitteln, die ergriffen werden können.

### Thema 1: Neue Bedrohungen für Frieden und Sicherheit verstehen

Unter Thema 1 sollen die Teilnehmer neue Bedrohungen für Frieden und Sicherheit untersuchen. Die Schlüsselfrage wird darin bestehen, die Phänomene zu identifizieren, die Einzelpersonen oder Gruppen veranlassen können, auf bewaffnete Gewalt zurückzugreifen. Einige Beispiele für solche Phänomene werden im Folgenden beschrieben, darunter Bevölkerungsentwicklung und Urbanisierung, die Verknappung natürlicher Ressourcen und die wachsende Ungleichheit in der Verteilung des Reichtums, ökologische Risiken, gescheiterte Staaten und transnationale Aktivitäten „terroristischer“ oder krimineller Gruppen. Die Teilnehmer sollten diskutieren, inwieweit diese Phänomene heute und in Zukunft eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit darstellen. Die Teilnehmer sollten auch die möglichen Wechselwirkungen zwischen diesen verschiedenen Bedrohungen untersuchen.

Das Bevölkerungswachstum schafft neue Belastungen und Anforderungen an eine Gesellschaft. Einigen demografischen Prognosen zufolge, wird die Weltbevölkerung – heute auf 6,8 Milliarden geschätzt – im Jahr 2050 um 50 % gewachsen sein. Wenn zusätzliche, erschwerende Faktoren – wie zunehmende wirtschaftliche und soziale Ungleichheit, sich verschlechternde Umweltbedingungen und die Erschöpfung natürlicher Ressourcen – hinzukommen, können diese neuen Forderungen unerfüllt bleiben, was die Wahrscheinlichkeit sozialer Verwerfungen, bewaffneter Konflikte und anderer Formen von Gewalt erhöht.

In diesem Zusammenhang kann auch die Urbanisierung eine potenziell wachsende Bedrohung darstellen. Mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in Städten: Wenn der Urbanisierung nicht die Schaffung adäquater Strukturen folgt (und/oder obsoletere Strukturen nicht angepasst werden), kann der ungedeckte Bedarf an Wasser, sanitären Einrichtungen und Strom zu erhöhten Spannungen führen innerhalb von Gemeinschaften und eskalieren in einigen Fällen zu bewaffneter Gewalt.

Der Kampf um Lebensgrundlagen und andere Ressourcen war schon immer einer der Gründe, Krieg

zu führen. Einige wichtige Vorräte, z.B. Öl, Gas und Mineralien werden knapper und teurer, während schnell wachsende Volkswirtschaften immer mehr Energie und andere Ressourcen benötigen, um ihr Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. Diese Trends führen bereits zu einem erbitterten Wettlauf um natürliche Ressourcen und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies zu einer potenziellen bewaffneten Konfrontation führen könnte. In vielen Ländern, in denen Standorte bis zur Erschöpfung ausgebeutet werden, hat der Zugang zu Bodenschätzen und Ölressourcen bereits zu bewaffneter Gewalt geführt.

In ähnlicher Weise wird die Verknappung der Wasserressourcen in einigen Regionen bereits als ein wesentlicher Faktor für die Gestaltung der regionalen zwischenstaatlichen Beziehungen wahrgenommen. Wenn Länder grenzüberschreitende Ressourcen teilen, kann Wasserknappheit bestehende Spannungen verschärfen und Menschen zur Migration zwingen. Spannungen zwischen Staaten, die sich Wasserläufe teilen, können eskalieren und können – ohne angemessenes Management – zu bewaffneten Konflikten führen. Gewalt um Wasser und andere Ressourcen kann auch innerhalb von Ländern, auf nicht internationaler Ebene, zwischen verschiedenen Gemeinschaften oder über Regionen hinweg auftreten.

Darüber hinaus fallen wirtschaftliche Unterschiede manchmal mit anderen Gruppenmerkmalen wie nationaler, religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit zusammen, was das Risiko einer Polarisierung der Gesellschaft in rivalisierende Gruppen erhöht. Dies wiederum erhöht das Risiko einer gewalttätigen Auseinandersetzung. Wenn solche rivalisierenden Gruppen sich gegenseitig als Bedrohung wahrnehmen, können Hassgefühle zementiert werden und somit das friedliche Zusammenleben dieser Gruppen beeinträchtigen.

Die globale Erwärmung könnte ein weiteres Beispiel für eine neue Bedrohung von Frieden und Sicherheit sein. Tatsächlich könnte die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen (z. B. Dürre, Wirbelstürme und Überschwemmungen) eine potenzielle Bedrohung darstellen. Einige Experten sehen Szenarien voraus, in denen ein Land teilweise oder vollständig überschwemmt wird, was dazu führt, dass seine Bewohner in Nachbarländer fliehen, die nicht willens oder nicht in der Lage sind, die humanitäre Krise zu bewältigen. Könnte eine solche Situation zu bewaffneter Gewalt führen?

Als potenziell wachsende Bedrohung für Frieden und Sicherheit können auch „Failed States“ genannt werden. Die Existenz von Staaten, die in der Lage sind, Recht und Ordnung innerhalb ihrer Grenzen durchzusetzen, ist von wesentlicher Bedeutung, um die Achtung der staatlichen Souveränität zu gewährleisten und gleichzeitig die Staaten für Handlungen verantwortlich zu machen, die auf ihrem Hoheitsgebiet oder von ihrem Hoheitsgebiet aus begangen werden. Das Versäumnis von Staaten, ihr Hoheitsgebiet zu kontrollieren, kann auch zu unfreiwilliger Bevölkerungsbewegung, Vertreibung von Personen und Flüchtlingen führen. Wenn ein Staat mit dem Zusammenbruch seiner sozialen, wirtschaftlichen und Durchsetzungsstrukturen konfrontiert ist, wodurch er unfähig wird, die Rechtsstaatlichkeit in seinem Zuständigkeitsbereich zu gewährleisten, kann diese Situation zu einer Bedrohung für Drittstaaten werden, die sich durch die dort herrschende Unsicherheit und Straflosigkeit bedroht fühlen können.

Transnationale „terroristische“ Gruppen werden wahrscheinlich eine große Bedrohung für Frieden und Sicherheit bleiben. Heutzutage wird Gewalt jedoch in einigen Ländern von kriminellen Gruppen verursacht, die an Drogen- und Menschenhandel, Schusswaffenschmuggel, Piraterie und/oder anderen kriminellen Aktivitäten beteiligt sind. Diese Gruppen können ein äußerst ausgeklügeltes Organisationsniveau, einen grenzüberschreitenden Aktionsradius haben und können bedeutende Waffenarsenale besitzen und sogar über militärähnliche Ausbildung und Fähigkeiten verfügen.

Schließlich ist die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als anhaltende Bedrohung für



Frieden und Sicherheit zu nennen. Zusätzlich zu den bestehenden, möglicherweise zunehmenden Spannungen zwischen den Staaten in dieser Frage, gibt der Erwerb solcher Waffen durch bewaffnete Gruppen der internationalen Gemeinschaft zunehmend Anlass zur Sorge. In den letzten Jahren wurden Szenarien, in denen nichtstaatliche bewaffnete Gruppen und möglicherweise transnationale „terroristische“ Gruppen solche Waffen erwerben, als möglich erwähnt. Sollten solche Szenarien Wirklichkeit werden, hätten sie erhebliche Auswirkungen auf den Weltfrieden und die Sicherheit sowie auf die Einhaltung und Achtung des humanitären Völkerrechts.

- Welchen Bedrohungen für Frieden und Sicherheit wird die Welt in den nächsten Jahrzehnten ausgesetzt sein? Könnten die bestehenden und möglichen zukünftigen Bedrohungen bestehende bewaffnete Konflikte anheizen und wenn ja, in welchem Ausmaß? Welche anderen Faktoren können diese neuen Bedrohungen in bewaffnete Konflikte oder andere Formen der Gewalt verwandeln?
- Führen die Bedrohungen im Zusammenhang mit Klima- und anderen Umweltveränderungen möglicherweise zu neuen Arten von Konflikten? Könnten Klima- und andere Umweltveränderungen die identifizierten bestehenden und möglichen zukünftigen Bedrohungen verschärfen?
- Würde eine der anderen identifizierten Bedrohungen zu neuen Arten von Konflikten führen?
- Welche Verbindungen, wenn überhaupt, können zwischen diesen neuen Bedrohungen identifiziert werden? Inwieweit werden sich diese Bedrohungen gegenseitig verstärken? Inwieweit wird die Kombination dieser Bedrohungen das Risiko eines bewaffneten Konflikts erhöhen?

## **Thema 2: Identifizierung zukünftiger Formen bewaffneter Gewalt und deren rechtliche Regulierung**

Die Teilnehmer werden die verschiedenen Formen kollektiver Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte, analysieren, die sich aus den unter Thema 1 ins Auge gefassten neuen Bedrohungen ergeben können. Sie werden auch diskutieren, ob die derzeitige Struktur des Völkerrechtes – insbesondere des humanitären Völkerrechtes – der modernen Realität bewaffneter Konflikte angemessen entspricht und schließlich, wie der rechtliche Rahmen entwickelt werden kann, um die Entwicklung kollektiver Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte, besser zu verstehen.

Die sich entwickelnde Natur kollektiver Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte und die wechselnden Bündnisse zwischen beteiligten Einzelpersonen oder Gruppen können die Frage aufwerfen, wer sich direkt an Feindseligkeiten beteiligt. HVR basiert auf der Unterscheidung zwischen Personen, die direkt an Feindseligkeiten teilnehmen und daher legitime militärische Ziele darstellen und Zivilpersonen, die nicht direkt teilnehmen und daher vor direkten Angriffen geschützt sind. In der Praxis scheint es jedoch zunehmend schwieriger zu sein, Mitglieder bewaffneter Rebellengruppen von bloßen kriminellen Banden oder Piraten zu unterscheiden. Wird sich dieser Trend auf die traditionellen „Kategorien“ von Personen im HVR auswirken und wenn ja, wie? Welche Risiken birgt eine starre „Kategorisierung“ von Personen oder bewaffneten Gruppen, die an Feindseligkeiten beteiligt sind?

Prognosen zu künftigen Formen bewaffneter Gewalt werden dann im Lichte der derzeitigen Struktur des humanitären Völkerrechtes und seines Anwendungsbereiches betrachtet. Das humanitäre Völkerrecht gilt nur für Situationen bewaffneter Gewalt, die als „bewaffneter Konflikt“ eingestuft werden, unabhängig davon, ob es sich um internationale (d. h. zwischenstaatliche) oder nicht



internationale (d. h. Beteiligung einer nichtstaatlichen bewaffneten Gruppe) handelt. Sie gilt jedoch nicht für Situationen interner Unruhen und Spannungen wie Unruhen, vereinzelte und sporadische Gewaltakte, die nicht das Niveau eines bewaffneten Konflikts erreichen. Der Workshop sollte daher bewerten, ob künftige Situationen bewaffneter Gewalt, die sich aus den identifizierten neuen Bedrohungen ergeben, im Allgemeinen über oder unter der derzeitigen Anwendungsschwelle des humanitären Völkerrechtes liegen werden. Im Lichte dieser Bewertung wird der Workshop die möglichen Auswirkungen auf das humanitäre Völkerrecht untersuchen und überlegen, ob und wie das Völkerrecht infolgedessen angepasst werden sollte.

Darüber hinaus unterscheidet das aktuelle humanitäre Völkerrecht zwischen Normen, die auf internationale und nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbar sind. Der Workshop wird untersuchen, ob diese derzeitige Struktur des humanitären Völkerrechtes zukünftige Bedrohungen und Arten bewaffneter Konflikte angemessen umfasst. Mit anderen Worten, wird die grundlegende Unterscheidung zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten noch relevant sein? Sollte die Realität, dass die meisten der heutigen bewaffneten Konflikte nicht internationaler Natur sind, besser im humanitären Völkerrecht widerspiegelt werden und wenn ja, wie?

Angesichts der heutigen Vielfalt nicht internationaler bewaffneter Konflikte, die von „traditionellen“ Bürgerkriegen bis hin zu Konflikten reichen, die auf andere Staaten übergreifen und Konflikten, an denen ein breites Spektrum von Parteien beteiligt ist, wird dieser Workshop darüber hinaus untersuchen, ob verschiedene Arten von nicht internationalen bewaffneten Konflikten andere Regeln erfordern. Es wird untersucht, ob und wie das humanitäre Völkerrecht diese unterschiedlichen Sachverhalte berücksichtigen sollte.

- Welche Arten bewaffneter Gewalt werden in den nächsten Jahrzehnten höchstwahrscheinlich aus den neuen Bedrohungen für Frieden und Sicherheit resultieren?
- Werden künftige Manifestationen bewaffneter Gewalt meist über oder unter der derzeitigen Anwendungsschwelle des humanitären Völkerrechtes liegen? Falls sie allgemein als über der Anwendungsschwelle liegend angesehen werden, was könnten die Auswirkungen auf das geltende humanitäre Völkerrecht und internationales Recht sein? Was ist, wenn die Situationen allgemein unter dem aktuellen Schwellenwert liegen?
- Wird die derzeitige Dichotomie im humanitären Völkerrecht zwischen der Regulierung internationaler und nicht-internationaler bewaffneter Konflikte in den nächsten Jahrzehnten so relevant bleiben? Welche Auswirkungen könnte dies gegebenenfalls auf die Zukunft des humanitären Völkerrechtes haben?
- Welche Auswirkungen, wenn überhaupt, könnte die Existenz verschiedener Arten von nicht internationalen bewaffneten Konflikten auf ihre Regulierung haben?

## **Thema 3: Suche nach geeigneten Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen**

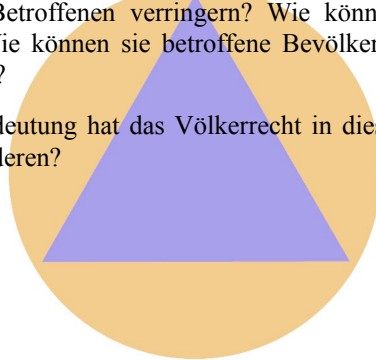
Unter Thema 3 werden die Teilnehmer des Workshops die Fragen erörtern, die sich Staaten, internationale Organisationen, sowie humanitäre und Entwicklungsorganisationen und -agenturen angesichts dieser neuen Bedrohungen und daraus resultierender bewaffneter Gewalt stellen müssen. Es wird untersucht, wie sie sich auf die damit verbundenen Folgen vorbereiten und mögliche Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen identifizieren können.

Der Workshop wird auch prüfen, wie die verschiedenen Akteure die Anfälligkeit der am stärksten

bedrohten Gemeinschaften verringern und deren Bewältigungsmechanismen stärken könnten. Darüber hinaus wird geprüft, wie diese Akteure das Gewaltrisiko verringern können. Die Diskussion wird sich darauf konzentrieren, wie in diesen Fragen effektiv zusammengearbeitet werden kann und die von bewaffneter Gewalt Betroffenen in die Suche nach Lösungen einbeziehen.

Schließlich wird dieser Workshop die Rolle des Völkerrechtes bei der Suche nach geeigneten Präventiv- und Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit neuen Bedrohungen und zukünftigen Formen von Gewalt untersuchen. In Anbetracht der heutigen Herausforderungen für die Wirksamkeit des Rechts bei der Begrenzung bewaffneter Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte, werden die Teilnehmer die Rolle und Bedeutung des Völkerrechtes im Allgemeinen und des humanitären Völkerrechtes im Besonderen bei der Suche nach geeigneten Präventiv- und Abhilfemaßnahmen betrachten.

- Wie können sich Staaten, internationale Organisationen, humanitäre und Entwicklungsorganisationen und -agenturen darauf vorbereiten, den Bedürfnissen der Menschen gerecht zu werden, die von künftigen Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit, insbesondere von kollektiver Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte, betroffen sind?
- Wie können Staaten, internationale Organisationen, humanitäre und Entwicklungsorganisationen und -agenturen sowie nichtstaatliche bewaffnete Gruppen die Verwundbarkeit der Betroffenen verringern? Wie können sie die Risiken bewaffneter Gewalt verringern? Wie können sie betroffene Bevölkerungsgruppen in die Suche nach Lösungen einbeziehen?
- Welche Rolle und Bedeutung hat das Völkerrecht in dieser Hinsicht und das humanitäre Völkerrecht im Besonderen?



## Neue Akteure

### Hintergrundpapier für Workshop B

Seit der Verabschiedung der UN-Charta im Jahr 1945 und der Genfer Konventionen im Jahr 1949 wurde der staatszentrierte Charakter des internationalen Rechtssystems zunehmend durch das Auftreten neuer Akteure, insbesondere nichtstaatlicher Akteure, in Frage gestellt. Dieser Prozess setzt sich fort und beeinflusst die Auslegung und Umsetzung vieler Bereiche des Völkerrechts, einschließlich des humanitären Völkerrechtes (IHL).

5

Die Bandbreite neuer Akteure, deren Aktionen auf internationaler Ebene Wirkung zeigen, ist groß. Für die Zwecke dieses Workshops wird der Begriff „neue Akteure“ so verstanden, dass er das gesamte Spektrum solcher Akteure, hauptsächlich nichtstaatlicher Akteure, umfasst. Obwohl die meisten dieser Akteure (z. B. organisierte bewaffnete Gruppen) schon seit geraumer Zeit präsent sind, haben sie einige der traditionelleren Annahmen, auf denen das internationale Rechtssystem basiert, in Frage gestellt – und werden dies auch weiterhin tun. Der Workshop wird sich insbesondere auf jene neuen Akteure konzentrieren, die voraussichtlich zunehmend – direkt oder indirekt – in bewaffnete Konflikte verwickelt werden. So haben einige der nachstehend kurz untersuchten Akteure einen Einfluss auf bewaffnete Konflikte, sind jedoch nicht dazu bestimmt, direkt an der tatsächlichen Durchführung von Feindseligkeiten teilzunehmen, während die Rolle anderer unter bestimmten Umständen darin bestehen kann, Waffen zu tragen und einzusetzen. Das Aufkommen neuer Akteure in Bezug auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe wird nicht diskutiert, da dies nicht Gegenstand des Workshops ist.

### Thema 1: Neue Akteure im Bereich bewaffneter Konflikte: Wer sind sie?

Die Identifizierung neuer Akteure ist der erste Schritt, der unternommen werden muss, um die Auswirkungen ihres Auftretens richtig zu verfolgen und zu bewerten und abzuschätzen, wo möglicherweise Anpassungen vorgenommen werden müssen, um sie in den Rahmen des humanitären Völkerrechtes einzufügen. Bestimmte organisierte bewaffnete Gruppen sowie private Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs) – wenn auch recht unterschiedlich – sind die offensichtlichsten Beispiele für nichtstaatliche Akteure, die direkt in bewaffnete Konflikte verwickelt werden können. Transnationale Unternehmen sowie die Medien sind Beispiele für neue Akteure, die nicht dazu bestimmt sind, an Feindseligkeiten teilzunehmen, deren Aktivitäten jedoch zweifellos indirekte Auswirkungen auf bewaffnete Konfliktsituationen haben. Ein weiteres Beispiel ist das breite Spektrum transnationaler krimineller Organisationen, die versuchen, Vorteile aus Situationen bewaffneter Konflikte zu ziehen, ohne unbedingt direkt daran beteiligt zu sein.

Das Spektrum unterschiedlicher Akteure, die unter dem Begriff der organisierten bewaffneten Gruppen, der wohl wichtigsten Kategorie im Kontext bewaffneter Konflikte, subsumiert werden können, ist äußerst breit. Organisierte bewaffnete Gruppen umfassen eine Reihe von Identitäten, Motivationen und unterschiedlichen Bereitschafts- und Fähigkeitsgraden, das humanitäre Völkerrecht und andere internationale Rechtsnormen einzuhalten. Einige sind stark zentralisiert und hierarchisch strukturiert und streben nach staatlicher und/oder territorialer Kontrolle, während für andere wirtschaftliche Gewinne die Hauptmotivation sind. Während einige Gruppen in einer begrenzten geografischen Region tätig sind, haben andere ihre Aktivitäten auf die transnationale oder sogar globale Ebene ausgeweitet. Am besorgniserregendsten ist, dass direkte Angriffe auf Zivilisten und die Begehung anderer Gewalttaten gegen Zivilisten und zivile Objekte zur bewussten Strategie bestimmter Gruppen geworden sind, die darauf abzielen, ganze Gesellschaften zu

destabilisieren.

Es ist festzuhalten, dass es aus Sicht organisierter nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen auf rechtlicher Ebene nicht unbedingt viel bringt, sich an die Regeln des humanitären Völkerrechtes zu halten. Die Tatsache, dass bewaffnete Gruppen in der Regel keine Immunität vor innerstaatlicher Strafverfolgung wegen bloßer Teilnahme an Feindseligkeiten genießen – was bedeutet, dass Mitglieder wegen Straftaten nach nationalem Recht vor Gericht gestellt und verurteilt werden können, obwohl ihr Verhalten nicht gegen das humanitäre Völkerrecht verstößt – bleibt ein wichtiger Hemmschuh für eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch solche Gruppen in der Praxis. Bisher haben sich die Staaten im Allgemeinen nicht als kreativ oder visionär erwiesen, um diesen inhärenten Widerspruch zwischen dem humanitären Völkerrecht und innerstaatlichem Recht zu überwinden – ein notwendiger Schritt, wenn bewaffnete Gruppen ermutigt werden sollen, das humanitäre Völkerrecht in nicht internationalen bewaffneten Konflikten zu respektieren.

Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass die Verwischung der Begriffe – und der Rechtsordnungen – zur Regelung von Terror- und Kriegshandlungen den Anreiz einiger bewaffneter Gruppen zur Einhaltung des HVR weiter verringert hat. Während „terroristische Gruppen“ heute stark im Fokus stehen, stellt sich die Frage, ob diese Bezeichnung nicht vorsichtiger verwendet werden sollte, je nachdem, ob das Verhalten einer Gruppe innerhalb oder außerhalb eines bewaffneten Konflikts stattfindet. Sobald die Schwelle eines bewaffneten Konflikts erreicht ist, kann argumentiert werden, dass es wenig Mehrwert bringt, die meisten Gewaltakte gegen Zivilpersonen oder zivile Objekte als „terroristisch“ zu bezeichnen, da solche Akte bereits Kriegsverbrechen im Sinne des humanitären Völkerrechtes darstellen.

Das Phänomen privater Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs) oder besser gesagt ihre Verbreitung ist ein weiteres markantes Merkmal zeitgenössischer bewaffneter Konflikte. Natürlich ist es nichts Neues, sich während des Krieges auf private Unternehmen zu verlassen. Solche Unternehmen und Konzerne haben in vergangenen und gegenwärtigen Kriegen eine Rolle gespielt. In letzter Zeit scheinen die Dienste von PMSCs jedoch von einigen Staaten als unverzichtbar für die Planung und Durchführung von Militäroperationen angesehen zu werden. Die Nachfrage nach PMSCs ist so stark gestiegen, dass es jetzt eine expandierende PMSC-Industrie gibt, die eine immer breitere Palette von Dienstleistungen anbietet, einschließlich der direkten Teilnahme an Feindseligkeiten, falls erforderlich, wobei einige Unternehmen weit über 10.000 Mitarbeiter beschäftigen. Daher können PMSCs in Bezug auf Umfang der bereitgestellten Dienstleistungen als neuer Akteur im Bereich der Bewaffnung betrachtet werden.

Städtische Gewalt ist ein ziemlich neues Merkmal in der heimischen Landschaft bestimmter Länder. Städtische kriminelle Banden sind oft extrem gut organisiert und ihre Fähigkeit, ihre „Sicherheitskräfte“ einzusetzen, um ihr „Revier“ zu erhalten, ist in einigen Fällen außergewöhnlich. Es versteht sich von selbst, dass gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen städtischen Banden und Sicherheitskräften fast immer zu Todesfällen und Verletzungen in der allgemeinen Bevölkerung führen und eine erhebliche Zerstörung von Eigentum in städtischen Gebieten nach sich ziehen. Die rechtliche Einordnung urbaner Gewalt und die Maßnahmen, die zu ihrer Bewältigung ergriffen werden können oder sollten, sind jedoch weniger eindeutig. Soll die Reaktion auf städtische Gewalt nach den Regeln für die Anwendung von Gewalt in Friedenszeiten geplant und durchgeführt werden oder sollte das humanitäre Völkerrecht der anwendbare Rechtsrahmen sein?

Die wiederauflebende Aktivität von Piratengruppen in einigen Teilen der Welt hat auch erhebliche internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen und die Frage nach dem auf Piraterie anwendbaren Rechtssystem aufgeworfen. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die Resolution 1851 des Sicherheitsrates weist auf die mögliche Anwendung des HVR im Zusammenhang mit Operationen zur Bekämpfung der Piraterie im Golf von Aden hin. Die Frage, ob Piratengruppen ein neuer

bewaffneter Akteur im Sinne des humanitären Völkerrechtes sind, ist nicht vollständig geklärt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein besseres Verständnis der verschiedenen oben genannten Akteure und ihrer Eigenschaften eine grundlegende Voraussetzung dafür ist, den Herausforderungen, die ihre Beteiligung an modernen bewaffneten Konflikten mit sich bringt, besser begegnen zu können.

- Welche der oben kurz diskutierten „neuen Akteure“ können als Parteien eines bewaffneten Konflikts bezeichnet werden, wie dieser Begriff im humanitären Völkerrecht verstanden wird? Fallen mir noch andere Schauspieler ein? In welchen Fällen können die Mindestkriterien der Organisation und Intensität der Feindseligkeiten, die zur Feststellung des Vorliegens eines nicht internationalen Konflikts erforderlich sind, als erfüllt angesehen werden?
- Was sind die Konsequenzen, wenn man die meisten bewaffneten Gruppen heutzutage als „Terroristen“ bezeichnet? Wie wirkt sich die Kriminalisierung rechtmäßiger Kriegshandlungen als Terrorakte auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch solche Gruppen aus? Ist die Einstufung einer bewaffneten Gruppe als „Terroristen“ im Wesentlichen eine rechtliche oder politische Bestimmung?
- Sind städtische kriminelle Banden an einem bewaffneten Konflikt beteiligt oder sollten ihre Aktivitäten nach den Regeln der Strafverfolgung behandelt werden? Was ist mit Piraten?
- Wie hat sich das Muster bewaffneter Konflikte durch die Beteiligung neuer Akteure an der Führung von Feindseligkeiten verändert?

## **Thema 2: Wie hat das Auftreten neuer Akteure den rechtlichen Rahmen des humanitären Völkerrechtes beeinflusst?**

Das Auftauchen neuer Akteure auf den Schlachtfeldern des 20. und 21. Jahrhunderts hatte unvermeidliche und offensichtliche Auswirkungen auf die in Zeiten bewaffneter Konflikte geltende Rechtsordnung. In Bezug auf direkte Reaktionen kann man sagen, dass die internationale Gemeinschaft und andere Akteure zwei Arten von Maßnahmen ergriffen haben: Einerseits wurden spezifische rechtliche Regeln entwickelt, um normative Lücken zu schließen. Andererseits gab es Prozesse zur Klärung bestehender rechtlicher Verpflichtungen, insbesondere in Situationen, in denen praktische Herausforderungen rechtliche Antworten auf neue Situationen erforderten.

Die internationale Gemeinschaft reagierte auf die zunehmende Bedeutung organisierter nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen, indem sie Rechtsvorschriften zur Regelung nichtinternationaler bewaffneter Konflikte ausarbeitete und verabschiedete. Tatsächlich ist das humanitäre Völkerrecht der einzige Rechtsrahmen, der nichtstaatliche bewaffnete Gruppen ausdrücklich bindet und sowohl bewaffneten Gruppen als auch dem beteiligten Vertragsstaat (oder den beteiligten Parteien) Verpflichtungen auferlegt. So sieht der Gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 Mindestregeln vor, die von jeder Seite eines nicht internationalen Konflikts unter allen Umständen eingehalten werden müssen. Verstöße gegen die Regeln ziehen unter anderem eine individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit nach sich. Das 1977 verabschiedete Zweite Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen weitete die Verpflichtungen der Vertragsparteien bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten weiter aus und erfüllte die erforderlichen Kriterien. Seit der Verabschiedung dieser Verträge des humanitären Völkerrechtes hat die internationale Rechtsprechung einen wesentlichen Beitrag zur Ausweitung des

Anwendungsbereichs bestimmter Regeln des humanitären Völkerrechtes geleistet und festgestellt, dass sie in jeder Art von bewaffneten Konflikten anwendbar sind. Im Jahr 2005 veröffentlichte das „Internationale Komitee vom Roten Kreuz“ (IKRK) eine Studie zum humanitären Völkergewohnheitsrecht, in der eine Vielzahl von Regeln des humanitären Völkerrechtes identifiziert wurden, die unabhängig von der Art des beteiligten bewaffneten Konflikts, also bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten, eingehalten werden müssen.

Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren mehrere Verfahren zur Klärung des humanitären Völkerrechtes durchgeführt oder sind noch im Gange. Ein gutes Beispiel für das erste ist ein Text, der als Montreux-Dokument bekannt geworden ist und im September 2008 als Ergebnis einer gemeinsamen Initiative der Schweizer Regierung und des IKRK herausgegeben wurde. Der Text artikuliert die relevantesten internationalen rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus bereits bestehenden Regeln ergeben, die für PMSCs während bewaffneter Konflikte gelten. Das Montreux-Dokument räumt damit mit dem vorherrschenden Irrglauben auf, dass private Auftragnehmer in einem Rechtsvakuum tätig sind. Es befasst sich mit wesentlichen rechtlichen Bedenken, wie dem Status des PMSC-Personals gemäß den Genfer Konventionen von 1949, der individuellen Rechenschaftspflicht für Fehlverhalten in verschiedenen Rechtsordnungen und der Pflicht der Behörden, die Handlungen von Unternehmen zu überwachen und auf potenzielles Fehlverhalten zu überprüfen. Das Montreux-Dokument erhebt nicht den Anspruch, neue Regeln zu schaffen, sondern versucht lediglich, auf der Grundlage des bestehenden Völkerrechtes eine Anleitung zu einer Reihe heikler rechtlicher und praktischer Fragen zu geben.

Gleichwohl stehen Staaten und andere Akteure derzeit vor der Frage, ob bisherige und laufende Bemühungen zur Rechtsentwicklung und -klärung ausreichen, um das Verhalten der im ersten Teil dieses Hintergrundpapiers kurz umrissenen Akteurspalette angemessen zu regulieren. Sofern eine bestimmte Art von Gruppe als Partei eines bewaffneten Konflikts bezeichnet werden kann, muss festgestellt werden, ob das bestehende HVR ausreichende Regeln vorschreibt oder ob neue, zusätzliche Regeln als wünschenswert erachtet werden. Am wichtigsten in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob mögliche neue Vorschriften den derzeitigen Schutz des humanitären Völkerrechtes für Personen, die an der Durchführung von Feindseligkeiten beteiligt sind, sowie für diejenigen, die darunter leiden, einschließlich durch Haft, verstärken oder schwächen würden. Es wird vorgebracht, dass jede Anstrengung zur Entwicklung neuer Regeln darauf abzielen muss, bestehende HVR-Standards zumindest beizubehalten, wenn nicht sogar zu verbessern.

Darüber hinaus muss die Frage gestellt werden, ob das Auftreten und die Einbeziehung neuer Akteure indirekte Auswirkungen auf die Anwendung und Auslegung des humanitären Völkerrechtes hatte. Wenn zum Beispiel die Annahme richtig ist, dass die Zunahme neuer Akteure die asymmetrische Natur bestimmter Konflikte vertieft oder andere Konflikte „zivilisiert“ hat, was sind dann, wenn überhaupt, die Auswirkungen auf das humanitäre Völkerrecht?

Schließlich, wenn nichtstaatliche Akteure auf internationaler Ebene immer relevanter werden – was der Fall zu sein scheint – scheint es auch an der Zeit zu prüfen, ob ihre wachsende Bedeutung nicht angemessen im Prozess der Entwicklung des humanitären Völkerrechtes widergespiegelt werden sollte. Es könnte argumentiert werden, dass die Einbeziehung neuer Akteure in die Gesetzgebungsbemühungen zu einem stärkeren Gefühl der Eigenverantwortung führen und somit die Einhaltung der Regeln erleichtern könnte.

- Beeinflusst die Beteiligung neuer Akteure die Art und Weise, wie aktuelle Gewaltsituationen als bewaffnete Konflikte im Sinne des humanitären Völkerrechtes eingestuft werden oder nicht? Hat sich die Einbeziehung neuer Akteure auf die Anwendung und Auslegung bestehender Vorschriften des humanitären Völkerrechtes ausgewirkt? Welche Herausforderungen und Risiken sind damit verbunden?



- Ist das bestehende HVR angemessen, um mit neuen nichtstaatlichen Akteuren umzugehen oder sind weitere Regelungen erforderlich? Wenn ja, sollten neue rechtliche Regeln, Standards oder bewährte Verfahren entwickelt werden, um neuen Akteuren im Rahmen des humanitären Völkerrechtes besser Rechnung zu tragen?
- Ist asymmetrische Kriegsführung ein neues Phänomen? Kann das HVR angepasst werden, um dieser Art der Kriegsführung Rechnung zu tragen, ohne den Schutz zu schwächen, den das HVR derzeit der Zivilbevölkerung und dem zivilen Eigentum bietet?
- Sollen neue Akteure direkt oder indirekt an der Entwicklung und Klärung des humanitären Völkerrechtes beteiligt werden, d. h. an Vertragsverhandlungen oder Klärungsprozessen? Wie prägt die Praxis bewaffneter Gruppen die Schaffung von Völkergewohnheitsrecht

### **Thema 3: Umsetzung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechtes gegenüber neuen Akteuren**

Wie kann eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch nichtstaatliche Akteure in bewaffneten Konflikten sichergestellt werden? Diese Frage fasst eine der größten und hartnäckigsten Herausforderungen für das humanitäre Völkerrecht zusammen. Tatsächlich ist die Ausarbeitung von Gesetzen nur der erste Schritt, um den Schutz derjenigen zu gewährleisten, die sich nicht (oder nicht mehr) direkt an Feindseligkeiten beteiligen; Die eigentliche Herausforderung bestand schon immer darin, die Regeln den gegnerischen Seiten sowie anderen an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Akteuren bekannt zu machen und sicherzustellen, dass sie angewendet werden.

Es ist wichtig zu beachten, dass, wie im ersten Teil dieses Hintergrundpapiers erwähnt, nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, die an einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt sind, derzeit wenig rechtlichen oder praktischen Anreiz haben, sich an das humanitäre Völkerrecht zu halten. Während der Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus in internationalen bewaffneten Konflikten wichtige Vorteile mit sich bringt (der wichtigste davon ist Immunität vor Strafverfolgung wegen rechtmäßiger Kriegshandlungen nach dem innerstaatlichen Recht des festhaltenden Staates), genießen Kämpfer in nicht internationalen bewaffneten Konflikten nicht einmal ein solches Privileg wenn sie das humanitäre Völkerrecht eingehalten haben. Daher bleibt die Entwicklung von Anreizmechanismen für organisierte bewaffnete Gruppen eine ernsthafte Herausforderung im Hinblick auf eine bessere Umsetzung des HVR in nicht internationalen Konflikten

Abgesehen von fehlenden Anreizen zeigt sich auch, dass bei systematischer Missachtung des Rechtes weder rechtliche Instrumente noch politische Argumente durchsetzen können, weil der politische Wille fehlt, sich daran zu halten. Darüber hinaus erfordern die vielen unterschiedlichen Ursachen bewaffneter Konflikte und die Vielfalt der beteiligten Akteure, dass diejenigen, die versuchen, den beteiligten Parteien zu helfen, das Recht besser zu achten, Wissen und Geduld in ihre Aufgabe einbringen müssen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass bestimmte rechtliche Instrumente und politische Argumente dazu beitragen können, die Konfliktparteien zu einer besseren Einhaltung zu bewegen, wenn die erforderlichen Bedingungen vorliegen. Insbesondere in Bezug auf organisierte bewaffnete Gruppen sieht das humanitäre Völkerrecht und die humanitäre Praxis verschiedene Mechanismen vor, die darauf abzielen, die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes zu verbessern und zu fördern. Dazu gehören Sondereinbarungen nach dem Gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen, die Aufnahme des humanitären Völkerrechtes in Verhaltenskodizes bewaffneter Gruppen, einseitige Erklärungen bewaffneter Gruppen oder die Gewährung von Amnestie durch Staaten an Mitglieder bewaffneter Gruppen, die sich direkt daran

beteiligt haben Feindseligkeiten, aber keine Kriegsverbrechen oder andere Verbrechen nach dem Völkerrecht begangen haben.

Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht neuer Akteure in bewaffneten Konflikten lassen sich zwei Frageebenen unterscheiden. Einerseits muss festgestellt werden, ob bestimmte neue Akteure, z.B. Private Militär- und Sicherheitsunternehmen – als Einheiten – direkt für Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zur Rechenschaft gezogen werden können. Andererseits ist zu klären, inwieweit die Doktrin der übergeordneten Verantwortung bei Verstößen von Auftragnehmern zur Anwendung kommen könnte, also ob militärische oder zivile Kommandeure oder andere Verantwortliche von PMSCs für Verstöße strafrechtlich durch das HVR zur Verantwortung gezogen werden können. Würden städtische kriminelle Banden oder Piraten als Parteien eines bewaffneten Konflikts betrachtet, würden sich die gleichen Fragen stellen. In diesem Zusammenhang wäre es interessant zu untersuchen, ob und inwieweit die Arbeit internationaler Strafgerichtshöfe und Tribunale Auswirkungen auf das Verhalten neuer nichtstaatlicher Akteure in bewaffneten Konflikten hatte.

Schließlich bestünde eine weitere herausfordernde Aufgabe darin, festzustellen, welche Instrumente zur Sicherstellung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes möglicherweise verfolgt werden können, um Anreize für die Einhaltung durch verschiedene neue Akteure zu schaffen, die in Zukunft entstehen könnten.

- Kann oder sollte das humanitäre Völkerrecht angepasst werden, um nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen bessere Anreize zur Einhaltung der Regeln zu bieten? Was könnten solche Anreize sein?
- Wie haben sich die Expansion und Arbeit internationaler Strafgerichte und Tribunale, einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC), auf das Verhalten nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen ausgewirkt, die an bewaffneten Konflikten beteiligt sind?
- Welche Auswirkungen haben Sondervereinbarungen, einseitige Erklärungen, Verhaltenskodizes zur Integration des humanitären Völkerrechtes und Amnestiegewährungen im Hinblick auf eine bessere Einhaltung durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen?
- Können neue Akteure wie private Militär- und Sicherheitsunternehmen direkt für Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zur Rechenschaft gezogen werden? Oder ist alles eine Frage der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit?
- Welche Maßnahmen können oder sollten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass neue Akteure, die auf dem Schlachtfeld präsent sind, obwohl sie keine Konfliktpartei sind, das humanitäre Völkerrecht kennen und einhalten? Wie können neue Akteure selbst zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes beitragen? Welche Rolle spielen internationale oder regionale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in diesem Zusammenhang?



## **Neue Mittel und Methoden der Kriegsführung**

### Hintergrundpapier für Workshop C

Seit der Verabschiedung der Genfer Konventionen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977 hat sich die Technologie der Kriegsführung rasant entwickelt. Das Aufkommen hochentwickelter Waffen und Waffensysteme eröffnet nicht nur neue militärische Möglichkeiten, sondern wirft auch komplexe rechtliche Fragen auf und schafft potenzielle Herausforderungen für das humanitäre Völkerrecht.

5

Dieser Workshop wird versuchen, sich zukünftige Schlachtfelder und den Inhalt und die Durchsetzung des humanitären Völkerrechtes in dessen Hinsicht vorzustellen. Es wird sich zunächst damit befassen, wie sich bestehende Kriegsmittel in den kommenden Jahrzehnten entwickeln können und bestimmte innovative Waffen oder Waffensysteme identifizieren, die entstehen können. Anschließend wird die aktuelle Entwicklung der Art und Weise, wie moderne Kriege geführt werden und was die Zukunft in dieser Hinsicht bringen könnte, betrachtet. Schließlich werden besondere Herausforderungen in Bezug auf die Überwachung und Durchsetzung der für diese neuen Mittel und Methoden der Kriegsführung geltenden Vorschriften behandelt.

### **Thema 1: Die Schlachtfelder der Zukunft – Neue Kriegsmittel und humanitäres Völkerrecht**

Neue technologische Entwicklungen werden sicherlich die zukünftige Kriegsführung beeinflussen. Jüngste Fortschritte in der Robotik und medizinischen Wissenschaft werden bereits genutzt, um neue Wege zu finden, um den Feind zu töten oder zu verletzen. Dieses Dokument zielt nicht darauf ab, eine erschöpfende Liste neuer Kriegsmittel zu liefern, sondern vielmehr einige Beispiele zu nennen, die als Ausgangspunkt für Diskussionen dienen könnten.

Die jüngsten Konflikte haben zu einer verstärkten Publizität in Bezug auf ferngesteuerte Waffen oder Waffensysteme geführt. Solche Waffen oder Waffensysteme erfordern Aktivierung, Lenkung und Steuerung durch einen Menschen, der aus der Ferne operiert. Die bekanntesten dieser ferngesteuerten Systeme sind unbemannte Luftfahrzeuge (allgemein als Drohnen bezeichnet). Drohnen werden zunehmend sowohl als Überwachungs- als auch als Waffenplattform eingesetzt. Obwohl sie ohne Besatzung an Bord operieren, werden Drohnen derzeit jederzeit von entferntem Personal kontrolliert, das die Aktionen der Drohnen überwacht und gegebenenfalls entscheidet, die von den Drohnen getragenen Waffen zu aktivieren. Die andere bedeutende Gruppe gesteuerter Systeme sind Roboter (manchmal auch als „WarBots“ bezeichnet). Dies sind derzeit mobile Plattformen, die mit Überwachungssystemen ausgestattet sind, um verdächtige Bereiche auszukundschaften oder unter Fahrzeuge zu schauen. Diese könnten auch mit Waffen ausgestattet sein.

Auch in aktuellen Konflikten werden zunehmend automatische Waffen bzw. Waffensysteme eingesetzt. Eine automatische Waffe oder ein automatisches Waffensystem kann als eine solche definiert werden, wenn sie in der Lage ist, in sich geschlossen und unabhängig zu funktionieren und dies auch tut. Es erfordert nicht das Eingreifen eines menschlichen Bedieners zur Aktivierung, Steuerung, Manipulation oder irgendeiner anderen Funktion. Diese Waffen oder Waffensysteme sind auf eine bestimmte Art und Weise vorprogrammiert und können ihre Funktionen nicht außerhalb der Parameter ihrer Programmierung anpassen. Sentry Guns, also Waffen, die automatisch auf Ziele zielen und schießen, die von ihren Sensoren erkannt werden, fallen in diese Kategorie. In Zukunft könnte es möglich sein, dass ein Waffensystem vollständig autonom wird. Eine autonome Waffe

oder ein Waffensystem ist eine automatische Waffe oder ein Waffensystem, das lernen kann und in der Lage ist, seine Funktionen an sich ändernde Umstände in der Umgebung und/oder dem Kontext, in dem es eingesetzt wird, anzupassen. Es ist in der Lage, seine Umgebung und/oder seinen Kontext zu bewerten und aufgrund dieser Bewertung Entscheidungen zu treffen, wodurch seine Funktionalität geändert wird. Als solche stellen diese Waffen einen Paradigmenwechsel über ein automatisches Waffensystem wie oben definiert dar. Laut öffentlich zugänglichen Informationen bleiben wirklich autonome Waffensysteme in der Entwicklung.

Alle automatischen oder autonomen Waffen oder Waffensysteme müssen HVR-konform sein. Wenn diese Systeme die Fähigkeit haben, zu töten oder zu verletzen, ergeben sich drei kritische rechtliche Probleme. Erstens müsste jedes automatische oder autonome Waffensystem notwendigerweise in der Lage sein, einen Kombattanten von einem Zivilisten, einem außer Gefecht befindlichen Kombattanten und anderen Personen, die durch humanitäres Völkerrecht geschützt sind (z. B. medizinisches Personal), zu unterscheiden. Es müsste auch in der Lage sein, ein militärisches Ziel von einem zivilen Objekt zu unterscheiden. Zweitens müssten diese Waffensysteme bei Entscheidungsprozessen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, um eine unverhältnismäßige Gewaltanwendung zu verhindern. Drittens müsste ein automatisches oder autonomes System auch in der Lage sein, bei Angriffen Vorkehrungen zu treffen. Beispielsweise sollte eine Sentry Gun eine Passwortabfrage ausgeben, bevor sie auf Ziele zielt und das Feuer eröffnet; aber wie würde ein Mensch eine Roboterwarnung empfangen oder wahrnehmen?

Diese HVR-Compliance-Anforderungen stellen echte Herausforderungen bei der Computerprogrammierung dar. Sie werfen auch wichtige rechtliche Fragen auf: Wenn es sich beispielsweise als unmöglich erweist, solche IHL-Parameter zu programmieren, sollte die zukünftige Entwicklung autonomer Waffensysteme gesetzlich verhindert werden oder könnte es Situationen geben, in denen diese Systeme verwendet werden könnten? Wenn ja, welche Situationen könnten das sein und sollten sie gesetzlich geregelt werden?

Öffentliche Dokumente über automatische oder autonome Waffen oder Waffensysteme deuten manchmal darauf hin, dass Robotik, künstliche Intelligenz und sogenannte „nicht-tödliche“ Waffen eine ideale „humanitäre“ Kombination für zukünftige Kriegsführung darstellen würden. Obwohl umstritten, wird der Ausdruck „nicht-tödliche“ Waffe gemeinhin verwendet, um eine heterogene Palette von mehr oder weniger ausgeklügelten Waffen zu beschreiben, deren gemeinsames Merkmal im Vergleich zu herkömmlichen Waffen darin besteht, eine Person oder eine Gruppe von Personen zu „neutralisieren“ oder abzuwehren mit einer geringen Wahrscheinlichkeit von Todesfällen oder dauerhaften Verletzungen; oder Material mit minimalen negativen Auswirkungen auf die Umwelt aus dem Gebrauch zu nehmen. Daher können diese Waffen immer noch die körperliche Unversehrtheit von Personen beeinträchtigen und als solche besondere Bedenken hinsichtlich der Achtung des humanitären Völkerrechtes aufwerfen. Beispielsweise können einige dieser „nicht tödlichen“ Waffen gegen Verträge verstoßen, die den Einsatz eines bestimmten Kriegsmittels verbieten (z. B. die Verträge über chemische oder biologische Waffen) oder gegen allgemeine Regeln des humanitären Völkerrechtes in Bezug auf das Verbot wahlloser Angriffe verstoßen.

Auch die zunehmende Nutzung von Computernetzwerken durch das Militär wirft neue Sicherheitsprobleme auf. Militärdoktrin und akademische Texte definieren Computernetzwerkangriffe im Allgemeinen als Operationen, die darauf abzielen, in Computern und Computernetzwerken gespeicherte Informationen zu beschädigen, zu manipulieren, zu stören oder zu zerstören oder sogar die Computer und Netzwerke selbst anzugreifen. Das verwendete Mittel – der Datenstrom, der den Angriff ausführt – macht den eigentlichen Charakter eines Computerangriffs aus. Die Mittel sind sehr unterschiedlich. Sie beinhalten, sind aber nicht beschränkt auf die Übertragung von Viren, um Daten zu zerstören oder zu verändern, das Einschleusen von Würmern, die sich vermehren, sobald sie in ein System eindringen und das Netzwerk überlasten.

Angesichts der Breite und Dichte heutiger Computernetzwerke kann es schwierig sein, die potenziellen Auswirkungen von CNAs vorherzusagen. Die Unsicherheiten, mit denen der Angreifer konfrontiert ist, können von einem Mangel an Informationen über das Ziel herrühren. Tatsächlich hängen die Auswirkungen solcher Angriffe weitgehend von der Struktur des Systems ab, gegen das sie gerichtet sind. Diese Schwierigkeit bei der Bewertung der Nebeneffekte, die von den beabsichtigten militärischen Auswirkungen auf die breitere Gesellschaft übergreifen könnten, kann eine der Hauptschwächen der CNAs sein und die Umsetzung des Unterscheidungsprinzips vor grundlegende Herausforderungen stellen.

Während Waffen – seit der Erfindung des Dynamits vor etwa 140 Jahren – hauptsächlich kinetische Energie oder Explosionskraft verwenden, um zu töten oder zu verletzen, nehmen neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und die Entwicklung der Technologie die Möglichkeiten zu, wie ein Feind verletzt oder getötet werden kann, einschließlich durch elektromagnetische Energie und Mittel, die auf das zentrale Nervensystem einwirken können. Verletzungen durch diese neuen Waffen können völlig unbekannte Auswirkungen haben, insbesondere längerfristig und schwierig zu diagnostizieren und/oder zu behandeln, was die Frage aufwirft, wie das humanitäre Völkerrecht auf solche Entwicklungen reagieren soll:

- Welche Bedeutung können die oben diskutierten Mittel der Kriegsführung in den kommenden Jahrzehnten haben? Welche anderen neuen Mittel der Kriegsführung könnten in Zukunft von Bedeutung sein? Was sind die relevantesten technologischen Fortschritte im Hinblick auf die Entwicklung zukünftiger Waffen oder Waffensysteme?
- Wie können diese Entwicklungen das derzeitige HVR in Frage stellen und welche Arten von rechtlichen Fragen in Bezug auf diese Waffen werden sich wahrscheinlich in Zukunft stellen?
- Besteht angesichts der aktuellen technologischen Entwicklungen ein Bedarf für eine (oder mehrere) spezifische Konvention(en) zur Regulierung dieser neuen Waffen oder Waffensysteme oder reicht das bestehende Recht, einschließlich des humanitären Völkerrechts, aus? Wenn ein neues Vertragsrecht erforderlich ist, welche Waffen oder Waffensysteme sollten in welcher Form reguliert werden?

## **Thema 2: Das Schlachtfeld der Zukunft – Neue Methoden der Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht**

Schlachtfelder entwickeln sich nicht nur in Bezug auf die Kriegsmittel, sondern auch in Bezug auf die Art und Weise, wie moderne Kriege geführt werden. Die folgenden Absätze bieten einige Überlegungen zur möglichen Entwicklung der Methoden der Kriegsführung.

Das moderne Schlachtfeld hat sich zunehmend von isolierten Gebieten in dichter besiedelte Gebiete verlagert. Zwei aktuelle Trends, die wahrscheinlich anhalten werden, erklären dieses Phänomen. Die erste ist die Urbanisierung mit einem größeren Anteil von Menschen, die in oder in der Nähe von Städten leben; Die zweite ist die wachsende Häufigkeit asymmetrischer Kriegsführung, bei der weniger technologisch fortgeschrittene Streitkräfte das Schlachtfeld in besiedelte städtische Gebiete bringen, anstatt sich im Freien überlegenen feindlichen Streitkräften auszusetzen. Konflikte, die in dicht besiedelten Gebieten ausgetragen werden, verursachen wahrscheinlich größeres Leid unter der Zivilbevölkerung, entweder direkt durch Tod oder Verletzung oder indirekt durch die Beschädigung ihrer Häuser, wichtiger öffentlicher Infrastrukturen und/oder Lebensgrundlagen.

In diesem Zusammenhang verdienen bestimmte Methoden der Kriegsführung wie der massive Einsatz von explosiver Munition, manchmal über große und dicht besiedelte Gebiete, besondere

Aufmerksamkeit. Insbesondere stellt sich die Frage, ob geltende HVR-Regeln ausreichen, um festzustellen, unter welchen Umständen in dicht besiedelten Gebieten Sprengkraft von schweren Waffen eingesetzt werden darf. Es sollte ein höherer Standard für die Überprüfung von Zielen und deren Umgebung oder für die Ausgabe von Warnungen an die Zivilbevölkerung erforderlich sein.

### **Thema 3: Überwachung und Durchsetzung der Regeln für neue Mittel und Methoden der Kriegsführung**

Seit der Verabschiedung der Genfer Konventionen von 1949 wurden wichtige Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen entwickelt, einschließlich nationaler und internationaler Überwachungsmechanismen.

Die Überwachung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes bei neuen Mitteln und Methoden der Kriegsführung liegt in erster Linie in der Verantwortung der Staaten. Während der Diplomatischen Konferenz, die über das „Zusatzprotokoll I“ verhandelte, wurde ein Vorschlag gemacht, einen internationalen Mechanismus zur Überprüfung der Legalität neuer Waffen zu entwickeln. Am Ende konnte keine Einigung erzielt werden, sondern die Staaten verabschiedeten stattdessen eine Bestimmung, die nationale Überprüfungen vorschreibt. Dementsprechend verpflichtet Artikel 36 des Zusatzprotokoll I die Vertragsstaaten, die Rechtmäßigkeit neuer Mittel und Methoden der Kriegsführung zu bestimmen, bevor sie entwickelt, erworben oder anderweitig in das Arsenal eines Staates aufgenommen werden. Diese Bestimmung soll unter allen Umständen den Einsatz von Waffen verhindern, die gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen würden und Beschränkungen für den Einsatz von Waffen auferlegen, die unter bestimmten Umständen gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen würden.

Die rechtliche Verpflichtung der Staaten, neue Waffen zu überprüfen, impliziert mindestens das Vorhandensein eines dauerhaften und verbindlichen Verfahrens für die betroffenen Behörden. Artikel 36 des Zusatzprotokoll I legt jedoch nicht fest, wie die Feststellung der Rechtmäßigkeit durchzuführen ist. Es liegt in der Verantwortung jedes Vertragsstaats, die zur Erfüllung dieser Verpflichtung erforderlichen innerstaatlichen Verwaltungs- oder Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen. Leider sind nur sehr wenige Staaten bekannt, die Waffenüberprüfungsverfahren eingeführt haben. Es stellt sich daher die Frage, ob die bestehenden inländischen Überprüfungsmechanismen gemäß Artikel 36 Zusatzprotokoll I ausreichen, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch Waffen zu gewährleisten oder ob die Überprüfungsmechanismen gestärkt werden müssen (und wenn ja, wie).

Der Umfang bestehender (oder zukünftiger) Überprüfungsmechanismen ist ein weiteres Problem. Die Entwicklung in technologischer, soziologischer und rechtlicher Hinsicht impliziert, dass eine Waffe, deren Legalität in der Vergangenheit nicht umstritten war, heute umstritten sein kann. Sollen Prüfverfahren auf Neuwaffen beschränkt oder auch Bestandswaffen einbezogen werden? Sollten diese Überprüfungsmechanismen außerdem lediglich bewerten, ob eine Waffe naturgemäß unter dem humanitären Völkerrecht verboten wäre oder auch mögliche (missbräuchliche) Verwendungen während Feindseligkeiten und ihre humanitären Folgen überprüfen? Diese letzte Möglichkeit wäre hilfreich, um vorhersehbare Verwendungen einer Waffe zu identifizieren, die möglicherweise rechtswidrig sind, auch wenn sie unerwünscht und die Rechtswidrigkeit unbeabsichtigt ist, um sie zu verhindern.

- Was könnte erklären, dass offenbar nur wenige Staaten ihre Verpflichtungen aus Artikel 36 Zusatzprotokoll I umsetzen? Wie könnten Staaten ermutigt werden, ihre eigenen Überprüfungsverfahren einzuführen? Sollen die Überprüfungsverfahren auch bestehende Waffen umfassen (eine Waffe kann in der Vergangenheit nicht strittig gewesen sein, kann

aber heute strittig sein)? Sollten die Staaten die Überprüfung auf den „normalen und erwarteten Gebrauch“ der Waffe beschränken oder sollten alle möglichen Missbrauchsfälle untersucht werden?

- Können Staaten gemeinsam sicherstellen, dass neue Mittel und Methoden der Kriegsführung den Normen des humanitären Völkerrechtes entsprechen und wenn ja, wie? Würden internationale Organisationen und NGOs in dieser Hinsicht eine Rolle spielen?
- Wie effektiv sind bestehende Durchsetzungsmechanismen in Bezug auf verbotene Mittel und Methoden der Kriegsführung? Reicht die aktuelle Rechtslage aus, um gegen Verstöße gegen HVR-Standards vorzugehen? Welche neuen Mechanismen können ins Auge gefasst werden, um das derzeitige Durchsetzungssystem zu verbessern?

5

### **Sind die bestehenden Mechanismen zur Durchführung des humanitären Völkerrechtes (wie die Internationale Kommission zur Ermittlung humanitärer Angelegenheiten) an aktuelle und neue Herausforderungen angepasst?**

#### **Hintergrundpapier für Workshop D**

Das humanitäre Völkerrecht ist ein Regelwerk, das aus humanitären Gründen darauf abzielt, die Auswirkungen bewaffneter Konflikte zu begrenzen. Um die Einhaltung seiner Regeln zu fördern und sicherzustellen, stellt das humanitäre Völkerrecht verschiedene Mechanismen bereit, um Konfliktparteien bei der Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen zu unterstützen, einschließlich gerichtlicher Sanktionen im Falle von Verstößen.

Der Workshop wird die Wirksamkeit und Relevanz von Mechanismen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechtes untersuchen, indem jeder bestehende und die damit verbundene internationale Praxis kurz betrachtet werden. Es wird zunächst die Überwachung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes während bewaffneter Konflikte durch das „Schutzbefugnisssystem“ und die Ernennung von Ersatzpersonen für Schutzbefugnisse prüfen. Zweitens wird sie das Untersuchungsverfahren des humanitären Völkerrechtes und dann die Rolle der International Humanitarian Fact-Finding Commission prüfen. Schließlich wird die Diskussion nationale und internationale Rechtsmechanismen zur Ahndung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht behandeln.

### **Thema 1: Überwachung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes während bewaffneter Konflikte**

Die Vier Genfer Konventionen und das Zusatzprotokoll I haben das „Schutzmacht“-System integriert, das vor dem Zweiten Weltkrieg als einer der Hauptmechanismen zur Überwachung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes in internationalen bewaffneten Konflikten verwendet wurde.

Gemäß den Artikeln 8/8/8/9 der Genfer Konventionen von 1949 und Artikel 5 der Zusatzprotokoll I respektieren die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts das humanitäre Völkerrecht unter der Kontrolle eines gegenüber dem Konflikt neutralen Staates, der bereit ist, als „schützender Kraft“. Die vorrangige Pflicht der Schutzmacht besteht darin, die Interessen des Konfliktparteistaates gemäß den Konventionen zu wahren. Die Schutzmacht hat die Pflicht, die Achtung des humanitären Völkerrechtes „unter die Lupe zu nehmen“ und im Falle von



Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung oder Auslegung der geltenden Vorschriften ihre guten Dienste zu leisten (vgl. Artikel 11/11/11/12 der Genfer Konventionen von 1949). Darüber hinaus können Schutzmächte verschiedene humanitäre Aufgaben übernehmen, darunter Besuche bei Kriegsgefangenen (vgl. Artikel 126 Genfer Konvention III) und bei inhaftierten oder internierten Zivilpersonen, die durch die Vierte Genfer Konvention geschützt sind (vgl. Artikel 76 und 143 Genfer Konvention IV).

Seit der Verabschiedung der Genfer Konventionen hat man sich nur selten auf das System der „Schutzmächte“ verlassen: die Suez-Affäre (1956), Goa (1961), der französisch-tunesische Konflikt in Bizerte (1961), der indisch-pakistanische Krieg (1971) und teilweise im Falkland/Malvinas-Krieg zwischen Argentinien und Großbritannien (1982). Die begrenzte Fallliste zeigt, dass Staaten generell zurückhaltend sind, Schutzmächte in internationalen bewaffneten Konflikten zu ernennen.

Die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts können sich auch jederzeit darauf einigen, eine Organisation, die alle Garantien für Unparteilichkeit und Wirksamkeit bietet, mit den den Schutzmächten obliegenden Aufgaben zu betrauen (vgl. Artikel 10/10/10/11, gemeinsam mit dem Artikel 5 Zusatzprotokoll I). Das IKRK wird als eine Organisation erwähnt, die solche Kriterien erfüllt. Auf einen solchen Mechanismus wurde jedoch de iure nie zurückgegriffen. Während das IKRK in der Praxis oft einige Aufgaben erfüllt, die einer Schutzmacht obliegen würden, hat es dies de facto getan und mit beiden Konfliktparteien zusammengearbeitet. Jeder andere Ansatz würde dem grundsätzlichen Neutralitätsprinzip des IKRK widersprechen; Darüber hinaus können die Verantwortlichkeiten einer Schutzmacht diplomatische Verpflichtungen beinhalten, die über die rein humanitäre Rolle des IKRK hinausgehen.

Die mangelnde Bereitschaft der Staaten, das System der „Schutzmacht“ in den letzten Jahrzehnten in internationalen bewaffneten Konflikten einzusetzen, wirft die Frage nach seiner Relevanz in der heutigen Welt auf. Zudem umfasst das System der Schutzbefugnisse nur internationale (zwischenstaatliche) bewaffnete Konflikte. Im Zusatzprotokoll II von 1977 oder in anderen internationalen Instrumenten, die auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbar sind, finden sich keine ähnlichen Bestimmungen. Die Tatsache, dass nicht internationale bewaffnete Konflikte vom Anwendungsbereich dieses Mechanismus ausgenommen sind, bedeutet, dass die überwiegende Mehrheit der aktuellen Konflikte außerhalb des potenziellen Nutzens einer Beteiligung von Schutzmächten bleibt.

- Warum haben die Staaten in den letzten Jahrzehnten gezögert, Schutzmächte oder Stellvertreter zu ernennen? Ist es angesichts des aktuellen geopolitischen Kontexts wünschenswert und/oder realistisch zu glauben, dass ein Staat (oder Staaten), der/die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist/sind, jemals einen Drittstaat ersuchen würde, als Schutzmacht zu fungieren?
- Sollten internationale Organisationen, die für ihre Unparteilichkeit bekannt sind, aufgefordert werden oder die Rolle übernehmen, als Ersatz für eine Schutzmacht gegenüber den Parteien eines internationalen oder nicht internationalen bewaffneten Konflikts aufzutreten? Wäre dies machbar und/oder wünschenswert?
- Sollte ein weiterer Mechanismus geschaffen werden, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes während internationaler oder nicht internationaler bewaffneter Konflikte zu überwachen? Sollte ein solcher Mechanismus von Drittstaaten ohne Zustimmung der Konfliktparteien ausgelöst werden? Wäre dies machbar?

## Thema 2: Identifizierung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes während und nach einem bewaffneten Konflikt

Eine der besonderen Herausforderungen bei der Einhaltung des HVR besteht darin, dass jeder ins Auge gefasste Mechanismus in der Lage sein muss, laufende Verletzungen des HVR effektiv zu stoppen, anstatt nur nachträglich zu handeln. Dies gilt insbesondere in Bezug auf nicht internationale bewaffnete Konflikte, bei denen der Fortbestand einer bestimmten nichtstaatlichen Partei und ihrer Streitkräfte im Laufe der Zeit nicht als gegeben angesehen werden kann. Das aktuelle humanitäre Völkerrecht sieht zwei außergerichtliche Methoden vor, um festzustellen, dass Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht stattgefunden haben: das formelle Untersuchungsverfahren und die Internationale Kommission zur Ermittlung humanitärer Angelegenheiten.

Der Zweck des Untersuchungsverfahrens besteht darin, jede mutmaßliche Verletzung der Konventionen zu untersuchen. Gemäß den Artikeln 52/53/132/149 der Genfer Konventionen von 1949 ist die Durchführung einer Untersuchung obligatorisch, sobald einer der Konfliktparteien darum gebeten hat. Allerdings müssen sich die Beteiligten auf das Vorgehen bei der Anfrage einigen. Sollten sie keine Einigung erzielen, sollten sie sich auf die Wahl eines Schiedsrichters einigen, der dann über das weitere Verfahren entscheidet. Sobald eine Verletzung festgestellt wurde, werden die Konfliktparteien „diese mit der geringstmöglichen Verzögerung beenden“. Die Genfer Konventionen von 1949 enthalten jedoch keine zwingende Bestimmung für den Fall, dass sich die Kriegsparteien nicht auf die Wahl eines Schiedsrichters einigen können. Das in den Übereinkommen vorgesehene Untersuchungsverfahren wurde nie in die Praxis umgesetzt, hauptsächlich wegen fehlender Zustimmung der betroffenen Parteien. Darüber hinaus gilt das in den Genfer Konventionen von 1949 beschriebene Untersuchungsverfahren nur in internationalen bewaffneten Konflikten.

Die Staaten bemühten sich, das oben erwähnte Untersuchungsverfahren zu institutionalisieren, indem sie die in Artikel 90 Zusatzprotokoll I vorgesehene Internationale Humanitäre Untersuchungskommission („Die Kommission“) einrichteten. Diese wurde 1991 gegründet, nachdem seine Zuständigkeit von 20 Vertragsstaaten des Zusatzprotokoll I anerkannt wurde (derzeit haben 70 Staaten eine Anerkennungserklärung eingereicht). Die Kommission besteht aus 15 Mitgliedern „von hohem moralischem Ansehen und anerkannter Unparteilichkeit“, die ad personam handeln und für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden.

Die Kommission ist befugt, Tatsachen zu untersuchen, die mutmaßlich entweder eine schwerwiegende Verletzung oder einen anderen schwerwiegenden Verstoß des humanitären Völkerrechtes im Sinne der Konventionen und Zusatzprotokoll I darstellen. Seine Berichte sind vertraulich, obwohl ein Bericht veröffentlicht werden kann, wenn alle Konfliktparteien dies verlangen. Die Kommission ist ein außergerichtliches Gremium, da sie das Gesetz weder auslegt noch ein Urteil über seine Feststellungen fällt. Die Kommission ist jedoch befugt, durch ihre Guten Dienste die Wiederherstellung einer respektvollen Haltung gegenüber den Übereinkommen und Zusatzprotokoll I zu erleichtern.

Obwohl Artikel 90 Zusatzprotokoll I nur für internationale bewaffnete Konflikte gilt, umfasst der Auftrag der Kommission heutzutage sowohl internationale als auch nicht internationale bewaffnete Konflikte. Die Kommission hat es sich zur Aufgabe gemacht, auf Wunsch der Konfliktparteien auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten tätig zu werden. Bevor ein Staat einen Fall vor die Kommission bringt, muss er zunächst die Zuständigkeit der Kommission anerkennen – entweder pauschal oder auf Ad-hoc-Basis. Im Falle einer pauschalen Annahme muss der Staat eine Erklärung



beim Schweizerischen Bundesrat einreichen, der als Verwahrer der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle fungiert. Hat eine Konfliktpartei keine umfassende Erklärung abgegeben, kann sie die Zuständigkeit der Kommission für den konkreten Konflikt, in den sie verwickelt ist, anerkennen (Ad-hoc-Zustimmung). Trotz der Bemühungen, die Kommission zu fördern, haben Konfliktparteien sie nie aufgefordert, die in Artikel 90 Zusatzprotokoll I beschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Selbst wenn man sich darauf verlassen hätte, besteht ein Nachteil dieses HVR-Untersuchungsmechanismus darin, dass seine Ergebnisse streng vertraulich bleiben müssen, sofern die betroffenen Parteien nichts anderes zugestimmt haben. Seine Wirksamkeit wird somit insofern behindert, als ein Staat, bei dem festgestellt wird, dass er gegen das HVR verstößt, die Feststellungen der Kommission einfach ohne weitere Konsequenzen ignorieren kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich Staaten und andere Akteure bisher nicht an Mechanismen zur Untersuchung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes beteiligt haben, die in den Genfer Konventionen von 1949 und Zusatzprotokoll I vorgesehen sind. Die Ursachen für diese Haltung der Parteien eines bewaffneten Konflikts sind vielfältig und werden hoffentlich während des Workshops diskutiert. Das Ergebnis ist, dass Drittstaaten manchmal kollektiv die Aufgabe übertragen, die Einhaltung verschiedener Mechanismen innerhalb des UN-Systems durch die Konfliktparteien, öffentlich zu bewerten. Es gibt viele Formen: Länderentschließungen zu einer bestimmten Situation, Erkundungsmissionen, Schlussfolgerungen der Sonderberichterstatter und andere. Aber auch in diesen Fällen werden **Entscheidungen** nach der Rückkehr eines Berichts in den zwischenstaatlichen Bereich wieder Gegenstand politischer Verhandlungen.

Politischer Druck auf Konfliktparteien ist zweifellos ein wesentliches Mittel, um eine Verhaltensänderung herbeizuführen, aber auch politische Prozesse haben aus Sicht des Schutzes ihre Grenzen gezeigt. Angesichts der Tatsache, dass die meisten Konflikte heute nicht internationaler Natur sind, stellt sich die Frage, ob und inwieweit zwischenstaatliches Handeln das Verhalten bewaffneter Gruppen verändert hat. Darüber hinaus sind zwischenstaatliche Prozesse oft anfällig für die Kritik der Voreingenommenheit gegenüber dem einen oder anderen Staat.

Wie oben erwähnt, besteht die Herausforderung bei der Umsetzung des humanitären Völkerrechtes angesichts der unmittelbaren und weitreichenden Folgen einer Missachtung der Regeln darin, dazu beizutragen, Verstöße zu stoppen, während sie andauern.

- Was könnte angesichts ihrer bisherigen mangelnden Wirksamkeit getan werden, um die im Rahmen des humanitären Völkerrechtes eingerichteten Ermittlungsmechanismen für die Parteien eines bewaffneten Konflikts akzeptabler zu machen?
- Warum hat sich die nach Artikel 90 des Zusatzprotokolls I eingerichtete Untersuchungsfunktion der Kommission als weniger attraktiv erwiesen als die Einrichtung ähnlicher Missionen mit politischem Mandat? Was sollte getan werden, um sicherzustellen, dass die Kommission ihre unparteiischen Aufgaben im Rahmen des humanitären Völkerrechtes wahrnehmen kann? Soll der Aufgabenbereich erweitert werden?
- Sind Maßnahmen von UN-Gremien wie dem UN-Sicherheitsrat oder dem UN-Menschenrechtsrat ein geeignetes Mittel, um zu versuchen, Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zu verhindern und zu stoppen? Was sind die Vor- und Nachteile? Können sie insbesondere das Verhalten nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen beeinflussen?
- Sollte die Einrichtung eines neuen Mechanismus zur Einhaltung des humanitären Völkerrechtes ins Auge gefasst werden, um Verstößen – ausgelöst durch Konfliktparteien oder Drittstaaten – Einhalt zu gebieten? Ohne der Zustimmung der Konfliktparteien zu unterliegen? Wie soll es aussehen?

## **Thema 3: Justizielle Mechanismen als Reaktion auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts**

5

Ähnlich wie andere Rechtsnormen sieht das humanitäre Völkerrecht Mechanismen vor oder stützt sich auf Mechanismen, die darauf abzielen, die Verantwortlichkeit für Verstöße zu ermitteln, nachdem diese (ex post facto) stattgefunden haben. Schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht ziehen daher staatliche Verantwortung und individuelle strafrechtliche Verantwortung nach sich.

Jedes soll der Reihe nach kurz besprochen werden.

Das humanitäre Völkerrecht basiert auf der Prämisse der Verantwortung des Staates für alle von Angehörigen seiner Streitkräfte begangenen Handlungen und legt eine allgemeine Verpflichtung der Staaten fest, für die Begehung unrechtmäßiger Handlungen eine Entschädigung zu leisten (Artikel 3 des Haager Übereinkommens IV von 1907 und Artikel 91 Zusatzprotokoll I). Darüber hinaus legen die den Genfer Konventionen von 1949 gemeinsamen Artikel 51/52/131/148 fest, dass Staaten sich selbst oder andere Vertragsparteien nicht von der Haftung freisprechen dürfen, die sich aus schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechtes ergeben.

Auf internationaler Ebene hat der Internationale Gerichtshof das humanitäre Völkerrecht angewandt, wenn er mit einer Angelegenheit befasst wurde, die einen bewaffneten Konflikt beinhaltet, beispielsweise in Fällen wie Nicaragua, den Einsatz von Atomwaffen, die Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten oder den Fall betreffend den Streit zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Uganda. Die regionalen Menschenrechtsgerichte – die amerikanischen und europäischen Menschenrechtsgerichtshöfe – haben ebenfalls Fälle entschieden, die von Opfern bewaffneter Konflikte vorgebracht wurden und die Verantwortung des Staates für Verletzungen festgestellt. Obwohl ihre Entscheidungen auf Menschenrechtsgesetzen und nicht auf dem humanitären Völkerrecht beruhen, waren diese Gerichte manchmal in der Lage, den Opfern echte Hilfe in Form von Gerechtigkeit, Wahrheit und Wiedergutmachung zu leisten.

Natürlich sind weder der Internationale Gerichtshof noch die regionalen Menschenrechtsgerichte speziell darauf ausgelegt, das Verhalten von Parteien in einem bewaffneten Konflikt zu prüfen und Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus sind die Regionalgerichte auf bestimmte geografische Gebiete beschränkt und ihre Entscheidungen basieren auf den Menschenrechtskonventionen, zu deren Überwachung sie beauftragt sind und nicht auf dem humanitären Recht. Sie haben keine Gerichtsbarkeit über bewaffnete Gruppen. Der Internationale Gerichtshof hat auch eine relativ begrenzte Zuständigkeit und ist für die Opfer nicht direkt zugänglich. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach Machbarkeit und Möglichkeit der Einrichtung eines internationalen HVR-Gerichtshofs ähnlich den regionalen Gerichten in Europa und Amerika, um den Opfern durch gerichtliche Feststellungen zur staatlichen Verantwortung Wiedergutmachung zu leisten.

Zur Unterdrückung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes mit individueller strafrechtlicher Verantwortlichkeit gibt es mindestens drei Mechanismen: Strafverfolgung vor innerstaatlichen Gerichten, Ad-hoc- und Hybridtribunalen und dem Internationalen Strafgerichtshof.

In Bezug auf Verfahren vor innerstaatlichen Gerichten bekräftigen die Genfer Konventionen von 1949, Zusatzprotokoll I und andere Verträge des humanitären Völkerrechts, dass die Hauptverantwortung für die Unterdrückung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts, die eine individuelle strafrechtliche Verantwortung nach sich ziehen, bei den Staaten liegt. Nach den Konventionen und Zusatzprotokoll I haben die Staaten die ausdrückliche Verpflichtung, schwerwiegende Verstöße unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters strafrechtlich zu verfolgen. Die Staaten sind auch verpflichtet, nach Personen zu suchen, die verdächtigt werden, schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechtes begangen zu haben und sie entweder

strafrechtlich zu verfolgen oder an einen anderen Staat auszuliefern, der bereit ist, ein Verfahren einzuleiten. Die Staaten sind ebenfalls verpflichtet, geeignete innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, da ein Strafverfahren nur dann durchgeführt werden darf, wenn das innerstaatliche Recht ein bestimmtes Verhalten unter Strafe stellt und spezifische Strafen vorsieht

In Bezug auf Ad-hoc- und Hybridtribunale wurden die ersten internationalen Straftribunale nach denen in Nürnberg nach dem Zweiten Weltkrieg und im Fernen Osten und Ruanda in den 1990er Jahren als Reaktion auf massive Verletzungen des humanitären Völkerrechtes und der Menschenrechte während der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien eingerichtet. Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und für Ruanda (ICTR) wurden geschaffen und arbeiten weiterhin unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates auf der Grundlage von Resolutionen, die zu diesem Zweck gemäß Kapitel VII der UN-Charta verabschiedet wurden.

Die Entscheidungen der Ad-hoc-Tribunale waren ein wichtiger Schritt bei der Umsetzung des humanitären Völkerrechts. Darüber hinaus haben ihre Urteile zur Klärung des Rechts beigetragen, insbesondere in Bezug auf die Definitionen von Straftaten und Schlüsselkonzepte des humanitären Völkerrechtes wie „bewaffnete Konflikte“ und „wirksame Kontrolle“. Die zunehmende internationale Rechtsprechung hat auch den gewohnheitsrechtlichen Charakter bestimmter Grundsätze gestärkt. Seitdem engagiert sich die UNO in weiteren Projekten zur Rechtspflege internationaler Verbrechen, unter anderem in Sierra Leone, Kambodscha und Osttimor. Vor kurzem wurde ein Sondertribunal für den Libanon geschaffen.

Der dritte Mechanismus, der sich mit der individuellen strafrechtlichen Verantwortung befasst, ist der Internationale Strafgerichtshof, dem derzeit 110 Staaten angehören. Obwohl er sein erstes Urteil noch verkünden muss, ist der IStGH das erste ständige internationale Gremium, das für schwerwiegende Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zuständig ist. Das IStGH-Statut führt eine umfangreiche Liste von Kriegsverbrechen auf, die sowohl in internationalen als auch in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten strafbar sind und legt die Zuständigkeit des Gerichts auch für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord fest. Der Internationale Strafgerichtshof darf nur dann mit einem Fall befasst werden, wenn es sich um den Staatsangehörigen eines Vertragsstaats oder um eine auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats begangene Handlung handelt und wenn kein Staat mit primärer Gerichtsbarkeit zur Strafverfolgung bereit oder in der Lage ist.

- Sollten Anstrengungen unternommen werden, um ein spezialisiertes HVR-Gericht mit Zuständigkeit für Staaten einzurichten, ähnlich den regionalen Menschenrechtsgerichten? Wären die Staaten einer solchen Initiative gegenüber aufgeschlossener als zuvor?
- Was kann getan werden, um die Fähigkeit und Bereitschaft von Staaten zu stärken, schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechtes im Inland zu verfolgen? Welche Maßnahmen der internationalen Hilfe für betroffene Staaten könnten in Betracht gezogen werden? Wie kann die Anwendung des Grundsatzes der universellen Gerichtsbarkeit verbessert werden? Welche rechtlichen und praktischen Maßnahmen sind notwendig?
- Gibt es außer strafrechtlicher Repression andere Möglichkeiten, Waffenträger davon abzuhalten, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu begehen? Wie wirksam wird die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen eingeschätzt?

## **Eröffnungsrede Jakob Kellenberger, Präsident des IKRK**

5

Ich danke dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten für die Initiative, diese Konferenz zur aktuellen Relevanz des humanitären Völkerrechtes (HVR) und für die kommenden Jahrzehnten zu organisieren. Ich freue mich, dass das IKRK mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten bei der Gestaltung des Programms, der inhaltlichen Vorbereitung und der Unterstützung bei der Organisation dieser Veranstaltung zusammenarbeiten konnte. Wie Madame Calmy-Rey in der Ministerarbeitssitzung zum 60. Jahrestag der Genfer Konventionen vor zwei Monaten in New York betonte, besteht der Zweck dieser Konferenz darin, betroffenen Akteuren die Möglichkeit zu geben, über ein Thema das alle betrifft zu debattieren und Meinungen auszutauschen und hier auf die eine oder andere Weise zu präsentieren.

Bevor ich auf die Hauptthemen dieser Konferenz eingehe, möchte ich betonen, dass die Tatsache, dass wir heute zukünftige Herausforderungen für das humanitäre Völkerrecht untersuchen, keineswegs bedeutet, dass die Grundprinzipien und Regeln dieses Zweigs des Völkerrechtes überholt sind. Das Prinzip der Menschlichkeit, das der Behandlung jeder Person in feindlicher Hand zugrunde liegt und in zahlreichen Regeln des humanitären Völkerrechtes zum Ausdruck kommt, unabhängig von der Art des betreffenden bewaffneten Konflikts, bleibt ein Fundament. Ebenso darf der Unterscheidungsgrundsatz nicht verletzt werden. Die zahlreichen Regeln zur Durchführung von Feindseligkeiten, die diesen Grundsatz herleiten, sind nach wie vor grundlegend für den Schutz der Zivilbevölkerung. Kurz gesagt, die bestehenden Grundsätze des humanitären Völkerrechtes müssen gewahrt werden. Unabhängig davon, welchen möglichen Entwicklungen das humanitäre Völkerrecht in Zukunft unterliegen wird, darf nichts den Schutz gefährden oder untergraben, den das humanitäre Völkerrecht Personen, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, bereits bietet.

Meine Damen und Herren,

Bewaffnete Konflikte haben sich in den letzten 60 Jahren enorm entwickelt und die Grenzen zwischen verschiedenen Parteien eines bewaffneten Konflikts sowie zwischen Kombattanten und Zivilisten verschwimmen zunehmend. Es sind zunehmend zivile Männer, Frauen und Kinder, die zu den Hauptopfern geworden sind. Das HVR hat sich notwendigerweise an diese sich ändernde Realität angepasst. Die Verabschiedung der ersten beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen im Jahr 1977 mit den darin festgelegten Regeln zur Durchführung von Feindseligkeiten und zum Schutz von Personen, die von nicht internationalen bewaffneten Konflikten betroffen sind, ist nur ein Beispiel. Spezifische Vorschriften zum Verbot oder zur Regulierung von Waffen wie Antipersonenminen und in jüngerer Zeit Streumunition sind ein weiteres Beispiel für die Anpassungsfähigkeit des humanitären Völkerrechtes an die Realitäten vor Ort

Die traumatischen Ereignisse des 11. September und seine Folgen stellten eine neue Prüfung für das humanitäre Völkerrecht dar. Die Polarisierung der internationalen Beziehungen und die humanitären Folgen des sogenannten „globalen Krieges gegen den Terror“ stellen uns vor große Herausforderungen. Die Ausbreitung und Zersplitterung nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen, von denen einige die Prämissen des humanitären Völkerrechtes ablehnen, stellt eine weitere Herausforderung dar.

Das humanitäre Völkerrecht hat diesen Herausforderungen mit intaktem Ruf standgehalten und seine Angemessenheit und Anpassungsfähigkeit als Rechtsrahmen für den Schutz von Opfern bewaffneter Konflikte bekräftigt. Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass bestimmte Fragen der Klärung bedürfen. Daher ist es notwendig, die Entwicklung des humanitären Völkerrechtes in bestimmten Bereichen ernsthaft ins Auge zu fassen, ich werde gleich darauf zurückkommen.

Das Wesen bewaffneter Konflikte sowie die Ursachen und Folgen solcher Konflikte werden sich weiterentwickeln und es ist von entscheidender Bedeutung, dass sich das humanitäre Völkerrecht ebenfalls weiterentwickelt. Die entscheidende Frage ist, wie genau das geschehen soll. Unsere gemeinsamen Überlegungen während dieser Konferenz sollten dazu beitragen, Möglichkeiten – und Einschränkungen – in dieser Hinsicht weiter zu untersuchen.

Zu den Themen der heute Nachmittag stattfindenden vier Workshops einige Bemerkungen zu jedem der vier: Erstens, was verstehen wir eigentlich unter „neuen Bedrohungen“? Für unsere Zwecke heute umfasst der Begriff „neue Bedrohungen“ sowohl bestehende Bedrohungen, die sich in den nächsten Jahrzehnten verstärken könnten, als auch neu aufkommende Bedrohungen – insbesondere solche, die zu Situationen kollektiver Gewalt führen können, einschließlich bewaffneter Konflikte. Dazu können Bevölkerungswachstum und Urbanisierung, die Verknappung natürlicher Ressourcen und wachsende Ungleichheiten in der Vermögensverteilung, ökologische Risiken, gescheiterte Staaten und grenzüberschreitende Aktivitäten krimineller Gruppen, einschließlich solcher mit terroristischen Methoden, gehören.

Bei der Analyse der zu erwartenden Ursachen und Arten von Gewalt in der Zukunft und der Frage, ob das HVR entsprechend angepasst werden sollte, werden die Teilnehmer mit einer Reihe herausfordernder Fragen konfrontiert. Was werden in den nächsten Jahrzehnten die größten Bedrohungen für Frieden und Sicherheit in der Welt sein und zu welchen Formen bewaffneter Gewalt werden sie führen? Wie können sich Staaten, internationale Organisationen, humanitäre und Entwicklungsorganisationen und -agenturen darauf vorbereiten, den Bedürfnissen der Menschen gerecht zu werden, die von künftigen Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit betroffen sind, insbesondere in Situationen kollektiver Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte? Welche Rolle und Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das Völkerrecht und das humanitäre Völkerrecht im Besonderen? Und wird die Bedeutung des humanitären Völkerrechtes als Rechtswerk, das sich mit bewaffneten Konflikten befasst, angesichts der laufenden Entwicklungen bei den Arten von Gewalt, mit denen wir konfrontiert werden, zunehmen oder abnehmen?

Die potenzielle Bandbreite „neuer Akteure“, deren Handeln auf internationaler Ebene nachwirkt, ist natürlich groß. Obwohl es viele dieser „neuen Akteure“ tatsächlich schon seit einiger Zeit gibt, haben sie einige der traditionelleren Annahmen, auf denen das internationale Rechtssystem basiert, in Frage gestellt – und werden dies auch weiterhin tun.

Die potenzielle Bandbreite „neuer Akteure“, deren Handeln auf internationaler Ebene nachwirkt, ist natürlich groß. Obwohl es viele dieser „neuen Akteure“ tatsächlich schon seit einiger Zeit gibt, haben sie einige der traditionelleren Annahmen, auf denen das internationale Rechtssystem basiert, in Frage gestellt – und werden dies auch weiterhin tun.

Wir werden uns heute insbesondere auf neue Akteure konzentrieren, die voraussichtlich zunehmend – direkt oder indirekt – in Situationen kollektiver Gewalt, einschließlich bewaffneter Konflikte, verwickelt sein werden. Das Spektrum dieser Akteure ist nach wie vor sehr breit und umfasst eine Reihe von Identitäten, Motivationen und unterschiedlichen Bereitschafts- und Fähigkeitsgraden, das humanitäre Völkerrecht und andere internationale Rechtsnormen einzuhalten. Bestimmte organisierte bewaffnete Gruppen, private Militär- und Sicherheitsunternehmen, transnationale Konzerne, städtische Banden, Milizen und die große Vielfalt transnationaler krimineller Organisationen – einschließlich „terroristischer“ Gruppen und Piraten – müssen in dieser Hinsicht genau untersucht werden.

Die Identifizierung und das Verständnis dieser Akteure und ihrer Merkmale ist eine grundlegende Voraussetzung, um die Herausforderungen, die sich aus ihrer Beteiligung an modernen bewaffneten Konflikten ergeben, besser anzugehen. Es ist auch wichtig zu erkennen, wie komplex die Realität ist, um nicht in die Falle einer irreführenden Kategorisierung zu tappen, die nicht den Interessen



dient oder den Schutz der von aktuellen Konflikten betroffenen Menschen erhöht.

Gestatten Sie mir, Sie daran zu erinnern, dass das humanitäre Völkerrecht der einzige Rechtsrahmen ist, der nichtstaatliche bewaffnete Gruppen ausdrücklich bindet. Dazu dienen der Gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen und das Zweite Zusatzprotokoll von 1977 sowie eine Vielzahl gewohnheitsrechtlicher Regelungen des humanitären Völkerrechts. In dieser Hinsicht wurden auch mehrere Verfahren zur Klärung des humanitären Völkerrechtes durchgeführt.

Es wird jedoch wichtig sein zu prüfen, ob die bestehenden Regeln des humanitären Völkerrechtes angemessen sind, um mit neuen nichtstaatlichen Akteuren umzugehen oder ob weitere Regulierungen erforderlich sind. Wenn ja, sollten neue rechtliche Regeln, Standards oder bewährte Verfahren entwickelt werden, um neuen Akteuren im Rahmen des humanitären Völkerrechtes besser Rechnung zu tragen? Und vor allem: Wie kann eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch nichtstaatliche Akteure in bewaffneten Konflikten sichergestellt werden, die derzeit wenig rechtlichen oder praktischen Anreiz dazu haben?

Ich wende mich nun den „neuen Mitteln und Methoden der Kriegsführung“ zu, dem Thema des dritten Workshops. Es besteht kein Zweifel, dass neue technologische Entwicklungen einen Einfluss auf die zukünftige Kriegsführung haben werden. In den jüngsten Konflikten wurden zunehmend ferngesteuerte Waffen oder Waffensysteme – einschließlich sogenannter „Drohnen“ – und automatische Waffen oder Waffensysteme eingesetzt. Es besteht die Möglichkeit, dass Waffensysteme in Zukunft vollständig autonom werden. Insbesondere automatische und autonome Waffensysteme werfen gewisse Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung des HVR auf. Die derzeitige technologische Fähigkeit, solche Waffen zu programmieren, um Kombattanten von Zivilisten und militärische Ziele von zivilen Objekten zu unterscheiden, sowie ihre Fähigkeit, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und die bei Angriffen erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen zu respektieren, sind Gegenstand von Debatten.

Nicht nur die Waffentypen ändern sich, sondern auch die Umgebungen, in denen sie häufig eingesetzt werden. Die Debatte wurde zum Teil durch die wachsende Zahl von Militäroperationen ausgelöst, die in dicht besiedelten städtischen Gebieten durchgeführt werden, oft unter Einsatz von Sprengkraft durch schwere Waffen, die verheerende humanitäre Folgen für die Zivilbevölkerung in solchen Umgebungen haben können.

Ein weiteres Schlüsselproblem ist die zunehmend asymmetrische Natur moderner bewaffneter Konflikte. Die Unterschiede zwischen den Kriegführenden, insbesondere im Hinblick auf technologische und militärische Fähigkeiten, sind immer deutlicher geworden. Die Einhaltung der Regeln des humanitären Völkerrechtes kann nur für eine Seite des Konflikts als vorteilhaft und für die andere als schädlich empfunden werden. Im schlimmsten Fall wird eine militärisch schwache Partei – einem viel mächtigeren Gegner gegenüberstehend – gegen grundlegende Regeln des humanitären Völkerrechtes verstoßen, um das Ungleichgewicht auszugleichen. Wenn eine Seite systematisch gegen die Regeln verstößt, besteht die Gefahr, dass die Situation schnell zu einem Free-for-all eskaliert. Eine solche Abwärtsspirale würde dem grundlegenden Zweck des humanitären Völkerrechtes widersprechen – Leiden in Kriegszeiten zu lindern. Wir müssen alle Möglichkeiten ausloten, um dies zu verhindern.

Zusätzlich zu diesen Herausforderungen haben sich Zivilisten in den letzten Jahren immer mehr in Aktivitäten eingebunden, die eng mit dem eigentlichen Kampf verbunden sind. Gleichzeitig unterscheiden sich Kombattanten nicht immer von Zivilisten, da sie weder Uniform, noch offen Waffen tragen. Sie mischen sich unter die Zivilbevölkerung. Zivilisten werden auch als menschliche Schutzschilde eingesetzt. Um die Verwirrung noch zu verstärken, wurden in einigen Konflikten traditionelle militärische Funktionen an private Auftragnehmer oder andere Zivilisten ausgelagert, die für staatliche Streitkräfte oder organisierte bewaffnete Gruppen arbeiten. Diese Trends werden

sich in den kommenden Jahren eher noch verstärken. Infolgedessen ist es wahrscheinlicher, dass Zivilisten ins Visier genommen werden – entweder irrtümlich oder willkürlich. Auch Militärangehörige sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt: Da sie ihren Gegner nicht richtig identifizieren können, sind sie anfällig für Angriffe von Personen, die allem Anschein nach Zivilisten sind.

Das humanitäre Völkerrecht besagt, dass diejenigen, die an Kämpfen beteiligt sind, grundsätzlich zwischen Kombattanten einerseits, die rechtmäßig angegriffen werden können und Zivilisten andererseits, die vor Angriffen geschützt sind, es sei denn und solange sie direkt an Feindseligkeiten teilnehmen, zu unterscheiden haben. Das Problem ist, dass weder die Genfer Konventionen noch ihre Zusatzprotokolle konkretisieren, was genau eine „direkte Teilnahme an Feindseligkeiten“ ausmacht.

Um Abhilfe zu schaffen, hat das IKRK im Juni dieses Jahres ein umfangreiches Leitdokument herausgegeben. Ohne das geltende Recht zu ändern, enthält dieses Dokument die Empfehlungen des IKRK, wie das humanitäre Völkerrecht in Bezug auf den Begriff der direkten Beteiligung an Feindseligkeiten in aktuellen bewaffneten Konflikten ausgelegt werden sollte. Das Ziel besteht darin, dass diese Empfehlungen praktische Anwendung finden, wo es darauf ankommt, mitten in bewaffneten Konflikten und die Opfer dieser Konflikte besser schützen.

Es bleiben jedoch verschiedene entscheidende Fragen im Hinblick auf die Durchführung von Feindseligkeiten. Reichen geltende HVR-Vorschriften aus, um festzustellen, unter welchen Umständen beispielsweise in dicht besiedelten Gebieten von schweren Waffen ausgehende Sprengkraft eingesetzt werden kann? Sollte ein höherer Standard für die Überprüfung von Zielen und ihrer Umgebung oder für die Ausgabe von Warnungen an die Zivilbevölkerung verlangt werden? Eventuell bedarf es einer weiteren rechtlichen Weiterentwicklung, aber wenn ja, wie kann diese sinnvollerweise kontrolliert und durchgesetzt werden?

Abschließend wende ich mich der Frage zu, ob bestehende Mechanismen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes an aktuelle und neue Herausforderungen angepasst werden. Gestatten Sie mir, zunächst eine unbestreitbare Tatsache zu wiederholen. Trotz der sich ständig weiterentwickelnden Natur bewaffneter Konflikte bleibt die größte Bedrohung oder Herausforderung für das humanitäre Völkerrecht dieselbe. Es ist die zu geringe Achtung und Einhaltung ihrer Regeln und Normen durch die Parteien bewaffneter Konflikte auf der ganzen Welt.

Wie ich während der von der Schweiz im September in New York organisierten Arbeitssitzung auf Ministerebene anmerkte, sind die Hauptgründe für die Nichteinhaltung des humanitären Völkerrechtes mangelnder politischer Wille, mangelnde Prävention und Kontrolle sowie mangelnde Rechenschaftspflicht.

Es ist klar, dass bestehende Mechanismen, die in den Genfer Konventionen und dem Ersten Zusatzprotokoll vorgesehen sind – nämlich das System der Schutzbefugnisse, das förmliche Untersuchungsverfahren und die Internationale Kommission zur Ermittlung humanitärer Angelegenheiten – nicht wirksam waren, hauptsächlich weil sie der Zustimmung unterliegen durch die Betroffenen. Mehrere Mechanismen innerhalb des UN-Systems werden auch durch die Tatsache eingeschränkt, dass Entscheidungen Gegenstand politischer Verhandlungen zwischen Regierungen sind. Obwohl einige Fortschritte bei der Stärkung der Rechenschaftspflicht für Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht erzielt wurden – nicht zuletzt durch die verschiedenen internationalen Tribunale und den Internationalen Strafgerichtshof – herrscht nach wie vor eine Kultur der Straflosigkeit vor.

Wir hoffen, dass die Teilnehmer des heutigen Workshops Ideen und Vorschläge dazu austauschen, wie bestehende Compliance-Mechanismen verbessert oder sogar neue geschaffen werden können; Mechanismen, die insbesondere der Tatsache Rechnung tragen würden, dass Verstöße gegen das



humanitäre Völkerrecht gestoppt werden müssen, während sie geschehen und nicht nachdem sie geschehen sind.

Dennoch kommen wir auf eine einfache Wahrheit zurück: Der ausschlaggebende Faktor hinter der Nichteinhaltung ist der Mangel an politischem Willen, sowohl seitens der Staaten als auch der nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen. Ohne den erforderlichen politischen Willen werden selbst die ausgefeiltesten Compliance-Mechanismen kaum mehr als leere Gefäße sein.

Die Tatsache, dass diese Botschaft unermüdlich wiederholt wurde – sicherlich vom IKRK auf kontinuierlicher Basis – mag erklären, warum dem Thema Compliance derzeit so viel Aufmerksamkeit geschenkt wird, zumindest in Foren wie diesem. Das ist natürlich sehr positiv. Alle echten Initiativen, die von Vertragsstaaten der Genfer Konventionen zur Stärkung der Einhaltung unternommen werden – auch von Staaten, die nicht direkt mit Fragen der Einhaltung konfrontiert sind – müssen sehr begrüßt werden, zumindest als Ausdruck eines positiven politischen Willens.

Die Sicherstellung einer verbesserten Einhaltung des humanitären Völkerrechtes geht uns alle hier heute an, wenn auch auf unterschiedliche Weise. Ein breites Spektrum von Akteuren, darunter Staaten und nichtstaatliche Akteure, Streitkräfte, Gesetzgeber und humanitäre Organisationen, kommt jeweils eine besondere Rolle zu. Das IKRK seinerseits kann nur einen Teil dessen beitragen, was eine konzertierte internationale Anstrengung sein muss, um dieses Ziel zu erreichen.

Am sechzigsten Jahrestag der Genfer Konventionen im August hielt ich eine Rede vor Vertretern der Hohen Vertragsparteien und anderen Eingeladenen und konzentrierte mich auf rechtliche und humanitäre Fragen, die das IKRK als besondere Herausforderungen ansieht – nicht nur heute, sondern auch in den kommenden Jahren. Ich skizzierte auch, was – und wie – das IKRK bereit ist, in Bezug auf Anleitung und Beratung bei der Bewältigung dieser Herausforderungen beizutragen.

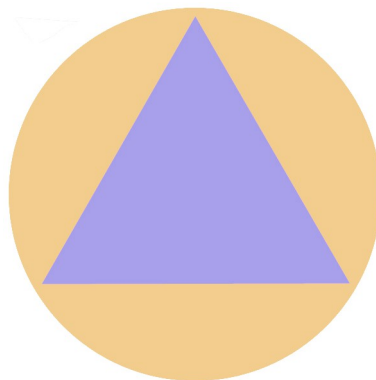
Ich habe bestimmte Bereiche hervorgehoben, in denen das IKRK der Meinung ist, dass das humanitäre Recht klargestellt werden muss, beispielsweise im Zusammenhang mit der Durchführung von Feindseligkeiten, wie ich bereits erwähnt habe. Es gibt andere Bereiche, in denen möglicherweise humanitäres Recht entwickelt werden muss, wo es entweder an Regeln mangelt oder wo die Regeln zu weit gefasst oder vage sind und viel der subjektiven Interpretation überlassen. Dies ergibt sich insbesondere in Situationen nicht internationaler bewaffneter Konflikte, in denen bestehendes Vertragsrecht bestenfalls eingeschränkt ist. Ein solcher Bereich sind die Haftbedingungen und das Kontaktrecht der Häftlinge zur Außenwelt. Verfahrensgarantien für Personen, die aus Sicherheitsgründen inhaftiert sind, sind eine andere. Es gibt verschiedene andere, darunter der Zugang zu Bevölkerungsgruppen, die humanitäre Hilfe benötigen, die Binnenvertreibung der Zivilbevölkerung und der Schutz der natürlichen Umwelt.

Um die humanitären und rechtlichen Herausforderungen in diesen Bereichen anzugehen, befindet sich das IKRK nun in der Endphase einer zweijährigen umfassenden internen Forschungsstudie. Diese Studie zielt zunächst darauf ab, in einfachen Worten die gesamte Bandbreite der oben genannten humanitären Probleme zu erläutern, die sich in nicht internationalen bewaffneten Konflikten ergeben – einschließlich der Herausforderung, die Rechtstreue durch alle Parteien solcher Konflikte zu verbessern. Auf dieser Grundlage ist es sein zweites Ziel, die im bestehenden Recht vorgesehenen rechtlichen Antworten auf diese humanitären Anliegen zu bewerten. Basierend auf einer umfassenden Bewertung der Schlussfolgerungen dieser Recherche wird für die Klärung oder Weiterentwicklung bestimmter Aspekte des Rechts plädiert. In den kommenden Monaten wird das IKRK über das weitere Vorgehen entscheiden, sowohl inhaltlich als auch verfahrenstechnisch.

Durch solche Anleitungen, Klarstellungen und Vorschläge für die Entwicklung hofft das IKRK letztendlich, einen sinnvollen Beitrag zur Verbesserung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes zu leisten. Dies geschieht natürlich parallel zur täglichen Arbeit neutraler und unabhängiger humanitärer Maßnahmen inmitten bewaffneter Konflikte, bei denen sowohl mit

staatlichen als auch mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen gesprochen und sie aufgefordert werden, die Regeln des humanitären Völkerrechtes einzuhalten. Hier hat das Thema Compliance wirkliche Dringlichkeit: zum Beispiel bei Verhandlungen über den humanitären Zugang zu Verwundeten auf der anderen Seite einer Frontlinie oder bei der Erleichterung der Evakuierung von Kranken und Verwundeten in einen sicheren Bereich.

Lassen Sie mich abschließend noch einmal wiederholen, dass wir, ungeachtet etwaiger künftig notwendiger Klarstellungen oder Weiterentwicklungen, jeder von uns die Verantwortung tragen und eine Rolle spielen müssen, um sicherzustellen, dass die Genfer Konventionen sowie das gesamte humanitäre Völkerrecht fortbestehen um den Test der Zeit zu bestehen. Ich fordere die Staaten und nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen, die ebenfalls an ihre Bestimmungen gebunden sind, dringend auf, Rechtsvorschriften dort sinnvoll umzusetzen, wo es darauf ankommt, inmitten eines bewaffneten Konflikts die Opfer eines solchen Konflikts besser zu schützen. Danke



## Eröffnungsrede Kofi Annan

Frau Außenministerin Calmy Rey, Staatsrat Moutinot, Bürgermeister Pagani, Präsident Kellenberger, Exzellenzen, meine Damen und Herren,

Ich fühle mich geehrt, hier zu sein und die Gelegenheit zu haben, den 60. Jahrestag der Genfer Konventionen zu feiern und darüber nachzudenken.

Lassen Sie mich zunächst der Regierung der Schweiz – und insbesondere Frau Calmy-Rey – sowie Herrn Kellenberger und dem IKRK für die Organisation dieser wichtigen Konferenz danken.

Sowohl die Schweiz als auch das IKRK werden weltweit zu Recht für die Förderung humanitärer Prinzipien und die Entschlossenheit, Leiden zu lindern, anerkannt.

Diese rechtzeitige Initiative zur Stärkung der Anwendung der Genfer Konventionen unterstreicht, dass dieses Engagement nicht nachlässt. Ich freue mich, dass ich gebeten wurde, dabei zu sein.

Die Genfer Konventionen bekräftigen eine einfache, aber dauerhafte Idee – dass wir alles in unserer Macht Stehende tun müssen, um die Zivilbevölkerung zu schützen und das Leiden im Krieg zu verringern.

Es ist ein Appell an unsere gemeinsame Menschlichkeit, die auf gemeinsamen und alten Werten von der Idee der „Ehre des Kriegers“ bis zum Schutz der Unschuldigen basiert.

Die Tatsache, dass die Genfer Konventionen weltweit ratifiziert wurden, ist ein Maßstab für ihre anhaltende Anziehungskraft und ihren Erfolg.

Aber unsere heutigen Feierlichkeiten müssen uns auch dazu anspornen, den Schutz für diejenigen, die von Konflikten betroffen sind, weiter auszudehnen und zu verbessern.

Für alle um uns herum sehen wir Beweise für die anhaltende Unmenschlichkeit derjenigen, die Krieg führen und ihre eklatante Missachtung der in den Konventionen festgelegten Regeln.

In der Demokratischen Republik Kongo führen Milizen und Militärs Morde und Massenvergewaltigungen durch.

In Sri Lanka wurden Tausende Zivilisten bei den Kämpfen zwischen der srilankischen Armee und den Tamil Tigers getötet. Weitere Zehntausende bleiben in Lagern interniert.

Die Menschen in Somalia geraten erneut zwischen die Waffen rivalisierender Milizen. Die schreckliche Tragödie von Darfur geht weiter.

Und auf der ganzen Welt zünden Terroristen absichtlich Bomben, um unschuldige Zivilisten zu verstümmeln und zu töten.

Die Reaktion des Staates besteht zu oft und zu bereitwillig darin, auf wahllose Angriffe und Misshandlungen von Inhaftierten zurückzugreifen. Der Krieg gegen den Terror darf kein Vorwand sein, internationales Recht zu missachten.

Es gibt einige, die behaupten, dass dieser Horrorkatalog zumindest teilweise das Ergebnis eines Scheiterns der Konventionen ist, die wir heute feiern.

Sie argumentieren, dass Regeln, die vor 60 Jahren entwickelt wurden, nicht mit einer sich verändernden Welt Schritt gehalten haben, in der bewaffnete Konflikte nicht mehr überwiegend zwischen Staaten stattfinden oder von konventionellen Streitkräften oder mit konventionellen Waffen geführt werden.

Die Wahrheit ist jedoch, dass das Gesetz nicht statisch war. Es wurden Schritte unternommen, um

der neuen Realität der Kriegsführung zu begegnen.

Die Konventionen wurden angepasst, um Bürgerkriege und bewaffnete Gruppen besser abzudecken.

In den letzten Jahren wurden neue Konventionen vereinbart, um Waffen zu verbieten oder einzuschränken, die wahllos töten oder verletzen, wie Landminen und Streumunition.

Lassen Sie uns also klar sein. Es sind nicht die Regeln, die für die gefühllose Missachtung des zivilen Lebens verantwortlich sind, die wir sehen. Es sind die Herrscher, die sie missachten oder es ihren Untergebenen erlauben oder sie ermutigen, dies zu tun.

Wir müssen uns fragen, warum sie diese Entscheidungen treffen, um international vereinbarte Regeln und Standards zu missachten.

Sie tun dies, weil sie davon ausgehen, dass sie durch ihren Trotz wenig zu befürchten und wenig zu verlieren haben.

Unsere Herausforderung besteht darin, das Gleichgewicht ihrer Berechnungen zu verändern.

Wenn die Leistung von gestern darin bestand, die Regeln festzulegen, besteht die Herausforderung von morgen darin, die Herrscher effektiv an diese Gesetze zu binden.

Um dies zu erreichen, müssen wir die Kosten der Nichteinhaltung erhöhen, um sowohl die Fähigkeit als auch die Bereitschaft der Verantwortlichen zu untergraben, sich über vereinbarte internationale Standards hinwegzusetzen.

Natürlich gibt es eine Reihe von Strategien, um diese Ziele zu erreichen. Ich möchte mich heute hauptsächlich auf zwei konzentrieren.

Ich glaube, dass die Verantwortlichen in der Lage sind, die Regeln zu ignorieren, zum großen Teil, weil sie und ihre Unterstützer Vorwürfe, dass Kriegsverbrechen begangen werden, ablehnen können.

Sie produzieren oder verlassen sich auf eine Kultur der Verleugnung. In vielen Fällen bestreiten Führer, ihre Verbündeten und ganze Bevölkerungen sogar den am besten dokumentierten Missbrauch.

Und zweitens rührt die Bereitschaft, sich über das Gesetz hinwegzusetzen, meiner Meinung nach auch von der immer noch zu schwachen Verbindung zwischen der Begehung von Kriegsverbrechen und der Wahrscheinlichkeit, zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Wenden wir uns zunächst der Kultur der Verleugnung zu. Wir haben gesehen, wie sich das immer wieder entwickelt.

Humanitäre und Menschenrechtsgruppen veröffentlichen vernichtende Berichte. UN-Experten und Ad-hoc-Kommissionen ermitteln.

Es entsteht oft recht schnell eine sachliche Aufzeichnung, dass Kriegsverbrechen begangen werden.

Es überrascht nicht, dass die Verantwortlichen diese Tatsachen als unangenehm empfinden und sie diskreditieren wollen.

Die detaillierte Dokumentation einer Gräueltat stößt auf offene Ablehnung.

Zur Unterstützung regionaler oder ideologischer Verbündeter wird aufgerufen.

Zu oft wird eine solche Unterstützung gegeben und dann von voreingenommenen Medien verstärkt. Feststehende Tatsachen werden als Lügen abgetan.

Das Ergebnis sind Streit und Meinungsverschiedenheiten, wo es gemeinsame Empörung und

gemeinsames Engagement zum Handeln geben sollte.

Wir können natürlich nicht erwarten, dass diejenigen, die so wenig Rücksicht auf menschliches Leid nehmen, bereitwillig die Verantwortung für ihr Verhalten übernehmen.

Tatsächlich offenbart der Mord an Journalisten und Menschenrechtsverteidigern ihre brutale Entschlossenheit, die Wahrheit zu verbergen.

Ich bin zutiefst besorgt über den Erfolg dieser Taktiken der Verleugnung, die Meinung der einfachen Menschen auf verschiedenen Seiten des Konflikts zu ändern und im Gegenzug konkurrierende Weltanschauungen zu schaffen.

Wir müssen dringend die Legitimität des Tatsachenberichts aufbauen, um die Kultur der Leugnung zu untergraben und das Eingeständnis von Verbrechen zu erzwingen.

Dazu müssen wir anerkennen, dass die Zivilgesellschaft und Ad-hoc-Kommissionen nur begrenzte Möglichkeiten haben.

Auf die Staaten und ihre Führer – und die von ihnen kontrollierten nationalen und internationalen Institutionen – müssen wir unsere Bemühungen konzentrieren. Wir müssen ihre Selektivität beenden, wenn auf glaubwürdige Berichte über Gräueltaten und Kriegsverbrechen hingewiesen wird – Berichte, die sie selbst oft anfordern.

Es kann ihnen nicht erlaubt werden, auszuwählen und zu wählen, einige Berichte zu übernehmen und andere abzulehnen, selbst wenn sie von derselben Stelle erstellt werden, die dieselben Standards anwendet.

Diese Selektivität ist rechtsstaatlich korrosiv. Zu seiner Schande ist der Sicherheitsrat allzu bereit, dieses Spiel zu spielen.

Wenn Staaten dem Ad-hoc-Charakter von Sachverständigengutachten oder Untersuchungskommissionen misstrauen, liegt es durchaus in ihrer Macht, ständig mit der Dokumentation von Missbräuchen betraute Stellen einzurichten.

Tatsächlich ist eine solche Stelle bereits im Zusatzprotokoll 1 vorgesehen – aber sie wurde nie in Anspruch genommen.

Sie sollte befugt sein, Ermittlungen auf eigene Initiative einzuleiten und mit den Mitteln ausgestattet werden, um dies effektiv zu tun.

Bei der Bekämpfung dieser Kultur der Verleugnung müssen wir auch erkennen, wie viel einfacher es ist, die Fakten zu diskreditieren, wenn das Scheinwerferlicht der Untersuchung selektiv leuchtet und die Mächtigen oder diejenigen, die sie schützen möchten, meiden.

Der Vorwurf der Doppelmoral, dass mächtige Staaten einer Überprüfung aus dem Weg gehen, während schwache Staaten sie zu schnell anziehen, lässt sich nicht einfach beiseite schieben.

Tatsache ist, dass in zu vielen Ländern schwere Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechtes ignoriert werden.

Viele argumentieren, dass die UN oder ihr Menschenrechtsrat der Situation in den von Israel besetzten Gebieten unangemessene Aufmerksamkeit geschenkt haben.

Wie der ausgewogene und detaillierte Goldstone-Bericht deutlich macht, wurden Anfang dieses Jahres von allen Seiten des Gaza-Konflikts schwere Misshandlungen begangen.

Aber solange ähnlich schwerwiegende Missbräuche in anderen Ländern des Nahen Ostens oder anderswo weder umfassend untersucht noch verurteilt werden, wird der Vorwurf der

Voreingenommenheit Gewicht haben.

Diese Anklage wird natürlich von denen erhoben, die zynisch versuchen, die Prüfung abzulenken.

Aber was auch immer der Grund sein mag, es untergräbt die Arbeit derer, die sich auf diese offiziellen Berichte verlassen, um die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit voranzutreiben.

Der Aufbau der Legitimität des Tatsachenberichts bedeutet daher, dass Schritte unternommen werden müssen, um Missbrauch zu überwachen und zu melden, wo und wann immer er auftritt.

Derzeit erfordert eine Entscheidung der Vereinten Nationen, Missbräuche zu untersuchen, ein spezifisches Mandat. Auf der Ebene des Sicherheitsrates werden diese selten sein.

Wenn die Kontrolle die Ausnahme ist, wird sie immer als Geisel der Tagespolitik betrachtet.

Es spricht also viel dafür, zu einem System überzugehen, das die Kontrolle zur Norm macht.

Das Bestehen eines bewaffneten Konflikts, gleich welcher Art, sollte sofort und automatisch eine Überprüfung und Meldung der Einhaltung humanitärer und menschenrechtlicher Gesetze auslösen.

Dies würde genau so geschehen, wie die Hilfs- und Entwicklungsorganisationen der Vereinten Nationen automatisch auf große humanitäre Katastrophen reagieren.

Aber obwohl das Aufdecken von Missbrauch unerlässlich ist, wird es das Verhalten von sich aus nicht ändern oder den Schutz erhöhen, den Zivilisten benötigen.

Wir müssen sicherstellen, dass es eine viel stärkere Verbindung zwischen dem Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht und dem der dafür zur Rechenschaft gezogen wird, gibt.

Für einen Großteil der letzten 60 Jahre hat diese Verbindung gefehlt.

Kriegsverbrecher wurden selten vor Gericht gestellt. Den nationalen Gerichten fehlte der Wille oder das Mandat zum Handeln.

Im Rahmen von Friedensabkommen wurden zu häufig Amnestien gewährt.

Wo Konflikte tobten und Unterdrückung herrschte, wagten nur wenige, sich für die Opfer einzusetzen. Für viele schien internationale Gerechtigkeit eine Illusion.

Glücklicherweise beginnt sich dies momentan zu ändern.

Die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 1998 war auf ihre Weise ein ebenso wichtiger Akt wie die Ausarbeitung der Genfer Konventionen.

Neben dem Internationalen Strafgerichtshof, und tatsächlich ein Ansporn zu seiner Gründung, sind die Internationalen Strafgerichtshöfe eingerichtet worden, um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda zu ahnden.

Neben den nationalen Justizsystemen ist auch in Kambodscha und Sierra Leone die internationale Justiz am Werk.

Es hat eine andere Entwicklung gegeben, die genauso bedeutend ist und vielleicht sogar ein noch größeres Potenzial hat.

Nationale Gerichte in vielen Ländern haben sich bereit gezeigt, Formen der universellen Gerichtsbarkeit anzuwenden, um die Genfer Konventionen und Menschenrechtsstandards gegen die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen durchzusetzen, unabhängig davon, wo das Verbrechen begangen wurde.

Gerichte haben auch ihre Bereitschaft gezeigt, Amnestiegesetze aufzuheben, die Kriegsverbrecher schützen.

Internationale Gerechtigkeit ist von einem abstrakten Konzept zur Realität geworden. Straflosigkeit ist auf dem Rückzug.

Aber der Kampf ist noch lange nicht vorbei. Viele Länder, darunter einige der mächtigsten, haben das IStGH-Statut nicht ratifiziert.

Viele, die es getan haben, kommen ihren Verpflichtungen immer noch nicht nach.

Unsere Herausforderung – die Herausforderung von morgen – besteht also darin, unsere Stimme zu erheben und zur Unterstützung der internationalen Gerechtigkeit zu handeln.

Sie muss sich auf alle bewaffneten Konflikte erstrecken, in denen nationale Gerichte nicht in der Lage oder nicht bereit sind, die Verantwortlichen der schwersten Verbrechen nach internationalen humanitären oder Menschenrechtsstandards zu verfolgen.

Ich bin mir der Kontroversen bewusst. Ich weiß auch, dass einige Gerechtigkeit als Hindernis für Frieden oder humanitäre Maßnahmen ansehen.

Beides ist es aus meiner Sicht nicht. Ohne Gerechtigkeit kann es keinen echten Frieden geben – und keine Gerechtigkeit ohne Frieden.

Und nachdem wir das Potenzial für internationale Gerechtigkeit weiterentwickelt haben, dürfen wir es nicht scheitern lassen.

Zugeständnisse, die die internationale Justiz schwächen, laufen Gefahr, als Freibrief angesehen zu werden, ungestraft weiter zu töten.

Da wir den 60. Jahrestag der Genfer Konventionen begehen, müssen wir die Regeln nicht ändern.

Wir müssen sicherstellen, dass sie **viel umfassender, robuster und gerechter** durchgesetzt werden.

Wir müssen auch die humanitäre Mission des IKRK als Garant der Genfer Konventionen uneingeschränkt unterstützen.

Damit tragen wir dazu bei, die Ambitionen der Erbauer dieser Regeln für anständiges Verhalten auch in Kriegszeiten zu verwirklichen.

Wir sind es den Opfern von Konflikten schuldig, die Herausforderung anzunehmen.



## Präsentation Zamir Akram – Neue Bedrohungen

### Workshop A:

#### Gesprächsthemen für die Präsentation

##### 1. Terrorismus

- Globale Wirkung – nicht auf eine Region beschränkt
- Staatliche und nichtstaatliche Akteure
- Nicht Ideologie oder Glaube – sondern Taktik
- Asymmetrische Kriegsführung
- Zugang zu Massenvernichtungswaffen – insb. chemischen und biologischen
- Drogenterrorismus und Terrorismusfinanzierung – Bestechungsgelder.

##### 2. Gesellschaftliche Spannungen

- Religionen – Stereotypisierung von Muslimen aufgrund von Terrorismus
- Kommunale – Kastenkriege z.B. Indien
- Interreligiös – Schiit vs. Sunnit z.B. Irak
- Klassenkampf – arm gegen reich insb. in Entwicklungsländern.
- Einwanderer und ausländische Arbeitnehmer – insb. in Wirtschaftskrisen

##### 3. Umweltherausforderungen

- Die 12 wärmsten Jahre seit Beginn der Aufzeichnungen innerhalb der letzten 150 Jahre waren in den letzten 13 Jahren.
- Wenn die Temperatur des Planeten ansteigt, werden sich die Wiederkehrperiode und die Schwere von Überschwemmungen, Dürren, Hitzewellen und Stürmen verschlechtern. Ein Anstieg um 2 °C wird zu Unsicherheit für Millionen von Menschen in Bezug auf Nahrung, Wasser und Unterkunft führen, mit dem Risiko vieler zusätzlicher Todesfälle.
- In den letzten Jahren waren mehr als 2 Milliarden Menschen von Naturkatastrophen betroffen, von denen viele direkt oder indirekt mit extremen meteorologischen Phänomenen in Verbindung standen, darunter Hitze- und Kältewellen, Überschwemmungen, Dürren und Stürme.

##### 4. Wassersicherheit

- Im Jahr 2002 hatten 21 % der Menschen in Entwicklungsländern keinen dauerhaften Zugang zu verbesserten Wasserquellen und 51 % keinen Zugang zu verbesserten sanitären Einrichtungen. 1995 lebten fast 1,4 Milliarden Menschen in Regionen mit Wasserknappheit.
- In naher Zukunft werden hohe Abflussspitzen in von Gletschern gespeisten Flüssen erwartet, da die Rate des Gletschermassenverlusts zunimmt, gefolgt von einer

dramatischen Verringerung des Flussabflusses und der Verfügbarkeit von Süßwasser, da die Gletscher zunehmend verschwinden .

- Schätzungen zufolge werden bis 2050 weitere 2 Milliarden Menschen unter Wasserknappheit leiden, während weitere Milliarden Hunger leiden würden. Die wirtschaftlichen Folgen werden schwerwiegend sein und Massenmigration und bewaffnete Konflikte könnten die Folge sein.

## 5. Ernährungssicherheit

- Laut dem Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen ist die Zahl der Ernährungsnotfälle jedes Jahr von durchschnittlich 15 in den 1980er Jahren auf über 30 gestiegen. Der Klimawandel wird die bestehende Ernährungsunsicherheit verstärken.
- Verschiedene Studien deuten darauf hin, dass die Hälfte der Weltbevölkerung aufgrund der Auswirkungen steigender Temperaturen auf die Ernte bis zum Ende des Jahrhunderts mit einer ernsthaften Nahrungsmittelknappheit konfrontiert sein könnte.
- Obwohl die landwirtschaftliche Produktivität in einigen Regionen infolge der globalen Erwärmung steigen könnte, wären die globalen Auswirkungen auf Feldfrüchte, Forstwirtschaft, Viehzucht, Fischerei, Aquakultur und Wassersysteme schlimmer.

## 6. Energiesicherheit

- Wachsende Nachfrage – Bevölkerungswachstum; Industrialisierung z.B. China, Indien.
- Erschöpfung fossiler Brennstoffe weltweit.
- Ungleiche Reserven an fossilen Brennstoffen – Versorgungs Knappheit; Versorgungsunsicherheit.
- Wachsender globaler Wettbewerb um Energie – Konflikte.
- Suche nach alternativen Quellen – erneuerbare Energie – nicht kosteneffizient – insb. für Entwicklungsländer.

## 7. Pandemien

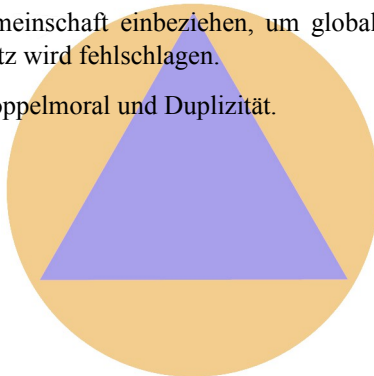
- Es gibt sechs große Herausforderungen – sowohl direkt als auch indirekt – für die globale Gesundheit in der Zukunft: sich ändernde Krankheits- und Morbiditätsmuster, Ernährung, Wasser und sanitäre Einrichtungen, Unterkünfte und menschliche Siedlungen, Extremereignisse und Bevölkerung
- Derzeit sterben jedes Jahr 10 Millionen Kinder; über 200 Millionen Kinder unter 5 Jahren schöpfen ihr Entwicklungspotenzial nicht aus; 800 Millionen Menschen gehen jede Nacht hungrig zu Bett; und 1500 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser.
- Die Häufigkeit von Pandemien infolge von Tierinfektionen wie dem Blauzungenvirus, der Schweinegrippe und anderen Orbiviren wird voraussichtlich zunehmen.
- Die epidemiologischen Auswirkungen des Klimawandels auf Krankheitsmuster weltweit werden tiefgreifend sein, insbesondere in Entwicklungsländern, in denen die bestehende Anfälligkeit für schlechte Gesundheit bestehen bleibt.

## 8. Bevölkerungsexplosion

- Laut UN World Population Prospects von 2006 wird die Weltbevölkerung voraussichtlich von derzeit 6,7 Milliarden auf 9,2 Milliarden im Jahr 2050 ansteigen. Sie wird hauptsächlich von den weniger entwickelten Regionen absorbiert werden, während die dortige Bevölkerung den Prognosen zufolge von 5,4 Milliarden im Jahr 2007 auf 7,9 Milliarden im Jahr 2050 ansteigen wird.
- Die städtische Bevölkerung in Entwicklungsländern wird Prognosen zufolge von 2,3 Milliarden im Jahr 2005 auf 4 Milliarden bis 2030 ansteigen.
- Das Bevölkerungswachstum wird den Druck und die Konkurrenz um knappe Ressourcen wie Nahrung, Wasser und Land erhöhen. Zum Ausgleich wird die Produktion steigen, was zu einer noch größeren Umweltzerstörung von Ackerland führt.

## 9. Lösungen

- Ursachen beheben
- Entwickeln von umfassenden Lösungen; kein „Pflaster“-Ansatz kann funktionieren.
- Internationale Gemeinschaft einbeziehen, um globale Lösungen zu entwickeln; Der segmentierte Ansatz wird fehlschlagen.
- Vermeiden von Doppelmoral und Duplizität.



# **Präsentation Marco Sassoli – Die rechtliche Regulierung neuer Bedrohungen**

Workshop A:

*Schriftliche Fassung des mündlichen Beitrags von Marco Sassoli, Professor für internationales Recht und Direktor des Instituts für internationales Recht und internationale Organisationen an der Universität Genf, im Rahmen des Workshops über neue Bedrohungen vom 9. November 2009*

5

## **1. Ist eine Bedrohung wirklich „neu“?**

Bei der Untersuchung, ob und wie sich das humanitäre Völkerrecht (HVR) an neue Bedrohungen anpassen sollte, würde ich in Frage stellen, ob eine der „neuen“ Bedrohungen, die in diesem Workshop erwähnt werden, wirklich „neu“ ist. Historiker könnten uns Beispiele für strukturell ähnliche Phänomene nennen, die in der Vergangenheit aufgetreten sind und ähnliche Auswirkungen auf die Menschen hatten. Ich bin kein Historiker, aber ich würde einfach behaupten, dass nur der globale Charakter bestimmter Bedrohungen (einschließlich des globalisierten Wissens über sie dank globalisierter Informationsmittel) und einiger Mittel, wie z. B. Massenvernichtungswaffen, welche die ganze Menschheit auslöschen könnten, sind neu.

## **2. HVR kann nicht alle Bedrohungen abdecken, internationales Recht muss es aber**

Wir dürfen nicht vergessen, dass das humanitäre Völkerrecht nicht für die Ursachen bewaffneter Konflikte gilt, sondern nur für organisierte bewaffnete Gewalt, eine der möglichen Folgen der vielfältigen Bedrohungen, denen die Welt, Staaten, Gesellschaften und Einzelpersonen ausgesetzt sind. Das humanitäre Völkerrecht kann dies zwar nicht, aber das Völkerrecht muss sich mit allen Ursachen befassen und alle Folgen regeln. Wenn das humanitäre Völkerrecht alle Formen physischer, psychischer und struktureller Gewalt abdecken würde, würden solche Regeln des humanitären Völkerrechtes noch weniger respektiert werden als das humanitäre Völkerrecht heute. Dies würde wiederum die Nichteinhaltung der Regeln zur Regelung bewaffneter Konflikte der bestehenden Art verstärken, die leider immer noch stattfinden

## **3. Die organisierte bewaffnete Gewalt, auf die das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet**

Bevor die Regeln des humanitären Völkerrechtes untersucht werden, die für bewaffnete Gewalt aufgrund neuer Bedrohungen gelten könnten, ist es vielleicht angebracht, daran zu erinnern, dass das humanitäre Völkerrecht für jede bewaffnete Gewalt zwischen Staaten gilt, die als internationale bewaffnete Konflikte bezeichnet wird und für hochintensive Gewalt zwischen einem Staat (bzw. Staaten) einerseits und hochorganisierten bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren andererseits – oder zwischen letzteren Akteuren. Diese bewaffneten Konflikte, denen sich Staaten nicht widersetzen, werden als „nicht internationale bewaffnete Konflikte“ bezeichnet. Bei beiden Arten von Konflikten wird grundsätzlich zwischen Zivilisten und Kombattanten unterschieden. In nicht internationalen bewaffneten Konflikten wird dies jedoch weder klar formuliert noch werden alle Konsequenzen gezogen, da Staaten den Begriff „Kombattant“ nicht verwenden wollen, weil dies implizieren könnte, dass die so bezeichnete Person das Recht hat, Gewalt anzuwenden.

## **4. Wie könnte das humanitäre Völkerrecht Gewalt infolge neuer Bedrohungen (besser) abdecken?**

Wenn in einer idealen Welt das humanitäre Völkerrecht an neue Bedrohungen angepasst werden könnte, ohne dass die Staaten diese Gelegenheit nutzen, um den bestehenden Schutz zu schwächen, könnten mehrere Wege erkundet werden. Ich möchte einfach einige Fragen aufwerfen, von denen viele provokativ oder sogar rhetorisch sind, wie das humanitäre Völkerrecht Gewalt infolge neuer Bedrohungen (besser) abdecken könnte

### ***a. Keine Notwendigkeit von mindestens zwei Parteien?***

Könnten wir uns vorstellen, dass das humanitäre Völkerrecht nur für eine der Parteien des bewaffneten Konflikts oder nur für alle einzelnen beteiligten Menschen verbindlich ist? Solche Regeln gibt es im Völkerrecht, zum Beispiel im Menschenrechts- und Strafrecht, aber das humanitäre Völkerrecht richtet sich nach wie vor an die Parteien und wird hauptsächlich von und mit den Parteien umgesetzt.

### ***b. Die Gleichberechtigung der Kriegführenden aufgeben?***

Als nächstes stellt sich die Frage, ob die grundsätzliche Trennung zwischen *ius ad bellum* über die Legitimität bewaffneter Konflikte und *ius in bello* über die bei der Austragung eines bewaffneten Konflikts einzusetzenden Mittel, zu denen das humanitäre Völkerrecht gehört, aufgegeben werden sollte. Ist es noch realistisch, beide Seiten in jedem bewaffneten Konflikt gleich zu behandeln? Kann man glauben, dass es bis zur Errichtung eines Weltstaates möglich sein wird, sich in jedem Konflikt darüber zu einigen, wer Recht und wer Unrecht hat und dass diejenigen, die vom Gesetz diskriminiert werden, immer noch bereit sind, es zu respektieren? Könnte zumindest von der staatlichen Seite in einem bewaffneten Konflikt nicht internationalen Charakters erwartet werden, dass sie Regeln einhält, die für ihren Gegner nicht bindend sind?

### ***c. Die Unterscheidung zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten aufgeben?***

Viele Wissenschaftler und einige Urteile schlagen vor, die Unterscheidung zwischen internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten aufzuheben. Tatsächlich ist das Leid der Opfer in beiden Situationen gleich und die Einordnung von Konflikten in der realen Welt in eine dieser beiden Kategorien wird zunehmend schwieriger. Zunächst einmal wird jedoch der Status von Kombattanten, die ein Recht auf Teilnahme an Feindseligkeiten haben und nicht bestraft werden dürfen, in nicht internationalen bewaffneten Konflikten nicht anerkannt, solange die Staaten einen Anspruch auf das Monopol der legitimen Nutzung der Staatsgewalt erheben. Zweitens ist der Schutz von Zivilisten in der Macht des Feindes in internationalen bewaffneten Konflikten in besetzten Gebieten viel weiter entwickelt als auf dem eigenen Territorium. Es wäre jedoch unmöglich festzustellen, wer wessen Territorium in nicht internationalen bewaffneten Konflikten besetzt. Drittens und das ist meiner Ansicht nach am wichtigsten, ist der Feind in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt eine bewaffnete Gruppe, die weniger in der Lage ist als Staaten, alle detaillierten Regeln des HVR für internationale bewaffnete Konflikte einzuhalten. Wenn eine bewaffnete Gruppe eine bestimmte Regel nicht einhalten kann, ohne den Konflikt zu verlieren, wird sie dies nicht tun und dies wird die Glaubwürdigkeit und Schutzwirkung anderer Regeln untergraben.

### c. Die Unterscheidung zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten aufgeben?

5

Dennoch werden zwei Probleme durch die traditionelle Dichotomie zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten nicht angemessen abgedeckt und wenn eine Überarbeitung des humanitären Völkerrechtes möglich wäre, wäre es wünschenswert, neue Regelungen zu ihrer Bewältigung zu schaffen. Erstens sind alle bewaffneten Konflikte, die nicht zwischen Staaten ausgetragen werden, nicht international, einschließlich Situationen, in denen ein oder mehrere Staaten außerhalb ihres Hoheitsgebiets gegen einen bewaffneten nichtstaatlichen Akteur kämpfen. Wenn der Territorialstaat der Präsenz des Staates oder der Staaten zugestimmt hat, findet das humanitäre Völkerrecht der militärischen Besetzung keine Anwendung. Gleichwohl wurde das humanitäre Völkerrecht der nicht internationalen bewaffneten Konflikte im Hinblick auf die Regelung der Situation einer Regierung, die Aufständische auf ihrem eigenen Territorium bekämpft, festgelegt. Viele Fragen bleiben offen, da das innerstaatliche Recht des betroffenen Staates weiterhin gilt und wie es behandeln sollte. Bei Kämpfen im Ausland bringen Streitkräfte jedoch nicht unbedingt ihr inländisches Recht und Strafverfolgungssystem mit. Darüber hinaus sind sie möglicherweise mit dem innerstaatlichen Recht des Territoriums, in dem sie kämpfen, nicht vertraut, dieses Gesetz verstößt möglicherweise gegen internationale Standards oder das innerstaatliche Strafverfolgungssystem ist möglicherweise zusammengebrochen. Das humanitäre Völkerrecht der militärischen Besetzung enthält Lösungen für eine solche Situation, aber in der heutigen Welt möchte niemand eine Besatzungsmacht sein. Wäre es möglich, sich auf Regeln zu einigen, die für jede bewaffnete Präsenz eines Staates, der in Feindseligkeiten außerhalb seiner Grenzen verwickelt ist, gelten, wenn das HVR der militärischen Besetzung nicht gilt?

Zweitens wird behauptet, dass alle nicht internationalen bewaffneten Konflikte durch ein und dasselbe gewohnheitsrechtliche humanitäre Völkerrecht geregelt werden sollen und die unterschiedlichen Anwendbarkeitsschwellen von Art. 3 der Konventionen und Zusatzprotokoll II werden kritisiert. Wäre es jedoch nicht realistischer, eine Staffelung der Verpflichtungen vorzuschreiben, die mit der Intensität der Gewalt und dem Organisationsgrad der beteiligten bewaffneten nichtstaatlichen Akteure ansteigt? Einer der Vorteile eines solchen Gesetzes wäre, dass die Verpflichtungen an die tatsächliche Fähigkeit des nichtstaatlichen Akteurs angepasst bleiben und dies einzuhalten. Abgesehen von den zunehmenden Einstufungsschwierigkeiten und den Kontroversen über den Grad der Anwendbarkeit, der in einer bestimmten Situation erreicht wird, bestehen die Nachteile der Annahme eines solchen Gesetzes im Rahmen des klassischen humanitären Völkerrechtes darin, dass die Verpflichtungen der Regierung an einem Ende minimal wären, obwohl es die Kapazität hätte, weitreichendere Regeln umzusetzen. Dies wäre der Fall, wenn die Regierung in einem bewaffneten Konflikt geringer Intensität mit einer schlecht organisierten bewaffneten Gruppe konfrontiert wäre. Dieses Problem könnte gelöst werden, indem entweder die Gleichheit der Kriegführenden aufgegeben und die Regierung aufgefordert wird, einen höheren Standard einzuhalten oder indem die Regierungen daran erinnert werden, dass sie weiterhin an die internationalen Menschenrechtsgesetze gebunden sind

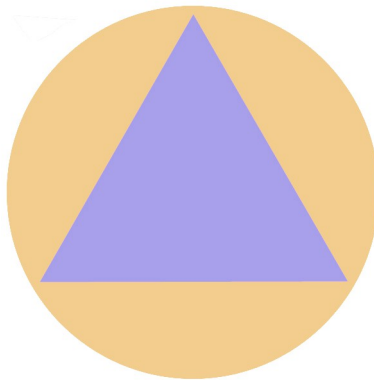
### ***d. Die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten überwinden?***

Die provokativste Frage schließlich ist, ob die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten aufgegeben werden könnte, während dennoch einige Beschränkungen für die Führung bewaffneter Konflikte beibehalten werden könnten. Ist ein HVR ohne diese Unterscheidung denkbar? Die Realität einer zunehmenden Zahl bewaffneter Konflikte ist, dass die Unterscheidung nicht vor Ort getroffen werden kann. Im humanitären Völkerrecht von nicht internationalen bewaffneten Konflikten wollten die Staaten nicht einmal ausdrücklich eine Abgrenzungspflicht gegenüber der Zivilbevölkerung den Kämpfenden vorschreiben. Die einzige Chance, dass die asymmetrisch schwächere Seite nicht überwunden wird, besteht darin, dass sie in der Zivilbevölkerung verschwindet. Obwohl dies für die Zivilbevölkerung höchst unerwünscht und

#### **d. Die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten überwinden?**

---

gefährlich ist, bleibt dies eine Realität. Da unrealistische Regeln niemanden schützen, kann sich das humanitäre Völkerrecht an diese Realität anpassen.





## Präsentation Gerard mcHugh – neue Akteure

### Workshop B:

#### Einführung

- Bezug zur Analogie von Jacky Fisher.
- Hier, um über „neue Akteure“ zu sprechen
- Aber was verstehen wir unter „neu“ und wer sind die „Akteure“?
  - Abgeleiteter Zeitrahmen ist nach 1945 – 1949
  - „Die staatszentrierte Natur des internationalen Rechtssystems wurde zunehmend durch das Aufkommen neuer Akteure, insbesondere nichtstaatlicher Akteure, in Frage gestellt.“
  - Große Auswahl an neuen Akteuren; Dieser Workshop soll alle, insbesondere nichtstaatliche Akteure einbeziehen
  - Der Workshop wird sich insbesondere auf jene neuen Akteure konzentrieren, die voraussichtlich zunehmend in bewaffnete Konflikte verwickelt werden.
  - Das Aufkommen neuer Akteure im Zusammenhang mit der Bereitstellung humanitärer Hilfe wird nicht erörtert.

5

#### Thema 1: Neue Akteure im Bereich bewaffneter Konflikte: Wer sind sie?

- Die Identifizierung neuer Akteure ist der erste Schritt, der unternommen werden muss; um die Auswirkungen ihres Auftretens zu verfolgen und zu bewerten und abzuschätzen, wo möglicherweise Anpassungen vorgenommen werden müssen, um sie in den Rahmen des humanitären Völkerrechtes einzufügen.
- Bestimmte organisierte bewaffnete Gruppen, private Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs) sind deutlichere Beispiele für nichtstaatliche Akteure, die direkt in bewaffnete Konflikte verwickelt werden können.
- Sonstiges: Transnationale Unternehmen; Medien.
- Auch ein breites Spektrum transnationaler krimineller Organisationen, die versuchen, Vorteile aus bewaffneten Konflikten zu ziehen.
- Organisierte bewaffnete Gruppen umfassen eine Reihe von Identitäten, Motivationen und unterschiedlichen Bereitschafts- und Fähigkeitsgraden, das humanitäre Völkerrecht und andere internationale Rechtsnormen einzuhalten.
- Einige operieren in einer begrenzten geografischen Region, andere haben ihre Aktivitäten auf die transnationale oder sogar globale Ebene ausgeweitet. Direkte Angriffe auf Zivilisten und andere Gewalttaten gegen Zivilisten sind zur bewussten Strategie bestimmter Gruppen geworden.

- Zu beachten ist, dass es aus Sicht organisierter nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen auf rechtlicher Ebene nicht unbedingt viel bringt, sich an die Regeln des humanitären Völkerrechtes zu halten. Die Tatsache, dass bewaffnete Gruppen in der Regel keine Immunität vor nationaler Strafverfolgung wegen bloßer Teilnahme an Feindseligkeiten genießen, bleibt ein wichtiger Hemmschuh für eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch solche Gruppen in der Praxis.
- Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass die Verwischung der Begriffe – und der Rechtsordnungen – zur Regelung von Terror- und Kriegshandlungen den Anreiz einiger bewaffneter Gruppen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechtes weiter verringert hat.
- Während „terroristische Gruppen“ heute stark im Fokus stehen, stellt sich die Frage, ob diese Bezeichnung nicht vorsichtiger verwendet werden sollte, je nachdem, ob das Verhalten einer Gruppe innerhalb oder außerhalb eines bewaffneten Konflikts stattfindet. Sobald die Schwelle eines bewaffneten Konflikts erreicht ist, kann es wenig Mehrwert bringen, die meisten Gewaltakte gegen Zivilpersonen oder zivile Objekte als „terroristisch“ zu bezeichnen, da solche Akte bereits Kriegsverbrechen im Sinne des humanitären Völkerrechtes darstellen.
- Die Verbreitung privater Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs) ist ein weiteres markantes Merkmal zeitgenössischer bewaffneter Konflikte. In Bezug auf Umfang und den Rahmen der erbrachten Dienstleistungen können PMSCs als neuer Akteur in bewaffneten Konflikten betrachtet werden.
- Städtische kriminelle Banden; Die rechtliche Einordnung urbaner Gewalt und die Maßnahmen, die zu ihrer Bewältigung ergriffen werden können oder sollten, sind jedoch weniger eindeutig.
- Die Frage, ob Piratengruppen ein neuer bewaffneter Akteur im Sinne des humanitären Völkerrechtes sind, ist nicht vollständig geklärt.
- Welche dieser „neuen Akteure“ können als Parteien eines bewaffneten Konflikts bezeichnet werden, wie dieser Begriff im humanitären Völkerrecht verstanden wird? In welchen Fällen können die Mindestkriterien der Organisation und Intensität der Feindseligkeiten, die zur Feststellung des Vorliegens eines nicht internationalen Konflikts erforderlich sind, als erfüllt angesehen werden?
- Was sind die Konsequenzen, wenn die meisten bewaffneten Gruppen heutzutage als „Terroristen“ bezeichnet werden? Ist die Einstufung einer bewaffneten Gruppe als „Terrorist“ im Wesentlichen eine rechtliche oder politische Bestimmung?
- Sind städtische kriminelle Banden an einem bewaffneten Konflikt beteiligt oder sollten ihre Aktivitäten nach den Regeln der Strafverfolgung behandelt werden? Wie verhält es sich mit Piraten?
- Wie hat sich das Muster bewaffneter Konflikte durch die Beteiligung neuer Akteure verändert?

## Thema 2: Wie hat das Auftreten neuer Akteure den rechtlichen Rahmen des humanitären Völkerrechtes beeinflusst?

- In Bezug auf direkte Reaktionen kann man sagen, dass die internationale Gemeinschaft und andere Akteure zwei Arten von Maßnahmen ergriffen haben: (1) Entwicklung spezifischer rechtlicher Regeln, um normative Lücken zu schließen; und (2) Prozesse zur Klärung bestehender rechtlicher Verpflichtungen.
- Die internationale Gemeinschaft reagierte auf die zunehmende Bedeutung organisierter nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen, indem sie rechtliche Regeln für nicht-internationale bewaffnete Konflikte ausarbeitete und verabschiedete. Tatsächlich ist das humanitäre Völkerrecht der einzige Rechtsrahmen, der nichtstaatliche bewaffnete Gruppen ausdrücklich bindet und sowohl bewaffneten Gruppen als auch dem beteiligten Vertragsstaat (oder den beteiligten Parteien) Verpflichtungen auferlegt. Zum Beispiel Gemeinsamer Artikel 3 der Genfer Konventionen; Das Zweite Zusatzprotokoll; Internationale Rechtsprechung; 2005 veröffentlichte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) eine Studie zum humanitären Völkergewohnheitsrecht.
- Mehrere Prozesse zur Klärung des humanitären Völkerrechtes wurden in den letzten Jahren ebenfalls durchgeführt oder sind noch im Gange. Ein gutes Beispiel ist ein Text, der als Montreux-Dokument bekannt geworden ist und im September 2008 als Ergebnis einer gemeinsamen Initiative der Schweizer Regierung und des IKRK herausgegeben wurde. Der Text artikuliert die relevantesten internationalen rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus bereits bestehenden Regeln ergeben, die für PMSCs während bewaffneter Konflikte gelten.
- Staaten und andere Akteure stehen derzeit vor der Frage, ob bisherige/laufende Bemühungen zur Rechtsentwicklung und -klärung ausreichen, um das Verhalten neuer Akteure angemessen zu regulieren.
- Am wichtigsten in diesem Zusammenhang ist, ob mögliche neue Vorschriften den gegenwärtigen Schutz des humanitären Völkerrechtes verstärken oder schwächen würden.
- Darüber hinaus muss die Frage gestellt werden, ob das Auftreten und die Einbeziehung neuer Akteure eine indirekte Auswirkung (oder Auswirkungen) auf die Anwendung und Auslegung des humanitären Völkerrechtes hatte.
- Wenn nichtstaatliche Akteure auf internationaler Ebene immer relevanter werden, erscheint es auch an der Zeit zu prüfen, ob ihre wachsende Bedeutung nicht angemessen im Prozess der Entwicklung des humanitären Völkerrechtes reflektiert werden sollte.
- Beeinflusst die Beteiligung neuer Akteure die Art und Weise, wie aktuelle Gewaltsituationen als bewaffnete Konflikte im Sinne des humanitären Völkerrechtes eingestuft werden oder nicht? Hat sich die Einbeziehung neuer Akteure auf die Anwendung und Auslegung bestehender Vorschriften des humanitären Völkerrechtes ausgewirkt?
- Ist das bestehende HVR angemessen, um mit neuen nichtstaatlichen Akteuren umzugehen oder sind weitere Regulierungen erforderlich?
- Ist asymmetrische Kriegsführung ein neues Phänomen? Kann das HVR angepasst werden, um dieser Art der Kriegsführung Rechnung zu tragen, ohne den Schutz zu schwächen, den das HVR derzeit der Zivilbevölkerung und zivilem Eigentum bietet?

- Sollen neue Akteure direkt oder indirekt an der Entwicklung und Klärung des humanitären Völkerrechtes beteiligt werden? Wie prägt die Praxis bewaffneter Gruppen die Schaffung von Völkergewohnheitsrecht?

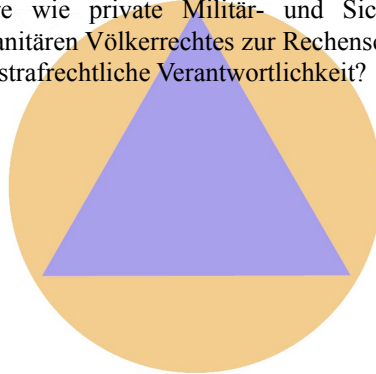
### Thema 3: Umsetzung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechtes gegenüber neuen Akteuren

- Wie kann eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch nichtstaatliche Akteure in bewaffneten Konflikten sichergestellt werden? Tatsächlich ist die Ausarbeitung von Gesetzen nur der erste Schritt, um den Schutz derjenigen zu gewährleisten, die sich nicht (oder nicht mehr) direkt an Feindseligkeiten beteiligen; Die eigentliche Herausforderung bestand schon immer darin, die Regeln den gegnerischen Seiten sowie anderen an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Akteuren bekannt zu machen und sicherzustellen, dass sie angewendet werden.
- Es ist wichtig zu beachten, dass nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, die an einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt sind, derzeit wenig rechtlichen oder praktischen Anreiz haben, sich an das humanitäre Völkerrecht zu halten. Während der Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus in internationalen bewaffneten Konflikten wichtige Vorteile mit sich bringt (der wichtigste davon ist Immunität vor Strafverfolgung wegen rechtmäßiger Kriegshandlungen nach innerstaatlichem Recht), genießen Kämpfer in nicht internationalen bewaffneten Konflikten kein solches Privileg. Daher bleibt die Entwicklung von Anreizmechanismen für organisierte bewaffnete Gruppen eine ernsthafte Herausforderung im Hinblick auf eine bessere Umsetzung des HVR in nicht internationalen Konflikten.
- Abgesehen von fehlenden Anreizen zeigt sich auch, dass bei systematischer Missachtung des Rechtes keine juristischen Instrumente oder politischen Argumente das HVR durchsetzen können, weil der politische Wille fehlt, sich daran zu halten.
- Insbesondere in Bezug auf organisierte bewaffnete Gruppen sieht das humanitäre Völkerrecht und die gängige Praxis verschiedene Mechanismen vor, die darauf abzielen, die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes zu verbessern und zu fördern. Dazu gehören Sondervereinbarungen nach dem Gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen, die Aufnahme des humanitären Völkerrechtes in Verhaltenskodizes bewaffneter Gruppen, einseitige Erklärungen bewaffneter Gruppen oder die Gewährung von Amnestie durch Staaten an Mitglieder bewaffneter Gruppen, die sich direkt daran beteiligt haben Feindseligkeiten, aber keine Kriegsverbrechen oder andere Verbrechen nach dem Völkerrecht begangen haben.
- Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht neuer Akteure in bewaffneten Konflikten lassen sich zwei Frageebenen unterscheiden. Einerseits muss festgestellt werden, ob bestimmte neue Akteure, z.B. Private Militär- und Sicherheitsunternehmen – als Einheiten – direkt für Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zur Rechenschaft gezogen werden können. Andererseits ist zu prüfen, inwieweit die Doktrin der übergeordneten Verantwortung bei Verstößen des Auftragnehmers zur Anwendung kommen könnte.
- Wenn städtische kriminelle Banden oder Piraten als Parteien eines bewaffneten Konflikts angesehen würden, würden sich die gleichen Fragen stellen. In diesem Zusammenhang wäre es interessant zu untersuchen, ob und inwieweit die Arbeit internationaler Strafgerichtshöfe und Tribunale Auswirkungen auf das Verhalten neuer nichtstaatlicher

Akteure in bewaffneten Konflikten hätte.

- Schließlich bestünde eine weitere herausfordernde Aufgabe darin festzustellen, welche Instrumente zur Sicherstellung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes möglicherweise verfolgt werden könnten, um Anreize für die Einhaltung durch verschiedene neue Akteure zu schaffen, die in Zukunft entstehen könnten.
- Kann oder sollte das humanitäre Völkerrecht angepasst werden, um nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen bessere Anreize zur Einhaltung der Regeln zu bieten? Was könnten solche Anreize sein?
- Wie haben sich die Expansion und Arbeit internationaler Strafgerichte und Tribunale, einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofs (ISStGH), auf das Verhalten nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen ausgewirkt, die an bewaffneten Konflikten beteiligt sind?
- Welche Auswirkungen haben Sondervereinbarungen, einseitige Erklärungen, Verhaltenskodizes zur Integration des humanitären Völkerrechtes und Amnestiegewährungen im Hinblick auf eine bessere Einhaltung durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen?
- Können neue Akteure wie private Militär- und Sicherheitsunternehmen direkt für Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zur Rechenschaft gezogen werden? Oder geht es um die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit?

5



## **Präsentation Elisabeth Decrey Warner Atelier B: Neue Akteure – neue Lösungen?**

Es geht hier um das Problem der „neuen Akteure“ in den Konflikten, wer sie sind und wie sie die Entwicklung der Reflexion über das humanitäre Völkerrecht beeinflussen. Einige werden von dem Wunsch motiviert, Territorien zu kontrollieren oder die Macht zu ergreifen, andere kämpfen nur für die Verlockung des Gewinns, wieder andere zielen auf die Zivilbevölkerung ab und versuchen nur, Terror zu säen, eine Strategie, die bewusst durchgeführt wird, um Regionen und Mächte zu destabilisieren. Schließlich können einige Gruppen mehrere dieser Aspekte abdecken, ein Kampf, der auf ein rein politisches Ziel ausgerichtet ist, kann manchmal in einen Kampf abdriften, der von der Verlockung des Profits geleitet wird, der darauf abzielt, die notwendigen Finanzen für die Fortsetzung des politischen Kampfes bereitzustellen.

In dem von den Teilnehmern erhaltenen Papier werden als neue Akteure bewaffnete nichtstaatliche Akteure, Rebellengruppen oder Befreiungsbewegungen, Piraten, städtische Banden erwähnt. Auf der anderen Seite werden Paramilitärs und nicht oder teilweise anerkannte Staaten nicht erwähnt und sind doch auch nichtstaatliche bewaffnete Akteure. Diese Tatsache zeigt deutlich, wie komplex dieses Thema ist, das bereits bei der Erstellung einer erschöpfenden Liste auf Schwierigkeiten und Divergenzen stößt. Jeder erkennt jedoch an, dass das Problem nicht nur bei der Aufzählung und Benennung dieser Strukturen endet, sondern dass wir auch auf die Frage nach der Definition eines bewaffneten Konflikts stoßen, nach den Kriterien, die uns dazu bringen, Konfliktpartei zu werden und die Bedingungen für die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts, wie zum Beispiel die Fähigkeit, ein gewisses Maß an Gewalt aufrechtzuerhalten und ein Territorium zu kontrollieren. Erfüllt eine städtische Bande, deren Aktivitäten ein bestimmtes Maß an Gewalt erreichen, deren Struktur gut etabliert ist und ein bestimmtes Gebiet kontrolliert, die Kriterien, die eine Konfliktpartei definieren und muss das humanitäre Völkerrecht angewendet werden? Und die Piraten? Ihre erneute Aktivität, insbesondere im Golf von Aden, rückt sie wieder ins Rampenlicht und wir sprechen in diesem Zusammenhang erneut über die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts. Aber können wir nach dem Humanitären Völkerrecht von einem bewaffneten Konflikt und bewaffneten Akteuren sprechen?

Der Versuch, solche Fragen mit einer einfachen Präsentation in einem Seminar zu beantworten, wird sich daher nur auf einige der in der Präambel aufgeworfenen Fragen zur Kategorie „Akteure“ konzentrieren und insbesondere auf Erfahrungen und auf dem von Geneva Call erworbenen Wissen in einem gewissen Maß aufbauen.

Geneva Call/Appel de Genève ist eine humanitäre Organisation, die sich dafür einsetzt, nichtstaatliche bewaffnete Akteure dazu zu bringen, die Standards des humanitären Völkerrechtes einzuhalten.

Geneva Call konzentriert seine Aktivitäten und Beziehungen aus operativen und nicht aus rechtlichen Gründen auf nichtstaatliche bewaffnete Akteure, die außerhalb der Kontrolle des Staates operieren und deren bewaffneter Kampf im Wesentlichen durch politische Missstände motiviert ist. Die Befehlskette der Struktur ist ebenfalls ein wichtiger Faktor. Zu diesen Akteuren gehören Rebellengruppen, Befreiungsbewegungen, Guerillas sowie die Behörden von Körperschaften, die nicht – oder nur teilweise – als unabhängiger Staat anerkannt sind und daher keine Möglichkeit haben – weil sie keinen Status haben – ein solcher zu werden Partei internationaler Verträge. So engagiert Geneva Call beispielsweise keine Piraten, da diese keine politischen Ziele verfolgen oder gar bestimmte Paramilitärs angesichts der informellen Kontrolle, die von den Streitkräften des betreffenden Staates ausgeübt wird. Dieses Papier kann sich daher nicht darauf beziehen, auch wenn die Erfahrungen von Geneva Call durchaus auf andere Akteurstypen übertragbar sind.

Geneva Call wurde im Jahr 2000 als Reaktion auf die Erkenntnis ins Leben gerufen, dass das



Problem der Antipersonenminen ohne die Auseinandersetzung mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren niemals vollständig gelöst werden würde. Es sollte in der Tat beachtet werden, dass heute mehr nichtstaatliche bewaffnete Akteure Antipersonenminen einsetzen als die regulären Armeen der Staaten. Als Teil des Problems müssen sie daher Teil der Lösung sein.

Geneva Call hat einen innovativen Mechanismus entwickelt, den „Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Antipersonnel Mines and Cooperation in Mine Action“ (im Folgenden „Deed of 'Pledge“), mit dem bewaffnete nichtstaatliche Akteure ähnliche Standards einhalten können, wie diejenigen, die im Vertrag von Ottawa zum Verbot von Antipersonenminen enthalten sind. Die Regierung der Republik und des Kantons Genf ist der Hüter dieser Akte.

Heute haben 39 bewaffnete nichtstaatliche Akteure die Verpflichtungserklärung zum Verbot von Landminen unterzeichnet. Insgesamt kommen diese Unterzeichner weitgehend ihrer Verpflichtung nach, stellen den Einsatz von Antipersonenminen ein, vernichten ihre Bestände, falls sie solche besitzen und kooperieren in den von ihnen kontrollierten Gebieten bei der Minenräumung, wie zum Beispiel der Minenräumung.

Die Unterzeichnung der Verpflichtungserklärung ist nicht das Ende des Prozesses. Geneva Call wendet viel Zeit und Mühe darauf auf, zur Umsetzung der Verpflichtungen durch den bewaffneten Akteur beizutragen und den Prozess zu überwachen.

Gemäß der Verpflichtungserklärung sind die Unterzeichner verpflichtet, die Verpflichtungen aufzulösen, indem sie ihren Truppen die erforderlichen Anweisungen und Befehle erteilen, Regeln und Verhaltenskodizes ausarbeiten, Sanktionen festlegen und Informationen an die ihnen nahestehenden Gemeinschaften weitergeben. Dazu gehört zum Beispiel die Verteilung eines kleinen Schulungshandbuchs, das von Geneva Call herausgegeben wird (dies ist ein kleines Heft mit leicht verständlichen Zeichnungen, die die Verpflichtungen der Verpflichtungserklärung darstellen, begleitet von sehr kurzen Texten in der Landessprache).

Geneva Call konzentrierte seine Bemühungen zunächst auf das Problem der Antipersonenminen und begann, seine Operationen auf den Einsatz nichtstaatlicher bewaffneter Akteure zum Schutz von Frauen und Kindern in Konflikten auszudehnen (insbesondere Kinderrekrutierung und Gewalt gegen Frauen).

Wenn wir verstehen wollen, ob die gegenwärtigen Überlegungen zum humanitären Völkerrecht angemessen sind, wenn wir bessere Lösungen finden wollen, um auf die Präsenz und das Verhalten nichtstaatlicher bewaffneter Akteure in Konflikten zu reagieren, müssen wir zunächst die Merkmale, Motivationen und Perspektiven dieser Akteure verstehen, wer auch immer sie sind (bewaffnete Gruppen, Piraten, städtische Banden). Die unten aufgeführten Elemente stammen aus Untersuchungen, die Geneva Call mit den Akteuren durchgeführt hat, mit denen die Organisation zusammenarbeitet. Die gezogenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen lassen sich sicherlich auch auf andere Kategorien von bewaffneten Akteuren übertragen, die zu Beginn des Textes erwähnt wurden.

Es gibt verschiedene Faktoren, die die Wahl und Entscheidung eines nichtstaatlichen bewaffneten Akteurs zur Einhaltung humanitärer Standards beeinflussen können. Im Allgemeinen lassen sich diese Faktoren in zwei Aspekte unterteilen: politischer Wille und Durchsetzungskapazität.

## **politischer Wille:**

- Beteiligung / Mittel

Viele nichtstaatliche bewaffnete Akteure erkennen internationale Verträge nicht an, die von



dem Staat unterzeichnet wurden, gegen den sie Krieg führen. Was einen Staat betrifft, wird es für einen nichtstaatlichen bewaffneten Akteur schwieriger sein, die Legitimität einer Norm zu leugnen, zu deren Einhaltung er sich entschieden hat oder die er sogar selbst ausgearbeitet hat, um sie in seinen Verhaltenskodex aufzunehmen.

- Reziprozität:

„korrektes“ Verhalten, die Einhaltung von Normen auf Seiten der Gegenseite, erhöht den Willen, sich auf Seiten des nichtstaatlichen bewaffneten Akteurs zu verpflichten und diese zu respektieren.

- Konfliktsituation:

eine Entspannung der Konfliktsituation zwischen dem bewaffneten nichtstaatlichen Akteur und seinem/n Gegner(n) erhöht die Bereitschaft zur Einhaltung humanitärer Normen (z. B. durch Gesten des guten Willens untereinander oder gegenüber anderen Akteuren)

- Ruf :

Die Versuchung, seinen internen Ruf (bei seinen Mitgliedern und/oder der nahen Gemeinschaft) oder extern (nationale oder sogar internationale Gemeinschaft) positiv zu verbessern, kann ein echter Anreiz sein.

- humanitäre Erwägungen:

Die Suche nach positiven Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung – kurz- oder langfristig – kann ein Anreiz sein, Verpflichtungen einzugehen und diese einzuhalten.

- Materialgewinn:

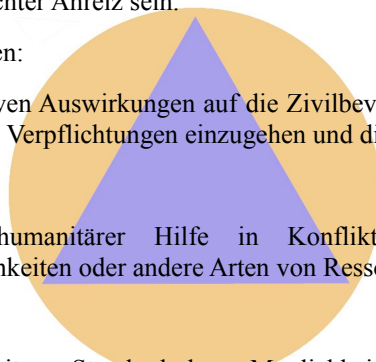
Die Erleichterung humanitärer Hilfe in Konfliktgebieten kann beispielsweise Beschäftigungsmöglichkeiten oder andere Arten von Ressourcen schaffen.

- Fortschritt :

Die Einhaltung humanitärer Standards kann Möglichkeiten für einen Friedensdialog mit dem betreffenden Staat schaffen oder verbessern, während die Anwendung von Gewalt gegen Zivilisten eindeutig ein Faktor ist, der Verhandlungen verlangsamt und blockiert.

- Finanzierung des Konflikts:

Wenn der bewaffnete nichtstaatliche Akteur für die Finanzierung seiner Kapazitäten zur Durchführung des bewaffneten Kampfes auf die Bevölkerung angewiesen ist, wird sein Wille, sich zu engagieren und seine Verpflichtungen einzuhalten, gestärkt.



## Kapazität / Umfang

- Befehlskette:

Das Vorhandensein einer klaren und gut strukturierten Befehlskette erhöht die Möglichkeiten für einen nichtstaatlichen bewaffneten Akteur, seine Verpflichtungen umzusetzen und einzuhalten.

- territoriale Kontrolle:

territoriale Kontrolle erhöht die Fähigkeit eines nichtstaatlichen bewaffneten Akteurs, seine Verpflichtungen umzusetzen und einzuhalten.

- verfügbares Potenzial:

Das Vorhandensein angemessener Kenntnisse und Fähigkeiten (Humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte) erhöht die Fähigkeit des nichtstaatlichen bewaffneten Akteurs, seine Verpflichtungen umzusetzen und einzuhalten.

Für die Arbeit von Geneva Call ist es unerlässlich, die Motivationen zu verstehen, die nichtstaatliche bewaffnete Akteure dazu bringen, humanitäre Normen zu respektieren, sowie die Herausforderungen zu verstehen, denen sie bei der Umsetzung dieser Normen gegenüberstehen. Dies ist einer der Gründe, warum Geneva Call im Juni 2009 zum zweiten Mal ein Treffen der Unterzeichner der Verpflichtungserklärung zu Antipersonenminen organisierte. 44 hochrangige politische und militärische Vertreter von 28 nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren aus verschiedenen Regionen der Welt folgten der Einladung. Der Zweck dieses Treffens war zweierlei:

- mit Vertretern bewaffneter Akteure die Schwierigkeiten erörtern, denen sie bei der Umsetzung der Genfer Verpflichtungserklärung zum Verbot von Antipersonenminen gegenüberstehen
- Beginnen Sie einen Prozess der Zusammenarbeit mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren zum Schutz von Frauen und Kindern in Konflikten und sammeln Sie deren Feedback zu einer solchen Entwicklung des Geneva Call.

Zum ersten Mal, soweit man sich erinnern kann, trafen sich Vertreter nichtstaatlicher bewaffneter Akteure aus aller Welt, tauschten sich über bestehende Standards zum Schutz dieser beiden besonders gefährdeten Gruppen aus, was Frauen und Kinder in Konflikten sind.

Geneva Call war wirklich beeindruckt von der Bereitschaft der anwesenden nichtstaatlichen bewaffneten Akteure, sowie von dem Wissen, das sie über humanitäre Standards hatten und dem Interesse das viele zeigten, ihr Wissen und die Möglichkeiten zur Umsetzung solcher Standards weiter verbessern zu wollen.

Während der Konferenz wurden diese bewaffneten Akteure auch eingeladen, ihre Ansichten und Perspektiven zu den Herausforderungen bei der Erfüllung humanitärer Standards zu äußern und über die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten zu sprechen.

Dabei kristallisierten sich zwei wesentliche Aspekte heraus:

- Bewaffnete nichtstaatliche Akteure haben deutlich ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht, ihre Fähigkeit zur Einhaltung humanitärer Standards durch die Bereitstellung von Schulungen und die Gewährung technischer Unterstützung durch spezialisierte Organisationen zu verbessern.

- Nichtstaatliche bewaffnete Akteure fühlen sich im Allgemeinen durch die unterschiedliche Behandlung von Staaten und nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren benachteiligt. Dieses Gefühl findet sich sowohl in den Mechanismen zur Umsetzung humanitärer Standards als auch manchmal in den Standards selbst wieder. Auch die Frage der „Terroristenlisten“ wurde angesprochen.

## **1. Schulung und technische Unterstützung durch spezialisierte Organisationen**

Gemäß der Genfer Verpflichtungserklärung zum Verbot von Landminen sind die Unterzeichner verpflichtet, das Verbot zu verbreiten, indem sie Anordnungen in ihren Reihen erlassen, Regeln und Verhaltenskodizes entwickeln und Sensibilisierungsmaterial an ihnen nahestehende Gemeinschaften verteilen. (Art. 4 der Verpflichtungserklärung)

Die Unterzeichner wiesen während der Konferenz oder bei früheren Treffen mit Geneva Call auf eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Übermittlung von Informationen an ihre Kombattanten hin. Diese Art von Schwierigkeiten hängt nicht nur mit der Verbreitung der Verpflichtungserklärung zusammen, sondern auch mit der Verbreitung des humanitären Völkerrechtes im Allgemeinen. Nichtstaatliche bewaffnete Akteure, die riesige Territorien kontrollieren oder mehrere Kommandozentralen haben, die manchmal von außerhalb des Landes operieren, berichten, dass es schwierig ist, ihre politischen oder militärischen Führer durch neue Regeln zu erreichen. [In allen Fällen wurde betont, wie wichtig es ist, sowohl politische als auch militärische Vertreter einzubeziehen.] Nach Erörterung dieser Schwierigkeiten schlugen die Vertreter bewaffneter Akteure jedoch auch Lösungen vor:

- Um auf diese Verbreitungsschwierigkeiten zu reagieren, fordern bewaffnete nichtstaatliche Akteure mehr Zusammenarbeit. Sie suchen die Hilfe lokaler und internationaler Organisationen, um Schulungen für ihre Militärkommandeure und politischen Führer abzuhalten.
- Sie drücken die Notwendigkeit der Entwicklung einfacher, kulturell angemessener Lehrmaterialien aus, die in die Landessprache übersetzt werden, um es den Kombattanten zu ermöglichen, sich an die Standards anzupassen und diese anzuwenden, zu deren Einhaltung sich die Führer entschieden haben.
- sie verlangen, dass ihre bestehenden Verhaltenskodizes kommentiert und Empfehlungen dazu gegeben werden, damit sie wissen, ob diese Kodizes den Grundsätzen humanitärer Standards entsprechen.
- sie verlangen, dass ihnen die für die Umsetzung ihres Engagements gegen Minen erforderliche Ausrüstung zur Verfügung gestellt wird (z. B. Schutzvorrichtungen für Minenräumer)

## **2. Ungleichbehandlung**

Die Gleichheit der Kriegführenden ist ein grundlegendes Prinzip, das dem humanitären Völkerrecht zwischen Staaten zugrunde liegt. Die Übertragung auf das Recht nicht internationaler Konflikte war jedoch nicht unbedingt einfach. Dies liegt daran, dass bewaffnete nichtstaatliche Akteure und Staaten nach dem humanitären Völkerrecht nicht den gleichen Status oder die gleichen Fähigkeiten haben, obwohl sie beide an das humanitäre Völkerrecht gebunden sein sollen. Unabhängig davon, ob der Inhalt des Rechts selbst gleichermaßen gilt, bleiben Disparitäten in der Stellung der Akteure bestehen. In vielen Fällen haben bewaffnete nichtstaatliche Akteure das Gefühl, dass internationale

Mechanismen oder Verträge voreingenommen sind, wenn sie von Staaten oder zwischenstaatlichen Organisationen entwickelt und kontrolliert werden.

Vertreter nichtstaatlicher bewaffneter Akteure machten daraufhin folgende Vorschläge:

- Wie im Fall von Antipersonenminen wären die Genfer Verpflichtungserklärung zum Schutz von Frauen in Konflikten und die zum Schutz von Kindern wichtige Instrumente der Vereinten Nationen, die in den Händen nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren selbst liegen. Sie sind der Ansicht, dass nach dem System der Vereinten Nationen bewaffnete nichtstaatliche Akteure nur benannt und beschuldigt werden.
- Sie weisen darauf hin, dass das UN-Listenverfahren zu Pflichtverletzungen bei der Rekrutierung von Kindern und deren Einsatz in Konflikten kein faires Verfahren bietet, beginnend mit dem einfachen Recht auf Anhörung. Nichtstaatliche bewaffnete Akteure wollen in der Lage sein, ihren Standpunkt zur Situation darzulegen
- Sie stehen uneingeschränkt Dritten offen, die ihre Verpflichtungen weiterverfolgen würden, befürchten jedoch, dass der betreffende Staat in einigen Fällen eine solche Weiterverfolgung wahrscheinlich nicht genehmigen wird.

5

Manchmal stellen bewaffnete nichtstaatliche Akteure auch die Konvention selbst in Frage.

Etwa durch die Ablehnung der Unterscheidung zwischen „Staaten“ und „bewaffneten Gruppen“ im Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zur Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, sowie durch den Widerstand gegen ungleiche Alters- und Pflichtenstandards.

In Bezug auf Terroristenlisten argumentieren sie, dass es kontraproduktiv sei, nichtstaatliche bewaffnete Akteure als „terroristische Organisationen“ zu bezeichnen und gleichzeitig von ihnen die Achtung des humanitären Völkerrechtes zu erwarten. Sie glauben, dass diese „Etikettierung“ sie isoliert und daher Gefahr läuft, die gemäßigten Elemente einer Gruppe zu schwächen und ihren harten Flügel zu stärken; Der nichtstaatliche bewaffnete Akteur fühlt sich dann weniger verpflichtet, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechtsstandards zu respektieren und neigt eher dazu, sich auf Gewaltzyklen einzulassen.

Erwähnenswert ist vielleicht auch der Einfluss dieser Listen auf die Arbeit von Humanisten. Die „Kennzeichnung“ bestimmter nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen als „Terroristen“ geht auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück, aber die Verwendung von schwarzen Listen hat sich seit den Ereignissen vom 11. September 2001 weltweit beschleunigt. Die Art der erforderlichen Beweise und die Kriterien die auf nationaler und internationaler Ebene zur Erstellung dieser „Terroristenlisten“ verwendet werden, sind nicht sehr eindeutig, was den Weg für politische Forderungen offen lässt. Diese Unterschiede erklären, warum die Listen je nach Land und internationalen Gremien unterschiedlich und mehr oder weniger lang sind. Die Verfahren zur Erstellung von Listen internationaler Terroristen wurden auch auf rechtlicher und menschenrechtlicher Ebene stark angeprangert. (Es sei darauf hingewiesen, dass, obwohl es bereits dreizehn internationale Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung bestimmter Terrorakte gibt, noch immer keine Definition des Terrorismus auf internationaler Ebene allgemein anerkannt ist.)

Für humanitäre Akteure sind solche Verfahren verwirrend und sie befürchten, dass diese Listen das Prinzip der humanitären Unparteilichkeit gefährden. Organisationen, die zu humanitären oder Konfliktlösungszwecken Kontakt zu gelisteten Gruppen aufnehmen wollen, laufen Gefahr, aus scheinbar eher politischen als rechtlichen Gründen hart bestraft zu werden. Darüber hinaus wurden bereits mehrere humanitäre Organisationen von nationalen Behörden verurteilt, weil sie in von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen kontrollierten Gebieten interveniert oder mit ihnen gesprochen hatten.

## 2. Ungleichbehandlung

---

Als Fazit zur Frage der Ungleichbehandlung äußern nichtstaatliche bewaffnete Akteure ihre Besorgnis über den mangelnden Einfluss, den sie auf den Inhalt des Gesetzes selbst haben können. Sie halten es für wesentlich, eine konkrete und reale Einschätzung der Bedingungen zu haben, unter denen Befreiungskämpfe geführt werden. Sie fordern mehr Konsultationen mit nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren vor Ort, damit Rechtsnormen die Realitäten und Bedingungen vor Ort berücksichtigen. Schließlich fordern sie ihr Recht auf rechtliches Gehör im Rahmen von Entscheidungsverfahren zu Terroristenlisten ein.

Diese beiden Aspekte der Ausbildung und der unterschiedlichen Behandlung sind eine Konstante in den Gesprächen, die Geneva Call mit den rund 60 nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren geführt hat, mit denen die Organisation in den letzten 10 Jahren in Kontakt steht – und stand.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Behauptung, dass nichtstaatliche bewaffnete Akteure kein Interesse an der Achtung des humanitären Völkerrechts hätten, von einem legalen „Mehrwert“ keinen Nutzen haben – weil die bloße Teilnahme an Feindseligkeiten setzen ihre Mitglieder in jedem Fall dem Risiko aus, wegen Verbrechen nach dem Recht des Landes vor Gericht gestellt und verurteilt zu werden, selbst wenn ihr Verhalten nicht gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen hat – sich nicht als unbegründet herausstellt.

In den meisten Gesprächen, die Geneva Call mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren geführt hat, haben letztere deutlich gemacht, dass sie die Normen des humanitären Völkerrechtes respektieren und ihre humanitären Verpflichtungen übernehmen wollen. Dieser Bitte muss entsprochen werden. Die Unterstützung eines solchen Antrags bedeutet nicht, ein Anwalt für nichtstaatliche bewaffnete Akteure zu sein, sondern ein Anwalt für diejenigen zu sein, die unter den Folgen von Verletzungen humanitärer Normen leiden.

Sicherlich verpflichten sich nichtstaatliche bewaffnete Akteure, ebenso wie Staaten, zur Achtung des humanitären Völkerrechts. Aber für diejenigen, die sie annehmen möchten, muss man sich fragen, ob alles getan wird, damit sie sie annehmen und umsetzen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Konsultationen von Geneva Call mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren die Notwendigkeit aufgezeigt haben:

- **mehr Schulungen zu humanitären Standards und technische Unterstützung für deren Umsetzung**
- eine gerechtere Anwendung der sie umgebenden Normen und Mechanismen und eine Überprüfung der Prozesse zur Erstellung der Terroristenlisten.

Und wir können auch drei Empfehlungen entwickeln:

- **Schulung:** Das Internationale Institut für humanitäres Recht in Sanremo könnte sicherlich eine wichtige Rolle bei der Verbesserung des Verständnisses humanitärer Standards spielen, indem es Schulungen für Anführer nichtstaatlicher bewaffneter Akteure organisiert. Ein erster Schritt könnte zum Beispiel für Militärs nicht anerkannter oder teilweise anerkannter Staaten gemacht werden. (weniger empfindlicher Bereich)
- technische Hilfe: Es wäre notwendig, an gemeinsamen Regeln zu arbeiten, um sicherzustellen, dass die Hilfe humanitären Zielen zugute kommt und nicht als militärische Unterstützung oder gar als Unterstützung „terroristischer“ Aktivitäten angesehen wird
- Differenzierte Behandlung: Es besteht die Notwendigkeit, mehr über nichtstaatliche bewaffnete Akteure zu erfahren, um sicherzustellen, dass rechtliche Verpflichtungen ihre Realität berücksichtigen. Tatsächlich könnte diese dritte Empfehlung vom jüngsten informellen Montreux-Prozess zu privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen inspiriert

## 2. Ungleichbehandlung

---

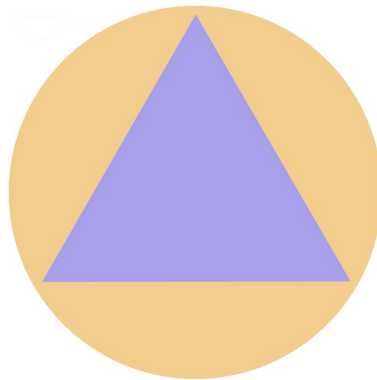
sein, einem Prozess, bei dem die Unternehmen, selbst bewaffnete nichtstaatliche Akteure, zur Teilnahme eingeladen und ihre Meinung berücksichtigt wurden.

„Die Länder müssen in der Lage sein, mit allen Kriegsparteien zu sprechen, einschließlich bewaffneter Gruppen. Andernfalls wird es immer mehr, nicht weniger, getötete und verletzte Zivilisten geben. Ich fordere die Staaten nachdrücklich auf, diese Notwendigkeit zu akzeptieren. Wir müssen auch der Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen mehr Aufmerksamkeit schenken. So inakzeptabel eine solche Zusammenarbeit mit diesen Gruppen für die Staaten auch sein mag, sie ist dennoch unerlässlich.“

5

Herr Banki Moon, Generalsekretär der Vereinten Nationen, Rede anlässlich des 60. Jahrestages der Genfer Konventionen,

New York, 26. September , 2009



## **Präsentation Hugo Corujo Sanseviero – Workshop C: Neue Mittel und Methoden der Kriegsführung**

Überwachung und Durchsetzung der Regeln für neue Mittel und Methoden der Kriegsführung.

In Bezug auf dieses Thema wissen wir, dass seit der Annahme der Genfer Konventionen von 1949 wichtige nationale und internationale Überwachungsmechanismen entwickelt wurden.

Die Staaten tragen die höchste Verantwortung in Bezug auf die Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen, um die Regeln des humanitären Völkerrechtes (IHL) einzuhalten.

Wenn wir von Mitteln und Methoden der Kriegsführung sprechen, sollten wir auch an die verschiedenen Arten von Waffen denken, die in bewaffneten Konflikten eingesetzt werden können.

Wie Sie wissen, gestatten die allgemeinen Grundsätze des Rechts des bewaffneten Konflikts die Deaktivierung feindlicher Kombattanten, die den Einsatz von Waffen beeinträchtigen.

Wir können drei wichtige Prinzipien hervorheben:

Erstens das Prinzip des unnötigen Leidens, bei dem „unnötig“ Leiden bedeutet, das aufgrund legitimer militärischer Anforderungen nicht notwendig ist.

Zweitens das Diskriminierungs- oder Unterscheidungsprinzip, wonach Angriffe nur gegen militärische Ziele gerichtet sein dürfen.

Drittens das Prinzip der Perfidie, das heimtückische Aktivitäten verbietet.

Im Allgemeinen setzt der auf Sieg bedachte Militärbefehlshaber alle Instrumente ein, um das Ende des Krieges zu erreichen, aber der Einsatz einiger Waffen verursacht unnötiges Leid und die militärische Wirkung ist eindeutig unverhältnismäßig.

Da es schwierig ist, einen internationalen Konsens über die genaue Wirkung allgemeiner Grundsätze auf den Einsatz bestimmter Waffen zu erzielen, geht der Trend dahin, Sonderverträge für einzelne Waffenarten auszuhandeln.

Es ist auch wichtig zu wissen, dass der Einsatz von Mitteln und Methoden der Kriegsführung gemäß Artikel 35 „Grundregeln“ des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Konventionen, der die Grundsätze der Beschränkung und der Verhältnismäßigkeit festlegt, begrenzt ist. In diesem Artikel heißt es:

**„1. In jedem bewaffneten Konflikt ist das Recht der Konfliktparteien, Methoden oder Mittel der Kriegsführung zu wählen, nicht unbegrenzt.“**

In Bezug auf diese Grundsätze ist der Einsatz von Mitteln und Methoden verboten, die dazu geeignet sind, unnötige Verletzungen oder unnötiges Leid zu verursachen.

Diese Regel ist eine Norm des Völkergewohnheitsrechts, die sowohl auf internationale als auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbar ist.

Das zuvor erwähnte Verbot ist in einer großen Anzahl von Verträgen verankert, einschließlich früherer Instrumente wie der St. Petersburger Erklärung und der Hugue-Erklärungen und -Verordnungen.

Dennoch ist es notwendig, sich an Artikel 57 des Zusatzprotokolls I der Genfer Konventionen zu erinnern, der besagt, dass wir bei der Durchführung militärischer Operationen jeden Angriff abbrechen oder aussetzen sollten, wenn wir davon ausgehen, dass das Ziel kein militärisches ist oder einem besonderen Schutz unterliegt oder dass erwartet werden kann, dass der Angriff zufällig



Zivilistenleben kostet, Zivilisten verletzt oder zivile Objekte beschädigt.

In Bezug auf diese Regel ist es wichtig, die Ziffer 5. von Artikel 57 des Protokolls I hervorzuheben, die zum Ausdruck bringt, dass keine Bestimmung dieses Artikels so ausgelegt werden darf, dass sie Angriffe auf die Zivilbevölkerung, Zivilpersonen oder zivile Objekte genehmigt.

## **Verbot des Waffengebrauchs**

5

Wir können einige Waffen und Geräte erwähnen, die aufgrund der Umstände ihrer Verwendung verboten sind, jedoch nicht als öffentliche Liste: explodierende Kugeln, expandierende Kugeln, Waffen, die durch nicht erkennbare Fragmente verletzen, Sprengfallen, Brandwaffen, Antipersonenminen, blendende Laserwaffen, vergiftete Waffen, nukleare, biologische und chemische Waffen, nicht tödliche Waffen, Streubombenmunition.

Es ist auch notwendig, an einige verbotene Mittel und Methoden zu erinnern, wie ethnische Säuberung, menschliche Schutzschilde, Plünderung, Verbot der Perfidie und Mittel und Methoden, die Umweltschäden verursachen.

In Anbetracht der schnellen technologischen Entwicklung legt Artikel 36 „Neue Waffen“ des Zusatzprotokolls I die Verantwortung der Staaten fest, durch ihr innerstaatliches Recht zu bestimmen, ob der Einsatz von Waffen unter bestimmten Bedingungen oder unter allen Umständen verboten ist.

## **Mechanismen zur Überprüfung der Anwendung der Regeln des humanitären Völkerrechts**

In Bezug auf diese Mechanismen können wir Folgendes hervorheben:

Schutzmächte und ihre Stellvertreter- GK I, II Art.8 /10, GK I, Art. 9/10 und AP I, Art.-Nr. 5.

Untersuchungsverfahren - AGB I, Art.52, AGB II, Art. 132 und GK IV, Art. 149.

International Fact Finding Commission – AP I, Art. 90.

Andererseits haben wir einige Mechanismen wie den Strafprozess der Staaten oder den Internationalen Strafgerichtshof (Römisches Statut), der eine ergänzende Zuständigkeit hat, um Verstöße und schwerwiegende Verstöße gegen die Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokolle zu ahnden.

Es ist sehr wichtig, dass die Staaten von den Militärbefehlshabern verlangen, Angehörige der Streitkräfte unter ihrem Kommando und ihrer Kontrolle zu ermutigen, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu verhindern und erforderlichenfalls zu beenden und den zuständigen Behörden zu melden. Diese Regel ist in Artikel 87 „Pflicht der Kommandeure“ des Zusatzprotokolls I festgelegt.

Gemäß Artikel 28 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs trägt ein militärischer Befehlshaber die strafrechtliche Verantwortung für Verbrechen, die von Streitkräften begangen werden, die unter seiner tatsächlichen Führung oder Kontrolle stehen.

Manchmal versäumt es ein Militärbefehlshaber, alle notwendigen und angemessenen Maßnahmen in seiner Macht zu ergreifen, um die Angelegenheit zu verhindern, zu unterdrücken oder den zuständigen Behörden zur Untersuchung und Strafverfolgung vorzulegen.

Auch wenn der Militärbefehlshaber nicht unmittelbar beteiligt ist, entbindet die Tatsache, dass ein

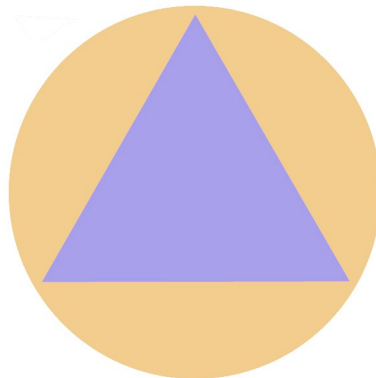
Untergebener einen Verstoß begangen hat, einen Vorgesetzten nicht von der Verantwortung, wenn er davon weiß oder nach den damaligen Umständen hätte wissen müssen und er nichts getan hat, um dies zu verhindern oder den Täter vor Gericht zu stellen.

Wie Sie wissen, ist es sehr schwierig, „tatsächliche Kenntnis“ zu beweisen, aber es kann aus den umgebenden Umständen geschlossen werden, zum Beispiel, wenn kommandierte Soldaten anhaltende und häufige rechtswidrige Angriffe durchführen.

Ein militärischer Befehlshaber versäumt es auch, wenn er Kenntnis von einigen schwerwiegenden Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht hat, er bestraft den Täter nicht und meldet die Straftaten nicht den zuständigen Behörden, um ein Strafverfahren einzuleiten.

Eine korrekte Bewertung des „tatsächlichen Wissens“ erfordert die Berücksichtigung einiger Faktoren wie die folgenden: Anzahl, Art und Umfang der illegalen Handlungen, die Anzahl und Art der beteiligten Truppen und Logistik, die geografische Lage und das weit verbreitete Auftreten der Handlungen, die beteiligten Offiziere und Mitarbeiter und der Standort des Befehls- und Kontrollkommandanten.

Nicht zuletzt glaube ich, dass Waffenüberprüfungsverfahren vielleicht unter Berücksichtigung der humanitären Konsequenzen bewertet werden sollten.



## **Präsentation Adama Dieng – Workshop D: Sind die Umsetzungsmechanismen des humanitären Völkerrechtes an die aktuellen Herausforderungen angepasst?**

5

Das letzte Jahrzehnt war Zeuge einer bedeutenden Entwicklung in der Umsetzung des humanitären Völkerrechtes. Ich erinnere mich an den Titel der von Koffi Annan unterzeichneten Kolumne in der französischen Tageszeitung „Le Monde“, am Tag nach dem Urteil des ICTR im Fall Akayesu im September 1998. „Das Völkerstrafrecht schweigt nicht mehr“, rief der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen aus. Während der Titel seiner Kolumne einen großen Erfolg feierte, die erste Anwendung in einem internationalen Forum der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, nach fast fünfzig Jahre, offenbarte er dennoch eine lange enthaltene Frustration, aufgrund des bisherigen Schweigens des humanitären Völkerrechtes, das er wohl persönlich erlebt hatte, als er nacheinander mehrere wichtige Abteilungen der Vereinten Nationen leitete, darunter die Abteilung "Peace Keeping".

Der Rausch der Kodifizierung der Regeln des humanitären Völkerrechtes, den die internationale Gemeinschaft am Ende des Zweiten Weltkriegs erlebte, war in der Tat umgekehrt proportional zu der Schüchternheit, die bei der Sanktionierung ihrer Nichteinhaltung festgestellt wurde. Zwischen Anfang der 1950er und Ende der 1980er Jahre wurden viele bewaffnete Konflikte unterschiedlicher Intensität verzeichnet und kein einziges Mal wurde eine Schutzmacht in Anspruch genommen, die in den Genfer Konventionen vorgesehen war, um objektive Verletzungen der Regeln für bewaffnete Konflikte zuzulassen, geschweige denn sie zu bestrafe. Nicht besser erging es der Internationalen Untersuchungskommission, die im Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen vorgesehen ist.

Die 90er Jahre markierten jedoch einen Wendepunkt. Der Konflikt auf dem Balkan und der Bürgerkrieg in Ruanda haben eine beispiellose Reaktion innerhalb der internationalen Gemeinschaft hervorgerufen. Trotz holpriger Anfänge haben der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda (ICTR) die Landschaft des humanitären Völkerrechtes radikal verändert. Ohne eine erschöpfende Bilanz ihres Handelns ziehen zu wollen, kann man insbesondere im Falle Ruandas nicht übersehen, dass zum ersten Mal in der Geschichte moderner Staaten eine ganze Regierung, ihre militärische Hierarchie, ihre höchsten Beamten, ihre politische Parteiführer, ihre Geistlichkeit, ihre Meinungsführer, kurz gesagt, ihre gesamte herrschende Klasse, wurden für Völkermord und andere schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zur Rechenschaft gezogen. Ihre Verhaftung und ihr Gerichtsverfahren wurden nur durch eine ebenso beispiellose internationale Zusammenarbeit ermöglicht. Fast zwanzig Länder auf verschiedenen Kontinenten haben zur Verhaftung und Überstellung von Verdächtigen oder Angeklagten nach Arusha beigetragen. Etwa fünfzig Länder haben dank der Umsetzung origineller Mechanismen die Freizügigkeit von Zeugen erleichtert, auch wenn diese sich in einer irregulären Situation befanden. Dieselbe Zusammenarbeit der Staaten hat den Schutz von Zeugen ermöglicht, einschließlich in einigen Fällen ihrer Umsiedlung mit ihren Familien und der Vollstreckung von Urteilen nach der Verurteilung.

Ich habe gerade Benin und Mali im Rahmen meiner regelmäßigen Besuche bei ICTR-Gefangenen bereist, die ihre Strafe in diesen Ländern verbüßen, in Anwendung einer beispiellosen Zusammenarbeit. Trotz ihrer begrenzten Mittel haben uns Mali und Benin einen Teil ihrer Gefängnisse zur Unterbringung unserer Sträflinge zur Verfügung gestellt. Da wir im Gegenzug die Einhaltung internationaler Standards in Bezug auf die Behandlung von Gefangenen gewährleisten müssen, stellen wir mit Hilfe der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die hierfür erforderlichen Ressourcen bereit. Ich nutze daher dieses Forum, um den Regierungen von Benin und Mali erneut

meine Anerkennung für ihre Zusammenarbeit auszusprechen, die dazu beiträgt, die Anwendung der Regeln des humanitären Völkerrechtes effektiv zu gestalten.

Auch bei der Umsiedlung von Freigesprochenen, die aus Gründen der aktuellen politischen Lage nicht mehr nach Ruanda zurückkehren konnten, konnten wir mit sicher unterschiedlichem Erfolg auf die Staaten zählen.

Ich hätte die Beispiele beliebig vervielfachen können, insbesondere mit den ebenso wichtigen Erfolgen des ICTY. Aber für diejenigen, die es vielleicht noch bezweifeln, genügt es zu sagen, dass die internationale Strafjustiz nicht nur eine greifbare Realität geworden ist, sondern funktioniert. Nach der Verurteilung von Jean Kambanda, Premierminister der Regierung Ruandas während des Völkermords von 1994, des unvollendeten, aber nicht weniger aufschlussreichen Prozesses gegen Slobodan Milosevic, dem ehemaligen Präsidenten Serbiens, ist es fast alltäglich geworden, heute in den Nachrichten den Auftritt zuvor zu verfolgen ein internationales Tribunal eines Charles Taylor, ehemaliger Präsident von Liberia oder eines Radovan Karadzic, eines prominenten Führers der bosnischen Serben. Das sagt viel darüber aus, wie weit wir gekommen sind. Innerhalb von fünfzehn Jahren sind wir von einer Situation fast vollständiger Wirkungslosigkeit, abgesehen von der Nürnberger Episode, in eine Ära größerer Verantwortung in Bezug auf die Achtung der Regeln des humanitären Völkerrechtes übergegangen.

Das Inkrafttreten des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) im Jahr 2002 nach einer Welle begeisterter Unterzeichnungen der Römischen Verträge, die ihn 1998 errichteten, war ein krönender Moment für diese neue Ära der Verantwortung und zeigte, dass der Schritt zurück nicht mehr möglich war. Die Euphorie, die die ersten Schritte des Gerichts umgab, zeigte jedoch schnell erste Schwächen, als die neue amerikanische Regierung ihre Feindseligkeit zeigte und dann einen regelrechten Kreuzzug gegen das Gericht führte. Gefährdete Staaten waren fast gezwungen, ihre anfängliche Verpflichtung zumindest teilweise zu brechen, indem sie versprachen, niemals einen Amerikaner auszuliefern, der nach dem Territorialitätsprinzip potenziell dem IStGH unterstellt ist. Sogar der Sicherheitsrat war gezwungen, reguläre Resolutionen gemäß Artikel 16 des IStGH-Statuts zu verabschieden, die amerikanischen Soldaten, die im Rahmen der Friedenssicherungsmission der Vereinten Nationen im Balkangebiet eingesetzt sind, Immunität gewähren. Es bedurfte des Skandals um das Lager Abu Graib im Irak, der der Weltöffentlichkeit das inakzeptable Verhalten amerikanischer Soldaten gegenüber Häftlingen und die Aufrufe des empörten Koffi Annan zur Vernunft vor Augen führte, damit diese Resolutionen aufhörten.

In der Zwischenzeit wird der IStGH seine ersten Fälle gehabt haben, insbesondere in Afrika mit seiner Bezugnahme auf die Situationen in der Demokratischen Republik Kongo, Uganda und der Zentralafrikanischen Republik. Sie hat sich entsprechend organisiert und ist Teil derselben Normalität wie die internationalen Ad-hoc-Gerichtshöfe, von denen sie viel geerbt und gelernt hat.

Es ist der Ausbruch der Darfur-Akte mit der Befassung des Gerichtshofs, nicht aufgrund des Subsidiaritätsprinzips, nach dem Ausdruck eines Wunsches des betroffenen Landes, seine Zuständigkeit aufzugeben, sondern des Sicherheitsrates, der eine neue Ära im Leben des ICC zu eröffnen scheint. Die Anklage gegen Omar El Bashir, den Präsidenten der Republik Sudan, hat bei vielen afrikanischen und arabischen Führern die Augenbrauen hochgezogen. Zu Recht oder zu Unrecht haben die Anklageentscheidungen des IStGH-Anklägers das Gefühl einer Justiz mit zwei Geschwindigkeiten genährt, die leichte Ziele in Afrika bevorzugt, während sie anderen gegenüber viel vorsichtiger ist. Die Afrikanische Union hat sich zusammengeschlossen und darum gebeten, die Strafverfolgung einzufrieren, um dem Frieden eine Chance zu geben. Da ihr Appell nur langsam Gehör fand, erwogen einige ihrer Mitglieder die extreme Lösung, indem sie drohten, den IStGH zu verlassen. Alternativen oder regionale Institutionen parallel zum Internationalen Strafgerichtshof werden ebenfalls untersucht, darunter die Schaffung einer Strafkammer innerhalb des Afrikanischen

Gerichtshofs für Menschen- und Völkerrechte, der kürzlich am Taufstein aufgestellt wurde und der für die Verhandlung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht zuständig wäre.

Gleichzeitig weigerte sich Senegal, Hissène Habré, den wegen Folter und Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagten ehemaligen Präsidenten des Tschad, an Belgien auszuliefern. Doch der Senegal ringt seit Jahren mit allen möglichen Schwierigkeiten, den Prozess gegen Habré zu organisieren und hat deutlich gemacht, dass er nicht die Mittel hat, zumindest nicht sofort.

Im Hintergrund gibt es dieses von vielen afrikanischen Führern genährte Gefühl, dass sie die einzigen wirklichen Ziele der universellen Gerichtsbarkeit sind, insbesondere wenn sie in den Gesetzen westlicher Länder bestätigt wird. Ein gegenteiliges Beispiel für dieses Gefühl war die Verärgerung, die der US-Verteidigungsminister vor einigen Jahren öffentlich zum Ausdruck brachte; die Belgier fast öffentlich aufgefordert hat, zwischen seiner Berufung als Sitz internationaler Organisationen und der universellen Gerichtsbarkeit zu wählen, die bestimmten europäischen oder amerikanischen Beamten ein inakzeptables Damoklesschwert auferlegt. Den Rest kennen wir.

Diese Momente der Verwirrung stehen im Mittelpunkt der Fragen, die uns heute zusammenbringen. Sind die Mechanismen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes wirksam? Wenn nein, welche Alternative sollte angesichts der aktuellen Herausforderungen in Betracht gezogen werden? Um mich nur auf den juristischen Aspekt der Antwort zu beschränken, möchte ich sagen, dass die Herausforderung der Umsetzung des humanitären Völkerrechtes trotz der Wechselfälle des internationalen Lebens grundsätzlich unveränderlich ist. Ich meine, dass die vom HVR geschützten Werte Raum und Zeit überschreiten. Achtung vor dem Leben und der körperlichen und geistigen Unversehrtheit von Menschen, insbesondere wenn sie aufgrund ihres natürlichen oder konjunkturellen Zustands kein legitimes militärisches Ziel darstellen, die Nichtzufügung von unnötigem Leid oder Zerstörung im Rahmen eines bewaffneten Konflikts, kurz der Bewahrung einer Minimalform von Humanität, sind die Invarianten des jus in bellum und auch des ius contra bellum. Gestern wie heute müssen wir erbittert verteidigen, was als gemeinsamer Nenner unserer Menschlichkeit erscheinen sollte.

Die gerichtliche Reaktion auf Verletzungen des humanitären Völkerrechtes ist zweifellos ein notwendiger Bestandteil der Palette. Der Grund dafür ist, dass die moderne Gesellschaft als Hauptinstrument zur Bestrafung von als kriminell eingestuftem Verhalten die strafrechtliche Sanktion nach einem fairen Verfahren hat. Das Justizsystem besteht zwar neben neuen Institutionen wie Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, die manchmal sogar versuchen, die Justiz zu ersetzen. Dies ist insbesondere bei heiklen Post-Konflikt-Übergängen der Fall. Es besteht jedoch allgemeine Einigkeit darüber, dass es keine akzeptable Alternative zur Justiz gibt, insbesondere im Hinblick auf schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechtes. Die Vereinten Nationen haben es inzwischen zum Dogma gemacht, Regelungen abzulehnen, die darauf abzielen, Personen, die verdächtigt werden, Verbrechen nach dem Völkerrecht begangen zu haben, Immunität zu gewähren. Strafverfolgungen mögen angesichts der momentanen Lage verschoben werden, aber in den Augen vieler ist es nicht hinnehmbar, selbst im Namen des Friedens, schwere völkerrechtliche Verbrechen in einem dauerhaften Sarkophag zu versiegeln und den Tätern dieser Verbrechen eine gewisse Unbescholdenheit wiederherzustellen.

Wenn wir das Postulat akzeptieren, dass die gerichtliche Reaktion eine Konstante bei der Suche nach Antworten auf Verletzungen des humanitären Völkerrechtes sein muss, dann bleibt nur noch, die am besten geeigneten Formen zu definieren. In diesem Zusammenhang erscheint es mir wichtig, vor der Verschreibung einer Therapie eine klare Diagnose zu stellen. Warum funktionieren bestimmte gerichtliche oder außergerichtliche Mechanismen überhaupt nicht oder nicht immer? Die Antwort auf diese Frage könnte aus einer Umfrage unter den Akteuren, Betroffenen oder Nutznießern des betreffenden Mechanismus resultieren. Mir ist keine großangelegte Studie bekannt,

deren Zweck oder Leistung beispielsweise darin bestanden hätte, alle oder eine große Anzahl von Beamten der an einem Konflikt beteiligten Staaten zur Nichtnutzung der Institution des Schutzes zu befragen. Dasselbe gilt für die International Fact-Finding Commission. In Ermangelung solcher Untersuchungen bleibt der Raum freier Spekulation ohne wirkliche wissenschaftliche Grundlage. Vielleicht hatten die Staaten kein Vertrauen in den Mechanismus. Vielleicht wussten einige auch, auf trivialere Weise, nicht einmal von seiner Existenz. Zwischen diesen beiden Extremen gibt es unendlich viele Varianten, zu deren Aktualisierung die Stimme der interessierten Parteien hätte beitragen können. Es ist nicht sicher, ob die befragten Akteure die wirkliche Motivation für ihre Haltung angeben würden, aber es wäre zumindest eine autorisierte Informationsquelle, um sich mit den wiederkehrenden geäußerten Bedenken auseinanderzusetzen. In jedem Fall muss die Formulierung einer Alternative wesentlich von einem guten Verständnis der Gründe für die Unwirksamkeit des analysierten Instruments abhängen.

Leider lassen es die Zwänge der internationalen Debatte nicht immer zu, die genannten Voraussetzungen zu erfüllen. Und wenn wir zusammenkommen, muss es ein Ergebnis geben. Ist der beste Beweis für den Erfolg nicht die Einrichtung eines neuen Mechanismus? Alles, was neu ist, erlaubt uns, die Hoffnung aufrechtzuerhalten, besonders wenn sich das Alte als versagt oder enttäuschend erwiesen hat. Dieser Logik, die sich manchmal an die Straßenpolitik anlehnt, hat sich die internationale Gemeinschaft bisweilen angeschlossen.

Ohne den Anspruch zu erheben, den Schlüssel des Problems zu finden, scheint mir, dass es eine bemerkenswerte Koinzidenz zwischen dem goldenen Zeitalter der internationalen Strafjustiz und einer neuen Realität in den internationalen Beziehungen gegeben hat. Der Zusammenbruch des Ostblocks Ende der 1980er Jahre begünstigte zumindest für einen Moment die Entstehung eines unipolaren Modus, der es leicht machte, einen Konsens zu erzielen. In diesem Zusammenhang entstanden die beiden internationalen Ad-hoc-Gerichtshöfe. Aber bald werden gewisse nationale Egoismen, obwohl sehr lokal begrenzt, wieder aufgetaucht sein und den reibungslosen Ablauf der Dinge behindert haben. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die IKT in den ersten Jahren ihres Bestehens fast leer liefen. Der Grund war die Weigerung bestimmter Staaten, bei der Übergabe der gesuchten Personen, denen sie Zuflucht gewährt hatten, zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit fand statt, als wirksame Druckmittel auf die aus dem Zerfall Jugoslawiens entstandenen neuen Balkanstaaten und auf Kenia, das eine große Zahl der vom ICTR gesuchten ruandischen Flüchtlinge beherbergte, ausgeübt werden konnten.

Die Anklage gegen Präsident El Bashir hindert ihn nicht daran, mit großem Tamtam zu paradien und gegebenenfalls seinen Reiseplan in befreundete Länder zu erweitern, die den Haftbefehl des IStGH nicht kennen. Trotz der beeindruckenden Bilanz des ICTR hat dieses Tribunal nur die Verliererseite strafrechtlich verfolgt. Das RPF-Dossier hat keine nennenswerten Fortschritte gemacht und die ruandischen Behörden machen unter dem wohlwollenden Blick der Amerikaner und Engländer keinen Hehl aus ihrer Ablehnung jeglicher Aktion in diese Richtung.

Was ist die Konstante in diesen verschiedenen Situationen? Die erste Lehre, die man daraus ziehen könnte, ist, dass die Wirksamkeit der Instrumente zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes seit jeher an der Messlatte der Zwangsgewalt gemessen wird, die die Entscheidung oder den Konsens begleitet haben könnte, den die internationale Gemeinschaft herstellen konnte. Es versteht sich, dass die Anwendung von Zwangsgewalt selbst oft Konsens erfordert. Aber die zweite Lektion, die sofort kontrapunktiert, ist, dass Konsens im Allgemeinen nur möglich ist, wenn diejenigen, die eine beratende Stimme haben, nicht direkt und negativ von der zu treffenden Entscheidung betroffen sind.

Aus diesem Diagramm können wir ein erstes Fazit ziehen. Ein Mechanismus zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes wird umso effektiver sein, wenn er über die Mittel verfügt, sich über den



Willen der Zielpersonen hinaus durchzusetzen. Es braucht Zähne, um einen Ausdruck zu verwenden, der den Angelsachsen sehr am Herzen liegt. In Wahrheit hängt die Wirksamkeit des Mechanismus selten von dem Mechanismus selbst ab, der als intrinsisch betrachtet wird.

Wir befinden uns heute mitten in einer Debatte in Afrika über die Zukunft der Beziehungen zum IStGH. Man fragt sich, ob es nicht einer regionalen internationalen Strafgerichtsbarkeit bedarf, um afrikanische Probleme zu bewältigen. Es gibt ein Element des Surrealismus in dieser Debatte, als ob der IStGH nicht so afrikanisch wäre. Es ist wahr, dass Afrika, um symbolisch zu sein und eine bestimmte Wahrnehmung zu vermeiden, viel präsenter hätte sein können (oder besser gesagt, der IStGH sollte in Afrika präsenter und sichtbarer sein). Afrika sollte vielleicht auch auf der höchsten Ebene des IStGH stärker vertreten sein. Doch jenseits der möglichen Gussfehler der Staatsanwaltschaft sollte nicht verschwiegen werden, dass auch ein afrikanisches Gericht kein Allheilmittel wäre. Es ist nicht sicher, ob sie zum Beispiel in der Darfur-Akte mehr Erfolg hätte. Man könnte sogar voraussehen, dass sie mindestens ebenso große Schwierigkeiten wie der IStGH haben wird, die Haftbefehle im Zusammenhang mit der Darfur-Affäre durchzusetzen.

Kurz bevor ich zu dieser Konferenz kam, verfolgte ich den Fall der Bombardierungen von Gaza und den Bericht von Richter Goldstone, dessen Annahme der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Abstimmung vorgeschlagen wurde. Es ist bemerkenswert, wie die Ergebnisse dieser Abstimmung von jedem Beobachter fast unabhängig vom Inhalt des Berichts vorhergesagt werden konnten. Dies allein ist schon ein Hinweis darauf, dass es weniger um das Instrument zur Feststellung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht geht, als vielmehr um politische Haltungen der Solidarität oder des Schutzes anderer Interessen. Wenn Sie das Fieber nicht sehen wollen, könnten Sie versucht sein, dem Thermometer die Schuld zu geben. Gerichte, Untersuchungskommissionen, Sonderberichterstatter oder andere stellen niemals Instrumente dar, die an und für sich das Ergebnis ihrer Mission garantieren.

Das eigentliche Problem besteht darin, dass der Modus Operandi der Justiz nicht gut zu den Prinzipien zu passen scheint, auf denen internationale Beziehungen aufgebaut sind. Als Angeklagter geht man selten freiwillig vor Gericht. Oft muss man dazu gezwungen werden. Internationale Beziehungen sind jedoch um die Vorstellungen von Souveränität und Gleichheit der Staaten herum organisiert, ganz zu schweigen von Interessen- und Bündnispielen. Kurz gesagt, wenn Sie mächtig sind oder wenn Sie mächtige Verbündete haben, können Sie wählen, ob Sie sich der internationalen Justiz oder irgendeiner Form internationaler Ermittlungen unterwerfen wollen oder nicht. Staaten, die schwach genug sind, um sich diese Mechanismen auferlegen zu lassen, sind ebenfalls versucht, sie abzulehnen, weil sie ihnen durch selektives Vorgehen ungerecht erscheinen. Dies ist das Dilemma der Wirksamkeit von Mechanismen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechts.

Wir können dem nur wirklich entkommen, indem wir die Justiz in ihrer derzeitigen Form als Mittel zur Sanktionierung schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechtes aufgeben oder echte Weltpolizisten haben, die die Widerspenstigen, alle Widerspenstigen, zur Ruhe bringen würden.

Ein Verzicht auf die Gerechtigkeit in ihrer jetzigen Form erscheint nicht denkbar, weil wir noch keinen Ersatz für ihr Maß erfinden konnten oder was besser dafür wäre. Was die Institution eines Weltpolizisten betrifft, so scheint der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit insbesondere den ihm zuerkannten bedeutenden Befugnissen das rechtliche Instrument zu sein, um diese Rolle auszuüben. Aber die Schwierigkeit, die sich daraus ergibt, ist die Ungleichheit dieses Instruments, vor allem aber seine Unterwerfung unter die politische Agenda derer, die es zusammensetzen.

Es wird zunehmend von einer Ratsreform gesprochen. Aber der schlimmste Fehler wäre es, ihn einfach zu erweitern, um dem Stolz neuer Wirtschafts- oder Militärmächte zu schmeicheln, die einen wohlverdienten Platz beanspruchen. Es muss auch ein Mandat erhalten, um der Menschheit zu dienen, während sichergestellt werden muss, dass Entscheidungsmechanismen nicht von exklusiven



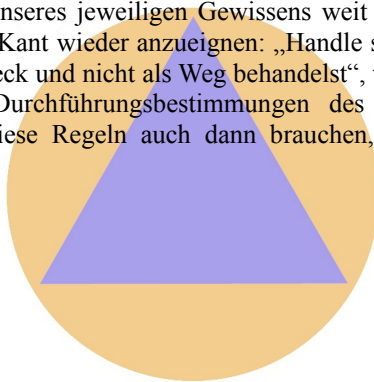
Interessen abhängig gemacht werden. Der Einsatz des Vetos muss überdacht und der Einsatz von Zwangsmitteln im Dienste des Friedens besser geregelt werden. Um diesen Preis können die Regeln wirken, die sich die internationale Gemeinschaft selbst gegeben hat.

Wir sind noch weit davon entfernt und es ist sicher noch ein weiter Weg vor uns. Wer vom aktuellen Status quo profitiert, wird nicht so schnell aufgeben.

Aber unser Glück ist, dass die Demokratie auch weltweit stark gestärkt wurde. Die öffentliche Meinung kommt mittlerweile fast überall zu Wort. Es wird darum gehen, die Gegenmacht, die sie vertreten, in den Dienst des humanitären Völkerrechtes und der Justiz im Allgemeinen zu stellen. Dies wird dazu beitragen, die Ethik der Führungskräfte zu stärken und wird sie daher unweigerlich dazu bringen, die Mechanismen zur Umsetzung des Völkerrechtes im Allgemeinen besser zu respektieren.

Ich habe vorhin das Beispiel des Abu-Graib-Skandals genannt, der die amerikanischen Behörden dazu zwang, die weitere Forderung nach Immunität für ihre auf dem Balkan eingesetzten Soldaten aufzugeben, weil es moralisch nicht mehr haltbar war. Bemerkenswert war, dass die Anprangerung dieser Exzesse mehr von den Amerikanern selbst als von irgendjemand anderem vorgenommen wurde.

Erst wenn wir die Regierung unseres jeweiligen Gewissens weit genug vorangebracht haben, um uns die Lektion von Immanuel Kant wieder anzueignen: „Handle so, dass du die Menschlichkeit in dir und in anderen als Selbstzweck und nicht als Weg behandelst“, werden wir in der Lage sein, eine tatsächliche Einhaltung der Durchführungsbestimmungen des humanitären Völkerrechtes zu erkennen. Aber würden wir diese Regeln auch dann brauchen, wenn der Krieg ohne Zweifel verboten wäre?



## **Präsentation Charles Garraway – Workshop D: Identifizierung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes während und nach einem bewaffneten Konflikt**

5

Was könnte angesichts ihrer bisherigen mangelnden Wirksamkeit getan werden, um die im Rahmen des humanitären Völkerrechtes geschaffenen Mechanismen zu einer Alternative zu machen, auf die die Staaten bereit wären zurückzugreifen?

Sollte ein verbindlicher und öffentlicher Mechanismus des humanitären Völkerrechtes geschaffen werden? Wären die Staaten jetzt eher bereit, einer solchen Initiative zuzustimmen als zuvor?

Sind Maßnahmen des UN-Menschenrechtsrates oder des Sicherheitsrates ein geeignetes Mittel, um Verletzungen des humanitären Völkerrechtes aufzudecken? Sollten auch regionale Organisationen ermutigt werden, sich aktiv an dieser Aufgabe zu beteiligen?

In den letzten Jahren ist die Ermittlung von Tatsachen in Bezug auf jede Situation von Gewalt zur Pflicht geworden. Fast alle sind jedoch Ad-hoc-Methoden und fast alle haben sich als kontrovers erwiesen, da ihre Ergebnisse in Frage gestellt wurden.

Der eine IHL-Untersuchungsausschuss, der nicht ad hoc ist, wurde nie eingesetzt. Warum ist das so und warum wurden Ad-hoc-Kommissionen bevorzugt? Ich würde ein paar Gründe vorschlagen.

Erstens hat es in den Köpfen der Öffentlichkeit eine zunehmende Verschmelzung zwischen Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht gegeben. Es ist viel einfacher, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen als solche des humanitären Völkerrechtes. Die Gründe dafür sind, dass Menschenrechte genau diese „Rechte“ sind. Erforderlich ist lediglich der Nachweis, dass die Rechte verletzt wurden. Die Last geht dann auf den Staat (oder zunehmend nichtstaatliche Organisationen – obwohl die Anwendung von HR auf solche Stellen immer noch umstritten ist) über, um zu zeigen, warum die Rechte nicht gelten. HVR hingegen basiert auf einem unsicheren Gleichgewicht zwischen militärischer Notwendigkeit und Humanität. Obwohl es im „Genfer“ Recht gewisse Absolutheiten gibt, basiert ein Großteil des „Haager“ Gesetzes über die Durchführung von Feindseligkeiten auf dieser Ausgewogenheit. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist dafür das klassische Beispiel. Unter den Menschenrechtsgesetzen ist das Recht auf Leben absolut und daher stellt jeder zivile Tod eine unmittelbare Belastung für den angreifenden Körper dar. Andererseits erkennt das IHL an, dass es in Konflikten unweigerlich zu zivilen Todesfällen und Schäden an zivilem Eigentum kommen wird. Diese Toten und dieser Schaden dürfen jedoch im Verhältnis zu dem zu erwartenden militärischen Vorteil nicht übermäßig sein. Aber auch das ist streng genommen nicht korrekt. Es sind die zu erwartenden Verluste und Schäden, die in die Waagschale geworfen werden müssen und somit das Endergebnis, während offensichtlich nicht mehr als das von Beweisinteresse ist. Ein Beispiel ist der Al-Firdos-Bunker in Bagdad im Jahr 1991. Unbestritten ist, dass es schwere zivile irakische Opfer gab. Das sagt uns jedoch wenig. Was war der zu erwartende militärische Vorteil der Zerstörung des Bunkers und was war der zu erwartende zivile Verlust und Schaden? Das kann nur durch eine Prüfung der dem Angreifer zur Verfügung stehenden militärischen Geheimdienste entschieden werden. So kann es unter dem HVR zu umfangreichen zivilen Opfern kommen, ohne dass das HVR verletzt wird. Nur wenige Länder sind bereit, ihre Geheimdienste – und noch weniger ihre Geheimdienstquellen – einer Untersuchung von außen zugänglich zu machen.

Zweitens wird das Recht zunehmend als Propagandainstrument eingesetzt – „Lawfare“, wie es von MG Charles Dunlap von der US Air Force beschrieben wird. Ermittlungskommissionen gibt es in allen Formen und Größen und manche werden bewusst oder unbewusst auf diese Weise eingesetzt.

Die beteiligten Parteien werden die Provision für ihre eigenen Zwecke verwenden wollen. Wir alle kennen die Debatte um das Mandat der Goldstone-Kommission im Gaza-Konflikt. Die IHFFC bietet einen vertraulichen Dienst an. Seine Berichte werden nur mit Zustimmung aller Parteien veröffentlicht. Ihr Zweck ist es, den Parteien dabei zu helfen, ihre Differenzen selbst zu lösen und nicht als Waffe zur Verschärfung dieser Differenzen eingesetzt zu werden. Und doch ist es das, was die Parteien wirklich wollen – vor allem, wenn sie für die Ermittlungen bezahlen müssen! Die IHFFC verfügt über ein Budget für das Tagesgeschäft, wird jedoch nicht für die Durchführung von Untersuchungen finanziert. Diese Finanzierung muss von den Parteien selbst kommen, Parteien, die oft einfach nicht über die Mittel verfügen, um ein solches Engagement zu decken oder das Gefühl haben, dass sie ihre Mittel für bessere Dinge ausgeben können.

Wie können diese Probleme überwunden werden?

Erstens muss klar verstanden werden, dass Menschenrechtsgesetze und humanitäres Völkerrecht zwei getrennte Teile des Völkerrechtes sind. Natürlich überschneiden sie sich, aber sie sind verschieden. Das humanitäre Völkerrecht ist weder „Menschenrecht in bewaffneten Konflikten“, noch kann das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten nur insoweit ausgelegt werden, als es mit den Menschenrechten vereinbar ist. Es besteht ein klarer Bedarf, die Beziehung zwischen den beiden Systemen in bewaffneten Konflikten zu rationalisieren, aber bis dies geschehen ist, muss die getrennte Natur beider anerkannt werden. Dies wirkt sich auf die Art und Weise aus, wie Ermittlungen durchgeführt werden und daher ist es schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, gemeinsam eine Untersuchung zu Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechtes durchzuführen. Wenn Menschenrechtsermittler das humanitäre Völkerrecht einbeziehen, neigen sie dazu, *ius ad bellum* und *ius in bello* zu eliminieren. Dies ist unvermeidlich, da Menschenrechtsuntersuchungen normalerweise eher breit angelegt sind.

Zweitens, obwohl den Vereinten Nationen, sei es der Sicherheitsrat oder der Menschenrechtsrat und regionalen Gremien wie dem Europarat eindeutig eine Rolle zukommt, müssen die Grenzen ihrer Möglichkeiten anerkannt werden. Sie alle sind politische Körperschaften, so sehr man auch versucht, diesen Punkt zu ignorieren. Inwieweit sie in Untersuchungen des humanitären Völkerrechtes einbezogen werden können, muss in Frage gestellt werden, insbesondere im Fall des Menschenrechtsrates. Der Zweck solcher Kommissionen wäre normalerweise „Name and Shame“. Dies wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass nur wenige der von diesen Gremien eingesetzten Kommissionen die Zusammenarbeit aller Parteien hatten – eine wesentliche Voraussetzung für eine effektive Untersuchung des humanitären Völkerrechtes.

Drittens müssen die Staaten überlegen, was sie benötigen. Ich würde vorschlagen, dass ein obligatorischer und öffentlicher Mechanismus des humanitären Völkerrechtes nicht akzeptabel wäre, wenn es keinen anderen Grund gibt als die Notwendigkeit, sensible Geheimdienstinformationen zu untersuchen. Wo dies HUMINT, menschliche Geheimdienstquellen, betrifft, können Leben gefährdet sein, wenn Quellen aufgedeckt werden. Was akzeptabler sein könnte, ist eine vertrauliche Untersuchung. Wenn beide Parteien der Meinung sind, dass sie einen guten Fall haben, sind sie möglicherweise eher bereit, bei einer solchen Untersuchung zusammenzuarbeiten. Ich würde jedoch vorschlagen, dass eine solche Einrichtung vollständig finanziert werden müsste, um sie attraktiver zu machen. Wenn die UN ein Untersuchungsgremium entsendet, erwartet sie nicht, dass die Parteien zahlen!

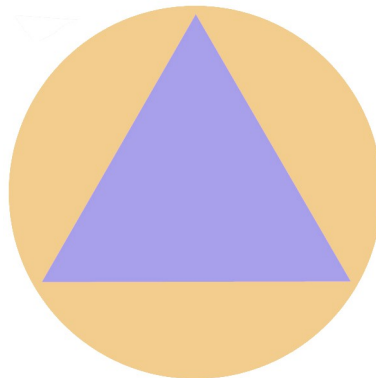
Abschließend lässt sich sagen, dass es bei den Ermittlungen nach wie vor ernsthafte Probleme gibt. Es ist viel schwieriger, bei einer Untersuchung des humanitären Völkerrechtes an die relevanten Fakten zu gelangen als bei einer Menschenrechtsuntersuchung. Ersteres erfordert die Zusammenarbeit aller Seiten, während es möglich ist, eine Menschenrechtsuntersuchung ohne Zusammenarbeit durchzuführen, aber natürlich wünschenswert ist. Es ist unweigerlich

unwahrscheinlich, dass sowohl Menschenrechts- als auch HVR-Untersuchungen irgendjemanden zufrieden stellen.

Da Ermittlungen zum humanitären Völkerrecht die Prüfung von Aufzeichnungen und Geheimdienstinformationen erfordern, die normalerweise geheim sind, muss ein System gefunden werden, das Staaten und nichtstaatliche Akteure dazu ermutigt, genügend Vertrauen zu haben, um Zugang zu solchem Material zu gewähren. Dies würde eher innerhalb eines vertraulichen Systems geschehen, als in einem öffentlichen. Diese selbst hat natürlich Schwächen bei der Frage, was passiert, wenn die Kommission Verstöße aufdeckt, die Partei des bewaffneten Konflikts aber nichts dagegen unternimmt. Welche Sanktionen können dann verwendet werden? Könnte das gesammelte Material außerdem bei einem späteren Gerichtsverfahren zugelassen werden oder sollte es in ähnlicher Weise wie beim IKRK geschützt werden?

Schließlich muss ein System, wenn es effektiv sein soll, vollständig finanziert werden. Es ist einfach nicht praktikabel, von Parteien zu erwarten, dass sie Ermittlungen selbst finanzieren.

Ich fürchte, ich habe so viele Fragen gestellt wie beantwortet, aber es kann sein, dass wir jetzt an einem Scheideweg stehen. Die IHFFC existiert, wurde aber nicht verwendet. Vielleicht müssen sich die Staaten fragen, warum nicht?



## **Präsentation Silvia A. Fernandez de Gurmendi – Workshop D: Die Schutzmächte**

### I.

Es wird allgemein anerkannt, dass die Hauptursachen für die Nichteinhaltung des humanitären Völkerrechtes mangelnder politischer Wille, mangelnde Prävention und Kontrolle sowie mangelnde Rechenschaftspflicht sind.

Ich wurde von den Organisatoren gebeten, mich auf einen bestimmten Umsetzungsmechanismus des humanitären Völkerrechtes zu konzentrieren, dessen Anwendung leider grundsätzlich vom politischen Willen abhängig ist: die Ernennung von Schutzbefugnissen.

Seit der Verabschiedung der Genfer Konventionen wurde das System der „Schutzbefugnisse“ nur fünfmal angewendet:

- 1956 in der Suez-Affäre,
- Goa (1961),
- der französisch-tunesische Konflikt in Bizerte (1961)
- indisch-pakistanischer Krieg (1971)

und teilweise im Malvinas-Falkland-Konflikt zwischen Argentinien und Großbritannien (1982).

### II.

Wenn die diplomatischen Beziehungen zwischen zwei Ländern aus welchen Gründen auch immer abgebrochen werden, besteht die übliche Praxis darin, dass jedes oder das nicht vertretene Land einen für den Empfänger annehmbaren Drittstaat ernannt, um seine Interessen zu vertreten und seine Staatsangehörigen im Hoheitsgebiet des Empfängers zu schützen.

Beim Ausbruch von Feindseligkeiten können Drittstaaten auch die Pflicht übernehmen, die Anwendung der verschiedenen Genfer Konventionen zu überwachen.

Diese übliche Praxis wurde zum ersten Mal in einen Vertrag in der Kriegsgefangenenkonvention von 1929 aufgenommen. Diese Konvention sah Schutzbefugnisse vor, um Kriegsgefangenenlager zu besuchen, die Gefangenen zu kontaktieren und den streitenden Parteien auf Antrag gute Dienste im Sinne der Konventionen anzubieten.

Später enthielt jede der Konventionen von 1949 spezifische Artikel in Bezug auf die Befugnisse und Aufgaben der Schutzmacht (Artikel 8-8-8-9, die den Konventionen von 1949 gemeinsam sind). Zusatzprotokoll I verbesserte den Apparat zur Ernennung einer Schutzmacht und erweiterte seine Funktionen.

Nach diesen Bestimmungen ist jede Konvention unter Mitwirkung und unter der Kontrolle der Schutzmacht anzuwenden, deren Aufgabe es ist, die Interessen der Konfliktparteien zu wahren.

Wenn keine Schutzmacht nominiert oder akzeptiert wurde, kann das IKRK oder eine ähnliche Organisation ihre guten Dienste anbieten, um den Parteien zu helfen, sich auf die Auswahl der Schutzmächte zu einigen. Wenn keine Einigung möglich ist, kann das IKRK oder eine andere betroffene Organisation anbieten, als Ersatz zu fungieren. Während das IKRK in der Praxis oft einige Aufgaben erfüllt, die einer Schutzmacht obliegen würden, hat es dies de facto getan und mit

beiden Konfliktparteien zusammengearbeitet.

Der Interessenschutz durch einen Drittstaat ist auch im Wiener Übereinkommen von 1961 über diplomatische Beziehungen vorgesehen. Artikel 45 dieser Konvention sieht vor, dass der Entsendestaat, wenn die diplomatischen Beziehungen zwischen zwei Staaten aus welchem Grund auch immer abgebrochen werden, den Schutz seiner Interessen und der seiner Staatsangehörigen einem für den Empfangsstaat annehmbaren Drittstaat anvertrauen kann.

Es ist zu betonen, dass das System der Schutzbefugnisse nur internationale bewaffnete Konflikte umfasst. Weder im Zusatzprotokoll II von 1977 noch in anderen internationalen Instrumenten, die auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbar sind, finden sich Bestimmungen über Schutzbefugnisse.

Dies bedeutet, dass die überwiegende Mehrheit der aktuellen Konflikte außerhalb des potenziellen Nutzens einer schützenden Machtbeteiligung de jure bleibt. Zusammen mit der Tatsache, dass der Mechanismus in der überwiegenden Mehrheit der internationalen bewaffneten Konflikte selten eingesetzt wird, bedeutet dies, dass der Mechanismus fast tot ist.

### III.

Der bewaffnete Konflikt zwischen Argentinien und Großbritannien im Südatlantik im Jahr 1982 war das fünfte und letzte Mal, dass diese Bestimmungen in gewissem Umfang angewendet wurden. Dieser Konflikt im Zusammenhang mit dem Territorialstreit um die Malvinas/Falklandinseln wird allgemein als Konflikt mit hoher Einhaltung des humanitären Völkerrechtes anerkannt. Beide Parteien beriefen sich auf die Genfer Konventionen und erlaubten dem IKRK, humanitäre Aktivitäten ungehindert durchzuführen und das System der Schutzbefugnisse wurde in gewissem Umfang genutzt

Während des Konflikts brachen das Vereinigte Königreich und Argentinien die diplomatischen Beziehungen ab und die Schweiz und Brasilien verpflichteten sich zum Schutz ihrer jeweiligen Interessen gemäß der Wiener Konvention.

Ohne eine förmliche Ernennung nach Genfer Recht als Schutzmächte trugen sowohl die Schweiz als auch Brasilien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechtes bei. Sie dienten als Vermittler und Kommunikationswege, z.B. Benachrichtigung von als Lazarett genutzten Schiffen, Rückführung eines argentinischen Häftlings über Brasilien. Auch Uruguay übte als neutrales Land Funktionen aus, die zur Anwendung der Genfer Konventionen beitrugen.

### IV.

Der Konflikt im Südatlantik ist ein Beispiel für die Vorteile dritter Mächte, Schutzmächte oder neutraler Mächte, um die Parteien bei der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes zu unterstützen. Das System bei der Anwendung ist natürlich vorteilhaft.

Aber die Tatsache, dass das System vollständig auf der Zustimmung der Parteien beruht, macht es zu einem schwachen Umsetzungsmechanismus.

Zuletzt wurde es 1982 in einem zeitlich und räumlich sehr begrenzten Konflikt eingesetzt. Es gab keine alte Feindseligkeit zwischen den beiden Ländern und es gab keine der tiefgreifenden Ursachen für den Konflikt ethnischer, religiöser, politischer oder wirtschaftlicher Natur, der häufig zeitgenössische Konflikte kennzeichnet. Darüber hinaus blieb die gesamte Bevölkerung beider Länder während der Feindseligkeiten unberührt, da diese Feindseligkeiten meilenweit entfernt auf den Inseln stattfanden.

Daher kann man sich fragen, ob diese Erfahrungen mit Schutzmächten auf unser heutiges internationales Umfeld übertragbar sind. Der Mechanismus wurde anderswo kaum eingesetzt und man kann sich fragen, ob es eine realistische Chance gibt, in aktuellen Konflikten häufiger eingesetzt zu werden.

Eine der Hauptschwächen des Systems der Schutzbefugnisse sowie der Ad-hoc-Untersuchungsverfahren oder der Tatsachenfeststellung besteht darin, dass sie nur mit Zustimmung der Parteien funktionieren können.

Um die Mechanismen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechtes zu verbessern, müssten sie wahrscheinlich obligatorisch sein und nicht von der Zustimmung der Parteien abhängen, sobald ein Konflikt ausgebrochen ist.

Gerade bei innerstaatlichen bewaffneten Konflikten besteht offensichtlich eine Rechtslücke, die mit neuen Normen gefüllt werden könnte, aber es ist schwer vorstellbar, dass ein Staat einer Schutzmacht zustimmt, die sich in einem innerstaatlichen Konflikt in den Dienst einer dissidenten Partei stellt.

Noch schwieriger ist es, seine Anwendbarkeit auf einige dieser Konflikte vorherzusehen, bei denen mehrere nichtstaatliche bewaffnete Gruppen mit dem Staat oder untereinander oder mit beidem in Konflikt geraten könnten.

Eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechtes durch diese nichtstaatlichen Gruppen zu erreichen, ist eine große Herausforderung. Es scheint nicht viel zu bringen, wenn man sich an die Regeln des humanitären Völkerrechtes hält, obwohl Entwicklungen im internationalen Strafrecht für sie zumindest die Kosten der Nichteinhaltung erhöhen.

Wenn es nicht realistisch ist, die Normen zu Schutzbefugnissen auszuweiten, könnten wir über Alternativen nachdenken, um die Kontrolle vor Ort zu verbessern. In all diesen Konflikten ist es eindeutig unerlässlich, den Beitrag zu verstärken, den unabhängige und neutrale humanitäre Akteure vor Ort wie das IKRK leisten können, die die betroffene Bevölkerung schützen und unterstützen.

Wenn es Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Schutzmachtmechanismus gibt, sollte das IKRK ein erweitertes Mandat erhalten, um die Rolle des Stellvertreters zu spielen, wie in den Konventionen und dem Zusatzprotokoll I festgelegt. Aber wahrscheinlich geschieht dies besser informell und pragmatisch, ohne darauf zu bestehen, dem IKRK ein gewaltsames Vorgehen aufzuzwingen, das der Notwendigkeit widersprechen könnte, das breite Vertrauen aller Parteien zu gewinnen, das es braucht, um Ergebnisse zu erzielen.

Wahrscheinlich kann keiner dieser Mechanismen allein die Einhaltung sicherstellen und die beste Lösung könnte darin bestehen, auf mehreren Ebenen Maßnahmen zu ergreifen und alle verfügbaren rechtlichen, diplomatischen und politischen Mechanismen zu nutzen, um Verstöße zu verhindern, zu überwachen und zu sanktionieren. Dazu gehören nicht nur die in den Genfer Konventionen vorgesehenen Mechanismen, sondern auch die Möglichkeiten, die das UN-System, regionale Organisationen und diplomatische Bemühungen von Staaten und Staatengruppen bieten.

Natürlich haben alle politischen Prozesse Grenzen und Risiken der Selektivität, Voreingenommenheit und Doppelmoral. Es bleibt also die Herausforderung, stärkere unpolitische unabhängige verbindliche Compliance-Mechanismen mit ausreichender Macht über Staaten zu schaffen. Ob dies beim derzeitigen Stand der internationalen Beziehungen machbar oder realistisch wäre, bleibt abzuwarten.



## **Bericht Workshop A – Stefano Toscano**

Workshop A widmete sich 3 Themen:

- Neue Bedrohungen für Frieden und Sicherheit
- Gesetzliche Regulierung neuer Bedrohungen
- Ermittlung von Präventiv- und Abhilfemaßnahmen für diese neuen Bedrohungen

Wir hatten reichhaltige Präsentationen der Podiumsteilnehmer und eine gute Diskussion, so dass es mir nicht möglich sein wird, auf alle angesprochenen Punkte einzugehen. Ich werde mich auf die scheinbar wichtigsten Punkte beschränken.

Die Zusammenfassung bezieht sich auch auf die Einführungspräsentation, die während der gestrigen Vormittagssitzung gehalten wurde.

5

### **A) NEUE BEDROHUNGEN FÜR FRIEDEN UND SICHERHEIT**

4 große Kategorien von Bedrohungen, teilweise überlappend und miteinander verknüpft:

- **Menschliche/gesellschaftliche Bedrohungen**
  - Bevölkerungsexplosion: 9,2 Milliarden im Jahr 2050, hauptsächlich in Entwicklungsländern
  - Risiko von Pandemien, erleichtert durch einfaches Reisen
  - Arbeitsmigranten, deren Anwesenheit zu Spannungen führen könnte, da sie um seltene Jobs wetteifern
  - Religiöse Stereotypen, z.B. die Stereotypisierung von Muslimen in Bezug auf Terrorismus
- **Wirtschaftliche Bedrohungen**
  - Verstärkter Wettbewerb um knappe Ressourcen wie Nahrung, Wasser und Energie – auch durch die Explosion der Weltbevölkerung
  - Vermögensverteilung zwischen und innerhalb von Ländern, aber auch zwischen Zentren und Peripherien von Megastädten
- **Umweltbedrohungen**
  - Klimawandel mit seinen vielfältigen Folgen
    - Katastrophen, die zum Beispiel von Extremen herrühren  
Wetterereignisse gepaart mit zunehmender Anfälligkeit
    - Langsam einsetzende Phänomene wie Wüstenbildung
- **Politische Drohungen**
  - Schieres Streben nach Macht – wobei dies natürlich keine neue Bedrohung ist
  - Anwesenheit von gescheiterten oder ausfallenden Zuständen

- Terrorismus, von einigen als Hauptbedrohung bezeichnet

Ungleichmäßige geografische Verteilung:

- Bei der Bewältigung dieser Bedrohungen muss ihre ungleichmäßige geografische Verteilung berücksichtigt werden, wobei Entwicklungsländer für viele von ihnen am anfälligsten sind

3 Phänomene, die unsere Zeit charakterisieren:

- Krise des Interventionismus
  - Nachlassende Begeisterung zB für PKOs nach der goldenen Ära gleich nach dem Ende des Kalten Krieges und aufgrund ihrer durchwachsenen Bilanz
  - Strategische Interessen der Staaten (hauptsächlich Sicherheitsinteressen) überschatten mögliche Interventionen aus humanitären Gründen
- Krise des Universalismus
  - Eine Reihe von Staaten stellt die Universalität bestimmter Normen wie der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechtes in Frage
  - Der Ausdruck „international du cynisme“ wurde in diesem Zusammenhang erwähnt
- Krise der Humanität
  - Verbreitung von NSAs, die sich humanitären Aktionen widmen, sich aber nicht unbedingt an humanitäre Prinzipien gebunden fühlen
  - Schrumpfender humanitärer Spielraum – der sich zum Beispiel in zunehmend fehlendem Zugang zu Menschen in Not oder zunehmenden Sicherheitsproblemen widerspiegelt – verbunden auch mit dem Verschwinden der Grenzen zwischen militärischen und zivilen Aktivitäten
  - Auf der anderen Seite wurde hier erwähnt, dass humanitäre Hilfe noch nie so weit verbreitet war wie heute

Inwieweit stellen diese Bedrohungen neue Bedrohungen dar?

- Viele dieser Bedrohungen sind an sich nicht neu
- Neu ist ihr Ausmaß, ihre potenzielle Auswirkung auf die Bevölkerung
- Dies liegt insbesondere an 2 Faktoren:
  - Sie sind zunehmend vernetzt und damit komplexer
  - Sie „profitieren“ von den Möglichkeiten der Globalisierung und des technologischen Fortschritts. Beispiele:
    - Nutzung des Internets oder moderner Kommunikationsmittel durch terroristische Gruppen
    - Ausbreitung von Pandemien aufgrund erhöhter menschlicher Mobilität

## B) GESETZLICHE REGELUNG DIESER BEDROHUNGEN

Zunächst wurde erwähnt, dass das Völkerrecht zwar auf all diese Bedrohungen reagieren sollte, das humanitäre Völkerrecht (HVR) aber nur einige davon abdecken kann.

- Wichtigkeit des Umgangs mit Erwartungen in Bezug darauf, was IHL erreichen kann und was nicht. Andernfalls könnte das humanitäre Völkerrecht am Ende geschwächt werden, weil es unrealistischen Erwartungen nicht gerecht wird

Wie also könnte das humanitäre Völkerrecht einige dieser neuen Bedrohungen besser abdecken bzw. die Opfer besser schützen?

- Einige (zum Teil provokative) Fragen und Ideen wurden aufgeworfen:
  - Humanitäres Völkerrecht braucht mindestens zwei Konfliktparteien: Sollte dies geändert werden?
  - Braucht es unterschiedliche Regelungen nach der „Gewaltbegründung“?
  - Sollte das HVR die Unterscheidung zwischen internationalen bewaffneten Konflikten (IAC) und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten (NIAC) aufgeben?
  - Sollte das HVR die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten aufgeben (diese Frage ist besonders relevant für NIAC)?

Obwohl es Gründe geben könnte, diese Fragen zu stellen, war die allgemeine Meinung im Raum, dass die Antwort auf diese Fragen negativ sein sollte.

Betont wurde im Zusammenhang mit diesen Fragen jedoch die Notwendigkeit, das Recht an neue Realitäten anzupassen oder anders gesagt, je realistischer das Recht ist, desto besser wird es angewandt.

Schließlich sollte der Maßstab für die Erfolgsmessung sein, ob Opfer besser geschützt sind oder nicht.

- Es gab eine Diskussion darüber, wie die Eigenverantwortung und Befolgung durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen (NSAGs) verbessert werden kann. Dabei wurden einige konkrete Möglichkeiten identifiziert:
  - Schrittweise Anwendung des humanitären Völkerrechts
    - Aufgrund fehlender Kapazitäten ist nicht zu erwarten, dass das humanitäre Völkerrecht vollständig von den NSAG angewendet werden kann
    - Es könnte sich lohnen, eine Reihe von Grundprinzipien zu identifizieren – die bereits im HVR enthalten sind – die die Grundlage für eine vertragliche Vereinbarung mit NSAG bilden würden.
    - Beispiel für diese Grundsätze: Respektierung von Gesundheitseinrichtungen wie Krankenhäusern oder Gesundheitszentren, die weder ein militärisches Ziel sein noch für militärische Zwecke genutzt werden dürfen
  - Beteiligung der NSAG an den Verhandlungen über die für sie geltenden Vorschriften
    - Man kann realistischere Regeln erwarten

## B) GESETZLICHE REGELUNG DIESER BEDROHUNGEN

- weil mehr im Besitz – wenn NSAGs an ihrer Ausarbeitung beteiligt sind
- Ebenfalls diskutiert wurde die mögliche Entwicklung neuer HVR-Regeln für extraterritoriale NIACs
  - In NIAC anwendbares humanitäres Völkerrecht setzt voraus, dass nationales Recht gilt, dies ist jedoch nicht der Fall, wenn ein Staat in ein NIAC außerhalb seines Hoheitsgebiets eingreift:
  - Der eingreifende Staat bringt nicht sein eigenes Recht mit
    - Die Erfahrung zeigt, dass es in solchen Situationen Widerstände gegen die Anwendung des Besatzungsrechts gibt
    - Das Recht des „Gaststaates“ könnte unangemessen sein
- Die Definition von Schwellenwerten für bewaffnete Konflikte für diese neuen Bedrohungen (die ihrer Natur nach möglicherweise nicht unbedingt zu eindeutigen Situationen bewaffneter Konflikte führen) wurde ebenfalls erörtert
  - Es hängt davon ab, wie dies angegangen wird:
    - Wenn der Wechsel in einen HVR-Modus bedeutet, Tötung und Inhaftierung zuzulassen und Menschenrechtsgesetze nicht mehr anzuwenden, dann sollte die Schwelle so hoch wie möglich sein
    - Hier besteht ein politisches Dilemma im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit von HRL in NIAC: Was helfen könnte, ist die Annahme eines Soft-Law-Documents, das die relevanten Regeln des Menschenrechtsgesetzes zur Anwendung von Gewalt in Gewaltsituationen enthält, verbunden mit den entsprechenden Auslegungen von diesen Regeln durch die Landgerichte

Allgemeiner wurde erwähnt, dass das humanitäre Völkerrecht sich zwar mit den weltweiten Realitäten weiterentwickeln und das Aufkommen neuer Bedrohungen widerspiegeln sollte, die wichtigste Herausforderung jedoch seine Umsetzung bleibt, das Vorhandensein funktionierender internationaler Mechanismen für seine Umsetzung und der politische Wille, es zu respektieren und seinen Respekt zu sichern.

## C) GEEIGNETE VORBEUGUNGS- UND ABHILFEMASSNAHMEN

Angesichts der Art der oben genannten Bedrohungen ist es wichtig, dass die internationale Gemeinschaft zusammenarbeitet und die Verbindungen zwischen den verschiedenen Bedrohungen anerkennt. Die Aktion sollte sein:

- umfassend
- kohärent
- es sollte ein Pflaster-Ansatz vermieden werden
- es sollte keine doppelten Standards geben

Der Zivilgesellschaft und den Medien kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Obwohl die Beteiligung an PKOs heutzutage weniger verlockend erscheint, sollten wir weiterhin die Rolle solcher Missionen betonen, einschließlich ihrer humanitären Dimension.

Die wachsende Rolle für regionale Organisationen wie die AU, ECOWAS oder die EU wurde anerkannt.

Wichtigkeit eines offenen Dialogs im Hinblick auf die Stärkung der universellen Geltung von Normen; Schwellenländer wie die BRIC-Staaten können in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielen, indem sie eine Verbindung zwischen Europa/den USA und den Entwicklungsländern herstellen.

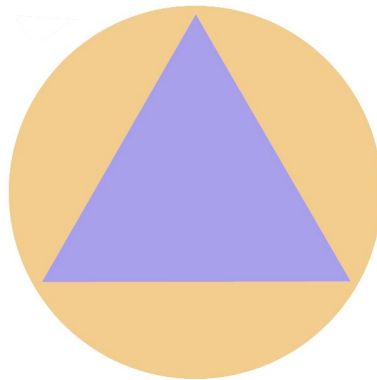
5

Abschließend und in Bezug auf die Verbreitung von NGOs in humanitären Krisen:

- Notwendigkeit, die Rechenschaftspflicht humanitärer Akteure zu stärken, um ihre Glaubwürdigkeit zu stärken
- Bedarf an mehr Transparenz in Bezug auf die Prinzipien, an die sich NGOs halten

Ich glaube, ich habe die meisten Punkte angesprochen, die in Workshop A angesprochen wurden.

Danke



## **Bericht Workshop B – Andreas Clapham**

Die ersten Fragen, die wir uns stellen mussten, waren: Wer sind diese Akteure und sind sie wirklich neu? Wir haben uns von Anfang an auf bewaffnete nichtstaatliche bewaffnete Einheiten konzentriert und wir wurden daran erinnert, dass diese Gruppen nicht wirklich neu sind; sie gibt es schon seit Jahren und selbst die Existenz eines internationalen Regimes, das Rechte und Pflichten festlegt, ist nicht so neu, wie wir uns das vielleicht vorstellen. Wir wurden daran erinnert, dass es im 19. Jahrhundert Aufständische gab und dass das Völkerrecht sie als Akteure mit Verpflichtungen behandelte.

Wir haben daran erinnert, dass solche Gruppen als Konfliktparteien nach dem Gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 offensichtlich völkerrechtlich gebunden waren. Aber diese Erkenntnis verschiebt die Frage nur auf eine andere, komplexere Ebene. Was bedeutet es, eine „Partei des Konflikts“ zu sein? An diesem Punkt gab es eine ausführliche Diskussion über die Notwendigkeit, nicht nur ein Akteur zu sein, sondern ein verantwortungsvoller Akteur mit einer Kommandostruktur und der Fähigkeit, die Gesetze des Krieges zu respektieren.

Auf den ersten Blick scheint dies einfach, aber Artikel 3 fordert, dass eine solche Gruppe „unverzichtbare“ „gerichtliche Garantien“ vor einem „ordnungsgemäß konstituierten Gericht“ gewährleistet und es wurde angedeutet, dass selbst dann, wenn eine Gruppe nicht in der Lage war, diese Garantien zu erfüllen weiterhin aufgefordert ist, andere Regeln des gemeinsamen Artikels 3 oder des Protokolls II einzuhalten.

Hier wurde die Hilfe des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in Anspruch genommen, der einen langen Weg gegangen ist, um die Kriterien für das Vorliegen eines internen bewaffneten Konflikts festzulegen, wobei nicht nur die Merkmale des Akteurs, sondern auch die Intensität der erforderlichen Gewalt definiert wurden.<sup>1</sup>

Es gab wenig Begeisterung dafür, kriminelle Banden für diese Zwecke mit dieser Art von Akteuren gleichzusetzen. Wie ein Teilnehmer vorschlug: „Welchen Sinn hat es, so zu tun, als sei eine städtische Bande an einem Konflikt beteiligt?“ Es bestünde sogar die Gefahr, das nationale Strafrecht zu untergraben.

Wir könnten sagen, dass, obwohl jeder die Gelegenheit begrüßte, ein Gespräch über neue Akteure zu führen, man der Meinung war, dass jeder einzelne Akteur es verdient, separat betrachtet zu werden, was für bewaffnete Gruppen, die an einem Konflikt beteiligt sind, funktionieren könnte, nicht unbedingt für private Unternehmen gelten würde. Und selbst wenn man diese Unterscheidung getroffen hat, muss man sich die Akteure noch einmal anschauen, im Kontext kontrollierten einige bewaffnete Gruppen beträchtliche Gebiete des Territoriums und wurden in die Regierung integriert, andere waren kleiner und kurzlebiger.

Ein Teilnehmer erinnerte uns an die wenig erforschte Frage der Verantwortung eines Aufstands, der zur Regierung wird und der anschließenden staatlichen Verantwortung für diese Handlungen.

Wir haben nicht nur versucht, diese neuen Akteure herauszufiltern, sondern uns auch gefragt, ob es noch andere neue Akteure gibt, die im Hintergrundpapier nicht angesprochen wurden. Es folgten zwei Diskussionen, eine über zwischenstaatliche Organisationen und Militärbündnisse, die andere über die Medien.

Im Hinblick auf internationale Organisationen wurde wiederum betont, dass diese nicht den gleichen Regimen wie bewaffnete Rebellengruppen unterlägen und vielmehr an andere Normen gebunden seien. Auch hier waren die Länder letztlich für Disziplinarmaßnahmen gegen ihr Personal zuständig.

<sup>1</sup> [Siehe Bošković & Tarčulovski (IT-04-82) und Haradinaj et al. (IT-04-84)]

Als besorgniserregend wurde jedoch der Mangel an Regressmöglichkeiten gegenüber internationalen Organisationen oder gar Staaten in diesem Bereich genannt.

In diesem Zusammenhang wurde hier darüber diskutiert, dass internationale Organisationen befugt sein können, eine sichere Umgebung bereitzustellen – im Wesentlichen eine Polizeifunktion. In einer solchen Situation könne man nicht von einer Konfliktpartei sprechen; In anderen Kontexten könnte das gleiche Personal jedoch in eine Konfliktsituation geraten und dann würden die Normen der Genfer Konventionen gelten.

In Bezug auf die Medien stellte sich heraus, dass sie mehrere Rollen spielten. Auf einer Ebene machte die Medienberichterstattung über die Konflikte die Staaten sowohl rechenschaftspflichtiger als auch anfälliger für öffentlichen Druck in Bezug auf Opfer. Im Gegenzug wurde angedeutet, dass mit sofortiger Wirkung in den Medien, dies einige Gruppen davon abhalten könnte, zu versuchen, möglichst vielen Menschen maximalen Schaden zuzufügen.

Auf einer anderen Ebene wurden wir daran erinnert, dass die Medien und diejenigen, die für sie arbeiteten, maßgeblich am Völkermord in Ruanda beteiligt waren und dass es diesbezüglich internationale Anklageerhebungen vor dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda gab.

Abschließend wurde vorgeschlagen, darüber nachzudenken, dass viele Reporter Begriffe wie „Kriegsverbrechen“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ falsch anwenden und dass in diesem Zusammenhang eine bessere Ausbildung eine Rolle spielen sollte.

Zum zweiten Thema, dem Einfluss dieser Akteure auf das HVR, hörten wir von der Arbeit von Geneva Call, bewaffnete nichtstaatliche Akteure einzuladen, eine Verpflichtungserklärung in Bezug auf den Einsatz oder die Lagerung von Antipersonenminen zu unterzeichnen. Dabei handelte es sich nicht so sehr um eine Erweiterung des Gesetzes, sondern um eine Parallelregelung mit Anreizen für den betreffenden neuen Akteur. Ebenso wurden wir auf den vom Sicherheitsrat eingerichteten Prozess verwiesen, der sich mit der Verletzung von Normen durch bewaffnete Gruppen in Bezug auf Kinder befasst. Hier gab es Anreize für bewaffnete Gruppen, sich von der Liste des Sicherheitsrates fernzuhalten. Es wurde jedoch angedeutet, dass ein wesentlicher Anreiz vom internationalen Strafrecht und nicht vom humanitären Völkerrecht selbst ausging. Und in diesem Zusammenhang wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Achtung des humanitären Völkerrechtes durch Rückgriff auf das Völkerstrafrecht gestärkt werden könne und dass diese beiden Zweige nicht isoliert, sondern als komplementär betrachtet werden sollten.

Die Frage der Beteiligung der neuen Akteure am Gesetzgebungsprozess wurde lebhaft diskutiert. An einer Stelle wurde vorgeschlagen, dass die Akteure das Gefühl haben müssten, an der Ausarbeitung der Norm mitgewirkt zu haben, um die Wirksamkeit der Normen vor Ort zu verbessern. Das Dokument von Montreux wurde als Beispiel für einen Prozess angeführt, an dem die neuen Akteure, in diesem Fall private Sicherheitsunternehmen, während des gesamten Prozesses beteiligt waren. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass das Montreux-Dokument auf Standards basiert, die bereits vor einiger Zeit von Staaten in legitimen Rechtsetzungsprozessen übernommen wurden. Die tatsächliche Beteiligung neuer Akteure am HVR-Prozess ist also subtiler, es geht derzeit darum, dass sie die Realität ihrer Situation erklären und dann die Normen so formulieren, dass sich diese Akteure einbezogen fühlen; es wurde jedoch vorgeschlagen, dass der gewohnheitsrechtliche Prozess in den Händen der Staaten verbleibt. Auf jeden Fall waren sich alle einig, dass eine solche Klarstellung des humanitären Völkerrechtes nicht zu einer Verwässerung führen sollte. Die Regeln wurden als angemessen und adäquat empfunden; es ging darum, sie in ihrem Kontext und im Hinblick auf ihren Gegenstand und Zweck zu interpretieren.

Wenden wir uns Thema 3 Umsetzung und Durchsetzung zu: Hier standen wir vor einem Paradoxon: Der Anreiz für neue Akteure, sich an das HVR zu halten oder es umzusetzen, war die Anerkennung, dass sie Konfliktpartei und Akteur auf internationaler Ebene sind. Genau diese Entwicklung führte



zu dem, was ein Teilnehmer als „staatliche Nervosität“ bezeichnete. Damit war gemeint, dass man durch das Beharren auf den Gesetzen des bewaffneten Konflikts für einige neue Akteure irgendwie die Aufmerksamkeit für das nationale Strafrecht und die Verfolgung terroristischer Handlungen verringerte. Das führte zu „Nervosität“. Es führte auch zu Hindernissen für diejenigen, die mit diesen neuen Akteuren in Kontakt treten wollten, um sie zur Achtung des humanitären Völkerrechtes zu ermutigen.

Wir hatten einige Schwierigkeiten, aus diesem Paradox herauszukommen. Tatsächlich wurde von mindestens einem Teilnehmer vorgeschlagen, dass eine heimliche terroristische Gruppe ohne Engagement für das humanitäre Völkerrecht zwar als neuer Akteur, aber nicht als Konfliktpartei angesehen werden sollte. Dies liegt daran, dass es keinen verantwortlichen Befehl gibt. Dieser Ansatz wurde von einem anderen Teilnehmer bestritten. Dies ist wahrscheinlich ein Thema, das eine weitere Diskussion verdient und ich glaube nicht, dass wir in diesen Punkten irgendeinen Konsens hatten.

Wiederum wurde zur Ausbildung aufgerufen, zumindest für neue Akteure, die als teilweise anerkannte Staaten oder nicht anerkannte Staaten bezeichnet werden könnten. Die Idee, andere Gruppen auszubilden, wurde nicht beibehalten.

Ein Teilnehmer stellte hilfevollerweise einige Optionen dar und ich werde diese als abschließende Bemerkungen verwenden

Option eins: Das humanitäre Völkerrecht in seiner jetzigen Form gilt und wir treten den neuen Akteuren entgegen, wenn sie fragen, warum sie sich an Verträge halten sollten, die sie nicht unterzeichnet haben, indem sie einfach sagen: „Es ist das Gesetz“.

Option 2: Man erkennt die faktische Macht solcher Akteure an und bindet sie in die Entwicklung des humanitären Völkerrechtes ein

Option 3 sieht das humanitäre Völkerrecht im breiteren Kontext des gesamten Völkerrechtes und ergreift Gelegenheiten, das internationale Strafrecht, die Arbeit des UN-Sicherheitsrates zu Kindern in bewaffneten Konflikten oder die allgemeinen Grundsätze der Menschenrechte zu nutzen, um den Schutz zu verstärken, ohne die bestehenden Normen des humanitären Völkerrechtes und der Genfer Konventionen zu verwässern.

Kurz gesagt, es gibt eine Reihe neuer Akteure, die Bedenken hinsichtlich der effektiven Achtung des humanitären Völkerrechtes hervorrufen, aber wir wurden vor einem „one size fits all“-Ansatz gewarnt. Unterschiedliche Akteure haben unterschiedliche Kapazitäten und unterschiedliche Legitimitätsniveaus, ein besserer Schutz erfordert, dass wir nicht nur die Unterschiede zwischen diesen neuen Akteuren berücksichtigen, sondern auch die unterschiedlichen Arten von verfügbaren Gesetzen und vor allem die unterschiedlichen Arten des Engagements oder der Durchsetzung für unterschiedliche Akteurstypen geeignet.

## **Bericht Workshop C – Jürg Lindenmann**

5

### Mündlich präsentierte Schlussfolgerungen

Ich habe das Privileg, abschließend einige der wichtigsten Punkte des Workshops C vorzustellen. Natürlich kann ich der Fülle an Argumenten, die im Workshop vorgebracht wurden, nicht gerecht werden, aber ich werde mein Bestes tun zumindest einige der Punkte angemessen und ausgewogen darzustellen.

Wie Sie wissen, war Workshop C dem Thema Neue Mittel und Methoden der Kriegsführung und deren Auswirkungen auf das humanitäre Völkerrecht gewidmet. In dem Workshop wurden aktuelle und mögliche zukünftige Entwicklungen in der Kriegsführung diskutiert.

- Wie könnten zukünftige Schlachtfelder höchstwahrscheinlich – oder zumindest möglicherweise – aussehen?
- Die Teilnehmer führen fort, die Herausforderungen solcher Entwicklungen für das humanitäre Völkerrecht und die potenziellen Konsequenzen sowohl in Bezug auf die Substanz als auch auf die Überwachung und Durchsetzung zu identifizieren – oder zu identifizieren versuchen.

Der Workshop gliederte sich in drei Themen:

- Neue Mittel der Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht
- Neue Methoden der Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht
- Überwachung und Durchsetzung der Regeln.

Ich gehe diese Themen in dieser Reihenfolge an, auch wenn sich die Diskussion manchmal überschneidet. Und Sie werden feststellen, dass die Schlussfolgerung dies auch tut.

### **Thema 1: Die Schlachtfelder der Zukunft – Neue Kriegsmittel und humanitäres Völkerrecht**

Im Allgemeinen wurde meines Erachtens anerkannt, dass zumindest einige neu entwickelte Waffen präziser, begrenzter und zielgerichteter sein sollen, wodurch versucht wird, zivile Opfer so weit wie möglich zu begrenzen. Manchmal sind neue Waffen auch so konzipiert, dass sie weniger tödlich sind. (Ich werde auf den Begriff „nicht-tödliche Waffen“ zurückkommen). In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass der Einsatz von Technologie in modernen bewaffneten Konflikten eine erhebliche Verringerung der Opferzahlen ermöglicht.

Es wurde suggeriert, dass eine erste Gruppe neuer Kriegsmittel sich dadurch auszeichnete, dass die Waffen dieser Gruppe – wie es hieß – „Menschen vom Schlachtfeld wegnehmen“.

Mehrere Technologien wurden genannt.

Ferngesteuerte Waffen: Hier kann der Ort des Einsatzes der Waffe weit entfernt sein (in der Tat Hunderte oder Tausende von Kilometern) von dem Ort, an dem die Person ist, welche die Waffe bedient. Am bekanntesten unter diesen ferngesteuerten Waffen sind unbemannte Luftfahrzeuge, auch Drohnen genannt. Unbemannte Fahrzeuge wurden eigentlich schon im Zweiten Weltkrieg eingesetzt, aber moderne Drohnen haben eine besondere Bedeutung erlangt. Es wurde gesagt, dass ihre Verwendung stark zunimmt und dass es eine schnelle Verbreitung bis zu dem Punkt gab, an

dem sie allgegenwärtig wurden. Drohnen können nicht nur im Überwachungsmodus, sondern auch im Kampfmodus fliegen. Es wurde gesagt, dass Drohnen in Situationen der 3Ds eingesetzt wurden: langweilig, schmutzig und gefährlich.

Automatisierte Waffen oder möglicherweise sogar vollautonome Waffen und Waffensysteme: Ein automatisiertes System ist so vorprogrammiert, dass es unabhängig von menschlichem Eingreifen auf eine bestimmte Weise handelt. Sentry Guns wären hier ein Beispiel. Ein wirklich autonomes System würde noch weiter gehen und lernen, „seine eigenen Entscheidungen zu treffen“. Die Ansichten darüber, inwieweit vollständig autonome Systeme jemals Realität werden würden, schienen auseinanderzugehen. Es wurde von einigen erwähnt, dass enorme Investitionen in die Robotik getätigt wurden und dass es nur ein kleiner Schritt von den bisher erzielten Fortschritten bis zum Einsatz von Robotern für militärische Zwecke war. Andere waren der Ansicht, dass wir noch weit von einer künstlichen Intelligenz entfernt seien, die diesen Namen verdient und dass wirklich autonome Systeme vorerst futuristisch seien. Nichtsdestotrotz schien es Sinn zu machen, dass einige Überlegungen zu diesem Thema eher früher als später stattfinden sollten.

In der Diskussion wurde anerkannt, dass der Einsatz von ferngesteuerten oder automatisierten Geräten aus Sicht des humanitären Völkerrechtes (insbesondere in Bezug auf die Präzision) positive Auswirkungen haben könnte, dass aber auch Fragezeichen bestehen. **Ein Risiko könnte darin bestehen, die Tatsache aus den Augen zu verlieren, dass die üblichen Regeln des humanitären Völkerrechtes gelten: die Grundsätze der Unterscheidung, der Verhältnismäßigkeit, der militärischen Notwendigkeit und dergleichen.** Ob eine Drohne mit IHL kompatibel ist, hängt von ihrer Verwendung unter den jeweiligen Umständen ab. Entscheidend ist hier die Geschicklichkeit des Bedieners. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass eine Person, die Tausende Kilometer vom Schlachtfeld entfernt sitzt, möglicherweise weniger Gelegenheit hat, angemessene Vorkehrungen zu treffen und möglicherweise weniger in der Lage ist, klar zwischen einem militärischen Ziel und einem geschützten zivilen Objekt zu unterscheiden zwischen einem Kombattanten oder einem Zivilisten oder er oder sie ist weniger in der Lage, eine angemessene Beurteilung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen. Es wurde gesagt, dass aus Sicht des HVR ferngesteuerte Waffen so gut sind, wie die Person, die sie bedient.

Noch akuter wird das Problem bei automatisierten oder autonomen Waffen. Hier könnte man sagen, dass diese Waffen so gut sind wie die Person, die sie programmiert. Auch hier gilt es, eine Vielzahl von Fragen zu prüfen:

- Wie kann ein solches vorprogrammiertes System das Unterscheidungsprinzip (Kämpfer – hors-de-combat – Zivilist, ziviles Objekt oder legitimes militärisches Ziel) respektieren?
- Wie könnten sie eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit vornehmen?
- Wie könnten sie Vorkehrungen treffen, wie könnten sie warnen?
- Wie könnte das System Gefangene machen, anstatt sie zu töten? Und natürlich:
- Wer ist verantwortlich, wenn etwas schief geht? Offensichtlich kann man auf einen Roboter kein Strafrecht anwenden.

In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die Idee, den menschlichen Faktor vom Schlachtfeld zu entfernen und damit die Fähigkeit des menschlichen Urteilsvermögens und die Wertschätzung eines verantwortungsbewussten Kommandanten zu beseitigen, eine besorgniserregende Entwicklung sei.

Eine weitere Gruppe neuer Mittel, die diskutiert wurden, waren sogenannte nicht-tödliche Waffen: (oder, wie einige Teilnehmer es ausdrückten: „weniger als tödliche Waffen“). (Es gab eine

Diskussion über die Terminologie: Es wurde erwähnt, dass letztendlich alle Waffen potenziell tödlich sind.)

Es wird eine Reihe solcher Waffen entwickelt: Ich bemerkte: Millimeterwaffen; Mikrowellen, akustische Waffen (sowohl zur Störung des Gehörs als auch zur Beeinflussung der inneren Organe eines Körpers), chemische Hilfsmittel, Nanotechnologie und blendende (statt blindmachende) Laser.

Allen diesen Waffen ist die Idee gemeinsam, den Feind nicht zu töten, sondern ihn am Weiterkämpfen zu hindern. Idealerweise würden solche neuen Technologien eine humanere (oder humanitäre) Art der Kriegsführung ermöglichen.

5

Aber auch hier stellen sich viele Fragen.

- Es stellt sich zum Beispiel wieder die Frage der Unterscheidung: Einige dieser Waffen scheinen von Natur aus unterschiedslos zu sein.
- Diese Waffen können aber auch Fragen im Hinblick auf das Verbot unnötigen Leidens aufwerfen.

Es wurde gesagt, dass die Entwicklung von nicht-tödlichen Waffen weniger schnell war, als man noch vor einigen Jahren vermutet hätte. Trotzdem schritt die technologische Entwicklung voran.

Hinsichtlich der Auswirkungen wurde darauf hingewiesen, dass eine eingehende Diskussion darüber, was genau unter dem humanitären Völkerrecht akzeptabel sei, noch ausstehe. Es wurde argumentiert, dass einige der anhaltenden Auswirkungen von nicht tödlichen Waffen schlimmer sein können als getötet zu werden, beispielsweise wenn Sie gelähmt oder schwer krank werden. Wo genau fängt „unnötiges Leid“ an?

Eine weitere Sorge wurde ebenfalls erwähnt: Würde die Tatsache, dass eine bestimmte Waffe allgemein bekanntermaßen nicht zum Tod führt, nicht automatisch das Risiko erhöhen, dass diese Waffe in Situationen eingesetzt wird, in denen eine tödliche Waffe nicht hätte eingesetzt werden können?

Ein drittes Cluster neuer Mittel betrifft Computernetzwerkangriffe (Cyber-Warfare). CNA wurden nur kurz erwähnt, aber es gab keine eingehende Diskussion über die Besonderheiten. Es ist zu vermuten, dass diese Art von Angriffen im Rahmen des HVR besondere Probleme aufwerfen, da die Auswirkungen aufgrund einer Kaskade von Kausalitäten möglicherweise nur schwer absehbar sind.

Abschließend wurde auch betont, dass nicht nur neue Kriegsführungsmittel geprüft werden müssen, sondern auch bestehende Kriegsführungsmittel aufgrund der sich ändernden Umstände, unter denen sie eingesetzt werden (z. B. in dicht besiedelten Gebieten), möglicherweise neu bewertet werden müssen.

Lassen Sie mich versuchen, einige Schlussfolgerungen zu diesem 1. Thema zu ziehen:

Neue Technologien ändern das Gesetz nicht. Vielmehr müssen sie sich an das Gesetz halten. Es wurde daran erinnert, dass es Regeln für die Kriegsführung gibt: Dazu gehören das Unterscheidungs- und Diskriminierungsprinzip, das Verbot unnötiger Verletzungen und unnötiger Leidens, das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die militärische Notwendigkeit sowie die Martens-Klausel – um nur die wichtigsten zu nennen.

Ich glaube, es gab auch so etwas wie Konsens darüber, dass neue Technologien nicht an sich gut oder schlecht sind, sondern dass man bestimmen muss, unter welchen Umständen sie eingesetzt werden.

Brauchen wir neue Regeln, wenn wir neue Waffen entwickeln? Eine gemeinsame Meinung schien

es nicht zu geben. Es herrschte die starke Meinung vor, dass die Grundprinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechtes nicht nur weiterhin gültig, sondern auch ausreichend sind. Man müsste sich die Waffen einzeln ansehen und die Art und Weise, wie sie verwendet wurden, um festzustellen, ob die Anforderungen des HVR erfüllt wurden oder nicht. Im Hinblick auf nicht legale Waffen bezog sich die Diskussion über deren Einsatz häufig nicht auf eine Situation eines bewaffneten Konflikts, sondern auf eine Situation, die noch nicht durch das Bestehen eines bewaffneten Konflikts gekennzeichnet war. Das dort geltende Rechtswerk war das Menschenrecht, nicht das HVR. Es wurde auch gesagt, dass neue Regeln ein Problem oft nicht lösen, sondern, es häufig noch schlimmer machen, Sie machen glauben, dass Sie das Problem gelöst haben, während es tatsächlich noch besteht.

Andere waren der Ansicht, dass die gewöhnlichen Vorschriften zwar theoretisch ausreichend zu sein scheinen, in Wirklichkeit aber für alle praktischen Zwecke durch besondere Vorschriften ergänzt werden müssten. Aufgrund früherer Erfahrungen hatten die Staaten oft das Bedürfnis, den Einsatz bestimmter Waffen mehr oder weniger genau in einem bestimmten Instrument zu regeln, nicht unbedingt immer eine bestimmte Waffe zuzulassen oder zu verbieten, sondern sich häufig auf die Modalitäten einer Akzeptanz zu einigen. Es wurde gesagt, dass man die Dezibel für akustische Waffen regulieren könnte, um nur ein Beispiel zu nennen.

In der Diskussion kristallisierte sich keine spezifische Waffe heraus, die von Natur aus so problematisch erscheinen würde, dass sie ein Kandidat für ein vollständiges Verbot wäre. Am problematischsten wurde vielleicht das vollständig autonome, selbstgesteuerte Waffensystem empfunden, das seine eigenen Entscheidungen trifft – aber auch hier wurde es von einigen als futuristisch empfunden.

Interessanterweise wurde darauf hingewiesen, dass die technologischen Fortschritte das Risiko mit sich brachten, falsche Erwartungen zu wecken, dass die Kriegsführung in Wirklichkeit so ausgeklügelt und präzise werden könnte, dass Verluste (oder zumindest zivile Verluste) buchstäblich vermieden werden. Es wurde vereinbart, dass ein „sauberer“ Krieg das Ziel sein würde (falls es Krieg gibt), aber es schien einige Meinungsverschiedenheiten darüber zu geben, inwieweit ein solches Ziel realistisch und machbar war.

Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass die Idee ferngesteuerter Kriege Erwartungen an den Schutz der eigenen Soldaten weckt: Sie sind in der Luft statt am Boden, sie sind eher entfernt als im Inneren platziert. Dies könnte die Erwartung wecken, dass es auf der eigenen Seite keine Opfer gegeben habe, wodurch der Einsatz militärischer Gewalt in einer bestimmten Situation auf nationaler Ebene politisch akzeptabler wäre, als dies sonst der Fall gewesen wäre. In den gleichen Gedankengang: Wenn der Schutz der eigenen Soldaten während eines Einsatzes das übergeordnete Ziel ist, dann kann dies Ihre Risikoeinschätzung beeinflussen und zum Beispiel die Grenzen der vorweggenommenen Selbstverteidigung sehr weit verschieben.

Es wurde die Ansicht vertreten, dass in der Diskussion über nicht tödliche Waffen möglicherweise einige der anderen Verbote, wie etwa das Verbot chemischer Waffen, überprüft werden müssten, da diese nicht tödlichen Waffen besser sein könnten als jede Alternative. Andere warnten jedoch, dass dies ein rutschiger Abhang sein könnte.

Es wurde gesagt, dass eines der Probleme bei jeder neuen technologischen Entwicklung im militärischen Bereich darin bestand, dass sie im Geheimen entwickelt wurden. Es gab keine ausreichende Transparenz, um die Auswirkungen solcher Waffen öffentlich zu diskutieren. Eine öffentliche Diskussion wäre für das Vertrauen und die Akzeptanz von entscheidender Bedeutung, aber für die breite Öffentlichkeit schwer zu verfolgen. Andere antworteten, es wäre naiv zu glauben, dass Staaten an einem transparenten Prozess bei der Entwicklung neuer Waffen interessiert wären. Einigkeit schien jedoch darüber zu herrschen, dass Juristen von Anfang an in die Diskussion über

die Entwicklung neuer Technologien eingebunden werden sollten, auch wenn Entscheidungsträger nur über die Finanzierung einer neuen Technologie nachdenken.

Unterstrichen wurde die Bedeutung der Aus- und Weiterbildung im Bereich der neuen Waffen. Die Ausbildung würde eine Ausbildung im Recht beinhalten, genauer gesagt: in der Anwendung des Rechts. Und es sollte alle beteiligten Akteure einbeziehen. Beispielsweise war der Bediener einer Drohne ein Techniker, ein Zivilist. Neue Mittel der Kriegsführung sind ausgeklügelter und möglicherweise humaner, aber um sie korrekt und in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht zu bedienen, muss die Person, die sie bedient, angemessen geschult und ausgebildet sein.

In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass Verantwortlichkeiten geklärt werden müssen. Es muss vermieden werden, dass neue Technologien von der Verantwortung des entscheidenden Kommandanten ablenken

5

## **Thema 2: Das Schlachtfeld der Zukunft – Neue Methoden der Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht**

Dabei wurden insbesondere zwei Szenarien diskutiert: asymmetrische Kriegsführung und „chaotische Kriegsführung“.

Asymmetrische Kriegsführung wurde als Tatsachenphänomen dargestellt, das rechtliche Herausforderungen und Konsequenzen nach sich ziehen könnte, aber nicht muss. Asymmetrie entspringt dem Eindruck einer Seite, dass ihre Kräfte technologisch weniger fortgeschritten sind als die der anderen. Daher könnte der schwächere Teil versucht sein, sich nicht an die vom stärkeren Teil angewandten Regeln zu halten, einschließlich der Regeln des humanitären Völkerrechtes – um zu versuchen, die wahrgenommene Ungleichheit „auszugleichen“.

So könnte beispielsweise der schwächere Teil das Schlachtfeld eher in besiedelte städtische Umgebungen verlegen, als sich im offenen Raum überlegenen feindlichen Kräften auszusetzen. Konflikte, die in dicht besiedelten Gebieten ausgetragen wurden, verursachten wahrscheinlich größeres Leid unter der Zivilbevölkerung, entweder direkt durch Tod oder Verletzung oder indirekt durch die Beschädigung ihrer Häuser, wichtiger öffentlicher Infrastrukturen und/oder Lebensgrundlagen.

Ein weiteres Beispiel: Die schwächere Seite möchte vielleicht ihre Streitkräfte so tarnen, dass sie wie Zivilisten aussehen. Für die andere Seite ist es dann schwieriger, das Unterscheidungsprinzip einzuhalten. Ein besonderes Problem besteht dort, wo eine Seite gegen die Regeln verstößt, um die andere Seite dazu zu bringen, ebenfalls gegen die Regeln zu verstoßen.

Es wurde gesagt, dass asymmetrische Taktiken per se weder rechtmäßig noch unrechtmäßig seien. Meistens stellen sie keine besondere rechtliche Herausforderung dar. Sicherlich ist die asymmetrische Kriegsführung keine Entwicklung, die das Recht ändern würde. Was durch das humanitäre Völkerrecht verboten ist, bleibt verboten – ob der Krieg asymmetrisch ist oder nicht.

Es wurde die Hoffnung geäußert, dass es auch in asymmetrischen Situationen Anreize für die schwächere Seite (oder die als schwächer wahrgenommene Seite) gibt, das humanitäre Völkerrecht zu respektieren und einzuhalten. Einer dieser Anreize sollte sein, nicht vor ein Strafgericht gebracht werden. Aber auch politische Vorteile können ernst genommen werden, beispielsweise als zukünftiger Verhandlungspartner.

Ein chaotischer Konflikt wurde als ein Konflikt beschrieben, der völlig desorganisiert ist. In chaotischer Kriegsführung kann es beispielsweise schwierig sein, eine Befehlskette (falls



vorhanden) zu erkennen. Manchmal war chaotische Kriegsführung das Ergebnis eines langwierigen Konflikts, der nicht so begann. In diesen Situationen ist die Aussicht, dass das HVR (oder jede andere Norm in dieser Hinsicht) vollständig respektiert wurde, gering.

Bei der Frage nach neuen Regeln scheint allgemein der Eindruck zu bestehen, dass weder für asymmetrische noch für chaotische Konflikte neue Regeln notwendig sind. Im Gegenteil hieß es, neue Regeln würden sogar bestehende Regeln untergraben.

Anstatt neue Regeln zu schaffen, wäre es sinnvoll, an die immer gültigen Prinzipien militärische Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Unterscheidung und die Martens-Klausel zu erinnern.

Es gab auch eine Diskussion über menschliche Schutzschilde und ob die zunehmende Häufigkeit des Einsatzes menschlicher Schutzschilde auch eine Folge falscher Erwartungen war (nämlich der Erwartung, dass es keine zivilen Opfer gab). Ein Teilnehmer beschrieb die Situation eindringlich als das, was er eine „Erosion des Unterscheidungsprinzips“ nannte. Es ging nicht nur um neue Mittel und Methoden der Kriegsführung, sondern um die Grundlagen des humanitären Völkerrechts. Dies war, was er beschrieb, ein größeres Problem. In gleicher Weise stellte er die Verwendung des Begriffs „Kollateralschaden“ in Frage, weil er die falsche Vorstellung vermittelte, dass es so etwas wie eine Formel gab – eine Art Prozentsatz, innerhalb dessen es sich um eine bestimmte Aktivität handelte. Er schlug stattdessen „zufällige Opfer“ vor, da zivile Opfer um jeden Preis vermieden werden müssten.

### **Thema 3: Überwachung und Durchsetzung der Regeln für neue Mittel und Methoden der Kriegsführung**

Zu Beginn wurde noch einmal auf Grundprinzipien verwiesen: Zu den Mitteln der Kriegsführung gehören dazu: die Erfordernis, überflüssige Verletzungen oder unnötiges Leiden zu vermeiden, das Diskriminierungs- und Distinktionsprinzip und insbesondere das Verbot der Treulosigkeit. Diese Regeln wurden für einzelne Waffentypen durch Sonderverträge ergänzt, die den Einsatz solcher Waffen (Expandationsgeschosse, nicht nachweisbare Splitter, Giftwaffen, Blendlaserwaffen, Antipersonenminen und viele andere) verbieten oder regeln.

Zu den Grundprinzipien der Kriegsführung gehörten das Verbot der Plünderung, der Heimtücke, des Gebrauchs menschlicher Schilde, die Martens-Klausel und andere.

In Bezug auf Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung, die Einschaltung von Schutzbehörden und deren Stellvertretern (GC I/II Art. 8/10, GC I Art. 9/10, AP I Art. 5), Ermittlungsverfahren (wie vorgesehen in Art. 52 GC I, Art. 132 GC 2 und Art. 149 GC IV) genannt sowie die International Humanitarian Fact Finding Commission gem. 90 von ZP I. gemäß Artikel 35 des ZP I sind die Grundregeln wie folgt formuliert:

#### **ZP I – Artikel 35. Grundregeln**

- 1. In jedem bewaffneten Konflikt ist das Recht der Konfliktparteien, Methoden oder Mittel der Kriegsführung zu wählen, nicht unbegrenzt.*
- 2. Es ist verboten, Waffen, Geschosse sowie Materialien und Methoden der Kriegsführung einzusetzen, die dazu bestimmt sind, unnötige Verletzungen oder unnötiges Leid zu verursachen.*
- 3. Es ist verboten, Methoden oder Mittel der Kriegsführung anzuwenden, die dazu bestimmt sind oder zu erwarten sind, die natürliche Umwelt weitreichend, langanhaltend und schwer zu schädigen.*

Artikel 36 des Zusatzprotokolls I verlangt von jedem Staat zu bestimmen, ob der Einsatz „einer Waffe, eines Mittels oder einer Methode der Kriegsführung“, die er studiert, entwickelt, erwirbt oder



anwendet, „unter bestimmten oder allen Umständen“ nach dem für den Staat geltenden Völkerrecht verboten sein würde. Der Artikel lautet:

**ZPI – Artikel 36. Neue Waffen**

*Jede Hohe Vertragspartei ist verpflichtet, bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung neuer Waffen oder neuer Mittel oder Methoden der Kriegsführung festzustellen, ob ihre Verwendung stets oder unter bestimmten Umständen durch dieses Protokoll oder durch eine andere auf die Hohe Vertragspartei anwendbare Regel des Völkerrechts verboten wäre.*

Die Realität ist jedoch, dass nur sehr wenige Staaten dieser Verpflichtung nachkommen. Um Staaten bei der Einrichtung von Waffenüberprüfungsmechanismen zu unterstützen, hat das IKRK 2006 einen Leitfaden für die rechtliche Überprüfung neuer Waffen, Mittel und Methoden der Kriegsführung erstellt. Der Leitfaden gibt Hinweise zu den zu berücksichtigenden Sach- und Verfahrensfragen. Es wurde erwähnt, dass weniger als 10 Staaten tatsächlich über ein institutionalisiertes interinstitutionelles Gremium verfügen und je nach Bedarf formale Überprüfungsverfahren eingeführt haben.

Ein Teilnehmer beharrte auf der Nützlichkeit fest etablierter, institutionalisierter Überprüfungsmechanismen aus Gründen der Konsistenz, der Fachkompetenz, der Qualität und der Verantwortung (die Überprüfung sei Aufgabe der Gesamtregierung und nicht nur des Verteidigungsministeriums).

In diesem Zusammenhang wurde das SIRUS-Projekt erwähnt. Das mehrjährige Projekt zielt darauf ab, den Begriff der „überflüssigen Verletzung oder des unnötigen Leidens“ gemäß Art. 35 AP I durch Ermittlung der vorhersehbaren gesundheitlichen Auswirkungen von Waffen, wodurch die rechtliche Überprüfung neuer Waffen gemäß Artikel 36 AP I erleichtert wird.

Es wurde bedauert, dass bei den Verhandlungen zum AP I die Idee eines internationalen Überprüfungsmechanismus abgelehnt wurde und es wurde gesagt, dass die Idee zur Schaffung eines solchen Mechanismus am Leben erhalten werden sollte. Es wurde jedoch auch gesagt, dass die Staaten offensichtlich müde seien, sich in einem so sensiblen Bereich wie der Entwicklung neuer Waffen der internationalen Kontrolle zu öffnen.

Eine relativ konkrete Idee, die sich aus der Diskussion ergab, war die Möglichkeit, Konformitätsbescheinigungen für Staaten zu erstellen, die Waffen exportieren oder transferieren. Es wurde gesagt, dass dies ein wirksames Mittel sein könnte, um die Staaten zu ermutigen, ihr eigenes Überprüfungsverfahren einzurichten. Solche Zertifikate müssten bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen und von einer ausreichend unabhängigen Stelle ausgestellt werden. Wenn diese Anforderungen nicht erfüllt sind, könnte es möglicherweise einer anderen Institution gestattet werden, solche Konformitätsfeststellungen anstelle des Ausfuhr- oder Verbringungsstaats vorzunehmen.

Eine der weiteren angesprochenen Fragen war die Frage, ob die Überprüfungsverfahren auch bestehende Waffen umfassen sollten? Eine Waffe war in der Vergangenheit möglicherweise nicht strittig, kann aber heute strittig sein. Diese Frage scheint mit der Frage verknüpft zu sein, ob die Staaten die Überprüfung auf den „normalen und erwarteten Gebrauch“ der Waffe beschränken sollten oder ob auch mögliche missbräuchliche Verwendungen untersucht werden sollten. Es gab starke Erklärungen dahingehend, dass die Überprüfung nicht nur den normalen oder beabsichtigten Gebrauch einer Waffe abdecken sollte, sondern auch alle anderen Verwendungen (einschließlich missbräuchlicher Verwendungen), die vernünftigerweise von dieser Waffe zu erwarten sind. Daher sollte sich die Überprüfung nicht auf die unumstrittene Verwendung beschränken, sondern auf alle Arten vorhersehbarer Verwendungen.

Was das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens betrifft, so wurde (in Anlehnung an das zuvor

Gesagte) unterstrichen, dass das Ergebnis der Überprüfung nicht einfach ein „Ja“ oder „Nein“ sein sollte, sondern mehr Einzelheiten zu den Umständen, unter denen der Einsatz einer bestimmten Waffe mit dem humanitären Völkerrecht vereinbar wäre oder nicht ausdrücken sollte. Die Verpflichtung aus Art. 36 fordert die Überprüfung der Rechtmäßigkeit „unter bestimmten oder allen Umständen“.

Abschließend wurde ein interessanter Punkt zur Frage der Prüfung der nichttödlichen Wirkung von Waffen angesprochen. Die Frage ist: Wie kommt man an ausreichend belastbare Daten über die Wirkungen? Weitreichende Tests an sich werfen alle möglichen ethischen und gesellschaftlichen Fragen auf, aber wenn Sie keine Tests durchführen, wie erhalten Sie dann Ihre Statistiken?

Dies sind einige der Hauptpunkte der Diskussion, wie ich sie erlebt habe. Ich bin Rednern und Teilnehmern sicher nicht gerecht geworden, aber das liegt zum Teil in der Natur solcher Berichte. Ich glaube, dass wir die für den Workshop vorgesehene Zeit gut genutzt haben, aber dass bestimmte Themen eine ausführlichere Diskussion verdient hätten.

Als allgemeiner Eindruck bleibt mir, dass neue Mittel und Methoden der Kriegsführung zwar Auswirkungen auf die Art und Weise haben, wie Kriege geführt werden, aber dass dies nicht (sicherlich nicht notwendigerweise) rechtliche Auswirkungen auf die Gültigkeit von Vorschriften des IHL hat. Das dringendere Problem als die Schaffung neuer Normen scheint zu sein, sicherzustellen, dass bestehendes Recht tatsächlich angewendet und durchgesetzt wird. Und hier gilt, was gestern in der Generaldebatte gesagt wurde und was ein Teilnehmer von Workshop C wiederholte: Wenn der Wille vorhanden ist, die Regeln anzuwenden, dann werden die Regeln angewendet.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit



## **Bericht Workshop D – Michael Bothe**

Bericht über die Arbeit von Workshop D: Sind die bestehenden Mechanismen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes an aktuelle und neue Herausforderungen angepasst?

Dieser Bericht fasst wesentliche Elemente der Debatten zusammen, die Fragen der Umsetzung des humanitären Völkerrechtes in Workshop D sowie in der allgemeinen Debatte betrafen. Sie spiegeln wichtige Punkte der Diskussion, praktische Vorschläge, die vorgebracht wurden und drei Themen wider, für die ausführlichere weitere Maßnahmen vorgeschlagen wurden.

5

### **1. Diskussionspunkte**

#### **HVR-Umsetzungsmechanismen**

Die Redner verwiesen auf das breite Spektrum der derzeit bestehenden Mechanismen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechtes, die jeweils unterschiedliche Rollen und Potenziale haben: Organe der Vereinten Nationen, insbesondere der Sicherheitsrat und der Menschenrechtsrat, Strafgerichte, seien sie international, „hybrid“ aus national, Menschenrechtsgerichten, IGH und Schiedskommissionen, Tatsachenermittlung, insbesondere durch die IHFFC. Es wurde festgestellt, dass die Bezeichnung Schutzmächte, die sich während des 2. Weltkrieges als sehr nützlich erwiesen hatte, in den letzten Jahrzehnten kaum noch verwendet wurde. Das IKRK hatte de facto viele ihrer Funktionen übernommen, aber nicht alle. Es blieb Raum für eine erneute Nutzung dieses Mechanismus.

Alle diese verschiedenen Mechanismen sind nützlich, aber sie spielen unterschiedliche Rollen. Für ihre Effizienz sind zwei Elemente wichtig: einerseits ihre Nutzung und Akzeptanz in der internationalen Gemeinschaft, andererseits die praktische Wirkung ihrer Ergebnisse, insbesondere ihr Durchsetzungspotenzial, d.h. ob sie „Zähne haben“.

#### **Fehlender politischer Wille**

Viele Redner beklagten den fehlenden politischen Willen, der einer effektiven Nutzung dieser bestehenden Compliance-Verfahren oder der Entwicklung neuer Verfahren im Wege stehe. Dies wurde als entscheidendes Hindernis für die effektive Umsetzung des humanitären Völkerrechtes und insbesondere für die Nutzung des IHFFC angesehen. Andererseits wurde angemerkt, dass dieses negative Urteil nicht für alle Staaten gelte. Es gibt Staaten, die bei der Umsetzung des humanitären Völkerrechtes eine gute Bilanz vorweisen können.

In diesem Zusammenhang wurde die Praxis, die Staatsangehörigen bestimmter Staaten vor Strafverfolgung zu schützen (sei es durch Sicherheitsratsresolutionen, sei es durch bilaterale Abkommen), von mehreren Rednern kritisiert.

#### **Selektivität und/oder Doppelmoral**

Es wurde bedauert, dass internationale Organe, insbesondere Organe der Vereinten Nationen, ihre Interventionen ungleichmäßig wählen (Problem der Selektivität). Die Kehrseite dieser Selektivität ist die Anwendung „doppelter Standards“: Maßnahmen werden gegen einige Staaten ergriffen, aber nicht gegen andere, obwohl sie sich in einer ähnlichen Situation zweifelhafter Einhaltung befinden.

## Beziehung zwischen Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht

Die parallele Anwendung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht wird mittlerweile allgemein anerkannt. Dies kann grundsätzlich als positiver Faktor für eine bessere Umsetzung des humanitären Völkerrechtes angesehen werden, da es zu zusätzlichen Rechtsbehelfen sowohl für Staaten als auch für Einzelpersonen in Bezug auf das während eines bewaffneten Konflikts anwendbare Recht führt. Dennoch ergeben sich in dieser Hinsicht eine Reihe von Problemen. Das genaue Verhältnis zwischen den beiden Völkerrechtsbereichen im konkreten Fall bleibt zu klären. Daraus ergeben sich Fragen der Verfahrenswahl und es können bei dem einen oder anderen Verfahren unterschiedliche Sachverhalte relevant sein.

Es stellt sich auch die wichtige Frage der Schwelle zwischen bewaffneten Konflikten (wo sich Menschenrechte mit humanitärem Völkerrecht überschneiden könnten) und niedrigeren Gewaltniveaus (wo nur Menschenrechte gelten). Zu dieser Frage besteht weiterer Diskussionsbedarf.

## Die Rolle von Drittstaaten (keine Konfliktparteien)

Eine Reihe von Beiträgen deutete darauf hin, dass die Rolle von Drittstaaten bei der Förderung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes weiterer Überlegungen bedarf. Sie könnte und sollte intensiviert werden. Dabei ist die Tragweite der in Art. 6 Abs. 1 lit. 1 gemeinsam mit dem GC („Respekt gewährleisten“) wurde diskutiert. Es wurde gefragt, ob die Erfüllung dieser Verpflichtung Teil einer „Responsibility to Protect“ sei. Die Formel bedeutete zumindest, dass Drittstaaten darauf bestehen sollten, dass Konfliktparteien auf die der Situation angemessenen Mittel zur Sicherstellung der Einhaltung zurückgreifen (Ermittlung von Tatsachen, gerichtliche Streitbeilegung, Verfolgung von Kriegsverbrechern) und insbesondere, dass sie eine unparteiische Untersuchung akzeptieren sollten.

Die Leitlinien der Europäischen Union zur Förderung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes (2005/C 91 Workshop D Bericht: Michael Bothe 327/04) wurden als ein Dokument erwähnt, mit dem eine Gruppe von Staaten gemeinsame Schritte zur Verbesserung der Umsetzung des humanitären Völkerrechtes beschlossen hat.

## **2. Praktische Vorschläge**

Die Diskussion wurde durch eine Reihe praktischer Vorschläge bereichert, die hinsichtlich einer besseren Umsetzung des humanitären Völkerrechtes gemacht wurden. Von vielen Rednern wurde darauf hingewiesen, dass es notwendig sei, das Bewusstsein für die Mittel und Wege zu schärfen, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes sicherzustellen und sie leistungsfähiger zu machen. Dies bezieht sich insbesondere auf Tatsachenermittlungsmechanismen, einschließlich des IHFFC.

## Sensibilisierung: Werbeaktivitäten

Es wurde darauf hingewiesen, dass das Wissen um das Potenzial der IHFFC oft unzureichend sei und daher weiterhin gezielte Werbemaßnahmen von und für die Kommission notwendig seien. Es wurde vorgeschlagen, dass solche Werbekampagnen von der Kommission selbst, aber auch von Staaten, internationalen Organisationen und NRO durchgeführt werden sollten.

## Sensibilisierung: eine strukturierte Debatte im 6. Ausschuss

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist ein Forum par excellence, um das Bewusstsein für diese Themen zu schärfen. Eine Gelegenheit dazu bietet die Debatte über die halbjährliche Entschließung zum Status der Zusatzprotokolle, die im 6. Ausschuss stattfindet. Eine gut strukturierte Diskussion in diesem Rahmen wäre hilfreich und sollte vorbereitet werden.

## Beziehungen zum ICC

Die internationale strafrechtliche Verantwortlichkeit und die Ermittlung von Tatsachen sind zwei unterschiedliche, aber sich ergänzende Mittel, um die Umsetzung und Einhaltung des humanitären Völkerrechtes sicherzustellen. Daher würde die Versammlung der Vertragsstaaten des Römischen Statuts auch einen Rahmen für die Sensibilisierung und Diskussion praktischer Schritte zur Förderung der Einhaltung bieten, die sowohl für den IStGH als auch für die IHFFC von Interesse sind. Die so genannte Sammelentschließung, die regelmäßig von den Sitzungen der Versammlung angenommen wird, kann eine Gelegenheit bieten, diese Fragen anzusprechen.

## 3. Punkte für zukünftige Maßnahmen

Neben diesen praktischen Vorschlägen, die von den betroffenen Akteuren ohne zusätzliche multilaterale Maßnahmen umgesetzt werden können, wurden drei Problemfelder herausgestellt, bei denen nach allgemeiner Meinung die Konferenz multilaterale Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung auslösen sollte. Dies sind vorbeugende Maßnahmen, individuelle Rechte und Pflichten sowie die Stärkung der Rolle und Wirksamkeit internationaler Ermittlungsmechanismen, insbesondere der IHFFC.

### Präventivmaßnahmen

Die Notwendigkeit vorbeugender Maßnahmen wurde von vielen Rednern betont. Dies betrifft insbesondere Umsetzungsmaßnahmen der Staaten in Friedenszeiten: Gesetzgebung, interne Regelung (z. B. Militärhandbücher), Ausbildung. Es wurde vorgeschlagen, diese Maßnahmen zum Gegenstand eines Berichtssystems zu machen. Es gab einige Kontroversen über das geeignete Format eines solchen Systems. Insbesondere wurde diskutiert, ob und inwieweit aus den Meldesystemen im Bereich der Menschenrechte Lehren gezogen werden könnten bzw. sollten. Die Kenntnisnahme der Erfahrungen war sicherlich hilfreich, aber nicht alle Praktiken, die im Rahmen von Menschenrechtsberichtssystemen entwickelt wurden (z. B. Schattenberichte von NGOs), sind notwendigerweise geeignet, die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes sicherzustellen.

Dieses breite Spektrum nationaler Maßnahmen brachte wichtige Aufgaben für die Nationalen Kommissionen zum humanitären Völkerrecht mit sich. Der Aufbau von Kapazitäten in diesem Bereich sollte auch im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe gefördert werden.

### Individuelle Rechte und Pflichten

Die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit als Mittel zur Sicherstellung der Einhaltung des humanitären Völkerrechtes ist in relativ gutem Zustand. Die finanzielle Entschädigung für die Opfer von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes ist jedoch unterentwickelt. Diverse Fragen sind zu diskutieren und zu klären, wie der Umfang der Entschädigung und mögliche Institutionen, die befugt sind, über Entschädigungen zu entscheiden (Einrichtung eines internationalen Gremiums,

Erweiterung der Befugnisse bestehender internationaler Institutionen, nationale Gerichte). Als Möglichkeit wurde die Einrichtung einer ständigen Schadenskommission vorgeschlagen.

## Stärkung der Rolle und Wirksamkeit internationaler Ermittlungsmechanismen, insbesondere des IHFFC

Es wurde hervorgehoben, dass die Tatsachenfeststellung ursprünglich als unpolitisches, unparteiisches Verfahren zur objektiven Feststellung bestimmter Tatsachen konzipiert wurde, die während eines bewaffneten Konflikts mutmaßlich eine Verletzung des humanitären Völkerrechtes darstellen. Allerdings sind die verschiedenen Ad-hoc-Kommissionen, die in den letzten Jahren eingerichtet wurden, so politisch geworden, dass sie erheblich vom ursprünglichen Konzept abweichen. Insbesondere konzentrieren sich Ad-hoc-Ermittlungskommissionen heutzutage weniger auf die Feststellung von Tatsachen als vielmehr auf Stellungnahmen zu Verstößen, zu ergreifende Sanktionen gegen Täter und weitere Vorschläge für künftige Maßnahmen.

Daher war die unbestrittene Meinung vieler Teilnehmer, dass die IHFFC eine nützliche Institution ist, deren Potenzial genutzt werden muss, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes zu fördern. Die diesbezüglichen Vorschläge bezogen sich auf vier Punkte:

- Sensibilisierung, wie bereits angedeutet;
- Auslöser für Anfragen;
- Verfahrensprobleme;
- Finanzielle und andere Ressourcen.

Auslöser für Anfragen: Gemäß Art. 90 AP I ist es Sache der Staaten, die die Zuständigkeit der Kommission anerkannt haben, eine Untersuchung zu Verletzungen des humanitären Völkerrechtes einzuleiten, die angeblich von einem anderen Staat begangen wurden, der ebenfalls seine Zuständigkeit anerkannt hat. Die Teilnehmer schlugen vor, diese Möglichkeit durch andere zu ergänzen, von denen einige bereits nach geltendem Recht möglich sind:

- Die Kommission könnte und sollte Initiativen ergreifen, um Ermittlungen einzuleiten, auch in Bezug auf nicht internationale bewaffnete Konflikte. Die Kommission sollte daher auch nichtstaatliche Akteure ansprechen. Sie sollte bewaffnete Konflikte systematisch und ohne Selektivität behandeln. Dies würde vermeiden, was eine Reihe von Rednern als Mängel des derzeitigen Ad-hoc-Ansatzes zur Tatsachenfeststellung betrachteten.
- Die Kommission könnte sich auch mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit befassen.
- Die Kommission könnte Untersuchungsmandate von Organen der Vereinten Nationen annehmen, insbesondere vom Sicherheitsrat. Die Vereinten Nationen sollten die Kommission auf diese Weise nutzen, vorzugsweise unter Berufung auf die Verfahrensregeln der Kommission, so wie sie sind, natürlich mutatis mutandis. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Kommission ein solches Mandat nur annehmen sollte, wenn es dadurch seinen nichtpolitischen Charakter nicht verliert.
- Die Kommission könnte auch für Individualbeschwerden offen sein. Die Reaktionen auf diesen Vorschlag waren jedoch nicht einhellig positiv.

Verfahrensprobleme: Die institutionell garantierte Unparteilichkeit blieb eine Bedingung ihres Erfolgs. Dies bedeutet unter anderem, dass Mitglieder, die als befangen wahrgenommen werden, sich nicht an einer Untersuchung in einem bestimmten Fall beteiligen sollten. Andererseits wurde



vorgeschlagen, dass die Kommission bereit sein sollte, mehr Ad-hoc-Mitglieder in ein Untersuchungsteam aufzunehmen. Dies könnte nicht nur die Akzeptanz der Kommission durch die Parteien erhöhen, sondern würde auch zusätzliches Fachwissen liefern, das die Kommission möglicherweise braucht.

Die Debatte um die Frage der Vertraulichkeit war etwas kontrovers. Die meisten Teilnehmer waren sich jedoch einig, dass die Verfahren der Kommission vertraulich bleiben sollten. Andere plädierten eher für mehr Transparenz. Die Hauptargumente für die Vertraulichkeit sind, dass sie den Anfragenden den Zugang zu sensiblen Informationen, den Schutz dieser Informationen und den Schutz von Zeugen erleichtert. Ein vertrauliches Verfahren ist akzeptabler, weil es keinen öffentlichen Druck auf eine Partei ausübt und weitere Schritte (wie etwa die Verfolgung von Tätern) der freien Entscheidung der Parteien überlässt. Dies macht das IHFFC zu einer echten vertrauensbildenden Maßnahme und erleichtert somit positive Schritte für eine Rückkehr zur Achtung des humanitären Völkerrechtes in einer bestimmten Situation und zum Frieden.

Es sollte klarere Konzepte für das Verhältnis von Recht und Tatsachen bzw. zwischen Tatsachenfeststellung und Rechtsstellung geben. Es wurde betont, dass das Mandat der IHFFC nur darin besteht, Tatsachen zu ermitteln. Sofern sie kein klares Mandat erhält, über die Tatsachenfeststellung hinauszugehen, sollte sie keine Meinung darüber äußern, ob das Gesetz in einem bestimmten Fall eingehalten wurde oder nicht. Es muss natürlich eine rechtliche Analyse vornehmen, bevor es sich den Tatsachen zuwendet, da nur diese Analyse bestimmt, welche Tatsachen in einem bestimmten Fall relevant sind. Die Kommission sollte ihre Rechtsauffassung im Allgemeinen klar darlegen und dann die relevanten Tatsachen entsprechend ermitteln. Dieser Sachverhaltsanalyse folgt jedoch keine Aussage darüber, ob in einem Fall eine Rechtsverletzung vorliegt oder nicht.

Die von der IHFFC vorzunehmende rechtliche Analyse wirft die Frage auf, welches Recht sie zu berücksichtigen hat. Es bestand Einigkeit darüber, dass zumindest der Kern der anzuwendenden Normen das humanitäre Völkerrecht war. Es wurde vorgeschlagen, sich auch mit Vorwürfen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu befassen. Das Ausmaß, in dem es Menschenrechtsgesetze anwenden könnte und sollte, war etwas umstritten und muss geklärt werden.

Finanzielle Ausstattung: Die allgemein positive Haltung der Teilnehmer gegenüber der IHFFC veranlasste sie, angemessene finanzielle Ausstattung für die Kommission zu fordern. Dazu gehören erstens Ressourcen für ihre Werbeaktivitäten und für die Vorbereitung ihrer Initiative durch regelmäßige Beobachtung und Analyse von Konfliktsituationen. Darüber hinaus wurde es als unrealistisch und unangemessen angesehen, sich ausschließlich auf die Parteien eines Verfahrens zur Finanzierung zu verlassen. Es sollten Ressourcen bereitgestellt werden, damit die Kommission Ermittlungen unabhängig von finanziellen Mitteln durchführen kann, die von den Konfliktparteien bereitgestellt werden. Die Möglichkeit der Einrichtung eines freiwilligen Treuhandfonds wurde erwogen.

## Weitere Maßnahmen

Welche rechtliche Form die Umsetzung dieser Vorschläge annehmen könnte, bleibt zu diskutieren. Dafür sollten aber internationale Foren geöffnet werden. Daher fragten die Redner die Schweiz, ob sie eine frühere Praxis der Einberufung regelmäßiger Treffen zur Erörterung von Fragen des humanitären Völkerrechtes wieder aufnehmen würde. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Tagesordnung solcher Sitzungen auch ein Problem der Selektivität aufwerfe. Dies könnte vermieden werden, wenn die Sitzungen durch einen Bericht vorbereitet würden, den eine unabhängige Institution über Konflikte erstellt, die im letzten Jahr oder in der Zeit zwischen zwei Sitzungen aufgetreten sind.

- Vorbeugende Maßnahmen: Verbreitung, regelmäßige Berichte der Staaten über die Anwendung des humanitären Völkerrechtes und die Rolle der nationalen HVR-Kommissionen;
- Ermittlungs- und Ermittlungsmissionen: Welche Rolle soll die Ermittlung konkret spielen und wie stehen dabei Tatsachen- und Rechtsfragen zueinander? Was sind die Vor- oder Nachteile von Ad-hoc-Mandaten im Vergleich zur Inanspruchnahme (oder Nichtinanspruchnahme) ständiger Institutionen wie der International Humanitarian Fact-Finding Commission (IHFFC)? Was kann getan werden, um diese Kommission relevanter zu machen?
- Rechtsfragen zur individuellen Verantwortlichkeit in Bezug auf das HVR: Diese Diskussion befasst sich nicht nur mit der Frage, die Frage der individuellen Verantwortlichkeit im strafrechtlichen und/oder disziplinarischen Bereich bei Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zu vertiefen, sondern die Akzeptanz soll sicherstellen, dass diese Verantwortung konkrete Auswirkungen für die Opfer solcher Verstöße hat, etwa durch die Gewährung von Entschädigungen oder anderen Wiedergutmachungen. Wir müssen Mittel und Wege prüfen, um sicherzustellen, dass diese Aspekte der individuellen Verantwortung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in konkretes Handeln umgesetzt werden können.

## Die nächsten Schritte

Für den Schweizer Vorsitz bestand das Hauptziel dieses Expertentreffens darin, die Entschlossenheit der Vertragsstaaten auszuloten, die Debatte über die Zukunft des humanitären Völkerrechtes strukturierter und systematischer fortzusetzen und zu vertiefen. Am Ende der zwei Tage können wir mit Genugtuung feststellen, dass sich alle Teilnehmer darin einig sind, dass diese interessante und anregende Debatte eine Fortsetzung verdient. Mehrere Redner betonten, dass das Treffen als wichtiger Teil eines Prozesses verstanden werden sollte, um den Bemühungen des kollektiven Denkens zur Stärkung und Verbesserung des humanitären Völkerrechtes neuen Schwung zu verleihen und es so zu befähigen, die zukünftigen Herausforderungen besser anzugehen.

Die verbleibende Frage betrifft die Behandlung der verschiedenen angesprochenen Themen. Einige können aus akademischer Perspektive diskutiert werden; andere sind eher politischer Natur. Insbesondere ist es wichtig, das Forum zu bestimmen, das für die Bearbeitung des jeweiligen Themas am besten geeignet ist. Die Schweiz ist bereit, sich den Hohen Vertragsparteien der Genfer Konventionen für Vorschläge zur Weiterverfolgung und Konkretisierung der bisherigen Arbeit zur Verfügung zu stellen.

Eine mögliche Option, die der Vorsitzende erwähnte, war die Wiederbelebung des Prozesses der „regelmäßigen Sitzungen“. Wir erinnern daran, dass die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds von 1995 die Schweizer Regierung in ihrer Eigenschaft als Verwahrer der Genfer Konventionen beauftragt hat, periodische Treffen der Vertragsstaaten einzuberufen, um allgemeine Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung des humanitären Völkerrechtes zu erörtern. Nur ein einziges Treffen hat jemals stattgefunden – im Februar 1998. Es war allgemeinen Themen gewidmet, nämlich der Achtung und Sicherheit des Personals humanitärer Organisationen und bewaffneten Konflikten im Zusammenhang mit dem Zerfall staatlicher Strukturen. Die Internationale Konferenz von 1995 hat diese Art von Treffen tatsächlich als einen fortlaufenden Prozess konzipiert.

Fragen, die sich auf die Mechanismen zur Anwendung und Gewährleistung der Achtung des humanitären Völkerrechtes beziehen, scheinen auf den ersten Blick am geeignetsten für eine

Diskussion auf einem Treffen der Hohen Vertragsparteien der Genfer Konventionen zu sein. Wir sind auch offen für alle anderen Vorschläge, die den Inhalt oder die Form eines solchen Treffens betreffen. In jedem Fall würde die Schweiz ein Treffen erst einberufen, nachdem sie eine breite Konsultation zwischen den Hohen Vertragsparteien der Genfer Konventionen und den Komponenten der Bewegung durchgeführt und festgestellt hat, dass ein breiter Konsens sowohl über die Aktualität der Einberufung eines solchen Treffens besteht Sitzung und zu den zu behandelnden Themen.

## Dokumente des Expertentreffens anlässlich des 60. Jahrestages der Genfer Konventionen

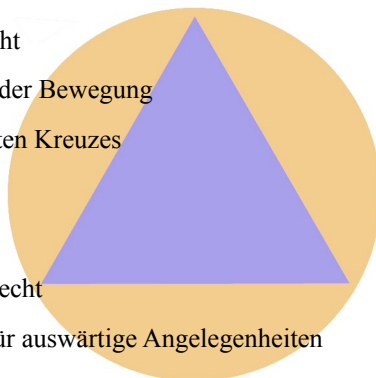
Die Schweiz verpflichtet sich, in Zusammenarbeit mit dem IKRK die Akten des Expertentreffens anlässlich des 60. Jahrestages der Genfer Konventionen zu sammeln und zu veröffentlichen. Dieses Dokument wird insbesondere die vom IKRK erstellten Informationsnotizen, die Eröffnungsreden, die Präsentationen der Experten zu den verschiedenen Workshops sowie die Zusammenfassungen der Berichtersteller und die Schlussfolgerungen des Vorsitzenden enthalten.

Philipp Spoerri

Direktor für Internationales Recht  
und Zusammenarbeit innerhalb der Bewegung  
Internationales Komitee des Roten Kreuzes

Botschafter Paul Seger

Leiter der Direktion für Völkerrecht  
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten



## **Schlussfolgerungen des Präsidiums**

Das im Zusammenhang mit dem 60. Jahrestag der Genfer Konventionen von 1949 abgehaltene Expertentreffen verfolgte die folgenden zwei Ziele:

1. eine offene und umfassende Diskussion über aktuelle und zukünftige Herausforderungen des humanitären Völkerrechtes (HVR) zu organisieren. Die zahlreichen Diskussionen bei diesem Treffen zeigten deutlich, dass dieses Ziel erreicht wurde;
2. die Relevanz und Bedeutung des humanitären Völkerrechtes zu bekräftigen. Auch dieser grundsätzlich wichtige Aspekt ist aus den Diskussionen hervorgegangen.

## **Bestätigung des bestehenden HVR**

An dieser Stelle lässt sich die Diskussion wie folgt zusammenfassen:

Die von den Genfer Konventionen verteidigten menschlichen Werte und ihr Schutz sind ein wichtiges Gut der Menschheit, das es zu bewahren und zu entwickeln gilt.

Die grundlegende Aufgabe des humanitären Völkerrechtes ist nicht nur der Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte – eine primär humanitäre Aufgabe – sondern auch die Sicherung des Friedens. Wie einer der Diskussionsteilnehmer treffend betonte, besteht das Ziel des Kampfes in einem bewaffneten Konflikt darin, nicht nur den Krieg, sondern auch den Frieden zu gewinnen. Die Art und Weise, wie ein Krieg geführt wird, ist daher oft entscheidend, wenn es darum geht, nach Beendigung der Kampfhandlungen zwischen den Kriegsparteien Frieden zu schließen.

Auf dieser Konferenz konnte festgestellt werden, dass unter allen Teilnehmern ein Konsens darüber besteht, dass das humanitäre Völkerrecht in seiner derzeitigen Form so weit wie möglich aufrechterhalten, bewahrt und gestärkt werden muss. Diese Schlussfolgerung mag banal erscheinen, ist es aber nicht, wenn wir uns daran erinnern, dass es für das humanitäre Recht immer eine schwierige und heikle Aufgabe war, ein Gleichgewicht zwischen den militärischen Interessen der Kombattanten einerseits und den humanitären Bedürfnissen der Opfer bewaffneter Konflikte andererseits zu finden. Darüber hinaus ist in jüngster Vergangenheit die Tendenz zu beobachten, insbesondere die Genfer Konventionen in Frage zu stellen, um die Beschränkungen bei der Verfolgung des sogenannten „Kriegs gegen den Terrorismus“ zielführender zu umgehen und zu rechtfertigen. Es kann daher klar festgestellt werden, dass sowohl das Engagement als auch die Unterstützung für die Achtung des humanitären Völkerrechts, wie sie von allen Teilnehmern während des Treffens zum Ausdruck gebracht wurden, keine Selbstverständlichkeit sind.

## **Zukünftige Herausforderungen**

Die Diskussionen in den Workshops zeigten jedoch auch, dass es eine Reihe von Herausforderungen zu bewältigen gilt, um die Genfer Konventionen und das HVR im Allgemeinen effektiver zu gestalten und künftigen Anforderungen besser gerecht zu werden.

Die Workshops ermöglichten es uns, die Bereiche, auf die wir unsere Bemühungen in Zukunft konzentrieren sollten, klarer zu identifizieren.

Auf die Gefahr hin, eine Diskussion, die bereits von den Berichterstattern geführt wurde, weiter zu vereinfachen, ist es daher angebracht, einige Beispiele für die Themen zu nennen, die als die relevantesten identifiziert wurden. Einige dieser Fragen wurden bereits in der Vergangenheit angesprochen oder werden derzeit in internationalen Foren diskutiert; andere sind neu.

Ohne in einer bestimmten Reihenfolge vorzugehen, haben wir die Bereiche, in denen die Beratungen der internationalen Gemeinschaft einer eingehenderen Behandlung bedürfen, wie folgt zusammengefasst:

Im Hinblick auf neue Bedrohungen ergibt sich die Notwendigkeit, die Arten von Bedrohungen zu identifizieren, die das größte Risiko bergen, bewaffnete Konflikte zu provozieren. Darüber hinaus sollte auch die Frage geklärt werden, wie zwischen Situationen, in denen das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet und anderen Situationen schwerer und weit verbreiteter Gewalt, wie Gewalt in Städten, in denen das humanitäre Völkerrecht nicht gilt, unterschieden werden kann.

In Bezug auf sogenannte „neue Akteure“ stellen wir die Tendenz fest, von „Akteuren“ als etwas Neuem zu sprechen, ohne eine klar definierte Vorstellung von den verschiedenen Arten von nichtstaatlichen Akteuren zu haben, die wir in unseren Diskussionen zur Verbesserung der Anwendung des IHL identifizieren müssen. Eine weitere Frage, die aufgetaucht ist – obwohl sie bereits seit einiger Zeit diskutiert wird – betrifft die Frage, wie nichtstaatliche Akteure dazu gebracht werden können, das humanitäre Völkerrecht zu respektieren. Auch in diesem Fall wurden in der Vergangenheit bereits Anstrengungen unternommen, insbesondere mit privaten Sicherheits- und Militärunternehmen und diese Bemühungen werden fortgesetzt, einschließlich der Bemühungen, einen Verhaltenskodex in diesem Bereich zu formulieren.

Auch die Diskussion über neue Methoden und Mittel der Kriegsführung verdient eine eingehendere Betrachtung, insbesondere die Frage nach den Auswirkungen technologischer Entwicklungen im Verteidigungsbereich, wie beispielsweise automatische Systeme, auf das Wesen bewaffneter Konflikte in der Zukunft und auf die Anwendung des IHL.

Wie kann sichergestellt werden, dass grundlegende Regeln wie der Grundsatz der Unterscheidung oder der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden? In diesem Zusammenhang sollte die Verbesserung der praktischen Anwendung von Artikel 36 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen über die Kompatibilität neuer Waffen und Kriegsmethoden mit dem humanitären Völkerrecht eine Priorität bleiben.

Schließlich zeigte die Diskussion, dass es notwendig ist, tiefer in die Debatte über die Mechanismen und Verfahren der Anwendung und Überwachung der Genfer Konventionen und des humanitären Völkerrechtes im Allgemeinen einzusteigen. Dabei wurden insbesondere die folgenden drei Bereiche genannt:

- Vorbeugende Maßnahmen: Verbreitung, regelmäßige Berichte der Staaten über die Anwendung des humanitären Völkerrechtes und die Rolle der nationalen HVR-Kommissionen;
- Findungs- und Ermittlungsmissionen: Welche Rolle soll die Ermittlung konkret spielen und wie stehen dabei Tatsachen- und Rechtsfragen zueinander? Was sind die Vor- oder Nachteile von Ad-hoc-Mandaten im Vergleich zur Inanspruchnahme (oder Nichtinanspruchnahme) ständiger Institutionen wie der International Humanitarian Fact-Finding Commission (IHFFC)? Was kann getan werden, um diese Kommission relevanter zu machen?
- Rechtsfragen zur individuellen Verantwortlichkeit in Bezug auf das HVR: Diese Diskussion befasst sich nicht nur mit der Frage, die Frage der individuellen Verantwortlichkeit im strafrechtlichen und/oder disziplinarischen Bereich bei Verletzungen des humanitären Völkerrechtes zu vertiefen, sondern soll diese Akzeptanz sicherstellen. Diese Verantwortung hat konkrete Auswirkungen für die Opfer solcher Verstöße, etwa durch die Gewährung von Entschädigungen oder anderen Wiedergutmachungen. Wir müssen Mittel und Wege prüfen, um sicherzustellen, dass diese Aspekte der individuellen

Verantwortung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in konkretes Handeln umgesetzt werden können.

### **Die nächsten Schritte**

Für den Schweizer Vorsitz bestand das Hauptziel dieses Expertentreffens darin, die Entschlossenheit der Vertragsstaaten auszuloten, die Debatte über die Zukunft des humanitären Völkerrechtes strukturierter und systematischer fortzusetzen und zu vertiefen. Am Ende der zwei Tage können wir mit Genugtuung feststellen, dass sich alle Teilnehmer darin einig sind, dass diese interessante und anregende Debatte eine Fortsetzung verdient. Mehrere Redner betonten, dass das Treffen als wichtiger Teil eines Prozesses verstanden werden sollte, um den Bemühungen des kollektiven Denkens zur Stärkung und Verbesserung des humanitären Völkerrechtes neuen Schwung zu verleihen und es so zu befähigen, die zukünftigen Herausforderungen besser anzugehen. Die verbleibende Frage betrifft die Behandlung der verschiedenen angesprochenen Themen. Einige können aus akademischer Perspektive diskutiert werden; andere sind eher politischer Natur. Insbesondere ist es wichtig, das Forum zu bestimmen, das für die Bearbeitung des jeweiligen Themas am besten geeignet ist. Die Schweiz ist bereit, sich den Hohen Vertragsparteien der Genfer Konventionen für Vorschläge zur Weiterverfolgung und Konkretisierung der bisherigen Arbeit zur Verfügung zu stellen.

Die Schweiz verpflichtet sich, in Zusammenarbeit mit dem IKRK die Akten des Expertentreffens anlässlich des 60. Jahrestages der Genfer Konventionen zu sammeln und zu veröffentlichen. Dieses Dokument wird insbesondere die vom IKRK erstellten Informationsnotizen, die Eröffnungsreden, die Präsentationen der Experten zu den verschiedenen Workshops sowie die Zusammenfassungen der Berichtstatter und die Schlussfolgerungen des Vorsitzenden enthalten.

Philipp Spoerri – *Direktor für Internationales Recht und Zusammenarbeit innerhalb der Bewegung Internationales Komitee des Roten Kreuzes*

Botschafter Paul Seger – *Leiter der Direktion für Völkerrecht Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten*



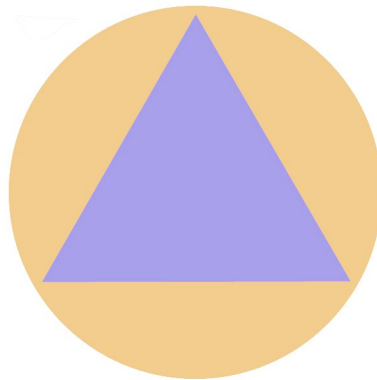
## Dokumente des Expertentreffens anlässlich des 60. Jahrestages der Genfer Konventionen

Die Schweiz verpflichtet sich, in Zusammenarbeit mit dem IKRK die Akten des Expertentreffens anlässlich des 60. Jahrestages der Genfer Konventionen zu sammeln und zu veröffentlichen. Dieses Dokument wird insbesondere die vom IKRK erstellten Informationsnotizen, die Eröffnungsreden, die Präsentationen der Experten zu den verschiedenen Workshops sowie die Zusammenfassungen der Berichtersteller und die Schlussfolgerungen des Vorsitzenden enthalten.

5

Philipp Spoerri – *Direktor für Internationales Recht und Zusammenarbeit innerhalb der Bewegung Internationales Komitee des Roten Kreuzes*

Botschafter Paul Seger – *Leiter der Direktion für Völkerrecht Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten*



## **6. - Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen – Herausgeber: „Schöttler/Hoffmann“ – 1993**

Technische Hinweise:

- Der Begriff Humanitäres oder humanitäres Völkerrecht wurde von den Autoren unterschiedlich gebraucht; er ist somit nur innerhalb eines Beitrages einheitlich.
- Die Liga der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften benannte sich am 1. Dezember 1991 in Föderation um. Die unterschiedliche Verwendung dieses Namens hängt somit vom Zeitpunkt der Verlautbarung ab.
- Das im 1. GA, Art. 38ff. Benannte Schutzzeichen des Iran "roter Löwe mit der roten Sonne" wurde am 8. Juli 1980 durch Mitteilung des Iran in "roter Halbmond" geändert.

### **Geleitwort des Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes e.V. – BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN**



Das Inkrafttreten der beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen für die Bundesrepublik Deutschland am 14. August 1991 hat die Herausgeber dieses Bandes veranlasst, Sachkenner um Erläuterungen zu wichtigen Aspekten des Humanitären Völkerrechts zu bitten. Das Deutsche Rote Kreuz hat diese Initiative dankbar begrüßt und nachhaltig unterstützt, weil sie geeignet ist, die Kenntnisse des Humanitären Völkerrechts zu verbreiten. Dieses Anliegen gehört seit langem zu den Aufgaben des Deutschen Roten Kreuzes; sie wird in breitem Umfang von den ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten der verschiedenen Verbandsebenen wahrgenommen.

Wie bei wenigen anderen Rechtsgebieten wird gerade am Beispiel des Humanitären Völkerrechts auf besonders dramatische Weise immer wieder deutlich, daß sich das Recht nicht in theoretischen Auseinandersetzungen, sondern in der Wirklichkeit zu bewähren hat. Nachdem mit den beiden Zusatzprotokollen ein wichtiger Fortschritt in der Kodifizierung des Humanitären Völkerrechts erreicht werden konnte, muß nunmehr unser ganzer Einsatz auf die wirkungsvolle Durchsetzung des geltenden Rechts gerichtet werden. Was nützen die in langen Verhandlungen ausgefeilten Bestimmungen, wenn die Kämpfenden nichts davon wissen oder wissen wollen und wenn die Opfer der Kriege vom Schutz des Humanitären Völkerrechts nichts spüren?

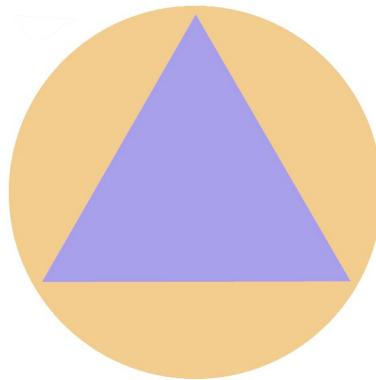
Nur die systematische und beharrliche Vermittlung der Grundsätze des Humanitären Völkerrechts an alle birgt die Chance, dem Ziel wenigstens schrittweise näherzukommen: der Achtung vor dem Menschen und seiner Würde auch und gerade dann, wenn Vernunft versagt hat und Krieg herrscht.

Nicht gewaltsame Intervention, sondern die gemeinsame Überzeugung, auch in den Wirren eines bewaffneten Konfliktes humanitäre Gesinnung zu beweisen, kann die solide Grundlage für Schutz und Hilfe für Menschen in Not sein. Es ist zugleich eine Haltung, die nach kriegerischen Auseinandersetzungen den Wiederaufbau und am Ende die Versöhnung ermöglicht.

Damit ist beschrieben, warum sich Hilfsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz so intensiv um die Verbreitung der Kenntnisse des Humanitären Völkerrechts bemühen. Sie setzen sich dabei häufig genug dem Vorwurf aus, sie bereiteten den Boden für den Krieg, indem sie den vermeintlichen Eindruck erwecken, ein Krieg könne menschlich geführt werden.

Nein! Gerade die gegenwärtigen Kriege belegen, daß Menschen immer wieder Gründe für den Einsatz von Waffen finden. Solange dies so ist, müssen wir konsequent die unbedingte Achtung des Humanitären Völkerrechts fordern und im Rahmen unserer Möglichkeiten auch fördern. Hierzu möge dieser Erläuterungsband ein wichtiger Beitrag sein.

BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN



**Geleitwort des Präsidenten der Johanniter-Unfallhilfe e.V. – WILHELM GRAF VON SCHWERIN VON SCHWANENFELD**



Als die Bundesrepublik Deutschland mit dem Gesetz vom 11. Dezember 1990 die Genfer Zusatzprotokolle ratifizierte, waren über 13 Jahre seit dem Ende der Diplomatischen Konferenz vergangen, die diese Protokolle beschlossen hatte. Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hatte am Zustandekommen wesentlich mitgewirkt. So ist es aus heutiger Sicht kaum verständlich, daß 13 Jahre verstreichen mußten bis zur Gesetzeskraft der Zusatzprotokolle auch in Deutschland.

Der Ost-West Konflikt, die Frage der Atomwaffen, die Teilung Deutschlands, die Abstimmung in der NATO waren wesentliche Ursachen der Verzögerung. Heute werden diese Ursachen fast schon als Historie betrachtet, und der Konflikt im zerfallenen Jugoslawien vor unserer Haustür zeigt uns, wie lebenswichtig die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle sind.

Hoffentlich wurde nicht zu viel wertvolle Zeit verloren, die Fortentwicklung des Rechts im bewaffneten Konflikt auch bewußt zu machen und in Praxis und Lehre zu verankern.

Das vorliegende Buch soll hierzu den längst fälligen Beitrag leisten und die Johanniter danken den Initiatoren und Autoren für ihr Engagement!

Das Spektrum der Autoren weist nicht nur hochrangige Experten und überzeugte Verfechter der Sache aus, sondern dokumentiert in diesen Persönlichkeiten auch den Konsens zwischen Hilfsorganisationen, Regierung, Forschung und Lehre bis hin zum verantwortungsvollen Journalismus in der Frage des Schutzes des Menschen im bewaffneten Konflikt.

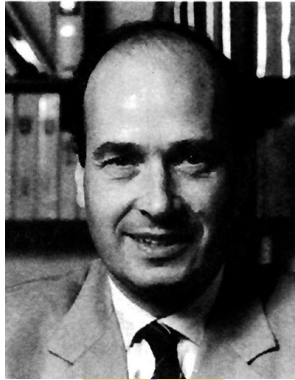
Die Nachrichten des Jahres 1992 und die heraufziehenden Krisen und Konflikte in fast allen Erdteilen machen dieses Buch zu einem aktuellen Beitrag, nicht nur für diejenigen, die sich beruflich oder ehrenamtlich mit dem Bevölkerungsschutz im deutschsprachigen Raum befassen.

Möge dieses Buch einen Beitrag zum Schutz der Menschen und zur Erhaltung des Friedens leisten!

WILHELM GRAF VON SCHWERIN VON SCHWANENFELD

Präsident der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.

**Geleitwort des geschäftsführenden Präsidenten des  
Malteser-Hilfsdienstes e.V – JOHANNES FREIHERR  
HEEREMAN**



6

Die kriegesischen Konflikte der jüngsten Zeit in Kroatien, Bosnien-Herzegowina, in Staaten der ehemaligen Sowjetunion, in Afghanistan, im Nahen Osten und im Sudan, um nur einige der Krisenregionen zu nennen, haben erneut mit erschreckender Deutlichkeit offenbart, daß die dem Humanitären Völkerrecht zugedachte Schutzwirkung nicht, jedenfalls nicht in dem an sich gebotenen Umfang und Maße zum Tragen kommt. Insbesondere die Zivilbevölkerung ist Übergriffen und Waffenwirkungen weitgehend schutzlos ausgeliefert. Die Realität ist von den Vorstellungen, die sich seitens der Völkergemeinschaft mit dem Regelwerk des Humanitären Völkerrechts verbinden, weit entfernt.

Auch der Malteser-Hilfsdienst ist hiervon betroffen. Die Präambel seiner Satzung gibt ihm auf, gemäß dem seit 900 Jahren geltenden Leitsatz des Malteser-Ordens "Wahrung des Glaubens und Hilfe den Bedürftigen" ohne Ansehen der Person, unabhängig vom Grund und Ort der Bedürftigkeit, ungeachtet der politischen und ideologischen Gegebenheiten Menschen in Not zur Seite zu stehen. Hilfe gerade auch und bewußt in Krisengebieten, die letztlich aber nur erbracht werden kann, wenn das Humanitäre Völkerrecht die Malteser-Helfer schützt, ein Schutz, der überlebensnotwendig sein kann.

Aus seinem christlichen Selbstverständnis heraus setzt sich der Malteser-Hilfsdienst mit Nachdruck dafür ein, daß Menschen auch bei bewaffneten Auseinandersetzungen Schutz und Achtung erfahren.

Die Ratifizierung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland gibt besonderen Anlass, mit dem vorliegenden Werk die Werte des Humanitären Völkerrechts ins Bewußtsein zu rufen und die Einhaltung der Regeln anzumahnen.

JOHANNES FREIHERR HEEREMAN

Geschäftsführender Präsident des Malteser-Hilfsdienstes e.V

## Vorwort der Herausgeber

Vorwort des Herausgebers

I.

Fragen nach dem Sinn und Zweck der Anwendung und der Durchsetzbarkeit sowie der Ahndung von Verstößen haben die Geschichte des Humanitären Völkerrechts von Beginn an begleitet. Dies gilt auch für die beiden Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949.

Kritik wird immer dann und mit Recht laut, wenn Staaten, die die Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle ratifiziert haben, in vielfacher Weise gegen bindendes Recht verstoßen und bewußt Verletzungen in Kauf nehmen. Ihr rechtswidriges Tun findet nicht selten unter den Augen der Öffentlichkeit statt. Es bleibt weitgehend oder gänzlich, jedenfalls oft und zulange ungesühnt. Gewalt zur Durchsetzung von Machterhalt und -sicherung geht vor Recht und bricht dieses. Ebenso wird die Unmöglichkeit und Unfähigkeit der internationalen Staatengemeinschaft, der Anwendung Humanitären Völkerrechts Geltung zu verschaffen, beklagt. Dies gilt umso mehr, wenn es nicht gelingt, elementare Rechte der betroffenen Opfer durchzusetzen und Unrecht zu sanktionieren, geschweige denn, mit Aussicht auf Erfolg präventiv zur Verhinderung oder Milderung von Konflikten tätig werden zu können.

Dieses Dilemma zwischen der rechtlichen Verpflichtung, die kriegführende Parteien eingegangen sind und ihrem tatsächlichen Handeln, das von politischen Normen diktiert wird, zur Anwendung und der Einhaltung der Vorschriften des Humanitären Völkerrechts ist in den letzten Jahren wie selten zuvor – in bedrohlicher wie anhaltend bedrückender Weise zugleich – auch einer breiteren Öffentlichkeit bewußt geworden.

Wesentlich hierzu haben drei Konfliktsituationen der jüngeren Zeit beigetragen:

- der Golfkrieg zu Beginn des Jahres 1991, mit seinen bis heute dauernden Folgen und Auswirkungen, vor allem des weiter ungelösten Problems des Rechts des kurdischen Volkes auf Selbstbestimmung und der nachhaltig wirkenden Zerstörung von Umwelt- und Energiequellen;
- die sich bereits im Frühjahr desselben Jahres mit dem Sturz des Siad Barre-Regimes in Somalia abzeichnende Situation der Auflösung jeglicher staatlicher Ordnung, des Zerfalls in Partikularinteressen und Machtkämpfen von verfeindeten Clans, die ein ganzes Land in einen Abgrund von Gewalt, Chaos und Anarchie mit dem Verlust von hunderten Tausenden von Menschenleben gezogen haben;
- das sich ebenfalls seit dem Frühjahr 1991 im früheren Jugoslawien mit der Auflösung des bisherigen Staatswesens und der Bildung von neuen Staaten abspielende Horror-Szenario, das scheinbar ohne Ende jeden Tag neue Schreckensbilder produziert.

Während Völkerrechtsexperten auf internationalen Konferenzen über die Weiterentwicklung der bestehenden Vorschriften zum Schutze der Opfer von Konflikten diskutieren, werden eben dieselben Vorschriften - wie die Regelungen in den beiden Zusatzprotokollen erst jüngst geschaffen und noch längst nicht von allen Staaten ratifiziert - täglich in eklatanter Weise gebrochen.

Fast werden mühe-, und in vielen Fällen für ihre Betreiber folgenlos, verbriefte Rechte von Kriegsgefangenen verletzt, werden Zivilinternierte wie in von Serben eingerichteten Internierungslagern unter unvorstellbaren Haftbedingungen festgehalten, wird Hunger als Waffe gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt.

Teile der Zivilbevölkerung werden zu Geiseln in der Hand der Kriegführenden. Humanitäre Hilfe wird, wenn sie denn – oft unter unsagbaren Schwierigkeiten und Hindernissen mit Lebensgefahr für die Helfer – möglich ist, mehr denn je zu einer unzulänglichen Hilfeleistung, zu einem



unvollkommenen "Reparaturbetrieb", Begriffe von einer „neuen Weltordnung" oder einer "neuen Ordnung in Europa" nach dem gewaltfreien Ende des Ost-West-Konfliktes scheinen Makulatur zu sein. Sie drohen zu bloßen Worthülsen zu verkommen, wenn eine internationale Staatengemeinschaft "ethnische Säuberungen" mit Ohnmacht und Wut zur Kenntnis nehmen muß.

II.

Ist die Sorge berechtigt, daß eine wichtige Rechtsmaterie wie die Genfer Abkommen und die beiden Zusatzprotokolle, über deren Zustandekommen jahrzehntelang gerungen worden ist, zu einem bloßen Papierwerk werden könnte?

Gegen diese Befürchtungen kann mit Recht vieles eingewendet werden. Zu keiner Zeit hat Recht vor Mißbrauch geschützt. Verstöße gegen solches können niemals ausgeschlossen werden. Viel wichtiger noch ist die Feststellung, daß es unzählige Beweise gegeben hat und täglich gibt, daß wichtige Vorschriften in vielen Konflikten eingehalten werden. Ohne dieses Recht, das weniger aus dem humanitären Verständnis der Konfliktparteien als denn aus Einsicht in ihre eigene Interessenlage entstanden ist und dementsprechend angewendet wird, würde zweifellos noch mehr Unrecht geschehen.

Andererseits mögen zu der gegenwärtig offensichtlich besonders kritischen Betrachtung des Nutzens und der Anwendung, insbesondere in Fällen nicht-internationaler Konflikte, andere Faktoren beigetragen haben.

So sind, insbesondere im Golf-Konflikt aber auch in der Situation im früheren Jugoslawien, Bedrohungslagen für Umwelt und Energieversorgung sichtbar geworden, wie sie in diesem Maße bisher bei einem regional begrenzten Konflikt mit seinen Auswirkungen auf andere Regionen für kaum vorstellbar gehalten wurden. Weitverbreitet sind Enttäuschung, Wut und Resignation darüber, daß nach Beendigung der Ost-West-Auseinandersetzungen Verletzungen und Grausamkeiten der Art, wie sie in unmittelbarer geographischer Nähe Deutschlands seit vielen Monaten begangen werden, nicht mehr für vorstellbar gehalten worden sind.

Das Aufbrechen ethno-nationaler Konflikte in Europa, in der früheren Sowjetunion und auf dem afrikanischen Kontinent birgt die Gefahr, daß zusätzlich viele neue Explosionsherde entstehen können.

So sind Annahmen nicht von der Hand zu weisen, daß es in den nächsten Jahren viele "Somalias" geben wird.

III.

Vor dem Hintergrund derartiger Szenarien stellt sich um so mehr die Frage nach der Verbreitung der Kenntnisse von den Genfer Abkommen und der beiden Zusatzprotokolle.

In Artikel 83 der ZP I ist das Verbreitungsgebot in Friedenszeiten wie in Zeiten bewaffneter Konflikte verankert. Die Vertragsparteien verpflichten sich, dafür Sorge zu tragen, daß die Abkommen zum Humanitären Völkerrecht den Streitkräften und der Zivilbevölkerung bekannt werden.

Dieser Auftrag bindet das geeinte Deutschland ein, Verstoß gegen das Gebot ist eine Pflichtverletzung!

Auch in Zeiten knapper werdender finanzieller Mittel und personeller Engpässe ist somit an Parlament und Regierung aber auch an die Organisationen die Frage zu richten, ob sie in genügendem Maße und mit welchen Mitteln ihre Pflichten erfüllen. Seit Jahren kommen Legislative und Exekutive in der Bundesrepublik Deutschland diesem Gebot in allenfalls bescheidenem Umfang nach.

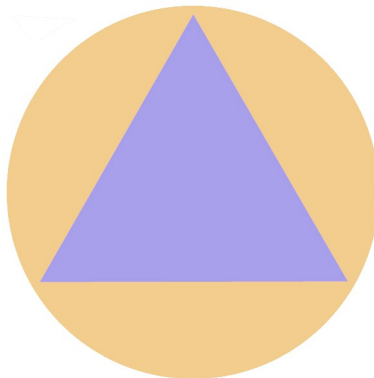
Das zeigt sich auch an diesem Buch, das ohne Förderung und vereinbarter Abnahme von Dreiviertel der Auflage durch DRK, JUH und MHD nicht hätte finanziert werden können.

So danken wir vor allem den Präsidenten und Generalsekretären, Bundesgeschäftsführern, die als Repräsentanten privatrechtlicher Organisationen auch die Verbreitung des Völkerrechts durch diesen Sonderband fördern. Dem Osang Verlag in Bonn ist für die Übernahme des Werkes zu danken. Letztlich sind die Herren Dr. Horst Fischer, Geschäftsführer des IFHV der Universität Bochum, und stv. Generalsekretär des DRK, Thomas Klemp, zu nennen, die beide weit über die Arbeit als Ko-Autoren hinaus bei der Herstellung von Verbindungen zu Autoren und bei der Beschaffung von Unterlagen wichtige Unterstützung gewährten.

Die Opfer in dieser Welt – unter mehr als 30 Kriegen und über 100 bewaffneten Konflikten leidend – verbindet das Hoffen nicht nur auf "Caritas inter arma" (Barmherzigkeit zwischen den Waffen), sondern auch auf "Caritas inter homines" (Barmherzigkeit zwischen den Menschen).

Kaiserslautern I Bonn, im Mai 1993

BERND HOFFMANN und HORST SCHÖTTLER



## **HORST SCHÖTTLER – Die historische Entwicklung der Genfer Abkommen**

(unter besonderer Berücksichtigung deutscher Staaten) und ihre nationale Handhabung

Kaiserslautern/Bonn

Der humane, der menschliche Umgang mit dem Gegner im Kriege und die Behandlung von Zivilpersonen in von bewaffneten Auseinandersetzungen betroffenen Landstrichen kennzeichnen ein Thema, das so alt wie die Geschichte der Menschheit ist. Und wie Menschen miteinander umgehen, so wechselvoll ist auch das Verhalten von Heerführern und Soldaten – einzeln und kollektiv. Doch der Historie hat A. von Block-Schlesier in seinem Beitrag auf Seite 105 wesentliche Ausführungen gewidmet.

So will ich mich auf den Tag konzentrieren, der Anlass für praktische Vorschläge zur Gründung von „Gesellschaften zum Schutze der Verwundeten“ auf internationaler Grundlage war Solferino am 24. Juni 1859. Den Anstoß hierzu gab Henri Dunant, der die Regeln der Humanität formulierte und zum Rechtsgut machte. So ist das Mitte des 19. Jahrhunderts geschaffene Humanitäre Völkerrecht seither eine Leitlinie für Umgang von Völkern und Nationen in Kriegen (bewaffneten Konflikten) geworden, wenngleich auch nur die Moral als einziges und unzureichendes Instrument bei Verstößen Unrecht ahndet. Daran ändern auch nichts die Kriegsverbrecherprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg und die vom UNO-Sicherheitsrat im Februar 1993 beschlossenen internationalen Tribunale zur Bekämpfung von Kriegsverbrechen, die sich den irakischen Verstößen in Kuwait und dem Völkermord in Bosnien zuwenden.

Die moralische Komponente ist seither und noch immer wirksam, kann doch die Ächtung der, Völkergemeinschaft politische und militärische Führer isolieren.

Sie waren wie in allen kriegerischen Auseinandersetzungen auch die Verantwortlichen für Solferino. Dieses Drama will ich in Anlehnung an das Buch des österreichischen Journalisten und Historikers Humbert Fink unter neuen und komplexen Gesichtspunkten beschreiben. <sup>1)</sup>

1) Humbert Auf den Spuren des Doppeladlers, Düsseldorf/Wien 1992, S.295 ff. Fink,

Versetzen Sie sich in das 19. Jahrhundert, in die Zeit, in der unzählige Herzog- und Fürstentümer, König- und sogar Kaiserreiche, teils winzig und unbedeutend, teils Großmächte, Europa in einen territorialen Flickenteppich zergliederten und mit zahllosen Grenzen zertrennten. Dazu zählte auch Piemont-Sardinien mit seiner Hauptstadt Turin.

„Es war das Zentrum der italienischen Widerstandsbewegung. Hier amtierte der Ministerpräsident Camillo Graf Benso di Cavour (1810-1861) als ebenso fanatischer wie ergeiziger, ebenso skrupelloser wie geschickter Agitator gegen die österreichische Vorherrschaft in Norditalien. Es war ihm gelungen, einen mächtigen Verbündeten für seine Sache zu gewinnen, nämlich das Frankreich Napoleons III., der ein Neffe des großen Korsen war. Diesen interessierte an den Intrigen Cavour vor allem, daß sich dabei die Gelegenheit ergab, einige der schönsten und fruchtbarsten Landstriche an der Riviera, darunter Nizza, für Frankreich zu gewinnen.

Österreichs Diplomaten, von fast schon skandalöser Blindheit geschlagen, taten ohnedies fast alles, um den gegnerischen Verbündeten gefällig zu sein. Als beispielsweise der Geheimvertrag zwischen Napoleon und Cavour bekannt wurde, bei dem die Auslieferung Nizzas an Frankreich für den Fall französischer Militärhilfe gegen Österreich offiziell festgelegt wurde, reagierte man überhaupt nicht auf diese unmissverständliche Bedrohung. In dieser schwierigen Situation stellte Wien am 23. April

1859 an Piemont-Sardinien ein Ultimatum, das auf drei Tage befristet war, gleichsam die völlige militärische Abrüstung des Königreiches forderte und im übrigen einer Kriegserklärung gleichkam. Es war in jedem Fall eine so eklatante Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates, daß Turin gar nicht anders konnte, als dieses Ultimatum abzulehnen. Das wiederum zog die Kriegserklärung Wiens nach sich, was automatisch den Eintritt Frankreichs an der Seite der Italiener verursachte.

Nun gab es allerdings keinen Feldmarschall Radetzky mehr in Norditalien (er war am 5. Jänner 1858 gestorben), der gegen den Aufmarsch der verbündeten Militärmächte Frankreich und Piemont-Sardinien, dem sich noch Tausende von italienischen Revolutionären aus dem ganzen Land angeschlossen hatten, eine brauchbare oder sogar erfolgversprechende Strategie gewusst hätte. An seiner Stelle befähigte der ungarische Feldzeugmeister Franz Graf von Gyulai die österreichischen Truppen. Nach einer Serie taktischer Manöver, die ihren traurigen Höhepunkt in einer verlustreichen Schlacht nahe der Ortschaft Magenta in der Nähe des Flusses Ticino fanden (am 4. Juni 1859) und bei der die Österreicher das Feld räumen mussten, übernahm schließlich Kaiser Franz Joseph selbst das Kommando über alle an der lombardischen Front stehenden Soldaten. Er war damals noch keine dreißig Jahre alt und wie seine habsburgischen Vorfahren fest davon überzeugt, eine überdurchschnittliche Begabung für alles Militärische zu besitzen. Die Folgen dieser fatalen Selbsteinschätzung, sollten sich innerhalb kurzer Zeit herausstellen und noch die schlimmsten Befürchtungen übertreffen, die zuvor schon von wohlmeinenden Militärs angestellt worden waren.

Auf dem Festungshügel von Solferino, ein paar Kilometer südöstlich von San Martino della Battaglia gelegen, wo heute das Mahnmal des Roten Kreuzes steht, war die Sonne, die sich hinter maßlos erhitztem Dunst verbarg, nahezu mörderisch.

Damals, am 24. Juni 1859, also nur zwanzig Tage nach der Niederlage von Magenta, als zwischen San Martino und Solferino auf breiter Front 138000 Franzosen und Piemonteser und 129 000 Österreicher einander eine der verlustreichsten Schlachten des 19. Jahrhunderts lieferten (mit mehr als vierzigtausend Toten an einem einzigen Tag, ja in Stunden), war es vor allem auch der Durst, der die erschöpften Männer peinigte. Der österreichische Kaiser schrieb noch am Abend-nach der verlorenen Schlacht an seine Frau Elisabeth, daß 'da eine Konfusion von Blessierten, Flüchtlingen, Wagen und Pferden war', die ihm wohl das Ende seiner hochfliegenden Träume signalisierte, ein erfolgreicher Feldherr zu sein.

Der Tag von Solferino hatte mit einer Reihe von Einzelgefechten begonnen, also eher zufällig, und es grenzte fast an ein Wunder, daß sich daraus eine regelrechte Schlacht entwickelte. 'Anfangs gab es überhaupt keine Koordination', schrieb der britische Historiker Edward Crankshaw. 'Gegen acht Uhr morgens stießen die Franzosen und Piemonteser, die durch das Morgengrauen in den Sonnenaufgang marschiert und viel zu weit auseinandergerissen waren, um sich gegenseitig zu unterstützen, zuerst auf ein österreichisches Korps und dann auf ein zweites. Als sie aufeinandertrafen, waren die Franzosen bereits fünf Stunden weit marschiert, während der größte Teil der Österreicher gerade erst gefrühstückt hatte und sich auf einen weiteren Tag des vorsichtigen Vortastens vorbereitete. Napoleon war von den beiden Feldherren der, erste, dem klar wurde, daß er in eine richtige Schlacht gestolpert war.'

Die" Niederlage der Österreicher war komplett und demoralisierend. Franz Joseph hat aus dieser Niederlage entscheidende Konsequenzen gezogen. Er, dem bis dahin Heldentum und Militarismus durchaus vertraute Begriffe waren, hatte einen schrecklichen Tag lang hautnah miterleben müssen, wie sich alle Illusionen von Glanz und Gloria einer angeblich unbesiegbaren Armee in ein Meer aus Schlamm und Blut verwandelten. Und seine Entwicklung zum legendären Friedenskaiser Europas begann möglicherweise am Abend dieses Tages, der Österreich die wohl bitterste, peinlichste Niederlage (zumindest vor Königgrätz) gebracht hatte. Und mit diesem 'Tag von Solferino', wie er später in den Geschichtsbüchern genannt wurde, war das Elend der Menschen noch nicht beendet.

Der Tod hielt auch in den darauffolgenden Stunden und Tagen noch reiche Ernte, als Tausende von Verwundeten an ihren unversorgten Wunden elend zugrunde gingen oder in der Gluthitze des Frühsommers ganz einfach verdursteten. Der Sommer 1859, der gerade erst begonnen hatte, wahrnehmlich der heißeste Sommer des Jahrhunderts. Temperaturen um die vierzig Grad waren in jenen Tagen nicht ungewöhnlich. Es gibt Berichte über verbrannte, völlig ausgedorrte Felder und verdurstete Bauernkinder in der ganzen Lombardei und auch in Venetien, erschütternde Berichte, die eine vage Vorstellung von den Qualen vermitteln, denen sowohl die Zivilbevölkerung als auch die hilflosen Verwundeten beider Armeen rund um Solferino und San Martino ausgesetzt waren. In den Reihen der Franzosen wütete außerdem noch die Malaria, ohne daß es irgend-eine ärztliche Versorgung gegeben hätte. Auch bei den Österreichern war es um die medizinische Versorgung miserabel bestellt.

So kam's dazu, daß Solferino nicht nur für den österreichischen Kaiser, sondern auch für den Genfer Kaufmann Henri Dunant zum Wendepunkt wurde. Er befand sich damals auf einer Geschäftsreise und wurde vom Ausbruch der Schlacht in dem kleinen Dorf Volta vollkommen überrascht. Am Abend, als ein schwerer Gewitterregen hereinbrach und für kurze Zeit die blutüberschwemmte, von den Spuren des mörderischen Kampfes gezeichnete Landschaft noch zusätzlich verheerte, erlebte er das ganze katastrophale Elend eines solchen Massensterbens. Dunant verschob spontan seine Weiterreise. Er begann sich um die Verwundeten zu kümmern und organisierte innerhalb weniger Stunden eine erste Hilfstruppe von Bauern und Einwohnern aus den umliegenden Ortschaften, die mit etwas Verbandszeug und vor allem mit Wasser die Ebene durchstreiften, um überlebende Opfer aufzusammeln und zu laben. Das war die Geburtsstunde des Roten Kreuzes.

Jahre später, schrieb Dunant ein Buch über seine Eindrücke und Erfahrungen von Solferino, das in der ganzen zivilisierten Welt ein ungeheures Echo auslöste und die noch junge Institution des Roten Kreuzes entscheidend festigte.

Auf dem Burghügel von Solferino, der an jenem 24. Juni 1859 mit einer fast mörderischen Besessenheit umkämpft war und wo Tausende von Männern innerhalb weniger Stunden gestorben waren, enthüllte man ein Denkmal, das der Institution des Roten Kreuzes gewidmet ist. Und in Volta, das westlich des Mincio auf dem Weg nach Solferino liegt, erinnert eine heute kaum noch leserliche Gedenktafel an die Anwesenheit Dunants am Vorabend der Schlacht. Solferino also, Beginn weltumfassender Humanität.

Solferino hatte so gut wie keine Folgen, was die politischen Auswirkungen angeht. Napoleon III. attackierte nämlich die zutiefst demoralisierte österreichische Armee nicht, ließ sie unbehelligt abziehen und bot dem österreichischen Kaiser sogar einen ehrenhaften Waffenstillstand an. Nun ist zu verstehen, warum der junge Genfer Bürger, Henri Dunant, das Gesehene, Erlebte nicht mehr vergaß. Es prägte sich in sein Herz und seine Gedanken ein und spiegelt sich in seiner 1862 veröffentlichten Schrift wider: „Eine Erinnerung an Solferino“.

Dunants Initiativen bewirkten die Entwicklung der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, die zugleich die Geschichte des Humanitären Völkerrechts begleitet, beeinflusst, prägt und letztlich selbst ist. Die folgenden Übersichten machen die Historie ab 1859 transparent; dabei wird vor allem auf die Mitwirkung/ Entscheidungen deutscher Staaten hingewiesen:

## Die Geschichte der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und des Humanitären Völkerrechts

1)

- 1) Unter Verwendung der Schriftenreihe des Deutschen Roten Kreuzes zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen und den beiden Zusatzprotokollen, Bonn 1988

1859 Solferino – Henry Dunant

1862/63 Genfer Gemeinnützige Gesellschaft (Fünferausschuß)  
Internationales Komitee der Hilfsgesellschaften für die  
Verwundetenpflege  
Dr. L. Appia .General G.-H. Dufour .H. Dunat .Dr. Th. Maunoir.  
G. Moynier  
ab 1876: Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

26. bis 29. OKTOBER 1863 internationale Konferenz in Genf  
Bildung nationaler Hilfskomitees für Kriegsverwundete  
Teilnehmer: 16 Länder, darunter Baden, Bayern, Hannover,  
Hessen, Preußen, Sachsen, Württemberg

8. JUNI bis 21. AUGUST 1864 Diplomatischer Kongress in Genf  
Teilnehmer: 16 Länder, darunter Baden, Hessen, Preußen,  
Sachsen, Württemberg

22. AUGUST 1864 „Erste(bb) Genfer Convention  
zur Verbesserung des Schicksals der verwundeten Soldaten der  
Armeen im Felde

1864 – 1866 Ratifikation dieser Convention  
durch folgende deutsche Staaten: Baden, Bayern, Hessen,  
Mecklenburg-Schwerin, Preußen, Sachsen, Württemberg  
Erste Bewahrung der Genfer Convention

1864 Deutsch-Dänischer Krieg

1866 Preußisch-Österreichischer Krieg

1870 Deutsch-Französischer Krieg

1867 I Internationale Rotkreuz-Konferenz  
(9 Regierungen. 16 Nationale Komitees)



Diskussion um die Ausdehnung der Genfer Convention von 1864 auf den Seekrieg

29. JULI 1899 Anpassung der Grundsätze der Genfer Convention von 1864 an den Seekrieg

(III. Haager Abkommen)

12. JUNI 1906 Ratifikation der Genfer Convention von 1864 durch das Deutsche Reich

6. JULI 1906 Revision und Weiterentwicklung der Genfer Convention von 1864 u. a. Benennung von „nationalen Hilfsgesellschaften" als Organe

1907 Anpassung der Grundsätze des Genfer Abkommens von 1906 an den Seekrieg (X. Haager Abkommen)  
zugleich 2. Haager Friedenskonferenz, die sich der Verbesserung der Gebrauche des Landkriegs und der Landkriegsordnung widmet (IV. Haager Konvention)

27. MAI 1907 Ratifikation der fortentwickelten Genfer Konvention vom 6. Juli 1906 durch das Deutsche Reich

1914-1918 Erster Weltkrieg  
seine Erfahrungen, insbesondere beim Kriegsgefangenenrecht, führten zu weiteren internationalen Konferenzen

1919 Liga der Rotkreuz-Gesellschaften  
ab 1983: Liga der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften  
ab 1991: Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften

1928 Statuten des Internationalen Roten Kreuzes  
(überarbeitet 1952 und 1986)

27. JULI 1929 Genfer Abkommen  
Revision und Weiterentwicklung des Genfer Abkommens von 1906 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde Offizielle Anerkennung des Rothalbmond-Emblems (erstmalig 1876 verwendet)  
Annahme des Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen  
Im II. Abkommen Bestimmungen, die sich auf das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) beziehen

IKRK

- landesrechtlich juristische Person des Schweizer Zivilrechts
- Sitz Genf, 25 Mitglieder, sämtliche schweizer Bürger
- bedeutsame völkerrechtliche Stellung

21.AUGUST 1934 Ratifikation der Genfer Abkommen von 1929 durch das Deutsche Reich

1936 – 1938 Einberufung von Sachverständigenkommissionen durch das IKRK zur Aufarbeitung von Erfahrungen aus den Kriegen in Abessinien und Spanien

1939 – 1945 Zweiter Weltkrieg

1946 – 1947 Vorkonferenzen zur Revision der Genfer/Haager Abkommen aufgrund der Erfahrungen von WK II

21.APRIL bis 11.AUGUST 1949 Diplomatische Konferenz in Genf  
Teilnehmer: 59 Staaten  
Beobachter: 12 Regierungen und Organisationen  
Verabschiedung der Genfer Rotkreuz-Abkommen ohne Gegenstimme

12.AUGUST 1949 Genfer Abkommen

1. zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde – (Revision und Weiterentwicklung des Genfer Abkommens von 1929): I Abkommen
2. zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (Revision und Weiterentwicklung des X. Haager Abkommens von 1907): II. Abkommen
3. Über die Behandlung der Kriegsgefangenen (Revision und Weiterentwicklung des Genfer Abkommens von 1929): III. Abkommen
4. zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten: IV. Abkommen

21. AUGUST 1954 Ratifikation der vier Genfer Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland

30. AUGUST 1956 Ratifikation der vier Genfer Abkommen durch die Deutsche Demokratische Republik

1965 Verkündung der Grundsätze des Roten Kreuzes  
Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit, Universalität

1974 – 1977 IKRK-Initiative in vier Sitzungsperioden in Genf zur Neubestätigung und Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten

8. JUNI 1977 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949

1. Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte: Protokoll I

2. Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte: Protokoll II

Zeichnung durch 102Staaten

11. DEZEMBER 1990 Ratifikation der Zusatzprotokolle I und II durch das vereinte Deutschland

14. FEBRUAR 1991 Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Schweizerischen Bundesrat

Bis Februar 1993 haben nach Aussage des Präsidenten des IKRK, Dr. Cornelio Sommaruga, 120Staaten die Protokolle ratifiziert bzw. sind ihnen beigetreten.<sup>1)2)</sup>

Dazu zählen leider nicht Frankreich<sup>3)</sup> Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Auch Japan hat die Protokolle nicht gezeichnet.

Die Entwicklung des Genfer Rechts und des Haager Rechts wird in den folgenden Übersichten 2 und 3 verdeutlicht, die vom IFHV der Ruhr-Universität Bochum, Dr. Horst Fischer, zur Verfügung gestellt wurden.

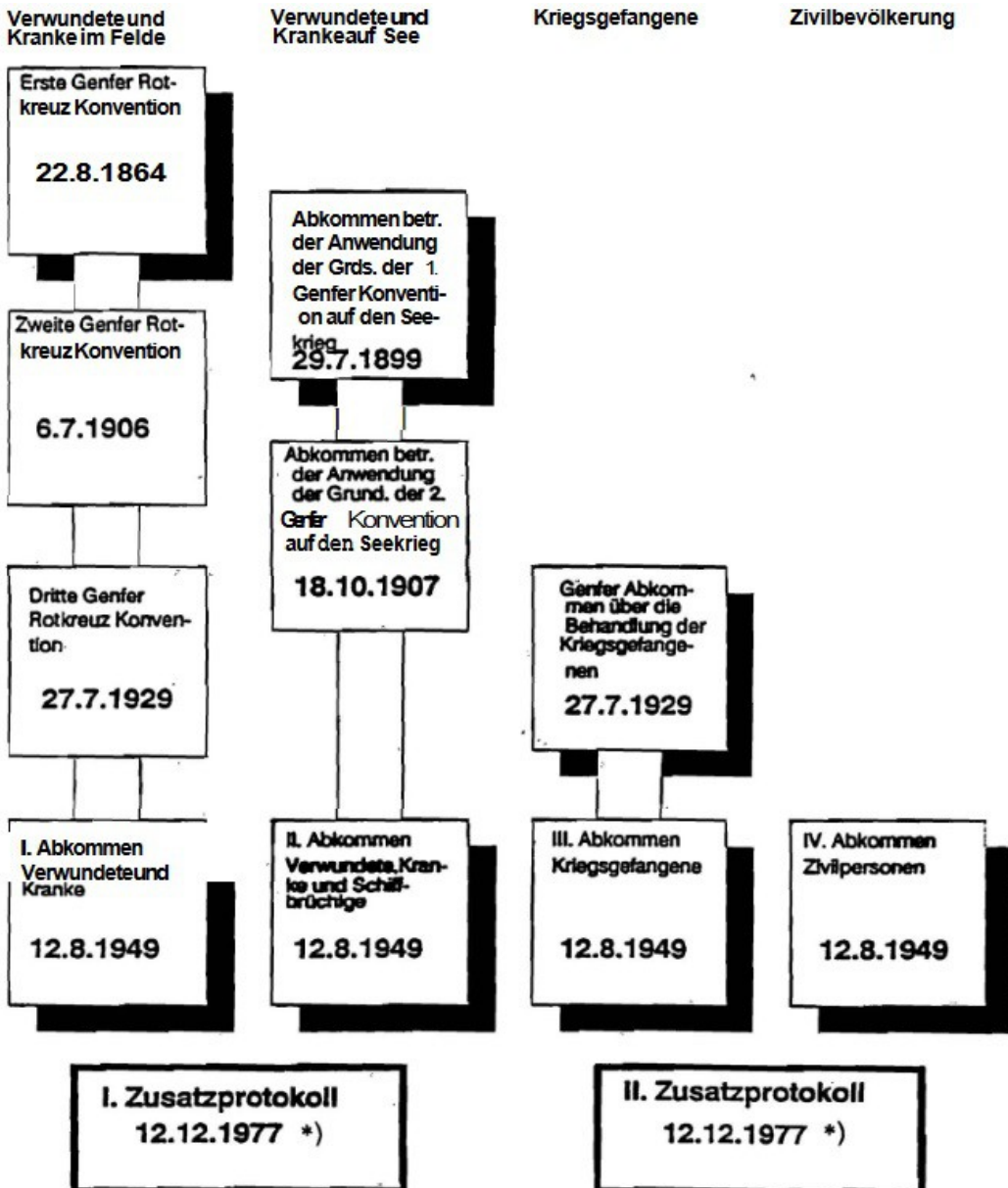
1) Interview des SPIEGEL mit IKRK-Präsident C. Sommaruga, Nr. 9/1993, S. 164-168

2) s. a. Übersicht vom 16.März 1993, S. 76

3) Beitritt nur zu ZP II

TABELLE 2

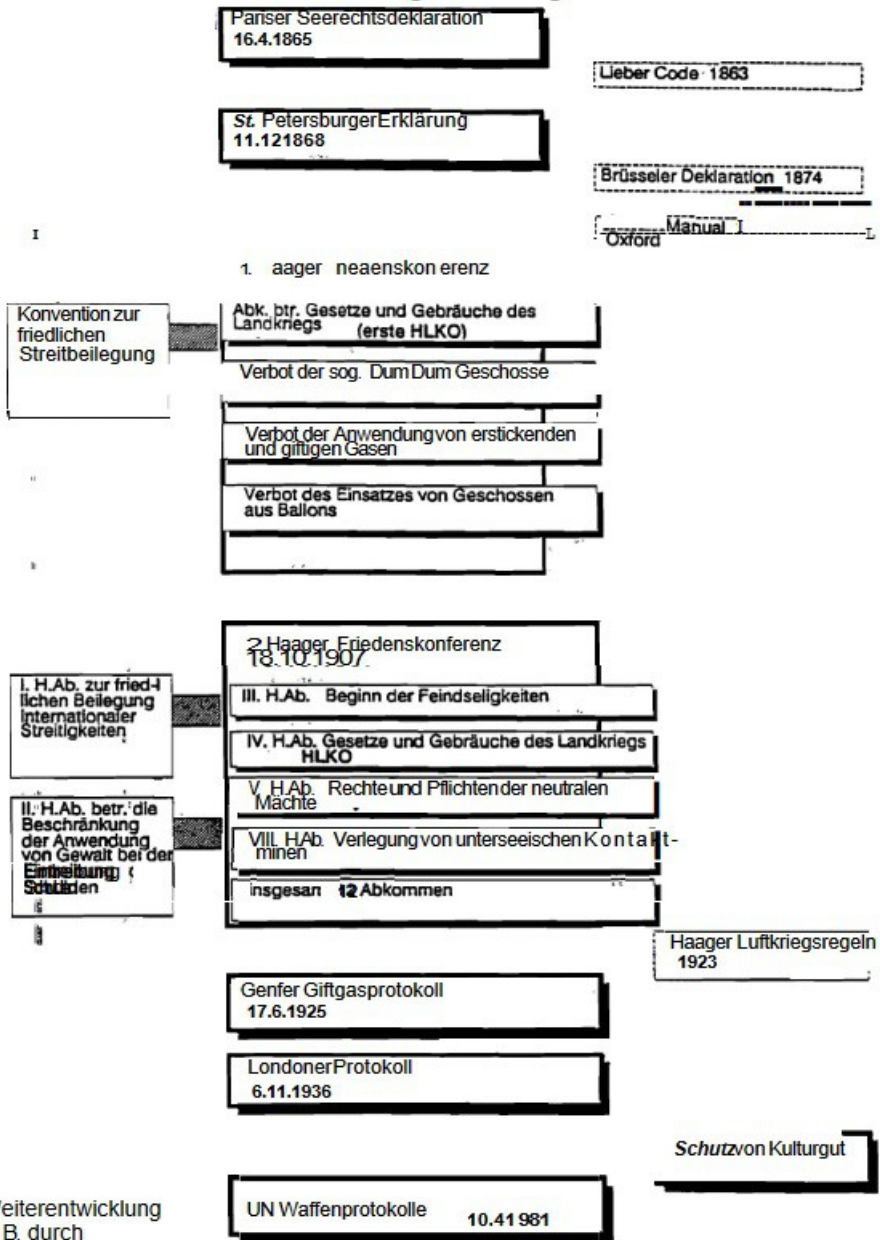
## Die Entwicklung des Genfer Rechtes



\*) Termin der am 8.6.1977 verabschiedeten ZPI und ZPII zur Zeichnung

TABELLE 3

### Die Entwicklung des Haager Rechts ab 1865



**TABELLE 4** – Systematik von Zusatzprotokoll I (Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte)

Teil I	Allgemeine Bestimmungen	(Artikel 1-7)
Teil II	Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige	(Artikel 8-34)
Abschnitt I	Allgemeiner Schutz	(Artikel 8-20)
Abschnitt II	Sanitätstransporte	(Artikel 21-31)
Abschnitt III	Vermisste und Tote	(Artikel 32-34)
Teil III	Methoden und Mittel der Kriegführung – Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus	(Artikel 35-47)
Abschnitt I	Methoden und Mittel der Kriegführung	(Artikel 35-42)
Abschnitt II	Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus	(Artikel 43-47)
Teil IV	Zivilbevölkerung	(Artikel 48-79)
Abschnitt I	Allgemeiner Schutz vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten	(Artikel 48-67)
	Kapitel I – Grundregel und Anwendungsbereich	(Artikel 48-49)
	Kapitel II Zivilpersonen und Zivilbevölkerung	(Artikel 50-51)
	Kapitel III Zivile Objekte	(Artikel 52-56)
	Kapitel IV Vorsorgliche Maßnahmen	(Artikel 57-58)
	Kapitel V Orte und Zonen unter besonderem Schutz	(Artikel 59-60)
	Kapitel VI Zivilschutz	(Artikel 61-67)
Abschnitt II	Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung	(Artikel 68-71)
Abschnitt III	Behandlung von Personen, die sich in der Gewalt einer am Konflikt beteiligten Partei befinden	(Artikel 72-79)
	Kapitel I Anwendungsbereich und Schutz von Personen und Objekten	(Artikel 72-75)
	Kapitel II Maßnahmen zugunsten von Frauen und Kindern	(Artikel 72-75)
	Kapitel III Journalisten	(Artikel 76-78)
		(Artikel 79)
Teil V	Durchführung der Abkommen und dieses Protokolls	(Artikel 80-91)
Abschnitt I	Allgemeine Bestimmungen	(Artikel 80-84)
Abschnitt II	Ahndung von Verletzungen der Abkommen und dieses Protokolls	(Artikel 85-91)
Teil VI	Schlussbestimmungen	(Artikel 92-102)
Anhang I	Vorschriften über die Kennzeichnung	
Anhang II	Ausweis für Journalisten in gefährlichem beruflichem Auftrag (nach H. Fischer)	

**TABELLE 5** – Systematik von Zusatzprotokoll II (Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte)

Teil I	Geltungsbereich des Protokolls	(Artikel 1-3)
Teil II	Menschliche Behandlung	(Artikel 4-6)
Teil III	Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige	(Artikel 7-12)
Teil IV	Zivilbevölkerung	(Artikel 13-18)
Teil V	Schlussbestimmungen	(Artikel 19-28)

(H. Schöttler)



Mit der Ratifikation der beiden Zusatzprotokolle durch Deutschland unmittelbar nach-der Vereinigung der deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 -also nur wenige Wochen später- reihte sich die Bundesrepublik Deutschland in die gute Tradition ihrer Vorgängerstaaten ein. Schon 1863 und 1864 waren die deutschen Herzogtümer und Königreiche durch ihre Mitwirkung an den Konferenzen und die frühe Übernahme der völkerrechtlichen Pflichten in das nationale Recht Triebfeder und Stabilisator der Ideen Dunants.

Das gleichfalls für das geeinte Deutschland geltende Katastrophenschutzergänzungsgesetz KatSerg vom 23. Januar 1990 (s. a. Beitrag M. Mohr, S. 170) definiert die „Völkerrechtliche Stellung“.

**§ 3 Völkerrechtliche Stellung**

- (1) *Die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes haben den Voraussetzungen des Artikels 63 des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. 1954 IIS. 781) zu entsprechen.*
- (2) *Die Stellung des Deutschen Roten Kreuzes als anerkannte nationale Gesellschaft vom Roten Kreuz sowie die der anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften und ihres Personals nach dem humanitären Völkerrecht bleiben unberührt.*

Die Prüfung, der Hilfsgesellschaften obliegt gem. Artikel 2 des Gesetzes zu den Zusatzprotokollen I und II dem Bundesminister des Innern, der den beauftragten Gesellschaften hierfür Haushaltsmittel im Bundeshaushalt zur Verfügung stellt. Damit werden das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst in ihrer freiwilligen und uneigennütigen Hilfe und die Helfer im Ehrenamt rechtlich gesichert und finanziell gefördert.

Um das Humanitäre Völkerrecht in die tägliche Arbeit der anerkannten Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz (dazu zählen neben den bereits genannten auch der Arbeiter-Samariter-Bund und die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, gem. § 7a KatSergG) einzubringen, geben die folgenden Übersichten eine pädagogische Hilfestellung.

**BILD 1**



BILD 2




Nationales Recht/Völkerrecht   	
Nationales Recht	Völkerrecht
<ul style="list-style-type: none"><li>● Der Gesetzgeber schafft das Recht</li></ul> Die Gerichte und Behörden setzen das Recht durch	<ul style="list-style-type: none"><li>● Es gibt keinen Gesetzgeber</li><li>● Das Völkerrecht entsteht<ul style="list-style-type: none"><li>- als Gewohnheitsrecht</li><li>- durch Verträge</li></ul></li><li>● Es kann nicht durch Gerichte und Behörden durchgesetzt werden</li></ul>
	<b>Humanitäres Völkerrecht</b>

BILD 3

Internationale Schutzzeichen		
		
<b>"Schutzzeichen/Wahrzeichen der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und der Genfer Konventionen gem. Artikel 38 des I. Genfer Abkommens"</b>		Internationales Schutzzeichen des Zivilschutzes, gleichseitiges blaues Dreieck auf orangefarbenem Grund gem. ZP 1, Artikel 66 (4)

BILD 4

## Die Verwendung des Rotkreuz-Zeichens nach den Genfer Rotkreuz-Abkommen

### WAHRZEICHEN



#### Schutzzeichen

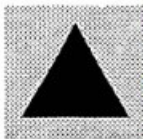
- groß und weithin sichtbar ohne schmückende Umrandungen und Zutaten
- darf nur gemäß den Abkommen verwendet werden
- Schutzwirkung



#### Kennzeichen

- im Frieden: beliebig groß
- @ im Krieg: klein
- im Krieg: nicht auf Dächern und Armbinden
- Grundsätzlich nur für Rotkreuz-Gesellschaften

Form und Farbtonung sind durch die Abkommen nicht vorgeschrieben



Das internationale Schutzzeichen des Zivilschutzes wird in Deutschland bei den Einrichtungen und Einheiten des Warn-dienstes (als Fachdienst) sowie beim Bundesverband für den Selbstschutz verwendet. Auch vom Bund finanzierte Einheiten gem. § 4 KatSErgG können das blaue Dreieck auf orangem Grund führen.

Nationales Kennzeichen der anderen nach Artikel 26 des I. Genfer Abkom-mens anerkannten freiwilligen Hilfsgesellschaften:



Zu Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes gem. Artikel 63, IV. Genfer Abkommen zählen darüberhinaus in der Bundesrepublik Deutschland

**- als private Organisationen**

**Arbeiter-Samariter-Bund**



und

**Deutsche Lebensrettungsgesellschaft**



sowie

**- als öffentliche Organisationen**

**die Feuerwehren**



und

**Bundesanstalt Technisches Hilfswerk**





*BILD 5*

## **Wichtige Bestimmungen der Genfer Rotkreuz-Abkommen**

### **Gemeinsame Bestimmungen aller Abkommen,**

- Anwendung der Abkommen
- Verbote und Gebote
- Unverzichtbarkeit von Rechten
- Tätigkeit von Schutzmächten

### **Bedeutsame einzelne Bestimmungen, z. B.**

Geschützte Personen und Sachen

- Wahrzeichen des Roten Kreuzes
  - Sanitäts- und Sicherheitszonen
  - Zivilkrankenhäuser
  - Garantie für die Weiterarbeit von Rotkreuz-Gesellschaften im besetzten Gebiet
  - Ermächtigung zur Hilfeleistung
  - Versorgung der Bevölkerung, Hilfsaktionen
  - Recht auf Hilfe und Beistand
- Amtliches Auskunftsbüro

**BILD 6**

## **Geschützte Personen und Sachen**

**Geschützt sind nach den Genfer Rotkreuz-Abkommen:**

**-Betroffene eines Konfliktes, z.B.**

- Verwundete
- Kranke
- Schiffbrüchige
- Kriegsgefangene
- Zivilpersonen **im** Machtbereich des Gegners

**-Personen, die den Betroffenen Hilfe bringen, z.B.**

- Ärzte
- Sanitäter
- Krankenträger
- **Krankenpfleger/Krankenschwestern**
- Geistliche

**- ggf. Sachen, die bei der Hilfeleistung Verwendung finden, z.B.**

- Lazarette
- Lazarettschiffe
- Sanitätsflugzeuge
- Zivilkrankenhäuser und
- Sanitätstransporte

Position der Bundesrepublik Deutschland:

In ihrer Begründung zu den Beratungen über die Ratifikation der Zusatzprotokolle in Bundestag und Bundesrat hat die Bundesregierung auf wichtige Standpunkte und Voraussetzungen hingewiesen:

1. Mit der Einleitung des Zustimmungsverfahrens kommt ihre Mitarbeit bei diesem bedeutenden Vertragswerk zum Abschluss. Trotz des Friedensprozesses in Zentraleuropa sei es angesichts der zahlreichen bewaffneten Konflikte in der Welt wichtig, daß die Bundesrepublik Deutschland die Bedeutung durch die Ratifikation von ZP I und II des Humanitären Völkerrechts stärkt.
2. In diesem Bestreben sei sie sich mit dem Deutschen Roten Kreuz einig.
3. Die Zusatzprotokolle seien die erforderliche Ergänzung und Präzisierung der vier Genfer Abkommen von 1949 und damit ein erst als Ganzes wirksames Vertragswerk.

(Die Ratifikation der Zusatzprotokolle durch einen Staat ist nur möglich, wenn er die Genfer Konventionen anerkannt hat bzw. ihnen zum selben Zeitpunkt als Partei beitrifft.)



4. Die von ZP I eingeführten Bestimmungen über den Einsatz von Waffen sind aufgestellt worden, um auf konventionelle Waffen Anwendung zu finden. Die Bundesregierung ist folglich der Auffassung, daß sie nicht den Einsatz von Nuklearwaffen verbieten und regeln. (Die Anlage 3 zur Ratifikationsurkunde, s. S. 62, benennt in Ziff. 1 den Vorbehalt.)
5. Die Ausarbeitung der Zusatzprotokolle sei in engem Einvernehmen mit ihren Verbündeten erfolgt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Ratifikation der beiden Zusatzprotokolle im Verbund mit den Abkommen des Genfer Rechts und des Haager Rechts Deutschlands Position als sozialer und humanitärer Rechtsstaat definieren und international dokumentieren. Durch das vereinte Deutschland mit rd. 80 Millionen Einwohnern und seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung in Europa und der Welt wurde ein Signal gesetzt, das einen über 125 Jahre andauernden völkerrechtlichen Prozess (trotz der beiden Weltkriege) des deutschen Volkes abschließt. Dies geschah nach der Vereinigung frühestmöglich und somit rechtzeitig. Das IKRK erwartete sich durch diesen Schritt auch eine positive Auswirkung auf andere bedeutende Staaten.

6

Die Stärkung der Menschenrechte ist Ziel des Humanitären Völkerrechts. Und es ist nach der Entspannung zwischen den Militärblöcken sichtbar geworden, daß Friede mit Diplomatie nicht allein gesichert werden kann. Kollektive Sicherheit hilft zudem dem Einzelnen, Einigen oder Wenigen nicht. Gibt es eine klare Unterscheidung/eine Trennlinie zwischen Krieg und Frieden?

Alle Irritationen, Angst und Schrecken werden im Spannungsfeld wach, das uns die Kriege in Jugoslawien, Kambodscha, Somalia, Ruanda, Angola in der Frage sichtbar werden lassen: Wie kommt es und wann ist es, daß Menschen zu Bestien werden und zu Helden? Die Humanität erzieht das Menschenbild des Individuums, denn nur wenn der Satz gilt „dem Schwachen helfen“ ist ein Vertrag eine Richtschnur in Herz und Kopf, gerade auch im Krieg.

Möge die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts in Deutschland zu seiner Verankerung in der Gesellschaft und zur Überzeugung des Bürgers dienen, um der Devise des IKRK-Präsidenten C. Sommaruga nach seiner Rückkehr aus Somalia Nachdruck zu verleihen: „Das Internationale Recht ist das letzte Bollwerk gegen die Tyrannei.“<sup>1)</sup>

1) Cornelio Sommaruga nach einem Bericht vom 3. April 1993, DIE WELT, S. 8.

## **TONO EITEL – Die Zusatzprotokolle im System des Völkerrechts**

Bonn

"Und sie führten das Heer wider die Midianiter, wie der Herr dem Mose geboten hatte, und erwürgten alles, was männlich war ... 'Und Mose ward zornig über die Hauptleute des Heeres ... und sprach zu ihnen: Warum habt ihr alle Weiber leben lassen? ... So erwürgt nun alles, was männlich ist unter den Kindern, und alle Weiber, die Männer erkannt und beigelegt haben; aber alle Kinder, die weiblich sind und nicht Männer erkannt haben, die lasst für euch leben" (4 Mose 31). Nur unwesentlich besser als den Midianitem erging es später den Angehörigen örtlicher Befreiungsbewegungen in Caesars Gallischem Krieg: Im Land des Ambiorix ließ Caesar "alles niedermetzeln, brandschatzen, ausplündern und verwüsten" (Buch VIII 25); kurze Zeit darauf gestattete ihm das Bewusstsein, "das seine Milde allgemein bekannt war", die Verteidiger einer eroberten Stadt in der Gascogne zwar grausam verstümmeln, aber am Leben zu lassen, "damit die Bestrafung boshafter Aufsässiger um so mehr in die Augen falle" (Buch VIII 44). Der Zweite Weltkrieg schließlich oder unlängst noch die Invasion Kuwaits und gegenwärtig der Krieg im ehemaligen Jugoslawien nehmen den zitierten Schilderungen erhabener oder jedenfalls unverdächtigter Quellen alles Exotische oder Antiquierte.

### **Krieg und Frieden**

Kriege, das zeigen diese Beispiele, haben stets Regeln gekannt: Gewisse Feinde läßt man leben, gewisse Gegenden verwüstet man. Aber diese Regeln waren zu Beginn nur solche, die einen möglichst schnellen und umfassenden Erfolg des Krieges versprachen: Schwächung des Feindes, etwa durch abschreckende Grausamkeit, oder Stärkung der eigenen Mannschaft, etwa durch das Inaussichtstellen von Beute – kurz, es waren endogen bestimmte Regeln. Rücksichten auf nicht-militärische Umstände spielten keine Rolle, etwa, daß Mose als Flüchtling und dann als Schwiegersohn unter Midianitem leben dürfen (2 Mose 2), oder, daß auch Feinde Menschen sind. In seiner beschämenden Rede zum Auszug des deutschen Truppenkontingents gegen den chinesischen Boxeraufstand rief Wilhelm 11. dazu auf, es den Hunnen nachzutun, die dem Feinde keine Gnade gewährt hätten und deren Name deshalb noch jetzt die Welt erzittern lasse.

Aber auch Andere kannten den Befehl, keine Gefangenen zu machen, im Englischen und Französischen wird er euphemistisch durch die Weisung umschrieben, keine Unterkunft zu gewähren ("to give DO quarter", "pas de quartier"). Krieg, überhaupt nur durch die Inkaufnahme des Todes von Feind und Freund möglich, drängte stets auf rücksichtslose Totalisierung: "Not kennt kein Gebot", "Wehe den Besiegten", "Wir wollen den totalen Krieg" - das waren naheliegende Maximen.

Diesen grobschlächtigen Verhältnissen in frühen -und leider auch späteren- Kriegen standen beim friedlichen Verkehr zwischen Völkern Regeln eines ganz anderen Niveaus der Entwicklung und Gesittung gegenüber. Wer den Bericht des Mose (4, 20) über die Transitverhandlungen mit den Edomitern liest, wird verstehen, daß sich noch Jahrtausende später die DDR 1970 mit Nachdruck auf ihn berief, als die deutsch-deutschen Gespräche zum Berlin-Transit aufgenommen wurden. Ebenso geht etwa unser heutiges Gesandtschaftsrecht, insbesondere der Grundsatz der Unverletzlichkeit des Diplomaten, auf sehr sinnvolles und deshalb uraltes Gewohnheitsrecht zurück: Nimmt der erste Bote Schaden, wird man nur schwer einen zweiten finden! Die gewaltlosen Beziehungen zwischen Völkern sind daher von vornherein gelassener und weniger emotionsgeladen. Sie neigen so zu Gliederung und Ordnung wie Gewalt zu Regel- und Zügellosigkeit. Im Völkerrecht ist daher kein Unterschied so wohl begründet wie der zwischen Friedens- und Kriebsrecht. Das schließt nicht aus, daß das Kriebsrecht gelegentlich über seine

eigenen engeren Grenzen hinausgreift, etwa, noch während der Feindseligkeiten, in das Neutralitätsrecht oder, regelmäßig nach deren Einstellung, in das Recht der Kriegsfolgen (z. B. Reparationen) oder in das Völkerstrafrecht (z. B. Aburteilung von Kriegsverbrechern). So befassen sich derzeit W-Sekretariat und Sicherheitsrat mit der Einrichtung eines Gerichtshofs für Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen, die ab 1991 auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens begangen wurden oder noch werden. (s. a. S. 105)

## **Recht zum Kriege**

Um zu den Zusatzprotokollen vorzustoßen, muß aber noch innerhalb des Kriegsrechts eine weitere Aufteilung vorgenommen werden, nämlich in einerseits das Recht zum Kriege, das noch enge Bezüge zum Friedensrecht hat, und andererseits das Recht im Kriege als Kriegsrecht im engeren Sinne. Auch diese Unterscheidung geht in klassische Zeiten und auf die frühe Erkenntnis zurück, daß nicht jeder Krieg ein gerechter, ein bellum iustum, sei, daß vielmehr nur bestimmte Voraussetzungen ein ius ad bellum, also ein Recht zum Kriege, gewährten, und damit den Griff zu den Waffen rechtfertigten. Theologen, Philosophen, Juristen und Politiker haben sich Gedanken über diese Voraussetzungen gemacht und sich gefragt, ob Verbreitung des rechten Glaubens -an Jahwe, Christus, den römischen Kaiser, Allah oder einen anderen Gott, ob Rache und Vergeltung, ob Notwehr, die Eroberung von Kolonien und „Lebensraum“, oder überhaupt irgend ein Grund die Schrecken des Krieges rechtfertigen könne. Die Antworten fielen verschieden aus, aber wurden im Laufe der Zeit immer einschränkender: Heute erkennt die Charta der Vereinten Nationen, die ja Verfassung oder Grundgesetz der Völkergemeinschaft ist, den Staaten ein eigenes Kriegsführungsrecht nur noch im Falle der unmittelbaren Notwehr zu (Art. 51); für jegliche darüberhinausgehende Gewaltandrohung oder -anwendung, etwa zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit, steht die Durchführung, zumindest die Gestattung, nur den Vereinten Nationen, vornehmlich ihrem Sicherheitsrat, zu. Hierher gehört auch der Feldzug der mit Kuwait verbündeten Staaten gegen den Irak vom Januar 1991, mit welchem nach Ermächtigung durch die Sicherheitsratsentschließung 678 das kuwaitische Territorium wieder befreit wurde. Betreffend die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien hat sich der W-Sicherheitsrat bislang nur zur Ermächtigung bestimmter Beobachtungs- und Embargomaßnahmen durchgerungen.

6

## **Recht im Kriege**

Der zivilisatorische Impuls, der die legalen Gründe für den Kriegsausbruch reduzierte, erstarb auch bei und nach Eröffnung der Feindseligkeiten nicht völlig, obwohl sich ihm da, wie eingangs gezeigt, starke Argumente und noch stärkere Emotionen entgegenstellten. Während der Assyrerkönig Salmanassar III. stolz an den Türen seines Palastes in Balawat darstellen ließ, wie besiegte Feinde grausam zu Tode gebracht wurden, stellte der preußische General Yorck 1813 seinen Soldaten vor Augen, daß „ein edles menschliches Betragen selbst gegen den Feind etwas Höheres als Tapferkeit, Ausdauer und Manneszucht“ sei schon für seine Zeit eine erstaunliche Feststellung, von der allerdings auch später größtenteils abgewichen worden ist.

Immerhin, Ritterlichkeit gegenüber dem Feind und Schonung der Zivilbevölkerung waren Maßstäbe geworden, an denen sich der Kriegsbrauch, und danach das Recht im Kriege, zu orientieren begannen.

## **„Haager Recht“**

Die Völkergemeinschaft hat, angetrieben von fortschrittlichen Staatsmännern (darunter zu seiner Zeit ein russischer Zar), seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts erst zögernd, dann zunehmend in

Tempo und Umfang sich bemüht, Kriegsbrauch und -recht in den Griff zu bekommen; es wurde mit der Kodifizierung des Kriegsrechts begonnen und diese Kodifikationen wurden zu immer größerer Vollständigkeit gebracht. Bei den entsprechenden Erklärungen, Abkommen, Regeln, Konventionen, Protokollen und anderen völkerrechtlichen Übereinkünften drängten pazifistische und humanitäre Erwägungen nur langsam das zurück, was man für militärische Notwendigkeit („Kriegsräson geht vor Kriegsmanier“) hielt. Daher befassten die Konferenzen sich zunächst einmal damit, Regeln für die eigentliche Kampfführung aufzustellen: das Verbot gewisser Geschosse in Kriegen „zwischen den zivilisierten Nationen“ (St. Petersburger Erklärung von 1868), „Verhaltensmaßregeln für ihre Landheere“ (Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges von 1907 mit ihrer Anlage, der sehr viel bekannteren Haager Landkriegsordnung), die „Zusammenstellung gemeinsamer Regeln für die Vornahme der Feindseligkeiten zur See“ (Haager Abkommen über Beuterecht im Seekriege von 1907) oder die Haager Regeln des Luftkrieges von 1923, die zwar u. a. „das Luftbombardement zur Terrorisierung der Zivilbevölkerung“ verboten, dafür aber nie in ein völkerrechtliches Abkommen umgesetzt wurden – sie alle und zahlreiche weitere Vereinbarungen bemühen sich um eine Regularisierung des Krieges. Da die wichtigeren von ihnen auf Konferenzen ausgehandelt wurden, die in Den Haag zusammentraten, wird das corpus der Kampfführungsnormen gelegentlich auch als „Haager Recht“ zusammengefasst. Die Haager Landkriegsordnung soll jetzt neben der Charta des (Nürnberger) Internationalen Militärgerichtshofs, der Völkermord-Konvention und den im folgenden genannten vier Genfer Abkommen Grundlage der Rechtsprechung des erwähnten Gerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien. werden.

## „Genfer Recht“

Mit einer Verbesserung der „Kriegsmanier“ ging nicht ohne wechselseitigen Bezug die Technisierung des Krieges einher. Zum Beispiel wird dem Infanterieangriff nun Artilleriefire vorgeschaltet, Bewaffnung und Panzerung der Kriegsschiffe wetteifern miteinander, der Krieg in und aus der Luft entwickelt sich. Die Armeen werden zahlreicher und mit ihnen die Toten und Verletzten. Das Schicksal der letzteren, die in der Regel sich selbst, den Kameraden, dem Tross oder der örtlichen Bevölkerung überlassen blieben, wurde von Henry Dunant und der von ihm in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ins Leben gerufenen Rotkreuz-Bewegung in das Bewußtsein von Bürgern und Politikern gehoben: Schon 1864 wurde in Genf eine Konvention „betreffend die Linderung des Loses der im Felddienst verwundeten Militärpersonen“ abgeschlossen. Sie wurde mehrfach überarbeitet und durch ein weiteres Abkommen „auf den Seekrieg“ ausgedehnt; zwei zusätzliche Konventionen „über die Behandlung der Kriegsgefangenen“ und „zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten“ traten hinzu. Alle vier Abkommen wurden unter der Stabsführung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in Genf ausgehandelt, stammen in ihrer jetzt gültigen Fassung aus dem Jahre 1949 und stellen neben das „Haager“ Kampfführungsrecht das sog. „Genfer“ Recht, das entsprechend der Idee des Roten Kreuzes dem Schutz der Kriegssopfer gilt.

## Menschenrechte

Kombattanten und Kriegssopfer erfuhren durch das „Haager“ und das „Genfer“ Recht eine Präzisierung ihrer jeweiligen Rechtsstellung, die, gerade bei den Kriegssopfern, auf eine deutliche Besserung gegenüber früheren Zuständen hinausläuft. Dieser Schutz wird aber nicht nur als schlichte Rechtswohlthat von oben gewährt, sondern es wirkt auch in das Kriegsrecht hinein die moderne Auffassung der Menschenrechte als eines Status, der mit jedem Menschen geboren wird, ihm unter allen Umständen erhalten bleibt und daher von Rechts wegen Ansprüche gegenüber dem Staat -oder den Staaten- verleiht. Der verordneten Humanität tritt seit dem Sieg der amerikanischen und französischen Revolutionen der naturrechtliche Anspruch auf Achtung der Menschenwürde und

auf Belassung der Grundgüter menschlicher Existenz wie Leben, Unversehrtheit und Freiheit gegenüber. Dieser menschenrechtliche Anspruch hat sich zunächst im innerstaatlichen Recht behauptet, dann aber auch in den zwischenstaatlichen Bereich hinüber gegriffen: Die VN-Charta spricht mehrfach von den "Menschenrechten und Grundfreiheiten für Alle" oder den "Grundrechten des Menschen", die VN-Generalversammlung hat 1948 die "Allgemeine Erklärung der Menschenrechte" verkündet, es gibt die zwei Pakte über "bürgerliche und politische" sowie über "wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" von 1966 und es gibt neben anderen weltweiten Verträgen das sehr ausgearbeitete europäische System der Menschenrechte mit materiellem Schutzrecht (in Gestalt der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1952 und späteren Protokollen) sowie dem prozeduralen Apparat (in Gestalt von Kommission und Gerichtshof), Der Menschenrechtsschutz durchdringt daher heute das nationale Recht, dem er wohl immer noch sehr nahe steht, wie das internationale, das er in zahlreichen Abkommen, und auch außerhalb solcher, für den nationalen Bereich durchzusetzen sich bemüht. Zu erinnern ist hier an die humanitären Aktionen, die ab April 1991 zum Schutze der kurdischen Minderheit auch auf irakischem Territorium unternommen wurden, ohne daß immer die Zustimmung der irakischen Regierung eingeholt worden wäre, oder an die-erwähnten Bemühungen um den Strafgerichtshof für Kriegs- und Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien. Da Menschenrechte zu den ersten Opfern entfesselter Gewalt zählen, ist ihre Verteidigung eine Hauptaufgabe des neueren "Rechts im Kriege" geworden und führt als der gleiche rote Faden die beiden Stränge des "Haager" (Kampfführungs) und des "Genfer" Rechts (Opferschutz) aufeinander zu.

## I. Zusatzprotokoll

Damit sind dann auch schon die drei "kräftigsten rechtlichen Wurzeln des 1. Zusatzprotokolls genannt: Zunächst lässt eine Reihe von Vorschriften diese menschenrechtliche Durchdringung erkennen, so, wenn eine Unterscheidung der Kriegesopfer nach Rasse, Geschlecht, Religion, Herkunft oder anderen Merkmalen verboten (Art. 9, 75)-und der "Schutz grundlegender Menschenrechte" in Erinnerung gerufen (Art. 72) werden. Zweitens baut das I. Zusatzprotokoll auf den vier Genfer Rotkreuz-Konventionen auf (Art. 1), die oben-als Kern des sog. "Genfer" Rechts ausgemacht worden waren; insoweit enthält es wichtige Verbesserungen beim Schutz der Opfer des Krieges, seien es (kampfunfähig gewordene) Kombattanten (Art. 43 ff.) oder Zivilpersonen (Art. 48, 76 ff.), aber auch zivile Objekte wie Kulturgut, ernährungsnotwendige oder besonders gefährliche Anlagen oder die natürliche Umwelt (Art. 53 ff.). Darüber hinaus enthält das Protokoll dann drittens eine ganze Reihe von Kriegsführungseinschränkungen, z. B. Art. 35 ff., 49, und hier besonders wichtig, Art. 51, der Angriffe verbietet, die „militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen können". Diese und ähnliche Bestimmungen entwickeln also in einem „Genfer" Abkommen das „Haager"Kampfführungsrecht fort, womit -spätestens- der hilfreiche Unterschied von „Genfer" und „Haager" Recht eigentlich hinfällig wird.

## Krieg und bewaffneter Konflikt

Der klassische Krieg spielte sich zwischen anerkannten Völkerrechtssubjekten, also Staaten, nach Abwicklung eines bestimmten Rituals, wie der förmlichen Kriegserklärung, und mit bestimmten Rechtsfolgen, wie dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen, ab. Er wurde auch ähnlich formell beendet.

Wollten Kampfführungsregeln und Opferschutz sich auf solche Kriege beschränken, so wären sie in den letzten 50 Jahren ziemlich überflüssig gewesen. Von den weit über Hundert mit Waffengewalt ausgetragenen Konflikten erfüllten kaum eine Handvoll die übereinkommenden Vorstellungen eines „ordentlichen“ Krieges. Überfälle wie der von Pearl Harbour ohne vorherige Kriegserklärung,



längere Kämpfe zwischen indischen und pakistanischen Truppen ohne Abbruch der diplomatischen Beziehungen, arabisch-israelische Feldzüge, ohne daß die Gegner einander auch nur als Staaten anerkannt hätten, Konflikte wie die im ehemaligen Jugoslawien, bei denen inner- und zwischenstaatliche Elemente kaum noch zu unterscheiden sind, schließlich die Möglichkeit, daß der VN-Sicherheitsrat „mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführt" (Art. 42 der VN-Charta) -in all diesen Fällen wurde oder wird gekämpft, bombardiert, zerstört, verwundet und getötet, ohne daß die Parteien ihren Waffengang zwangsläufig als Krieg im herkömmlichen Sinne bezeichnet hatten oder betrachten würden.

Es ist deshalb schon in die vier Genfer Rotkreuz-Konventionen ein gemeinsamer Artikel2 aufgenommen worden, wonach die Abkommen „in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts" Anwendung finden. Das I. Zusatzprotokoll greift diese Formel auf und legt als seinen Anwendungsbereich „Situationen" fest, „die in dem" vorgenannten „Gemeinsamen Artikel2 bezeichnet sind" (Art. 1). Damit ist sichergestellt, daß sich nicht Parteien mit der Behauptung, es handle sich nicht um einen Krieg, von beschwerlichen Schutzvorschriften lösen können. Das Protokoll beansprucht Geltung, wo und wie immer Vertragsparteien in internationale bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt werden. Allerdings, die Vereinten Nationen selbst sind nicht Vertragspartei der vier Genfer Konventionen noch des I. Zusatzprotokolls; sie können es auch wohl nicht ohne weiteres werden, da diese Übereinkommen weniger auf internationale Organisationen als auf Staaten abstellen. Die Unterstellung eigener VN-Truppen unter die Genfer Konventionen und das I. Zusatzprotokoll müsste also ggf. noch durch geeignete Schritte sichergestellt werden. Bei der Befreiung Kuwaits im Frühjahr 1991 entstand dieses Problem nicht, da dort gegen den Irak nicht VN-Truppen, sondern solche der mit Kuwait kooperierenden Staaten kämpften. Auch letztere waren freilich größtenteils keine Parteien des I. Zusatzprotokolls, haben aber Regelungen wie dem Verbot unterschiedsloser Angriffe (Art. 51 des I. Zusatzprotokolls) erhebliche Bedeutung beigegeben.

## **Nuklearerklärung**

Gerade das nunmehr kodifizierte Verbot des unterschiedslosen Angriffs, das zuvor weitgehend wohl schon gewohnheitsrechtlich galt, aber auch der Umweltschutz haben zu erheblichen Schwierigkeiten bei der politischen Würdigung und innerstaatlichen Umsetzung dieses Zusatzprotokolls geführt. Mit sicherlich schlüssigen Argumenten ist aus den entsprechenden Verboten auf ein Verbot unterschiedslos und nachhaltig auf die Umwelt wirkender, also nichtkonventioneller Waffen geschlossen worden; in erster Linie auf ein Verbot des Einsatzes nuklearer Waffen. Diese Auffassung will im I. Zusatzprotokoll mithin noch einen weiteren völkerrechtlichen Strang, den nämlich des Abrüstungsrechts, erkennen. Dem steht jedoch die Verhandlungsgeschichte entgegen. Abrüstungsgespräche werden zwar auch in Genf, aber in ganz anderen Gremien geführt; zumal eine so wichtige Entscheidung wie ein Anwendungsverbot für Nuklearwaffen kann nicht beiläufig aus einer Kampfführungsbestimmung gewonnen werden. Dies hat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) wohl auch in der Einführung zu seinem Entwurf des I. Zusatzprotokolls so gesehen. An der Ausarbeitung des Protokolltextes beteiligte Nuklearmächte selbst sowie eine Anzahl weiterer Delegationen haben Erklärungen darüber abgegeben, daß die über den IKRK-Entwurf beratende Konferenz nach ihrem Verständnis nur konventionelle Waffen behandle. Indessen haben nicht wenige (Nichtnuklear-) Staaten und auch politische und humanitäre Organisationen, unterstützt von bedeutenden Vertretern der Wissenschaft die Gelegenheit eines großen Abrüstungsfortschrittes nicht ungenutzt verstreichen lassen wollen und sich für die hier abgelehnte Auslegung eingesetzt. Dies hat dann dazu geführt, daß ebenso wie andere Nato-Staaten auch Deutschland bei der Ratifizierung des I. Zusatzprotokolls eine Erklärung dahin abgegeben hat, daß das Protokoll nur auf den Einsatz konventioneller Waffen anwendbar sei.



Nicht-konventionelle Waffen unterliegen allerdings ebenso wie übrigens auch die konventionellen Waffen - weiterhin den Einsatzbeschränkungen des Völkergewohnheitsrechts.

## **Martens'sche Klausel**

Die vom IKRK initiierte und von der Schweiz dann ausgerichtete Konferenz, auf der die beiden Zusatzprotokolle von 1974 bis 1977 ausgehandelt und angenommen worden sind, diente der „Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts“. Schon diese Zweckbestimmung zeigt, daß nur ein Teil der Protokollinhalte neues oder weiter entwickeltes Recht waren; ein wenigstens ebenso umfangreicher Teil diente der „Neubestätigung“ geltenden Rechts, das nicht nur aus Vertrags-, sondern auch aus Gewohnheitsrecht bestand. Diese Rechtsmasse gilt weiter, es sei denn, sie gewähre den geschützten Personen weniger als den Mindeststandard des Protokolls (Art. 75).

Dieser Mindeststandard besteht also erstens aus den einschlägigen Regeln des Zusatzprotokolls selbst sowie zweitens aus darüber hinausgehenden Bestimmungen des Vertrags- und Gewohnheitsrechts, sofern solche nachgewiesen werden können.

Wer die Auswirkungen des Krieges beschränken und den auch potentiellen Opfern helfen will, muß ein Interesse daran haben, diesen Nachweis zu erleichtern. Dem dient „in Fällen, die von diesem Protokoll oder anderen internationalen Übereinkünften nicht erfasst sind,“ die nach ihrem Vater, einem russischen Diplomaten der Jahrhundertwende benannte „Martens'sche Klausel“ (Art. 1 Abs. 2); nach ihr „verbleiben Kombattanten und Zivilpersonen unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts, wie sie sich aus feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben“.

Brauch, Menschlichkeit und Gewissen genügen nach der Martens'schen Klausel, um einen schützenden Grundsatz des Völkerrechts zur Entstehung zu bringen. Die Klausel geht insoweit über Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs hinaus, der zwar den internationalen Brauch als Beleg für rechtmäßige Staatenpraxis unter die Völkerrechtsquellen zählt, Menschlichkeit und Gewissen aber nicht erwähnt. Die Martens'sche Klausel ist somit die Seitenpforte, durch welche Menschlichkeit und Gewissen Zutritt erhalten zu dem kleinen und exklusiven Kreis der Schöpfer des Völkerrechts. Und diese Pforte wurde nicht nur einmal, bei Annahme des Textes etwa, geöffnet, so daß man nachweisen müsste, daß zu jenem Zeitpunkt Menschlichkeit und Gewissen ein bestimmtes Verhalten forderten: Diese Pforte blieb offen, d. h., solange die Klausel gilt, können die ethischen Kategorien der Menschlichkeit und des Gewissens sich unter die Völkerrechtsquellen mischen. Dieser humanitäre „Einfluss könnte somit ein ständiger sein, der auch künftige Wissenserforschungen einbezieht. Das Potential der Martens'schen Klausel, von der leider zu wenig Gebrauch gemacht wird, ist also, im doppelten Wortsinne, „enorm!“.

## **Kampf um Selbstbestimmung**

Es sind nicht nur die ethischen Kategorien der Martens'schen Klausel, die sich Zutritt zum Protokoll verschafft haben; auch ein weiterer Zugang hat -diesmal mit dem übernommenen System von nationalem und internationalem Recht nur schwer vereinbar- Aufnahme gefunden: Der Kampf „gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regimes“ (Art. 1 Abs. 4). Allerdings wird dieser Kampf nur einbezogen, soweit ihn „Völker... in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung“ führen. Kriege, in denen ein ausländischer Besatzer den anderen ablösen will, fallen also nicht unter diese Ausweitung, sondern gehören zum Kernbereich des Protokolls, dem des normalen internationalen bewaffneten Konflikts. Kämpfe um Selbstbestimmung jedoch werden internationalen Konflikten auch dann gleichgestellt, wenn sie innerhalb eines Staates

ausgetragen werden. Dies können echte Fälle der Dekolonisierung sein, in denen der Kolonialstaat in Übersee ein Territorium seines Staatsverbandes gegen die dort ansässige Bevölkerung zu halten sich bemüht; es können dem Wortlaut zufolge aber auch echte Bürgerkriegssituationen, also interne Konflikte ohne jeglichen Außenbezug, Anspruch auf Unterstellung unter das I. Zusatzprotokoll erheben, etwa wenn Angehörige einer Rasse gegen eine von Angehörigen einer anderen Rasse dominierte Regierung kämpfen. Die dritte Welt, und nicht nur sie, kennt eine Reihe von Staaten, in denen solche bewaffneten Konflikte denkbar wären. Um so bedauerlicher ist, daß Begriffe wie „rassistisches Regime“ oder „Selbstbestimmungsrecht“ nicht die klaren Konturen aufweisen, die man ihnen wünschen möchte.

Neuerungen, die gerade bei dieser Art von Konflikten gravierende Konsequenzen haben können, sind ferner einerseits die ausdrückliche Gewährung des Kombattantenstatus auch an Kämpfer, die sich nur durch ihre offen getragenen Waffen von Zivilpersonen unterscheiden (Art. 44), und andererseits die einschränkende Verweigerung des Kombattantenstatus bei -näher definierten -„Söldnern“ (Art. 47).

Der Kampf um Selbstbestimmung und die ihn behandelnden Artikel des I. Zusatzprotokolls dürften indessen für Deutschland im Hinblick auf seine weitgehend homogene Bevölkerung keine praktische Bedeutung haben.

Solche Neuerungen haben allerdings wesentlich zu der Ablehnung (und Nicht-Ratifizierung) der beiden Zusatzprotokolle durch die USA beigetragen. Es dürfte diese amerikanische Ablehnung sein, die das VN-Sekretariat und den Sicherheitsrat bedauerlicherweise bislang davon abhalten, neben dem oben („Haager Recht“) genannten Instrumenten auch die beiden Zusatzprotokolle in ihre Arbeiten zu dem Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien einzubeziehen. Das ehemalige Jugoslawien selbst hatte beide Zusatzprotokolle als einer der ersten Staaten überhaupt ratifiziert, und alle am Konflikt in Bosnien und Herzegowina beteiligten Staaten bekennen sich zu dieser Inkraftsetzung. Gleichwohl scheinen sich die äußeren Konfliktparteien ebenso wenig an das I. wie die inneren Konfliktparteien an das II. Zusatzprotokoll zu halten.

## **II. Zusatzprotokoll**

Dieses II.Zusatzprotokoll dient insgesamt nur dem „Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte“, zielt also auf innerstaatliche Auseinandersetzungen ab. Dafür ist aber die Bedeutung dieses Protokolls für Staaten mit einer gespannteren Verfassungslage um so größer: Wenn schon Terroristen in Deutschland sich gern auf das II. Zusatzprotokoll berufen möchten (wenn nicht gar auf das I.), so ist leicht erkennbar, welche Problemlagen und Anwendungsbereiche in Staaten mit einer revolutionären oder separatistischen Minderheit entstehen können.

## **Souveränität und Nichteinmischung**

Das Völkerrecht nahm Rebellionen gemeinhin erst dann zur Kenntnis, wenn die Rebellen soviel Territorium und Bevölkerung unter ihre Gewalt gebracht hatten, daß sie als „Insurgenten“ oder als „Kriegführende“ ein eigenes Gewicht und die Möglichkeiten gewonnen hatten, mit dritten Staaten in einen, wenn auch rudimentären, Rechtsverkehr einzutreten. „Die schrittweise, Anerkennung des revolutionären Franco-Regimes als kriegführende Partei erst durch freundlich, dann auch durch feindlich gesinnte Staaten und schließlich auch durch die eigene, bekämpfte, legale spanische Regierung illustriert die Anforderungen, die an ein de facto-Regime während seiner Konsolidierung gestellt werden. Das II. Zusatzprotokoll trägt denn auch der Sorge der Regierungen Rechnung, humanitäre Regelungen für innerstaatliche Konflikte könnten die eigene Souveränität im Umgang mit Aufständischen einschränken oder anderen Staaten, etwa solchen, die mit den

Aufständischen sympathisieren, einen legalen Weg zur Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten öffnen: Beides wird ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 3). Souveräne Gleichheit der Staaten und das Verbot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten bleiben so, wie Art. 2 der VN-Charta sie proklamiert, Grundsätze des zwischenstaatlichen Umgangs. Im Frühjahr 1991 wurde jedoch bei der Behandlung der Kurdenproblematik durch die VN, vor allem aber durch führende Mitglieder der Kuwait-Allianz deutlich, daß Souveränität und Nichteinmischung auch da ihre Grenze finden können, wo es um gravierende Menschenrechtsverletzungen gegenüber der -eigenen- Bevölkerung geht. Das Eingreifen ausländischer Truppen im Nordirak ist nur so zu rechtfertigen.

### **Gemeinsamer Artikel 3**

Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates, etwa Aufstände und ihre Durchsetzung oder Niederschlagung, neigen schon wegen der Unterschiede in Ausbildung, Organisation und Bewaffung zwischen den einander bekämpfenden Parteien dazu, sich festen Regeln zu entziehen. Die Schrecken der Revolutionen, die französische „Terreur“ oder der rote und weiße Terror der Bolschewiki und ihrer Gegner, nähren sich aus Exzessen und Massakern. Da beteiligen sich Hilfwillige und Freischärler ohne militärische Ausbildung, da rollen Panzer gegen Molotowcocktails, da werden ganze Regionen mit Feuer und Schwert „ethnisch gesäubert“. Dieser völkerrechtsfreie Raum bei innerstaatlichen bewaffneten Konflikten ist früh gesehen worden. Ob schon 1899 und 1907 bei ihrer ersten Vereinbarung die oben behandelte Martens'sche Klausel diesen Raum füllen sollte, ist sehr zweifelhaft; eher war an Lücken im -zwischenstaatlichen-Kriegsrecht gedacht. Aber 50 Jahre später gelang es, in die schon erwähnten vier Genfer Konventionen zum Schutz der Kriegsoffer von 1949 einen Gemeinsamen Artikel 3 aufzunehmen, der die Vertragsparteien gerade bei innerstaatlichen bewaffneten Konflikten „unter allen Umständen“ zu menschenwürdiger Behandlung der nicht oder nicht mehr an den Feindseligkeiten teilnehmenden Personen verpflichtet. Diese „Miniature Bill of Rights“ (Baxter) war jedoch nur in einer so allgemeinen Formulierung durchsetzbar, daß sie die katastrophalen Verhältnisse gerade bei Bürgerkriegen nicht wesentlich zu beeinflussen vermochte. Ich habe einmal festgestellt (German Yearbook of International Law, Bd. 29 [1986]S. 20 f.), daß etwa im libanesischen Bürgerkrieg aber auch jedes Verbot des Gemeinsamen Artikels 3 immer wieder flagrant verletzt worden ist; dasselbe dürfte jetzt für den Krieg im ehemaligen Jugoslawien gelten. Wenn denn eine Bestimmung der Genfer Konventionen der Bekräftigung und Präzisierung bedurfte, dann dieser Gemeinsame Artikel 3. Und es ist genau dies, was das II. Zusatzprotokoll leistet.

### **Opferschutz und Kampfführung**

In der ganz überwiegenden Zahl seiner Artikel wird (wie im I. Zusatzprotokoll) der Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte (soweit sie nicht dem I. Zusatzprotokoll unterstellt worden sind) präzisiert: Der Staat, der Vertragspartner wird, übernimmt für seine eigenen Streitkräfte ebenso wie für seine Staatsangehörigen, die sich in aufständischen bewaffneten Gruppen organisiert haben (Art. 1), die Verpflichtung, „alle Personen, die nicht unmittelbar oder nicht mehr an Feindseligkeiten teilnehmen,“ menschenwürdig zu behandeln (Art. 4 ff.); Frauen, Kinder, Gefangene, Verwundete sowie Sanitätspersonal werden besonders geschützt. Neben diese menschenrechtlichen Regelungen, die zum Teil die Grundsätze des oben als „Genfer“ Recht gekennzeichneten Opferschutzes vom zwischenstaatlichen Kriegsrecht in das innerstaatliche Notstandsrecht verlängern, treten, auf die gleiche Weise in innerstaatliche Konflikte transportiert, einige grundsätzliche Kampfführungsbestimmungen, die aus dem „Haager“ Recht entlehnt sind (Art. 13 ff.): Verbot von Angriffen auf die Zivilbevölkerung, auf lebensnotwendige oder gefährliche Anlagen sowie auf Kulturgut und Kultstätten.

## Grenzen und Lücken

Natürlich deckt der Schild, den das II.Zusatzprotokoll über gefährdete Menschen hält, nicht Alle und Alles. Der Entwurf, der jahrelang auf der oben erwähnten Konferenz zur Ausarbeitung der beiden Protokolle verhandelt worden war, hatte sich bis ganz zum Schluss sehr viel ehrgeizigere Ziele gesteckt. Die Einsicht, daß er damit der Zeit und ihrem Verständnis von Menschenrechten, Umweltschutz und Humanität überhaupt erheblich vorausgeeilt war, gestattete dann seine Verabschiedung nur in gekürztem Umfang und Inhalt. So wie ein Teil der für das I. Zusatzprotokoll gedachten, auf Waffen bezogenen, Bestimmungen ausgeklammert (und besonderen Konferenzen zugewiesen) wurden, so blieb im II. Zusatzprotokoll der Schutz etwa der Kombattanten offen. Zwangsläufig konnte auch das Polizeirecht, das mit „Tumulte(n), vereinzelt auftretende(n) Gewalttaten und andere(n) ähnliche(n) Handlungen“ fertig werden muß, nicht auf aus dem Kriegsrecht abgeleitete Kampfführung oder entsprechenden Opferschutz umgestellt werden. Hier muß, bis auf weiteres noch, die innerstaatliche Absicherung von Grundrechten helfen. Erst „in den vom geltenden Recht nicht erfassten Fällen“, also in dem auch vom jeweiligen innerstaatlichen Recht nicht abgedeckten administrativen Bereich, kann die Präambel des II. Zusatzprotokolls „die menschliche Person“ schlechthin unter den „Schutz der Grundsätze der Menschlichkeit und der Forderungen des öffentlichen Gewissens“ stellen. Der oben gewürdigten Martens'schen Klausel sind hier ihr rechtlicher Bestandteil und ihre rechtschaffende Kraft genommen worden; der humanitäre Appell muss um so lauter hallen.

## Schlußbemerkung

Wer abschließend noch einmal die beiden Zusatzprotokolle und das sie umgebende, zum Teil auch in sie eingegangene Völkerrecht überschaut, muß beeindruckt sein von der humanitären Durchdringung dieser Rechtsmasse. Sie geht so weit, daß man häufig auf die Kurzformel „Humanitäres Völkerrecht“ stößt, wenn von den Zusatzprotokollen und ihren Müttern, den Genfer Konventionen, die Rede ist. Aber, die Protokolle, so fortschrittlich sie sind, haben die Menschlichkeit noch nicht ans Ziel gebracht.

Nach Verbesserungen des bei Kampfführung und Opferschutz Erreichten, müssen weitere Schritte folgen. Solange nicht Waffengewalt überhaupt obsolet geworden ist, müssen wenigstens Waffen und ihr Handel kontrolliert und reduziert, die Umwelt vor dem Kriege gesichert und das Elend der Flüchtlingsströme gelindert, ja verhindert werden.

Die Menschen haben zu lange den falschen Göttern geopfert: Vulkan muß Hufschmied, Mars ein Ringer werden!

Am 26. Mai 1993 hat der Weltsicherheitsrat einstimmig die Einsetzung eines Tribunals für Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien beschlossen. Der Gerichtshof wird in Den Haag errichtet und aus zwei Kammern und einer Berufungskammer mit insgesamt 11 Richtern bestehen. Die Einberufung dieses internationalen Gerichts – dem ersten seit den Tribunalen von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg – wird frühestens im September 1993 erwartet.

Trotz dieser Entscheidung ist Skepsis angebracht: Die bosnischen Kriegsparteien haben erklärt, daß sie Rechtsbrecher nicht nach Den Haag überstellen werden. Ein Gericht also ohne Angeklagte? (Anm. H. Schöttler)

# **ANDREÄS VON BLOCK-SCHLESIER – Das humanitäre Völkerrecht, Maßstab unserer Zivilisation**

Bonn

## **1. Vorbemerkung**

Auf der Höhe des sog. Kalten Krieges, als der Eiserner Vorhang noch unüberwindbar schien, hatte der französische Staatspräsident Charles de Gaulle die Vision vom friedlichen Europa „vom Atlantik bis zum Ural“. Der letzte Präsident der untergegangenen Sowjetunion, Michail Gorbatschow, sorgte schneller als erwartet für das Ende der Konfrontation der Militärböcke in der Mitte von Europa. Seine Vision war das friedliche „europäische Haus“.

Bei Redaktionsschluss dieses Artikels tobt unweit der geographischen Mitte Europas ein grausamer Krieg zwischen Volksgruppen und Bürgern im zerfallenen Jugoslawien. In seinem Appell vom 13. August 1992 <sup>1)</sup> stellt das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) fest, daß „unschuldige Zivilisten festgenommen und Opfer unmenschlicher Behandlung werden“.

1) IKRK, Genf, Pressekomunique Nr. 1725

Ihre Gefangenschaft ist „von der Systematik angewandter Brutalität gekennzeichnet. Quälereien aller Art, Ermordungen, Beschlagnahme von Eigentum, Deportationen und Geiselnahmen -die Menschen zu einem bloßen Tauschobjekt herabwürdigend- stehen im krassen Gegensatz zum humanitären Völkerrecht.“

Das IKRK erinnert einmal mehr mit allem Nachdruck daran, daß die Konfliktparteien die volle Verantwortung für sämtliche Handlungen der Kämpfer tragen, die sich ihnen angeschlossen haben. Gleichzeitig betont das IKRK, daß die Gesamtheit der Staaten eine kollektive Verantwortung trägt, denn in ihrer Eigenschaft als Vertragsstaaten haben sie sich nicht nur verpflichtet, die Genfer Abkommen jederzeit und unter allen Umständen einzuhalten, sondern auch ihre Einhaltung durchzusetzen.

Der derzeitige bewaffnete Konflikt in Bosnien-Herzegowina ist leider ein austauschbarer Anknüpfungspunkt für diesen Beitrag. Vor einigen Monaten hat es andere gegeben, innerhalb und außerhalb von Europa. Weitere stehen bevor.

Friedensmissionen der Vereinten Nationen werden derzeit in 11 Regionen der Welt durchgeführt. Das IKRK ist heute mit ca. 60 Delegationen in allen Erdteilen vertreten, mehr als je zuvor in seiner Geschichte. Als unabhängige humanitäre Organisation bemüht es sich seit fast 130 Jahren in bewaffneten Konflikten, unter Berufung auf die Genfer Abkommen, den Opfern Schutz und Hilfe zu bringen und damit einen Beitrag zum Weltfrieden zu leisten.

Wie notwendig, wie erfolgreich sind diese Bemühungen?

Hat das humanitäre Völkerrecht noch einen anerkannten Stellenwert in der Völkergemeinschaft?

Nachfolgend werden eine Kurzdarstellung und der Versuch einer Antwort zu diesen Fragen vorgelegt.



## **2. Entwicklung und heutiger Stand des humanitären Völkerrechts**

Das humanitäre Völkerrecht ist der Teil des Völkerrechts, der sich mit dem Schutz und der Hilfe für den Menschen befaßt. Der Begriff stammt aus der Zeit nach dem 1. Weltkrieg, wurde zunächst von schweizer Völkerrechtlern gebraucht, wird jedoch heute fast allgemein angewandt. Die beiden Zweige des humanitären Völkerrechts sind die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten. Wenngleich heute in der Praxis humanitäres Völkerrecht Menschenrechte und humanitäre Hilfe in Situationen, die noch nicht klar als bewaffneter Konflikt definiert werden können, fließend geworden sind, so soll die nachfolgende Darstellung doch in erster Linie das humanitäre Völkerrecht im bewaffneten Konflikt umfassen.

### **2.1 Bestrebungen seit dem Altertum**

Bis in die ältesten Zeiten der Antike lassen sich die Versuche zurück verfolgen, der Barbarei des Menschen Humanität, Menschlichkeit, entgegenzusetzen.

Einerseits ist bekannt, daß Assyrer, Babylonier, Ägypter, später Griechen, Römer und andere Stämme und Völker in Europa gegenüber dem Gegner unmenschlich vorgingen. Der Fremde, der Besiegte, seine Familie, sein Hab und Gut waren der Willkür des Siegers preisgegeben. Wird ihm das Leben geschenkt, so hat er meist als Sklave keinerlei Rechte. Wir wissen auch, daß besiegte Völker „untergegangen“ sind, also systematisch ausgerottet wurden.

Gleichwohl gibt es auch überlieferte Hinweise, daß Herrscher und Völker bereits im Altertum eine erstaunlich hohe Ethik hatten. Mit weiteren Nachweisen benennt insbesondere Schlögel.<sup>1)</sup>

1) Die Genfer Rotkreuz-Abkommen, 8. Auflage, Bonn 1988

Beispiele hierfür. Schon die Perser ließen durch eigene Ärzte ihres Heeres auch verwundete Feinde pflegen. In Indien war es verboten, den waffenlosen, schlafenden oder verwundeten Feind zu töten. Bestimmte Waffen (vergiftete oder mit Widerhaken versehene Pfeile) waren verboten. Die „Pax romana“ schützte Abgesandte und Geiseln, kannte das Asylrecht und war später Vorbild für das, was um die Jahrtausendwende unter dem Begriff „Gottesfrieden“ durch christliche Kirchenführer beschlossen wurde. In verschiedenen Konzilien wurde die Unverletzbarkeit der Kaufleute, Pilger, Landarbeiter und ihrer Familien festgelegt, der Schutz der Kirchen und Klöster im Kriege, das Eigentum der Armen geschützt. Wer im Krieg das Vieh raubte, Bauern gefangen nahm, Häuser anzündete, Mühlen zerstörte etc. wurde kirchlich gebannt. Dies alles waren Versuche, das Kriegsgeschehen zu begrenzen und zwischen „Kombattanten“ und „Nicht-Kombattanten“ zu unterscheiden.

Durch das Mittelalter zieht sich der Versuch, die Kriegführung dadurch zu begrenzen, daß Kriterien für den gerechten und den ungerechten Krieg geschaffen wurden.<sup>2)</sup>

2) vgl. die Lehre vom gerechten Krieg von Thomas von Aquin

Absicht der Kriegführenden sollte es sein, Gutes zu fördern und Übles zu verhindern. Parallel zum Christentum entwickelte auch der Islam wesentliche Forderungen der Humanität. Abu Bekhar, der erste Nachfolger Mohammeds, befahl den Heerführern „denket daran, daß ihr immer unter Gottes Augen steht und dem Tode nahe seid und ,daß ihr am Jüngsten Tage Rechenschaft ablegen müsst. Wenn ihr zu Gottes Ruhm in den Kampf zieht, so benehmt euch wie Männer, zeigt niemals den Rücken, aber das Blut der Frauen, Kinder und Greise beflecke nicht euren Sieg. Vernichtet nicht die Palmen, brennt nicht die Behausungen und Kornfelder nieder, fällt niemals Obstbäume und tötet das Vieh nur dann, wenn ihr es zur Nahrung bedürft. Wenn ihr einen Vertrag schließt oder eine



Übergabe bewilligt, so achtet darauf, daß alle Klauseln erfüllt werden. Beim Vorrücken werdet ihr frommen Menschen begegnen, die in Klöstern leben und Gott in der Zurückgezogenheit dienen. Lasst sie in Frieden, tötet sie nicht und zerstört ihre Klöster nicht“.<sup>1)</sup>

1) Schlögel, ebd. S. 4, Ziffer 4

Zugleich ist allerdings im „Heiligen Krieg“ als religiöse Pflicht auferlegt, die Ungläubigen mit Gewalt zu unterwerfen und für den Islam zu gewinnen.

Als ein besonderes Beispiel für die Bemühungen um Menschlichkeit führt Schlögel<sup>2)</sup> das Bild des „Ritters an, der kühn und tapfer, edel und selbstlos, gottesfürchtig und zuchtvoll, barmherzig und treu zugleich zu sein hatte.

2) ebd.

Das Rittertum hat dem Mittelalter die entscheidende Ausprägung gegeben. Die Blüte des Rittertums wird in den Ritterorden sichtbar. An erster Stelle standen die Johanniter, die heute auf eine fast neunhundertjährige Geschichte zurückblicken können. Sie sahen in der Pflege der Verwundeten und Kranken ohne Unterschied der Nation und Religion ihre wesentlichste Aufgabe. Nach der Eroberung Jerusalems durch den Sultan Saladin verlegte der Orden seinen Sitz nach Akkon. Als auch dieses verloren ging, wandte sich der Orden nach Zypern, dann nach Rhodos. Ein Teil des Ordens übernahm 1530 die Insel Malta und heißt seitdem „Souveräner Malteser-Ritter-Orden vom Heiligen Johannes von Jerusalem“. kurz **Malteserorden**. Dieser Orden wird heute trotz des Verlustes seines eigenen Territoriums von vielen Staaten als souveräne Macht anerkannt. Der Johanniterorden (evangelischer Zweig des ursprünglichen Ordens) und der Malteserorden sind mit ihren Ordenswerken Johanniter-Unfall-Hilfe und Malteser-Hilfsdienst in der Bundesrepublik Deutschland als Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Konventionen anerkannt.

Mit dem Ausgang des Mittelalters und der beginnenden Neuzeit wurden Kriege grausamer. Durch die Waffenentwicklung trat das Rittertum in den Hintergrund, Söldnerheere führten den Kampf. Ein Tiefpunkt wurde im Dreißigjährigen Krieg von 1618 bis 1648 erreicht, der die Bevölkerung in Mitteleuropa um die Hälfte dezimierte und ganze Landstriche veröden ließ. Dies veränderte die rechtliche Sicht, die noch bei Hugo Grotius (1583-1645) in seinem Werk über das „Recht des Krieges und des Friedens“ auf den Fundamenten des Mittelalters, also der Naturrechtslehre vom gerechten Krieg, beruhte.

Renaissance und Aufklärung führten zu der Betrachtung, daß Kriegführung das Recht der Souveräne, das, Recht von Staaten sei. Diese Auffassung machte es möglich, Regeln für den Krieg zwischen Staaten zu vereinbaren. Aus dem 17. und 18. Jahrhundert sind Vereinbarungen („Conventionen“) von hoher-humanitärer Reichweite bekannt.

Nachdem mit den französischen Revolutionskriegen wieder wesentliche Verschlechterungen eingetreten waren, Volksheere erbittert, mit immer wirkungsvolleren Waffen und entsprechend hohen Verlusten gegeneinander kämpften, wurde die Zeit zum Handeln reif. Die Leiden der Kriegsoffer waren immer größer geworden. Die Hälfte aller verwundeten Soldaten starben, in erster Linie mangels Versorgung. Eine „Aufbruchstimmung“ gegen diese Zustände erfasste die Völker, namentlich Ärzte, Juristen und militärische Führer, aber nicht zuletzt auch engagierte und einflußreiche Frauen. Das Bewußtsein der Notwendigkeit der Hilfe für verwundete Soldaten und die Einführung von Regeln zur Einschränkung bei der Kriegführung war Mitte des 19. Jahrhunderts auf einem Höhepunkt angelangt.

## **2.2 Aufbruch im 19. Jahrhundert**

Die Schlacht von Solferino vom 24. Juni 1859 zwischen Österreichern einerseits und Franzosen und

Italienern andererseits wurde der Ausgangspunkt für konkrete Schritte. Der Genfer Bürger Henri Dunant wird Augenzeuge des Elends von 40 000 Verwundeten am Abend der Schlacht. An Ort und Stelle ruft er zur Hilfe für Freund und Feind auf, pflegt selbst Verwundete und sammelt freiwillige Helfer. Seiner Schrift „eine Erinnerung an Solferino“ (1862) und seiner unermüdlichen Initiative verdanken wir die Gründung des ersten Komitees zum Schutze der Verwundeten, aus dem sich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, die erste internationale Konferenz, die Gründung freiwilliger Hilfsgesellschaften und schließlich die erste Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde vom 21. August 1864 entwickelte.

Es schmälert die Verdienste Henri Dunants und der Mitglieder seines ersten Ausschusses keineswegs, wenn Persönlichkeiten wie Florence Nightingale, die Großfürstin Helena Pawlowna oder der russische Arzt Pirogov als Vorläufer und Wegbereiter genannt werden. Auch war es im Krimkrieg von 1854 schon unternommen worden, durch Fahnen mit einem roten Kreuz Sanitätsplätze zu kennzeichnen und zu schützen. Außerdem verfügten Johanniter und Malteser über mobile Sanitätseinheiten, die mit dem achtspitzigen Ordenskrenz gekennzeichnet waren, und die z. B. im dänischen Krieg von 1864 zum Einsatz kamen.

Im preußisch-österreichischen Krieg von 1866 hatte sich das in Genf vereinbarte rote Kreuz als Schutzzeichen schon weitgehend durchgesetzt. Die Bezeichnung „Rotes Kreuz“ für die Hilfsorganisationen findet sich allerdings erstmalig beim Niederländischen Roten Kreuz im Jahre 1867 und setzte sich bis 1885 allgemein durch.<sup>1)</sup>

1) vgl. Geist und Gestalt des Roten Kreuzes, Bonn 1988. S. 136

Johanniter, Malteser, Vaterländische Vereine zur Pflege Verwundeter übernahmen diese Bezeichnung.

Als Stationen der Bemühungen zur Kodifizierung von kriegsvölkerrechtlichen Regeln und Schutzbestimmungen für Einzelpersonen im bewaffneten Konflikt bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts seien insbesondere genannt:

- Die Pariser Erklärung von 1856 über gewisse Seerechtsregeln in Kriegszeiten,
- die erste Genfer Konvention von 1864 zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde,
- die St. Petersburger Erklärung von 1868, um den Gebrauch von gewissen Wurfgeschossen in Kriegszeiten zu verbieten,
- die Erklärung betreffend das Verbot von Geschossen, die sich leicht im menschlichen Körper ausdehnen oder plattdrücken (Verbot der „Dum-Dum-Geschosse“) vom 29. Juli 1899,
- das Abkommen über die Lazarettschiffe vom 21. Dezember 1904 und natürlich
- die Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907 (Haager Landkriegsordnung).

Die Präambel der Haager Landkriegsordnung enthält die historische sogenannte „Martens' sche Klausel“, welche lautet:

*„Solange bis ein vollständigeres Kriegsgesetzbuch festgestellt werden kann, halten es die hohen vertragsschließenden Teile für zweckmäßig, festzusetzen, daß in den Fällen, die in den von ihnen angenommenen Bestimmungen nicht vorgesehen sind, die Bevölkerungen und Kriegführenden unter dem Schutz und den herrschenden Grundsätzen des Völkerrechts bleiben, wie sie sich aus den unter gesitteten Staaten geltenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der*

*Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens herausgebildet haben".<sup>1)</sup>*

- 1) Amtliche deutsche Übersetzung des Abs. 9 der Präambel der Haager Landkriegsordnung von 1899, Reichsgesetzblatt 1901, S.423

Friedrich von Martens, russischer Völkerrechtslehrer deutsch-baltischer Herkunft, hat damit vor fast hundert Jahren eine Generalnorm des humanitären Völkerrechts geschaffen. Wesentliche Impulse für die Entstehung dieses Rechts waren von Russland ausgegangen. Auch die Brüsseler Konferenz von 1874 war auf Anregung des Zaren Alexander II. zustande gekommen und die Brüsseler Deklaration vom 27. August 1874, wenngleich sie eine formelle Bestätigung nicht erhielt, war ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Haager Landkriegsordnung.

## 2.3 Standard am Ende des 20. Jahrhunderts

Der rechtliche Standard am Ende des 20. Jahrhunderts ist hoch. Die Fülle der weitreichenden Abkommen ist groß und kann hier nicht dargestellt werden. Die erste Genfer Konvention von 1864 wurde weiterentwickelt, durch weitere Konventionen ergänzt und führte zu den vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 wie folgt:

- I. Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde
- II. Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See
- III. Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen
- IV. Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten

Zu diesen Abkommen sind die beiden Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 hinzugekommen, welche den Schutz der Opfer internationaler Konflikte neu bestätigen und fortentwickeln (Protokoll I) und den Schutz der Opfer ausdehnen auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte (Protokoll II).

Eine besondere Rolle im 20. Jahrhundert hat auch das Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege vom 17. Juni 1925 gespielt.

Erwähnenswert ist auch das auf Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen gestutzte Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können: Das Waffenabkommen vom 10. Oktober 1980 der Vereinten Nationen, welches in drei Protokollen bestimmte Splitterwaffen, Minen, Sprengfallen und Brandwaffen beschränkt oder verbietet.<sup>2)</sup>

- 2) vgl. Darstellung des Abkommens, v. Block-Schlesier, Schriftenreihe Recht des DRK, 1988. Dieses Abkommen versucht der Entwicklung der konventionellen Waffen am Ende dieses Jahrhunderts gerecht zu werden.

Weiterentwicklungen dieses Völkerrechts haben stattgefunden und dauern bis heute an.

Die heutige Rechtslage schützt nicht nur Einzelpersonen im bewaffneten Konflikt, sondern auch die Sanitätsdienste, Krankenhäuser, Krankentransporte und die Einrichtungen des Zivilschutzes. Schutzbestimmungen und Kriegsführungsverbote sind weitreichend.

Zu den wichtigsten Bestimmungen gehören der Schutz des Lebens, der Ehre, der menschlichen Würde, der Schutz vor Hinrichtungen mit oder ohne Gerichtsverfahren, vor Folter, Geiselnahme, Plünderung.

Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige, Kriegsgefangene sind zu schonen, zu bergen und zu pflegen, auch wenn sie Gegner sind. Hilfeleistende Personen wie Ärzte, Sanitäter, Krankenschwestern, Feldgeistliche dürfen nicht angegriffen, bedroht oder behindert werden. Frauen, Kinder, alte Menschen, auch Journalisten, genießen besonderen Schutz.

Angriffe auf Zivilbevölkerung und zivile Objekte sind verboten. Militärische Ziele müssen von zivilen Objekten unterschieden werden. Die Zivilbevölkerung genießt weitreichenden Schutz vor Kriegshandlungen. Eine Reihe von Kampfmitteln und Methoden sind ausdrücklich verboten.

Neben den Vorschriften des humanitären Völkerrechts werden die Menschen zusätzlich auch noch durch Menschenrechtskonventionen geschützt, wie z. B. die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 19. Dezember 1948, die allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und eine Reihe von Menschenrechtspakten und-konventionen.<sup>1)</sup>

Auch die natürliche Umwelt<sup>2)</sup> und die Kulturgüter<sup>3)</sup> der Völker werden vor Waffenwirkungen geschützt. Alles zusammengenommen herrscht heute ein weitreichender, ja fast lückenloser Schutzstandard für Menschen, Tiere und Natur und Kulturgüter im Frieden und im Krieg, den fast die gesamte Staatengemeinschaft formell anerkannt hat.

- 1) vgl. z.B. Menschenrechte, Heggen Dokumentation6, Landeszentrale für Politische Bildung NW 3 vgl. Zusatzprotokoll I, Art. 55, z. B. bei Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht.
- 2) 3. Aufl. 1984 Nr. 1570
- 3) Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, ebd. Nr. 1510 111

## **3. Anspruch, Wirklichkeit und Zweifel**

Wer sich jemals mit der Verbreitung der Kenntnisse von den Genfer Abkommen befaßt hat, wurde auch mit der Auffassung konfrontiert, daß die vielen Vorschriften, die Fortentwicklungen durch diplomatische Konferenzen, die Verbreitung der Kenntnisse in den Armeen und in der Bevölkerung Rechtsverletzungen weder verhindern noch ahnden und Kriegshandlungen nicht vermeiden konnten.

Es mißlang, den Krieg zu ächten; das 20. Jahrhundert mußte die größten internationalen Konflikte der Menschheitsgeschichte und eine kaum zu übersehende Anzahl von Befreiungs- oder Bürgerkriegen erleben. Regiert nicht letztlich nach wie vor das Gesetz des Stärkeren? Haben nicht am Ende immer nur die Besiegten Kriegsverbrechen begangen und sind die Verfechter des humanitären Völkerrechts nicht Romantiker auf verlorenem Posten? Der Autor glaubt, daß es verhängnisvoll wäre, so zu denken und möchte dies nachfolgend begründen:

### ***3.1 Wirkungen der Kodifizierung***

Uneingeschränkt beurteilen zweifelsohne diejenigen Personen das humanitäre Völkerrecht positiv, die als geschützte Personen, Angehörige von Streitkräften oder Zivilbevölkerung, ihr Leben, ihre Versorgung als Verwundete, ihren Schutz als Gefangene, die Achtung ihrer Würde und ihrer elementaren Rechte der Anwendung der Schutzvorschriften der Genfer Abkommen oder anderer Vorschriften verdanken.

Dies ist ein einfaches, nachweisbares und tiefgreifendes Argument! Als ein zentraler Bereich sei der Sanitätsdienst erwähnt. Dieser hat im Einklang mit dem medizinischen Fortschritt seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine Wende herbeigeführt. Im Krimkrieg (1854) starben noch gegen 60% der Verwundeten. Dies hat sich in der Folgezeit verbessert auf einen Anteil von unter 10 %.

Immer wenn besonders grausame Waffen entwickelt und eingesetzt wurden, gelang es, Erfolge zu erzielen im Sinne der heute in Artikel 35 des I. Zusatzprotokolls niedergelegten Grundregeln: Diese verbieten unter anderem „Waffen und Methoden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen“ (Art. 35 Abs. 2 ZP I). Art. 36 verpflichtet die Vertragsparteien zur Prüfung, ob neue Waffen den Völkerrechtsbestimmungen widersprechen könnten. Art. 37 enthält das Verbot der Heimtücke. Nach diesen Grundsätzen war es möglich, die sogenannten „Dum-Dum-Geschosse“ zu ächten, den Krieg mit Giftgas zu verhindern und das oben erwähnte Waffenabkommen der Vereinten Nationen vom 10. Oktober 1980 abzuschließen, welches heute unter anderem auch „Napalm“ verbietet.

Das humanitäre Völkerrecht hatte auch Anteil daran, daß die Großmächte erkennen mußten, daß ihnen die Massenvernichtungsarsenale nichts nutzen würden. Grund war nicht nur das Prinzip der Abschreckung nach dem Satz „wer zuerst schießt, stirbt als Zweiter“. Es war für die modernen Armeen auch erkennbar, daß ihre Massenzerstörungswaffen nicht überwiegend auf militärische Ziele würden begrenzt werden können und der Einsatz einen Verstoß gegen das Kriegsvölkerrecht und damit ein Kriegsverbrechen bedeuten würde. Neben weiteren wichtigen Mechanismen gab es also auch in dieser Hinsicht den Beitrag des humanitären Völkerrechts zu Abrüstung und Frieden.

Schon gegenüber Henri Dunant haben Militärs allerdings die Frage gestellt, ob ein Kriegsvölkerrecht, welches den Krieg „humaner“ macht, nicht die Schwelle, ihn zu führen, herabsetzen würde. Bewaffnung und Verteidigungsbereitschaft sollten doch auch dadurch abschrecken, daß sie den Gegner und sein Land mit Leiden und Vernichtung bedrohen. In der Zeit der atomaren Hochrüstung sind gegenüber dem humanitären Völkerrecht erneut kritische Stimmen in diesem Sinne laut geworden mit dem Hinweis, die „kleinen“ taktischen Atomwaffen seien lediglich in der Absicht gebaut worden, den Atomkrieg „völkerrechtskonform“ führen zu können.

Schließlich gab es die Strömung, der sich auch Ärzte angeschlossen hatten, daß vorbeugender Zivilschutz für den bewaffneten Konflikt nichts anderes als indirekte Kriegsvorbereitung und damit abzulehnen sei.

Diesen Vorhaltungen kann man mit dem Bild begegnen, daß es nicht mehr Brände gibt, weil eine Feuerwehr existiert. Mit den Regeln des humanitären Völkerrechts und dem Einsatz des Internationalen Roten Kreuzes und anderer Hilfsorganisationen im Sinne der Genfer Abkommen ist in den verschiedenen Kriegen manchmal mehr und sehr oft leider zu wenig Erfolg erzielt worden. In unzähligen Fällen, über die es eine unübersehbare Anzahl von Zeugnissen auch in der Literatur gibt, hat die Anwendung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts jedoch Menschenleben gerettet, Waffenstillstände herbeigeführt, Gefangene und Zivilpersonen versorgt und geschützt und Not gelindert.

Wie hätte die Welt ohne die Schutzvorschriften ausgesehen?

### **3.2 Realitäten am Ende des 20. Jahrhunderts**

Immer wieder ist im Laufe des 20. Jahrhunderts die Hoffnung aufgekeimt, mit der Beendigung des letzten Konflikts könne die Menschheit auf alle Zeiten von der Geißel des Krieges befreit werden. Diese Hoffnungen waren entstanden nach den immer größeren Dimensionen der Kriege und der Vorstellung, Kriege könnten insbesondere im Zuge der technologischen Entwicklung unführbar gemacht und schließlich völkerrechtlich endgültig geächtet werden.

Die Ansätze des Völkerbundes nach dem 1. Weltkrieg haben indessen den 2. Weltkrieg nicht verhindern können, die Gründung der Vereinten Nationen nach dem 2. Weltkrieg hat ebenso wenig den Krieg als Geißel der Menschheit eliminiert. Die Zeitschrift „Vereinte Nationen“<sup>1)</sup> veröffentlichte für die 40 Jahre seit Ende des 2. Weltkrieges, also von 1945 bis 1985 die Bilanz, wonach es in dieser

Nachkriegsperiode 150 bewaffnete Konflikte mit ca. 50 Mio. Toten weltweit gegeben hat.

1) Heft 2/1986, S. 88 ff.

Die Zeit danach bis zu unseren Tagen weist den ungebrochenen Trend und völlig neue ungeahnte Ursachen und Folgen von Konflikten aus.

Obwohl inzwischen fast alle zivilisierten Staaten den Zusatzprotokollen zu den vier Genfer Abkommen von 1949, die 1977 auf einer Völkerrechtskonferenz verabschiedet wurden, beigetreten sind und damit weltweit ein weitreichender Schutz im bewaffneten Konflikt, international und innerstaatlich, gewährleistet ist, stehen wir am Ende des 20. Jahrhunderts vor größten Problemen.

Das Internationale Rote Kreuz mußte in Anbetracht der Lage und der Dringlichkeit an die Bürgerkriegsparteien in Bosnien-Herzegowina am 13. August 1992 appellieren, unverzüglich

- a) die von ihnen eingegangene Verpflichtung zur Achtung des humanitären Völkerrechts und insbesondere des III. und IV. Genfer Abkommens zu verwirklichen;
- b) alle Kämpfer im Feld zu unterweisen, damit sie Gefangene, Zivilisten, medizinische Einrichtungen, private und öffentliche Stätten sowie das Zeichen des Roten Kreuzes achten;
- c) auf jegliche Zwangsverlegung und sonstige illegale Praktiken gegenüber der Zivilbevölkerung zu verzichten;
- d) die Haftbedingungen in allen Gewahrsamsorten Bosnien-Herzegowinas entsprechend den Empfehlungen zu verbessern, die das IKRK für die bereits besichtigten unterbreitet hat;
- e) dem IKRK alle Gewahrsamsorte in Bosnien-Herzegowina bekanntzugeben sowie die Namen aller in diesen Lagern festgehaltenen Gefangenen anhand genauer Listen mitzuteilen;
- f) die erforderlichen Maßnahmen in Kraft zu setzen, um die nötigen Sicherheitsbedingungen zu schaffen, damit die Delegierten des IKRK ihre Aufgaben effizient und mit der gebotenen Dringlichkeit erfüllen können.<sup>2)</sup>

1) vgl. oben S. 106.Anm. 1

Sodann gibt das IKRK seiner Hoffnung Ausdruck, daß die Verwirklichung der vorstehenden Empfehlungen durch alle Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina es ihm endlich erlauben wird, allen Konfliktopfern gemäß seinem Mandat Schutz und Hilfe zu bringen.

Dieser Appell des IKRK ist ein Beispiel für viele Appelle der letzten Jahre. Am 10. Dezember 1991 veröffentlichte das IKRK unter dem Titel „Achtung des humanitären Völkerrechts: Reflektionen des IKRK über fünf Jahre Tätigkeit (1987-1991)“ einen eindrucksvollen Bericht seines Präsidenten Cornelio Sommaruga. Auf die erfolgreichen Anstrengungen zur Wiederherstellung des Friedens in Namibia, Angola, Kambodscha, El Salvador, der Westsahara und Afghanistan wird in diesem Bericht hingewiesen. Der Bericht erwähnt auch, daß der Verlauf der militärischen Operationen der Menschheit ins Bewußtsein brachte, wie verheerend sich ein Krieg auf die natürliche Umwelt auswirken kann. Der Begriff des „Umweltkrieges“ hat danach Eingang in die Literatur gefunden.<sup>1)</sup>

1) vgl. dazu z.B. verschiedene Beiträge in „Humanitäres Völkerrecht“, IFHV, Ruhr Universität Bochum, Jahrgang 1991

Am Ende des 20. Jahrhunderts stellt sich für die Menschen in den Industriestaaten der ehemaligen Militärblöcke heraus, wie unverantwortlich einseitig, politisch und ideologisch motiviert die Diskussion über die Bedrohung durch atomare Massenvernichtungswaffen jahrelang geführt wurde. Diese Diskussion hat von den akuten Katastrophen abgelenkt und den Blick auf die Produktion,



Nutzung, Weiterentwicklung konventioneller Waffen verstellt. Hier sei nur das Beispiel der wahllosen Verlegung von Minen in Ländern wie Afghanistan, Angola, Mozambique, Kambodscha und Somalia genannt. Ausgedehnte landwirtschaftlich nutzbare Landstriche sind dadurch unfruchtbar gemacht und Hunderttausende von Zivilisten, darunter eine große Anzahl von Kindern, getötet oder verstümmelt worden. Daß solche Maßnahmen Kriegsverbrechen waren und sind, – um nur diese Beispiele zu nennen – findet keineswegs die nötige Beachtung in der Weltöffentlichkeit.

Einer im Mai 1992 veröffentlichten Schrift über Angola<sup>2)</sup> ist zu entnehmen, daß dieser Krieg allein mindestens 500 000 Tote sowie hunderttausende kriegsversehrte Soldaten und Zivilisten gefordert hat. Obwohl Angola am 20. September 1984 sowohl den Genfer Abkommen wie dem Zusatzprotokoll I beigetreten ist, hat dieses Recht dort offenkundig nahezu keine Anwendung gefunden.

2) „Angola, Freies Land“, Stiftung Hilfe in Not e.V. Bonn, Mai 1992

Da es sich bei diesem Bürgerkrieg um einen der sogenannten „Stellvertreterkriege“ der ehemaligen Militärblöcke handelte, ist sehr zu beklagen, daß in dieser Hinsicht von den angeblich zivilisierten Staaten, die sich in den diplomatischen Konferenzen als die Protagonisten des humanitären Völkerrechts darstellten, ein besonderer Einfluss insoweit nicht ausgeübt wurde.

Die Vorbildfunktion Europas oder Amerikas gegenüber Ländern der Dritten Welt ist also in Frage zu stellen. Die erwähnte Schrift über Angola, „gewidmet dem Kampf des angolanischen Volkes für Freiheit und Demokratie“, erwähnt auch das humanitäre Völkerrecht mit keinem Wort, während es zugleich die furchtbaren Leiden des angolanischen Volkes eindrucksvoll darstellt.

Am Ende des 20. Jahrhunderts jedenfalls müssen das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Vereinten Nationen berichten, daß sie mehr als je zuvor in der Geschichte an Schauplätzen bewaffneter Konflikte in der Welt präsent sein müssen.

Der generelle Schutz der Zivilbevölkerung, der Schutz einzelner Zivilisten gegen Kriegshandlungen, die Situation der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten, der Anspruch der Opfer auf Schutz und Hilfe, die eingesetzten Kampfmittel und Methoden sind ein aktuelles und permanentes Anliegen.

Hinzu kommt, daß auch die Euphorie der sogenannten Friedensforschung bedauerliche Dämpfer erfahren mußte. Die wissenschaftliche Prognosefähigkeit für neue Konfliktursachen erscheint begrenzt und Kriegsverhütungsmechanismen versagen angesichts von Konfliktursachen, die infolge unvorhergesehener wirtschaftlicher Entwicklungen und politischer Umwälzungen kurzfristig entstehen. Am Ende des 20. Jahrhunderts stehen wir vor der Erkenntnis, daß keine Region der Erde dauerhaft vor bewaffneten Auseinandersetzungen geschützt ist, weder vor inneren Unruhen und Bürgerkriegen noch vor Angriffen von außen.

Moderne Konfliktursachen und – formen wie Drogen, Überbevölkerung, Flüchtlingsbewegungen, ökologische Katastrophen oder Wirtschaftskrisen können eine noch so sorgfältig konstruierte Friedensordnung schnell außer Kraft setzen.

Alte Konfliktursachen, wie das Selbstbestimmungsbestreben und die territorialen Ansprüche ethnischer Gruppen, religiöse Auseinandersetzungen, sind mit der Beendigung des Ost–West–Konflikts an Dutzenden Stellen der Erde wiederentstanden oder ins Blickfeld gerückt.

Aber nicht nur im bewaffneten Konflikt, sondern auch dort, wo per Definition Frieden herrscht, ist eine Tendenz zur Verrohung und die Nichtbeachtung elementarer Menschenrechte zunehmend feststellbar. Der Jahresbericht von „Amnesty International“, erschienen im August 1992 für den Zeitraum 1991, führt hierzu den erschütternden Nachweis.<sup>1)</sup>

1) Amnesty International, Jahresbericht, Frankfurt/M. August 1992

Ist es demzufolge eine Illusion, dem humanitären Völkerrecht Chancen zur Verbesserung unserer Zukunft einzuräumen?

### **3.3 Humanitäres Völkerrecht als Illusion?**

Niemand käme auf die Idee, das Zivilrecht oder das Strafgesetzbuch eines Rechtsstaats deswegen für nutzlos und überflüssig zu halten, weil die Gerichte immer wieder gezwungen sind, den Rechtsverletzungen durch Urteile oder Verhängung von Strafen zu begegnen.

Wenn das humanitäre Völkerrecht heute vielfach missachtet wird, spricht das ebenfalls nicht gegen die Berechtigung und Qualität seines Inhalts.

Nicht die Rechtssätze, mit denen das Zusammenleben der Menschen und Völker, die Menschenwürde und der Frieden geschützt werden sollen, sondern die Vorstellungen von der Perfektion der Systeme erweisen sich als Illusionen der Menschen.

Von Henry Dunant wissen wir, daß er sich bis an sein Lebensende mit den Lehren der Religionen und der Staats- und Rechtsphilosophen befaßt hat.<sup>2)</sup>

2) vgl. z.B. Heudtlass, „Jean Henry Dunant“, in: Essay über das Rote Kreuz, Bonn, 1980

Er litt, wie auch wir heute, unter der Erkenntnis, daß Friedenssehnsucht nicht identisch ist mit der Gewissheit, daß es keine bewaffneten Konflikte mehr geben kann. Realistisches Denken ist notwendig, Illusionen führen dazu, daß wir uns auf die konkreten praktischen Schritte der Hilfe für den Nächsten nicht besinnen, sowohl im Umgang von Mensch zu Mensch wie in der Gesellschaft und zwischen Staaten. Selten haben die „Ismen“ durch die Versuche, endgültige Weltordnungen zu schaffen, soviel Unheil gebracht, wie Imperialismus, Faschismus und Kommunismus in der jüngsten Geschichte.

These des Kommunismus war es, daß durch sein Menschenbild und sein System Humanität und Frieden verwirklicht würden. Das **Motto des Internationalen Roten Kreuzes** „per humanitatem ad pacem“ (durch Menschlichkeit zum Frieden) wurde jahrzehntelang von der sozialistischen Doktrin in der Weise okkupiert, daß behauptet wurde, Sozialismus sei die Menschlichkeit schlechthin und führe daher zum Frieden. Die Idee des Pazifismus hat verwandte Züge.

Die Grundsätze „inter arma caritas“ (Barmherzigkeit zwischen den Waffen) und „perhumanitatem ad pacem“ (durch Menschlichkeit zum Frieden) sind demgegenüber keine Illusionen, sondern zeitlose Forderungen. Die Instrumente zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts müssen jedoch verbessert werden.

Problem am Ende des 20. Jahrhunderts ist, daß das Gewissen der Menschen und ihrer Regierungen in Bezug auf das humanitäre Völkerrecht abzusinken droht. Symptome dafür sind die Formen von Terrorismus und internationaler Kriminalität, die mit dem wirtschaftlichen Gefälle zwischen Staaten begründet wird, die Zahl der bewaffneten Konflikte mit scheinbar unerschöpflichen Waffenarsenalen, bis hin zu den Molotowcocktails durch die Fensterscheiben auf wehrlose Asylbewerber im Deutschland des Jahres 1992. Diese Entwicklung erzeugt in den Medien und der Öffentlichkeit in vielen Ländern nicht die nötige Reaktion, um die Verbindung solchen Tuns mit Humanität und Menschlichkeit aufzuzeigen.

## **4 Was ist zu tun, wer ist gefordert?**

Aus dem innerstaatlichen Strafrecht wissen wir, daß ihm eine von den Menschen verstandene und gewollte Werteordnung zugrunde liegen muß. Delikte werden zu „Kavaliersdelikten“, wenn das

allgemeine Unrechtsbewusstsein fehlt. Wir beobachten nicht nur in Deutschland alarmierende Veränderungen hinsichtlich der Rechtsgüter Eigentum und körperliche Unversehrtheit bereits auf den Schulhöfen.

Die Werteskala unseres Grundrechtskatalogs entspricht den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht. Die Achtung der Würde des Anderen, seine Unversehrtheit, der Schutz der Schwachen, der Gedanke der Hilfeleistung für Opfer, das Verbot des Übermaßes und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel innerhalb und außerhalb bewaffneter Konflikte können Menschen aber nicht nur durch völkerrechtliche Verträge nahegebracht werden. Das Verhalten des einzelnen Menschen wird davon geprägt, was er von Kindesbeinen an gelernt hat und was ihm vorgelebt wurde.

Aus diesem Grunde würde es für die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts schädlich sein, wenn eine Kluft zwischen den hohen Anforderungen geschriebener Texte und dem Rechtsbewußtsein der Menschen, die sie anwenden sollen, entsteht. Unteilbar gehören Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts und die Erziehung zur Verinnerlichung seiner Werte daher zusammen.

#### **4.1 Keine Alternative zur Fortentwicklung**

Die Frage, welche Mittel zur Durchsetzung der Einhaltung der Regeln des humanitären Völkerrechts vorhanden sind, wird seit Existenz dieses Rechts immer wieder gestellt. Völkerrechtler mußten immer wieder darauf hinweisen, daß die Völkergemeinschaft über einen Mechanismus, wie er innerstaatlich durch Polizei und Gerichte besteht, nicht verfügt. Auf das Prinzip der Gegenseitigkeit, als ein gewisser Ersatzmechanismus, wurde hingewiesen. Dieses hat die Einhaltung der Bestimmungen sicherlich häufig und nachhaltig herbeigeführt (Beispiel: eine Partei behandelt die gegnerischen Kriegsgefangenen vorschriftsmäßig, damit der Gegner ein gleiches tut).

Seit einigen Jahren wird jedoch der Ruf nach Vervollständigung der Anwendungsmechanismen des humanitären Völkerrechts immer lauter. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist, daß mit Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls die Bildung einer internationalen Ermittlungskommission vorgesehen ist. Nachdem mit dem 25. Juni 1991 zwanzig Vertragsstaaten die Zuständigkeit dieser Kommission anerkannt hatten, ist eine solche Kommission ermächtigt, alle schweren Verletzungen der Bestimmungen zu untersuchen und durch ihre Berichte die strenge Anwendung zu fördern. Die Zuständigkeit dieser Kommission ist aber längst nicht von allen Staaten anerkannt.

Schließlich sieht Artikel 89 des I. Zusatzprotokolls vor, daß bei erheblichen Verstößen gegen die Abkommen die Vertragsparteien sowohl gemeinsam als auch einzeln, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und im Einklang mit ihrer Charta tätig werden. '

Besondere Erfolge – dies zeigt der Jugoslawien-Konflikt – sind jedoch bisher auf diesem Weg nicht erzielt worden. Die Achtung der Genfer Abkommen stößt weiterhin, wie dargelegt wurde, auf zahlreiche Schwierigkeiten.

Es drängt sich die Frage auf, wie sich erreichen läßt, daß die Gesamtheit der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen ihrer Mitverantwortung für die Einhaltung des Rechts rigoros und effizient nachkommt.

In zweierlei Hinsicht erscheinen zumindest Verbesserungen möglich: Da es einen internationalen Gerichtshof für die Verfolgung kriegsvölkerrechtlicher Delikte in Zeiten bewaffneter Konflikte nicht gibt, ist die Strafverfolgung wegen der Verstöße gegen die humanitären Abkommen demzufolge Sache der einzelnen Vertragsparteien. Ziel muß es also zum einen sein, darauf hinzuwirken, daß internationale Beobachter uneingeschränkt Gerichtsverfahren überwachen können, sowohl solche

wegen der Verstöße gegen das Völkerrecht, wie auch solche zur Durchsetzung des Schutzes von Personen nach den Vorschriften.<sup>1)</sup>

- 1) Siehe dazu Artikel von Gasser, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Mai-Juni 1992, S. 138ff., "Gewährleistung eines ordentlichen Gerichtsverfahrens in Zeiten bewaffneter Konflikte"

Die andere Zielrichtung betrifft die Frage der "Einmischung". Die politische Einmischung, die sich aus der gemeinschaftlichen Verantwortung der Staaten auf humanitärem Gebiet ableitet, muß in konzentrierter Aktion von Recht, Diplomatie und Aktion, nach den Bedürfnissen der Opfer und in Zusammenarbeit von IKRK und Vereinten Nationen humanitär und erforderlichenfalls auch militärisch möglich sein.

Die Hilflosigkeit der europäischen Staaten, des Internationalen Roten Kreuzes und der Vereinten Nationen angesichts der barbarischen Verhältnisse in Bosnien-Herzegowina unterstreichen die Notwendigkeit der Weiterentwicklung in diese Richtung. Dem Rückfall unserer Zivilisation in Zustände des Dreißigjährigen Krieges kann nicht tatenlos zugesehen werden. Eine weitere Dimension kommt jedoch wie nachfolgend dargelegt untrennbar hinzu: Die Verbreitung und Verinnerlichung der Wertevorstellungen. Dies ist die pädagogische Dimension der Frage.

## 4.2 Die pädagogische Dimension

Das II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 findet gemäß seinem Artikel 1 Anwendung auf alle bewaffneten Konflikte, die in den übrigen Vorschriften nicht erlaßt sind und die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden. Absatz 2 dieses Artikels formuliert die Abgrenzung zu inneren Unruhen und Spannungen und definiert sie als Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und ähnliche Handlungen. Diese sollen nicht als bewaffnete Konflikte gelten. Die Formulierungen zeigen bereits, daß es Abgrenzungsbedarf nach Ansicht der Vertragsparteien gibt, und daß es in den Fällen von Terrorismus, wie z. B. in Nordirland oder im Baskenland oder bei Tumulten zwischen Gewalttätern und Polizei, nicht zur Anwendung internationalen Rechts kommen soll. Es ist uns noch in Erinnerung, daß Angehörige der Terroristenvereinigung der siebziger Jahre vor Gericht den Status von Kriegsgefangenen für sich reklamierten.

Zugleich wird deutlich, daß bewaffnete Konflikte auch zwischen Kombattanten ausgetragen werden, die nicht in einer regulären Armee ausgebildet sind. Sie haben infolgedessen nicht die Kenntnisse vom humanitären Völkerrecht in ihrer soldatischen Ausbildung gelernt und ihre Vorstellungen sind schlicht davon abhängig, was im Elternhaus, Schule, Berufsausbildung, Universität, also in der „Gesellschaft“, jemals vermittelt worden ist.

Zur Verbreitung der Kenntnisse von den Genfer Abkommen hat sich die Bundesrepublik Deutschland als Signatarstaat vertraglich verpflichtet. Alle vier Genfer Abkommen enthalten Artikel, deren Wortlaut nahezu identisch ist mit Artikel 83 des I. Zusatzprotokolls, welcher lautet:

### Verbreitung

- (1) *Die hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in Friedenszeiten wie in Zeiten eines bewaffneten Konflikts die Abkommen und dieses Protokoll in ihren Ländern soweit wie möglich zu verbreiten, insbesondere ihr Studium in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen und die Zivilbevölkerung zu ihrem Studium anzuregen, so daß diese Übereinkünfte den Streitkräften und der Zivilbevölkerung bekannt werden.*
- (2) *Die militärischen oder zivilen Dienststellen, die in Zeiten eines bewaffneten Konflikts Verantwortlichkeiten bei der Anwendung der Abkommen und dieses Protokolls zu*

*übernehmen haben, müssen mit ihrem Wortlaut voll und ganz vertraut sein."*

Die Bundesregierung erfüllt diese Verpflichtung allenfalls dem Wortlaut, nicht dem Sinn und Zweck nach. Die Verbreitungsarbeit ist zwar vergleichsweise vorbildlich in den Streitkräften, daneben spielt sie eine untergeordnete Rolle im Zivilschutz.

Aufgrund der Kulturhoheit der Länder ist es der Bundesregierung jedoch offensichtlich nicht möglich, die Verbreitungsarbeit auch in den Schulen stattfinden zu lassen. Zwar gibt es in einigen Bundesländern Ansätze, die Bemühungen liegen jedoch unter dem Standard Österreichs, wo durch Erlass das humanitäre Völkerrecht in die Lehrpläne der Schulen eingebracht wurde.<sup>1)</sup>

- 1) Erlass des österreichischen Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport vom 10. Mai 1985

1991 veröffentlichte der Bundesminister des Innern den Text der Zusatzprotokolle nach deren Ratifizierung und bemerkte im Geleitwort, daß er damit seine Verbreitungspflicht erfülle.<sup>2)</sup>

- 2) Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten, Bundesminister des Innern, Bonn 1991, S. 3

Eine nennenswerte Verbreitungsarbeit durch Bund, Länder und Gemeinden findet jedoch – nach Auffassung des Autors – im übrigen nicht statt, vielmehr ist sie im wesentlichen dem Deutschen Roten Kreuz überlassen. Dessen Anstrengungen zur Verbreitung der Kenntnisse vom humanitären Völkerrecht, insbesondere in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum, sind allerdings weltweit unübertroffen.

Die Verbreitungsarbeit des Roten Kreuzes sowie der Johanniter und Malteser, die ebenfalls von der Bundesregierung die Anerkennung als Hilfsgesellschaften im Sinne des Artikels 26 des I. Genfer Abkommens durch die Bundesregierung erhalten haben, wird von der Bundesregierung nicht unterstützt. Es gibt hierfür keinen Haushaltstitel.

Obligatorischer Gegenstand ist das humanitäre Völkerrecht bis heute weder in den Curricula deutscher Schulen noch in irgendeinem Fachhochschul- oder Universitätsstudiengang. Lediglich in die Referendarausbildung der Juristen hat die Unterweisung inzwischen in einigen Bundesländern Eingang gefunden.

Daß die Kenntnisse vom humanitären Völkerrecht seit Ende des 2. Weltkriegs in Deutschland ständig gesunken und inzwischen auf einem Tiefpunkt angelangt sind, wurde durch Umfragen<sup>1)</sup> bestätigt und wird wohl nicht bestritten.

- 1) vgl. z.B. Infratest-Untersuchung vom Januar 1988

Bemühungen der Bundesregierung, dieser Tendenz entgegenzuwirken, sind nicht bekannt.

Ob die Unkenntnis auch mit ein Grund dafür ist, daß sich gegen die barbarischen Zustände im Konflikt der Völker in Jugoslawien ein nennenswerter Protest nicht rührte, mag dahingestellt bleiben. Als ein Phänomen muß jedoch betrachtet werden, daß angesichts dieses geographisch greifbaren und in seinen Auswirkungen täglich spürbaren bewaffneten Konflikts, der bereits über 500 000 Flüchtlinge hervorgebracht hat, Massenproteste wie beim Golfkrieg („Kein Blut für Öl“) oder bei der seinerzeitigen sogenannten Nachrüstungsdebatte nicht stattgefunden haben.<sup>2)</sup>

- 2) bis September 1992 (Redaktionsschluss dieses Artikels)

Die Presse berichtet zwar über die Leiden der Zivilbevölkerung, besonders auch über Übergriffe auf Journalisten, stellt aber in aller Regel keinerlei Verbindung zum humanitären Völkerrecht her. Dies erfolgt mit Sicherheit aus Mangel an Kenntnissen, einschließlich der Kenntnis des Schutzes, den gerade auch Journalisten durch die Spezialvorschrift des Artikels 79 des I. Zusatzprotokolls genießen.



Es erscheint fast als eine Ironie, daß die ehemalige sozialistische Republik Jugoslawien zu den ersten Signatarstaaten der beiden Zusatzprotokolle (11. Juni 1979) gehörte. Auch bei anderen frühen Signatarstaaten der Zusatzprotokolle ist das Auseinanderklaffen zwischen den Erklärungen der Staaten und dem Bewusstseinsstand ihrer jeweiligen Bevölkerung auffallend.

Die pädagogische Dimension; der erzieherische Auftrag gehören also verstärkt in unseren Blick!

### **4.3 Der gesellschaftspolitische Auftrag**

Die Bundesrepublik Deutschland muß sich an der Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts maßgeblich beteiligen und die Verbreitungsarbeit im Inland verstärken.

Die Beendigung des Ost–West–Konflikts hat zunächst zu mancher Euphorie verleitet. Schlussfolgerungen aus der veränderten „Bedrohungslage“ wurden nicht nur bezüglich der Verminderung der Streitkräfte gezogen, sondern auch auf den Bevölkerungsschutz generell übertragen. Bevölkerungsschutz muß jedoch als eine zeitlose, von der jeweiligen außenpolitischen Lage unabhängige gesellschaftliche Aufgabe angesehen werden. Der Standard des Bevölkerungsschutzes ist ebenso wie die Einstellung einer Gesellschaft zu ihren Alten, Schwachen, Kindern und Kranken Indikator für den inneren Zustand. Die Bundesrepublik Deutschland, auch und erst recht die wiedervereinigte, muß ihren Standard auch an ihren Möglichkeiten – denen eines der wohlhabendsten Ländern der Erde – messen lassen.

Spätestens mit dem Aufflammen der Konflikte seit dem Zusammenbruch des Sozialismus und den indirekten Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland sollte das Bewußtsein für den Bevölkerungsschutz wieder entstehen. Der Oberbürgermeister einer deutschen Großstadt warnte im August 1992 vor einem „Aufstand“ im Zusammenhang mit der Ausländerproblematik.<sup>1)</sup> Das IKRK meldet, daß es nicht mehr zwei Delegierte in Europa stationiert hat – wie über Jahrzehnte –, sondern inzwischen 200!

1) vgl. OB München im „Spiegel“ 37/92

Es ist Zeit zur Bestandsaufnahme in einem verdrängten, vernachlässigten, ganz normalen Vorsorgebereich unseres hoffentlich normalen Landes.

In gleichem Maße wie es notwendig erscheint, den Stellenwert des Zivilschutzes wieder zu verdeutlichen, sind die Vorschriften des humanitären Völkerrechts, des Haager und Genfer Rechts, in Erinnerung zu rufen! Zivilschutz erfordert nämlich eine Spezialausbildung für Aufgaben, die im Katastrophenschutz nicht vorkommen. In der Katastrophe, hervorgerufen durch die Natur oder den technischen Großunfall, muß sich der Mensch nicht gegen Angriffe anderer Menschen schützen. In der Katastrophe gibt es nicht das Bestreben von Parteien, sich gegenseitig mit Waffen zu vernichten. Die Regeln des Völkerrechts, die sich gegen das Übermaß, die Grausamkeit, die Perfidie, die Repressalie von Menschen gegenüber Menschen richten, werden in der Katastrophe im Frieden nicht benötigt. Der Grundsatz, daß auch der verwundete oder gefangene Gegner ein zu schützendes Opfer ist, spielt ebenfalls im Katastrophenschutz keine Rolle. Es erfordert auch Kenntnisse, die Rechte und Pflichten von Kombattanten und Nicht–Kombattanten zu unterscheiden, komplizierte Vorschriften und Verfahren anzuwenden und insbesondere sich ständig in Grenzsituationen des Wertesystems des humanitären Völkerrechts bewußt zu sein!

Auf dies alles muß hingewirkt werden in Schulen, Universitäten, bei Polizei, Armee, Hilfsorganisationen und sonstigen Einrichtungen, die einen Beitrag leisten könnten. Es ist durchaus in den Konsequenzen nicht gleich zu beurteilen, ob in Deutschland ein Kessel explodiert oder ob die gleiche Wirkung durch eine von Menschen abgefeuerte Rakete oder Granate eintritt.

Niemand auch käme auf die Idee, gleich zu beurteilen, ob in Deutschland jährlich 10.000 Menschen



den tragischen nicht gewollten Verkehrsunfalltod sterben oder ob der Tod in diesem Umfang bewußt und gewollt mit Waffen herbeigeführt wird. Setzen wir also auch nicht Katastrophe und bewaffnetem Konflikt gleich, nur weil das gleiche Einsatzfahrzeug benutzt werden kann!

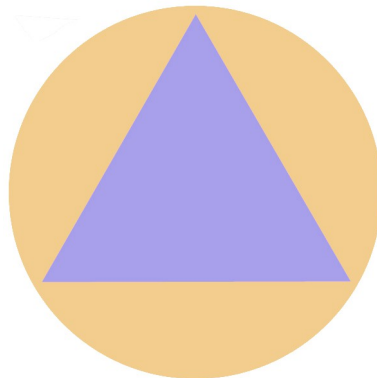
## **5. Schlußbemerkung**

Die Überschrift dieses Artikels bezeichnet das humanitäre Völkerrecht als „Maßstab unserer Zivilisation“.

Technische Möglichkeiten zum Schutz von Menschen sind nützlich und oft unersetzlich. Die Basis allen Handelns ist und bleibt jedoch die Wertevorstellung des Einzelnen, die Achtung von ethischen, christlichen oder humanitären Überzeugungen und Regeln, wie sie durch das Völkerrecht seit über hundert Jahren verkörpert werden.

Wenn es im Europa des Jahres 1992 z. B. möglich ist, daß Frauen und Kinder, die nach Lebensmitteln anstehen, von bewaffneten Kräften direkt beschossen werden<sup>2)</sup>, so ist dies ein Indiz dafür, daß humanitäre Grundprinzipien nicht verinnerlicht sind und daß unsere im Kern bedrohte Zivilisation verstärkt geschützt werden muß.

- 2) Der Autor nahm Ende August 1992 an einem Hilfsflug nach Sarajevo teil.



## **KARL JOSEF PARTSCH – Regeln des Humanitären Völkerrechts in nicht internationalen bewaffneten Konflikten – Umfang und Grenzen**

Bonn/Ingelheim

Als die Staatengemeinschaft sich in den siebziger Jahren anschickte, das in bewaffneten Konflikten anwendbare Humanitäre Völkerrecht erneut zu bestätigen und weiter zu entwickeln, verfolgte sie das Ziel, möglichst viele, tatsächlich vorkommende Sachverhalte zu erfassen, in denen Menschen zu Opfern der Gewaltanwendung werden. Wie schon in den vorausgehenden Darstellungen erwähnt wurde, beschränkte sie sich nicht darauf, lediglich die Gewaltanwendung zwischen Staaten zu erfassen, die früher als „Krieg“ bezeichnet wurde, sondern ging darüber hinaus. Da nach dem Zweiten Weltkrieg mehr Menschen in gewaltsamen Auseinandersetzungen innerhalb von Staaten getötet oder verletzt wurden als in zwischenstaatlichen Konflikten, konnte dieses Problem nicht vernachlässigt werden.

Schon früher war dieses Problem beachtet worden, ohne jedoch befriedigende Lösungen zu erreichen. In den vier Genfer Konventionen von 1949 war es mit bedeutenden Schwierigkeiten gelungen, den Opfern solcher innerstaatlicher Konflikte in einem gemeinsamen Artikel 3 einen gewissen Mindestschutz zu gewähren, der jedoch nicht ausreichend erschien. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz verfolgte daher die Idee, diese als zu schwach empfundene Regelung durch eine neue, im humanitären Interesse sehr viel weitergehende zu ersetzen, was allerdings auf der Diplomatischen Konferenz von 1974-1977 nicht in vollem Umfang gelang. Sein Entwurf wurde schon in den Kommissionen erheblich verdünnt und erfuhr dann in der Endphase der Konferenz eine grausame Verstümmelung, um angesichts der heftigen Kritik vor allem aus den Ländern der Dritten Welt überhaupt zu einem Beschluss zu gelangen. Mit dieser Entstehungsgeschichte ist das „Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer nicht internationaler Konflikte“ – kurz „Protokoll II“ genannt – belastet, auf das nun in erster Linie einzugehen sein wird.

### **I.**

Zunächst ist zu ermitteln, was als „nicht internationaler bewaffneter Konflikt“ zu verstehen ist: Dieser künstlich wirkende Ausdruck sagt seinem Wortlaut nach nur aus, daß es sich um einen bewaffneten Konflikt handelt, der zwischen militärisch organisierten Streitkräften – also nicht nur von Ordnungshütern wie der Polizei – ausgetragen wird. Der Konflikt weist sodann keinen internationalen oder zwischenstaatlichen Charakter auf. Zwar steht auf der einen Seite ein Staat (oder auch mehrere Staaten), auf der anderen Seite aber kein Völkerrechtssubjekt, sondern Aufständische, Rebellen. Es kann sein, daß diese die Unterstützung eines ausländischen Staates finden und folglich der Aufstand einen internationalen Konflikt auslöst. Aber auch Aufstände können internationale Konflikte auslösen. Dann sind die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten nach den dafür geltenden Regeln zu beurteilen; die Beziehungen zwischen den Rebellen und dem von ihnen bekämpften Staat unterliegen den Regeln des nicht internationalen Konfliktes.

Konturen gewinnt der Ausdruck „nicht internationaler bewaffneter Konflikt“ erst, wenn geklärt ist, was gegenwärtig als „internationaler bewaffneter Konflikt“! verstanden wird. Denn diesem Begriff ist ein Sinn gegeben worden, den die Bezeichnung nicht ohne weiteres erkennen lässt. Das früher übliche Begriffspaar "Krieg" oder "Bürgerkrieg" hilft jetzt nicht mehr weiter.

1. Bis zur Neufassung der Genfer Konventionen über den Schutz der Kriegsoffer im Jahre 1949: wurde davon ausgegangen, der "Krieg" sei eindeutig zu definieren, obwohl es auch

schon früher vorkam, daß Staaten gegen andere Staaten Gewalt anwandten, ohne deswegen formell in den Kriegszustand überzuwechseln. Die militärische Repressalie ist dafür nur ein Beispiel. Andererseits konnte ein "Kriegszustand" dadurch ausgelöst werden, daß ein in einem Aufstand angegriffener Staat unter gewissen Voraussetzungen die Aufständischen als Kriegführende anerkannten. Dann war "Kriegsrecht" anzuwenden - allerdings nicht die Genfer Konventionen, solange die Aufständischen sich ihnen nicht unterworfen hatten.

2. Bei der Revision von 1949 wurde der Anwendungsbereich der Genfer Konventionen vom Kriegsbegriff gelöst. Neben den "erklärten Krieg" trat auch der Fall eines "anderen bewaffneten Konfliktes, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht" ohne Rücksicht darauf, ob alle beteiligten Parteien einen' Kriegszustand anerkannten. Einbezogen wurde außer einer militärischen Gewaltanwendung ohne Kriegscharakter auch eine widerstandslos hingenommene Besetzung des Gebietes einer Vertragspartei (Art. 2 Abs. 1. und 2) wie 1940 durch Dänemark. Der Ausdruck "bewaffneter Konflikt" tritt damit an die Stelle von "Krieg". Es wurde auch nicht mehr verlangt, alle am Konflikt beteiligten Staaten müssten Vertragsparteien sein (Art. 2 Abs. 3).
3. Das erste Zusatzprotokoll hat den für seine Anwendung maßgebenden Begriff des internationalen bewaffneten Konflikts noch erweitert. Bewaffnete Auseinandersetzungen mit Befreiungsbewegungen gegen Kolonialherrschaft, fremde Besetzung und rassistische Regime hat es in seinen Anwendungsbereich einbezogen und unter seinen starken Schutz gestellt. Voraussetzung ist, daß diese Befreiungsbewegungen sich auch den Verpflichtungen unter den vier Konventionen und Protokoll I unterwerfen (Art. 96 Abs. 3). So scheidet also ein weiterer Sachverhalt aus dem Bereich aus, der als nicht internationaler Konflikt zu regeln wäre. Diese Entscheidung war auf der Diplomatischen Konferenz heftig umstritten und hat einige Staaten dazu veranlasst, Protokoll I nicht zu ratifizieren.

## II.

Unterhalb des Anwendungsbereichs des internationalen bewaffneten Konfliktes liegen also drei Situationen, die unterschiedlichen Rechtsregeln unterworfen sind: dem Protokoll II, dem gemeinsamen Art. 3 der Konventionen und dem internationalen Menschenrechtsschutz.

1. Im Vordergrund steht hier Protokoll II, das nur einen Ausschnitt aus der Gesamtheit dieser Situationen erläßt, nämlich den großen 'oder intensiven Bürgerkrieg vom Typ des spanischen von 1936 bis 1939. Anwendbar ist Protokoll II nur auf Konflikte im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates zwischen deren Streitkräften auf der einen Seite und auf der anderen Seite abtrünnigen Streitkräften oder „anderen organisierten bewaffneten Gruppen“. Die Gegner der offiziellen Streitkräfte müssen drei Voraussetzungen erfüllen, nämlich daß sie:
  - unter einer verantwortlichen Führung stehen;
  - eine solche Kontrolle über einen Teil des Staatsgebietes ausüben, daß sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen; und das Protokoll anzuwenden vermögen.

Diese Bedingungen galten auch früher fast ebenso für die Anerkennung von Rebellen als Kriegführende und die Inkraftsetzung von Kriegsrecht; sie sind also nicht ganz neu.

Diese hohe Anwendungsschwelle trägt den Bedenken vor allem von Delegationen aus Lateinamerika Rechnung und läßt es wenig wahrscheinlich erscheinen, daß dieses Protokoll häufig anzuwenden sein wird, wie einige Skeptiker meinen. Es ist auch nicht

## II.

auszuschließen, daß ein Vertragsstaat im Falle eines Aufstandes leugnen wird, daß die Rebellen die drei Voraussetzungen erfüllen, insbesondere daß sie organisatorisch in der Lage sind, die Verpflichtungen aus dem Protokoll zu erfüllen. Auf einzelne Regelungen ist später einzugehen.

2. Liegen die drei besonderen Voraussetzungen nicht vor, um Protokoll II anzuwenden, sind dennoch die Mindestregeln des gemeinsamen Artikels 3 der vier Konventionen anzuwenden. Sie sprechen nur von einem bewaffneten Konflikt auf dem Gebiet eines der Vertragsstaaten, „der keinen internationalen Charakter hat“ (Einleitungssatz), ohne diesen näher zu umschreiben und besondere Bedingungen zu fordern. Die Absicht des IKRK wurde schon erwähnt, den gemeinsamen Art. 3 durch das Protokoll II abzulösen. Daß dies nicht gelang, kommt im Text selbst zum Ausdruck. Der Art. 3 soll durch Protokoll II zwar weiterentwickelt und ergänzt werden, was aber nicht bedeuten soll, daß die bestehenden Voraussetzungen für seine Anwendung geändert werden (Art. 1 Abs.1 S.1). Er ist also auf bewaffnete Konflikte einer niederen Intensität oder auch in einem Anfangsstadium weiterhin anwendbar, bevor die Aufständischen die geforderten Erfolge erreicht haben. Zu fordern ist jedoch, daß sie den Charakter von bewaffneten Konflikten haben.

Der gemeinsame Art. 3 der Konventionen von 1949 hat folgenden Wortlaut:

„Im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat und auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht, ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, mindestens die folgenden Bestimmungen anzuwenden:

Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Mitglieder der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeine andere Ursache außer Kampf gesetzt sind, werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt, ohne jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung.

Zu diesem Zwecke sind und bleiben in Bezug auf die oben erwähnten Personen jederzeit und überall verboten

1. a) Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung;
2. b) das Festnehmen von Geiseln;
3. c) Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung;
4. d) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet

Die Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen werden geborgen und gepflegt. Eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, kann den am Konflikt beteiligten Parteien ihre Dienste anbieten.

Die am Konflikt beteiligten Parteien werden sich andererseits bemühen, durch Sondervereinbarungen auch die anderen Bestimmungen des vorliegenden Abkommens ganz oder teilweise in Kraft zu setzen.

Die Anwendung der vorstehenden Bestimmungen hat auf die Rechtsstellung der am Konflikt beteiligten Parteien keinen Einfluss.

3. Dieses letzte Erfordernis führt zu der Gruppe von lediglich bürgerkriegsähnlichen Unruhen und Spannungen, die sich in vereinzelt auftretenden Handlungen äußern. Von ihnen sagt Protokoll II ausdrücklich, sie seien keine „bewaffneten Konflikte“ (Art. 1 Abs. 2). Dies wurde auch früher schon für die Abgrenzung von Art. 3 gegenüber leichteren Fällen angenommen und auch das IKRK hatte diese Bestimmung vorgesehen, als es den Art. 3 durch eine Neuregelung ersetzen wollte. Für Unruhen und Spannungen entsteht kein rechtsfreier Raum, sondern es greift der internationale Menschenrechtsschutz ein, welcher der Unterdrückung solcher Bewegungen Grenzen setzt. Es sind in der Tat beachtliche Versuche unternommen worden, die anzuwendenden Menschenrechtsregeln für solche Spannungslagen genauer herauszuarbeiten.<sup>1)</sup>

Sie haben eine solide Grundlage, soweit sie sich auf das Vertragsrecht der VN-Menschenrechtsakte oder der Europäischen Konvention stützen, sowie auf die in Gewohnheitsrecht erstarkten Normen. Vorschläge, einzelne Bestimmungen aus Protokoll I oder II auch auf Spannungslagen zu übertragen, stellen nicht mehr als humanitäre Postulate dar.<sup>2)</sup>

- 1) H. P. Gasser, Ein Mindestmaß an Menschlichkeit bei Unruhen und Spannungen -Vorschlag für einen Verhaltenskodex, in: Auszüge aus der International Review of the Red Cross; Bd. XXXIX Nr. 1 (Jan./ Febr. 1988) S. 3-27 und dazu K. J. Putsch, Regeln für den Aufstand?, in: Neue Zeitschrift f. Wehrrecht 1989 Heft 1 S. 1-8
- 2) so Th Meron, Draft Model Declaration in internal strife, in: International Review of the Red Cross, 28. Jhrg. d. engl. Ausg. Nr. 262 (1988) S. 59-76

### III.

Wird nun auf Einzelregelungen von Protokoll II eingegangen, kann gelegentlich ein Blick auf die analogen Bestimmungen entweder von Protokoll I oder des gemeinsamen Artikels 3 nützlich sein.

1. Als Protokoll II nach dem Grundsatz „lieber ein halbes Ei als eine leere Schale“ in der Schlussphase der Diplomatischen Konferenz zurechtgestutzt wurde, fielen dem fast alle Regeln der Kampfführung zum Opfer. Allein der Satz „Es ist verboten, den Befehl zu erteilen, niemanden am Leben zu lassen“ (Art. 4 Abs. 1 S. 3) blieb erhalten. Das Gebot, im Kampf kein Pardon zu gewahren, ist unter den „Grundlegenden Garantien“ für daran Unbeteiligte versteckt.
2. Diese an den Feindseligkeiten nicht oder nicht mehr Beteiligten werden stärker geschützt als nach dem gemeinsamen Art. 3. Neu erscheinen die Verbote von Kollektivstrafen, Vergewaltigung, Nötigung zur Prostitution und von unzüchtigen Handlungen, Sklaverei und Plünderung (Art. 4 Abs. 2). Bisher waren sie nur im Recht der internationalen Konflikte ausdrücklich erwähnt. Ähnliches gilt auch für die ausführlichen Schutzvorschriften für Kinder (Art. 4 Abs. 3). Nach europäischen Maßstäben erscheint es als anstößig, nur die Rekrutierung von Jugendlichen unter 15 Jahren zu untersagen, was arabische Staaten verlangten. Bei diesen Vorkehrungen zum Schutze der Würde des Menschen braucht zum Glück nicht nach den organisatorischen Möglichkeiten von Rebellengruppen gefragt zu werden.
3. Die im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt internierten Personen genießen denselben Schutz wie Häftlinge (Art. 5). Aus gutem Grund wurde der Ausdruck „Gefangene“ vermieden. An einen Staat mit einem organisierten Gefängniswesen können dabei ganz andere Anforderungen gestellt werden als an eine Rebellengruppe. Daher sind von allen Beteiligten nur gewisse Mindestbedingungen zu erfüllen (Abs. 1), weitere nur „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ (Abs. 2). Zu den Mindestbedingungen gehören die medizinische Behandlung von Verwundeten und Kranken, die Versorgung mit

### III.

Lebensmitteln und Trinkwasser, Gesundheitsvorsorge und Hygiene, Schutz vor Gefahren des bewaffneten Konfliktes (was es ausschließt, Häftlinge als Schutzschild für militärische Anlagen zu gebrauchen), der Empfang von Hilfssendungen, die Religionsausübung und auch ein Anspruch auf der Zivilbevölkerung vergleichbare Arbeits- und Sicherheitsbedingungen (lit. a bis e). Diese Liste ist sorgfältig erstellt. Daß gewisse Leistungen im selben Umfange zu erbringen sind wie für die örtliche Zivilbevölkerung, mag zu unterschiedlichen Standards im Staatsgebiet und im Aufständischengebiet führen. Wenn der Besuch von Seelsorgern nur „soweit angemessen“ zu gestatten ist (lit. d), kann dies kaum als „Mindestbedingung“ angesehen werden. Die Liste der nur „im Rahmen der Möglichkeiten“ zu erfüllenden Verpflichtungen nennt die getrennte Unterbringung von Frauen und Männern, Postempfang, Abstand von der Kampfzone, ärztliche Untersuchung (aber keine Betreuung) sowie – erstaunlicherweise! – auch das Verbot medizinischer Versuche an Häftlingen und Internierten, für die faktische Möglichkeiten schwerlich eine Rolle spielen.

4. Die Bestimmungen über die Strafverfolgung (Art. 6) sind aus zwei Gründen bemerkenswert. Sie gehen nämlich davon aus, daß Aufständische eigene Gerichte haben und auch eine eigene Strafgesetzgebung. Sonst könnten sie die Verpflichtungen nicht erfüllen. Sie gelten auch für die staatlichen Gerichte, die nicht gehindert sind, die Beteiligten am Aufstand strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen; einen Status als Kriegsgefangene haben diese nicht. Die Modalitäten des Strafverfahrens sind ganz ähnlich geregelt wie in dem VN-Menschenrechtspakt über bürgerliche und politische Rechte. Das ist deswegen bemerkenswert, da diese Rechte nach dem Pakt im Ausnahmezustand suspendierbar sind, ein bewaffneter Konflikt jedoch in der Regel einen solchen darstellt. Das Protokoll geht also hier über den Menschenrechtsstandard hinaus. Es ist im übrigen auch insofern strenger als der Pakt, als es die Vollstreckung der Todesstrafe nicht nur an schwangeren Frauen untersagt, sondern auch an „Müttern kleiner Kinder“. Auf der Konferenz wurde diese Erweiterung schon deswegen heftig diskutiert, weil nicht definiert wird, was „kleine Kinder“ sind.

Nach Beendigung des Konfliktes sollen Internierte oder Verhaftete möglichst weitgehend amnestiert werden. Eine generelle Pflicht zur Verkündung einer Amnestie ist nicht ausgesprochen. Sie könnte einen Anreiz darstellen, solche Personen kurz vor Ende der Feindseligkeiten zu exekutieren.

Es ist besonders betont, daß auch Personen, die erst nach Beendigung des Konfliktes wegen damit in Zusammenhang stehender Handlungen in ihrer Freiheit beschränkt werden, diesen Schutz genießen (Art. 2 Abs. 2). Auch im Siegesrausch soll keine blinde Rache geübt werden.

5. Die Bestimmungen über Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige (Teil III: Art.7-12) orientieren sich stark an den Vorschriften von Protokoll I, bei denen davon ausgegangen werden kann, daß auf beiden Seiten ein organisiertes und mit allen notwendigen Hilfsmitteln ausgerüstetes Sanitätswesen besteht. Das kann bei einer Rebellengruppe kaum vorausgesetzt werden. So erscheint es wenig realistisch, eine Freistellung des Sanitätspersonals von Aufgaben zu verlangen, „die mit seinem humanitären Auftrag unvereinbar sind“ (Art. 9 Abs.1). Bei einem Angriff auf eine Rebellengruppe wird auch der Sanitäter zur Waffe greifen. Das ist nur eines der Beispiele dafür, daß bei der Formulierung dieses Protokolls nicht immer genügend berücksichtigt werden konnte, was tatsächlich auf der Rebellenseite erwartet werden kann, ohne den Schutzstandard herabzusetzen.
6. Der Schutz der Zivilbevölkerung ist die Hauptaufgabe von Protokoll II, formulierte der



Vertreter des Heiligen Stuhles auf der Konferenz und drohte denen, die eine Schwächung der Schutzklauseln anstreben, ein fürchterliches Schicksal beim Jüngsten Gericht an. Es ist richtig, daß die diesem Ziel gewidmeten Bestimmungen (Teil IV, Art. 13-18) nur schwach sind. Mehr als andere Teile des Protokolls wurden sie in der Endphase zusammengestrichen. Ein Schutz ergab sich häufig aus den Bestimmungen über Kampfmethoden, die wegfielen. Um zu verstehen, was mit den unverändert gebliebenen Artikeln gemeint ist, muss auf die Begriffsbestimmungen in Protokoll I zurückgegriffen werden. Auch ein Rückgriff auf die in der Präambel stehende Martens'sche Klausel kann helfen. Sie fordert, „daß die menschliche Person in den vom geltenden Recht nicht erfassten Fällen unter dem Schutz der Grundsätze der Menschlichkeit und der Forderungen des öffentlichen Gewissens verbleibt“. Das zeigt schon die Grundnorm dieses Teils in Art. 13. Wer gehört zur Zivilbevölkerung und wer nicht? Was sind Angriffe? Lässt sich heute noch sicher abgrenzen, wer an Feindseligkeiten unmittelbar teilnimmt und wer das nur mittelbar tut?

In dem Fragment blieben nur karge Regeln: Das Verbot, Angriffe auf Zivilpersonen zu richten, aber ohne Regelung der Kollateralschäden (Art. 13 Abs. 2); das Verbot ihrer Aushungerung als Kriegsziel (Art. 14); das Verbot, Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, anzugreifen, aber nur, wenn diese Kräfte dadurch freigesetzt werden (Art. 15); schließlich der Schutz von Kulturgütern und Kultstätten (Art. 16) und ein Verbot der Zwangsverlegungen und Ausweisungen in andere Gebiete (Art. 17). Angehängt ist eine sehr vorsichtig formulierte Bestimmung über Hilfsaktionen durch nationale und internationale Hilfsorganisationen (Art. 18).

Ein Vergleich mit den parallelen Bestimmungen im Protokoll I zeigt, wie lückenhaft diese Materie geregelt ist.

#### IV.

I. Nachdem der Umfang des in nicht internationalen bewaffneten Konflikten geltenden Schutzes knapp umrissen wurde, ist ein Wort zu seinen Grenzen zu sagen:

1. Die Verpflichtungen der Vertragsparteien beruhen auf Vertragsrecht. Weder die abtrünnigen Streitkräfte noch die anderen Gruppen von Aufständischen sind aber vertraglich gebunden und es ist auch in Protokoll II kein ähnlicher Mechanismus für die Unterwerfung unter seine Bestimmungen vorgesehen, wie dies in Art. 96 Abs. 3 für Befreiungsbewegungen geschehen ist. Wie kann man dennoch zu einer rechtlichen Bindung dieser Gruppe gelangen?

Diese Frage ist weder in den vier Konventionen, in denen sie wegen des gemeinsamen Art. 3 eine Rolle spielt, noch in den beiden Protokollen ausdrücklich geregelt. Das IKRK ist sich der Problematik durchaus bewusst, hat es jedoch auf der Diplomatischen Konferenz vermieden, sie zu diskutieren.

Von ihm, seinen Mitarbeitern<sup>1)</sup> und auch sonst in der Literatur sind verschiedene Auffassungen über die Bindungen der Aufständischen an die Schutznormen und auch die Verpflichtungen des Protokolls II vertreten worden.

- 1) Jean Pictet (Hrsg.), *Commentaire a la Convention de Geneve pour l'amelioration du sort des blesses et des malades dans les forces armees en campagne* (1952) S. 54-56; D. Schindler, *The different types of Armed Conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols*, *Recueil des Cours*, vol. 163 (1979) S. 151 f.

Die These, eine Ratifikation durch den Vertragsstaat verpflichte auch alle seiner Jurisdiktion Unterworfenen, hängt eng damit zusammen, wie ein Staat völkerrechtlichen Verpflichtungen im innerstaatlichen Bereich nachkommt; dabei gibt es unterschiedliche

Formen, deren Wahl das Völkerrecht freistellt. Gibt der Staat mit dem Zustimmungsgesetz auch den Rechtsanwendungsbefehl im innerstaatlichen Bereich für die Völkerrechtsnorm, dann kann die vom IKRK gewünschte Rechtswirkung eintreten. Es besteht allenfalls die Gefahr, daß die mit Gesetzgebungshoheit ausgestatteten Aufständischen (s. o. unter II/4) sich aus den Verpflichtungen lösen. Die Staaten des angelsächsischen Rechtsbereichs, zu denen auch die skandinavischen gehören, verlangen hingegen eine besondere Durchführungsgesetzgebung, wenn ein Vertrag auch innerstaatlich angewandt werden soll. Nur soweit eine solche ergangen ist, sind die nationalen Gerichte in der Lage, Vertragsrecht anzuwenden. Sonst erreicht die Völkerrechtsnorm zwar den Staat, aber nicht die seiner Jurisdiktion Unterworfenen.

Diese These gilt also nur eingeschränkt.

Ein anderes Argument stellt darauf ab, die Schutznormen der Protokolle stellten ohnehin Völkergewohnheitsrecht dar und bedürften daher keiner zusätzlichen vertraglichen Begründung. Das ist zum Teil richtig, z. B. für einen Großteil der grundlegenden Garantien des Artikels 4 von Protokoll II, versagt aber dort, wo eine solche gewohnheitsrechtliche Geltung nicht bejaht werden kann und zwar gerade für die in den Protokollen geregelten Situationen. Es gibt hier zu denken, daß nach dem VN-Pakt für bürgerliche und politische Rechte die Garantien für Personen, die ihrer Freiheit beraubt sind – und auch für die judziellen Garantien im Ausnahmezustand –, suspendiert werden können. Dabei ist man doch offensichtlich davon ausgegangen, daß sie im Ausnahmezustand nicht als Völkergewohnheitsrecht gelten.

Nach beiden Thesen bestehen daher offensichtliche Lücken. Soweit sie bestehen, kann nur mit der Auffassung geholfen werden, die Vereinbarung eines gewissen Rechtsstandards für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt stelle ein Angebot an beide Seiten dar, sich danach zu richten. Die an ihn vertraglich gebundenen Staaten mögen dadurch veranlasst werden, ihn auch im Verhältnis zu den Aufständischen peinlich zu beachten, damit diese das auch tun. Die Aufständischen mögen, soweit sie rechtlich nicht gebunden sind, den dort für sie vorgesehenen Verpflichtungen nachkommen, damit sie auch in den Genuss der Rechte kommen, die dort stipuliert sind. Diese auf psychologische Wirkungen gestützte Argumentation ist dem humanitären Völkerrecht nicht unbekannt. Wie wäre sonst die so weitgehende Ratifikation der Genfer Konventionen zum Schutze der Kriegsoffer zu erklären?

2. Dann ist zu prüfen, ob sich aus dem Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates (Art. 3) eine weitere Grenze für die Anwendung der Bestimmungen von Protokoll II ergibt.

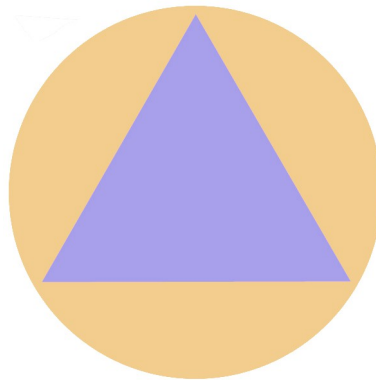
Diese Bestimmung ist eingefügt worden, um die Befürchtungen einiger Staaten zu beschwichtigen, durch die Annahme einer Regelung von nicht internationalen bewaffneten Konflikten könnte ihre Souveränität beeinträchtigt werden. Daher sind die Beispiele genannt, „die öffentliche Ordnung im Staat aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen oder die nationale Einheit und territoriale Unversehrtheit des Staates zu verteidigen“ (Abs.1). Das dürfen sie aber nur „mit allen rechtmäßigen Mitteln“ tun. Wem sich die Staaten in einem völkerrechtlichen Vertrage verpflichtet haben, ihre Souveränität nur in gewissen Grenzen auszuüben, so ist eine Überschreitung dieser Grenzen kein rechtmäßiges Mittel. Daher gibt diese Souveränitätsklausel kein Recht, Verpflichtungen aus dem Protokoll zu missachten; sie kann allenfalls dazu dienen, dessen Bestimmungen nicht extensiv auszulegen.

Die eigentliche Nichteinmischungsklausel (Abs. 2) sieht davon ab, einen fremden Staat als

Adressaten zu nennen, schließt also auch nicht-staatliche Organisationen ein, soweit ihnen, (z. B. bei Hilfsaktionen) nicht besondere Befugnisse eingeräumt sind.

3. Protokoll II kennt im Gegensatz zu Protokoll I keinerlei Durchsetzungsmechanismen, weder Schutzmächte noch eine Internationale Ermittlungskommission. In ihm selbst ist lediglich vorgesehen, daß das Protokoll so weit wie möglich zu verbreiten ist (Art. 19), was immerhin eine Bedeutung dafür haben mag, daß beiden Seiten ein bestimmter Rechtsstandard angeboten wird, dessen Einhaltung für sie gewisse Vorteile hat. Dazu kommt freilich, daß dem IKRK nach dem gemeinsamen Art. 3 der Konventionen das Recht zusteht, den am Konflikt beteiligten Parteien seine Dienste anzubieten, wovon es in der Vergangenheit in vielen Fällen Gebrauch gemacht hat. Diese auf das allgemeine humanitäre Mandat gestützte Befugnis gilt auch im Rahmen des Protokolls II und vermag doch wesentlich dazu beizutragen, daß das Humanitäre Völkerrecht auch in diesem Bereich durchgesetzt wird.

Protokoll II ist als ein schwaches Instrument aus den Verhandlungen der Diplomatischen Konferenz hervorgegangen. Während bei der Ausgestaltung von Protokoll I sich ein starkes Gefühl internationaler Solidarität zeigte, trat hier der Gedanke der staatlichen Souveränität stark in den Vordergrund. Das hat es verhindert, daß für diesen wichtigen Bereich Regeln geschaffen wurden, welche den Grundprinzipien des Humanitären Völkerrechts voll entsprechen.



## **MICHAEL BOTHE – Die innerstaatliche Durchführung des Humanitären Völkerrechts**

### **Einführung**

Das Recht, das militärischer Gewalt Schranken ziehen soll, ist wie kein anderer Bereich des Völkerrechts dem Druck kurzfristiger staatlicher Interessen ausgesetzt, die eine Verletzung"des Rechts zu verlangen scheinen.<sup>1)</sup> "Not kennt kein Gebot" soll die Devise sein, wenn es um Krieg und Frieden geht. Angeblichen (?) Sicherheitsinteressen wird nur zu oft der Vorrang vor der Beachtung des Völkerrechts eingeräumt. Das gilt für das völkerrechtliche Gewaltverbot, das *ius contra bellum*, ebenso-wie für das völkerrechtliche Kriegerrecht, das *ius in bello*. Das Fehlen oder die mangelnde Wirksamkeit von Verfahren, die die Rechtsbeachtung sichern, gilt als die entscheidende Schwäche sowohl des völkerrechtlichen Gewaltverbots als auch des Humanitären Völkerrechts.<sup>2)</sup> In der Entwicklung des Humanitären Völkerrechts galt darum seit der ersten Konvention von 1864 ein wichtiges Bestreben immer der Sicherung der Rechtsbeachtung. Hierzu-wurden Verfahrensvorschriften in die sich entwickelnden Genfer Konventionen einbezogen: Schiedsverfahren, Schutzmacht und ihr Substitut, die Rolle des IKRK als Wächter der Konventionen, insbesondere im Zusammenhang mit der Behandlung von Kriegsgefangenen, von Internierten und schließlich als letzte Neuerung die sog. Fact-finding Commission nach Art. 90 Protokoll I.<sup>3)</sup> Aber all diese Einrichtungen und Verfahren-haben Schwächen. Zur Bestellung von Schutzmächten ist es seit dem 2. Weltkrieg nur in ganz wenigen Fällen gekommen. Die Möglichkeit, ein internationales Gericht anzurufen, besteht praktisch nicht. Auch für die Zuständigkeit der genannten Fact-finding Commission ist erforderlich, daß sich die Staaten dieser durch eine besondere Erklärung unterwerfen. Eine solche Erklärung haben bislang nur 33 Staaten abgegeben, in der überwiegenden Mehrzahl Staaten aus Westeuropa. Die diplomatische Rolle des IKRK, sicherlich der wichtigste internationale Garant der Beachtung des Humanitären Völkerrechts, ist in letzter Zeit immer wieder auf sehr große Schwierigkeiten gestoßen. Dies gebietet es, demnächst auf andere Institutionen und Verfahren zur Sicherung der Beachtung des Humanitären Völkerrechts zu lenken, nämlich auf innerstaatliche Maßnahmen.<sup>4)</sup> Der Grund hierfür ist naheliegend. Wie bei vielen anderen Normen des Völkerrechts muß auch das Humanitäre Völkerrecht durch Akteure angewandt werden, die einer nationalen Rechtsordnung unterworfen sind: Soldaten in Armeen der Staaten, staatliche Verwaltungsbeamte, Richter, ja einfach Privatpersonen. Wenn und soweit das nationale Recht das Völkerrecht, hier das Humanitäre Völkerrecht, ordnungsgemäß umsetzt, dann bedeutet eben Beachtung des nationalen Rechts Beachtung des Völkerrechts. Das Völkerrecht kann dann mit den Mitteln des nationalen Rechts, mit staatlicher Zwangsgewalt durchgesetzt werden. Ob und wie dies geschieht, soll im folgenden näher dargestellt werden.

1) Siehe dazu auch Eitel, in diesem Bande S. 96

2) Allgemein zu den Problemen der Rechtsbeachtung M. Bothe, *International Obligations, Means to Secure Performance*, in: Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Lfg. 1, S.101 ff.

3) Eine gute Zusammenfassung der Problematik findet sich bei G. Abi-Saab, *The Implementation of Humanitarian Law*, in: Cassese (Hrsg.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, 1979, S. 310 Cf.

4) Grundlegend dazu M. Bothe, *The Role of National Law in the Implementation of International Humanitarian Law*, *Melanges Pictet* 1984, S. 30t ff.; ders., *Die innerstaatliche Durchführung des humanitären Völkerrechts - Gedanken zu einem internationalen Colloquium in Bad Homburg*, im *Humanitäres Völkerrecht Informationschriften* 2 (1989) Heft 4, S. 18 f C.; M. Bothe. IP. Macalister-Smith/T. Kurzidem (Hrsg.), *National Implementation of International Humanitarian Law*, 1990; K. Drzewicki, *National Legislation as a Measure for Implementation of International Humanitarian Law*, in: F. Kalshoven II': Sandoz (ed.), *Implementation of International Humanitarian Law*, 1989, S.109 fC.

## Das Humanitäre Völkerrecht als Bestandteil des innerstaatlichen Rechts

Eine erste Möglichkeit der innerstaatlichen Umsetzung des Humanitären Völkerrechts liegt darin, daß die einzelnen Normen dieses Rechts, das als Völkerrecht ja zunächst einmal nur zwischen Staaten gilt, auch Bestandteile des innerstaatlichen Rechts werden. Ob und wie dies geschieht, bestimmt die innerstaatliche Verfassungsordnung.<sup>1)</sup>

1) Vgl. dazu K. J. Partsch und S. E. Nahlik, in: Bothe/Macalister - Smith/Kurzidem (Hrsg.), a.a.O., S.1 ff. 130

Zwar darf sich aus der Sicht des Völkerrechts kein Staat auf sein innerstaatliches. Recht, auch nicht auf sein Verfassungsrecht berufen, um völkerrechtliche Verpflichtungen zu vermeiden oder zu umgehen. Dennoch ist es die staatliche Verfassung, die Art und Weise der Anpassung der innerstaatlichen Rechtsordnung an das Völkerrecht bestimmt.

Hinsichtlich der Art und Weise, wie die Verfassungen der Staaten für die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts Sorge tragen, bestehen sehr unterschiedliche Möglichkeiten und Praktiken. Es besteht insofern ein Unterschied zwischen völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht und völkerrechtlichem Vertragsrecht. Völkerrechtliches Gewohnheitsrecht wird in sehr vielen Staaten automatisch Bestandteil des innerstaatlichen Rechts, d. h. ohne eine besondere gesetzliche Regelung oder einen spezifischen gesetzlichen Anwendungsbefehl. Unterschiedlich wird freilich die Frage beantwortet, welchen Rang dieses ins innerstaatliche Recht übernommene völkerrechtliche Gewohnheitsrecht im Verhältnis zu anderen innerstaatlichen Normen hat. Danach entscheidet sich, ob der innerstaatliche Gesetzgeber innerstaatlich wirksam Regeln erlassen kann, die vom Völkerrecht abweichen.

Anders als beim Gewohnheitsrecht erfordert die innerstaatliche Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen stets einen Parlamentsbeschluss, soweit der Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages nicht der Rechtssetzungsgewalt der Exekutive unterfällt. Infolgedessen hängt die innerstaatliche Anwendung eines Vertrages von der parlamentarischen Beteiligung beim Vertragsschluss (in Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 GG) oder einer innerstaatlichen Ausführungsgesetzgebung ab. Dies gilt selbst dort, wo die Schaffung einer vertraglichen Verbindlichkeit nicht von vorgängiger parlamentarischer Zustimmung abhängt wie z.B. in Großbritannien.

Wenn auf diese Weise in vielen Staaten die rechtlichen Voraussetzungen für die innerstaatliche Anwendung des Humanitären Völkerrechts gegeben ist, so sind noch nicht alle Probleme ausgeräumt. Ob eine völkerrechtliche Norm innerstaatlich ohne weiteres anwendbar ist, hängt auch von ihrem Inhalt ab. Viele völkerrechtliche Normen sind so formuliert, daß sie sich nur an die Staaten wenden, daß sie schon von ihrem Inhalt her nicht ohne zusätzliche Regelungen für und gegen Einzelpersonen angewandt werden können. Viele völkerrechtliche Normen sind, mit anderen Worten, nicht „self-executing“. Wenn z. B. die Staaten nach den Genfer Konventionen und den Zusatzprotokollen verpflichtet sind, Strafnormen zur Ahndung schwerer Verletzungen des Humanitären Völkerrechts zu erlassen und durchzusetzen, so kann niemand bereits aufgrund des Bestehens dieser staatlichen Verpflichtung bestraft werden. Erst die in Erfüllung dieser Verpflichtung erlassene staatliche Strafnorm ist eine hinreichende Grundlage für die Bestrafung durch ein nationales Gericht. Dies ist allerdings nicht das einzige Beispiel dafür, daß zusätzlich zu der grundsätzlichen Anwendung der Völkerrechtsnormen im innerstaatlichen Recht weitere Maßnahmen innerstaatlicher Umsetzung und Ausführung des Humanitären Völkerrechts notwendig sind. Hierfür werden im folgenden noch einige Beispiele gegeben.

Andere Vorschriften der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle sind aber eindeutig so formuliert, daß sie unmittelbar anwendbar sind. Dies gilt vor allem für menschenrechtliche Garantien zugunsten der Konfliktopfer, für die Rechte von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen, die sich in der Hand des Gegners befinden, auf eine menschliche Behandlung.

## **Strafrechtliche und disziplinarische Ahndung von Verletzungen des Humanitären Völkerrechts**

Wie bereits erwähnt, besteht eine staatliche Verpflichtung zur Ahndung schwerer Verletzungen des Humanitären Völkerrechts mittels strafrechtlicher Sanktionen.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. dazu L.R. Penna/R. Vinuesa und L.C.Green in: Bothe/Macalister - Smith/Kurzidem (Hrsg.), a.a.O., S. 73 ff. 10SCHÖ/HO 131

Die praktische Bedeutung und Wirksamkeit dieser Pflicht ist nicht zweifelsfrei. Die strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechen nach dem 2. Weltkrieg ist in gewisser Weise ein Einzelfall gewesen. In einigen der Siegerstaaten wurden diese strafrechtlichen Maßnahmen schon sehr bald eingestellt und erst in jüngster Vergangenheit sozusagen wiederentdeckt. Seit dem Ende des 2. Weltkriegs gab es nur sehr seltene Fälle strafrechtlicher Verfolgung und Verurteilungen von Verletzungen des Humanitären Völkerrechts. So manche unmenschliche Verletzung des Völkerrechts blieb ohne strafrechtliche Ahndung. Dennoch kann man wohl auf das Strafrecht als ein wichtiges Mittel der Ahndung von Verletzungen des Humanitären Völkerrechts nicht verzichten. Solange es keinen internationalen Strafgerichtshof der Art der Tribunale von Nürnberg und Tokio als ständige Einrichtung gibt, ist die Durchführung von Strafverfahren durch Staaten, sei es der eigene Staat des Täters, sei es der gegnerische Staat, sei es ein neutraler Staat, die einzige Möglichkeit. Ob aufgrund der jüngsten Ereignisse in Jugoslawien endlich die Idee eines internationalen Gerichtshofes zur Ahndung von schweren Verletzungen des Humanitären Völkerrecht verwirklicht werden kann, bleibt abzuwarten. (s. Anm. auf S. 105, Hrsg.).

Diese strafrechtlichen Sanktionen müssen dem jeweiligen nationalen Strafrechtssystem angepasst sein. Alle Versuche, die Strafgesetzgebung zur Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts weltweit starker zu vereinheitlichen, sind gescheitert und haben sich als unbrauchbar erwiesen. Eine solche Vereinheitlichung ist freilich auch nicht notwendig. Was zählt, ist allein das Ergebnis. Strafrechtliche Ahndung von Verletzungen des Humanitären Völkerrechts muß innerstaatlich möglich sein, wo sie völkerrechtlich erforderlich ist. Die Staaten sind frei, die Art und Weise zu bestimmen, wie sie das verbindliche Ziel erreichen. In der Praxis zeigen sich hier im wesentlichen drei unterschiedliche Wege. Der erste sind die Geneva Conventions Acts der Länder des Commonwealth. Bei diesen Gesetzen werden die Straftatbestände durch eine Bezugnahme auf die Bestimmungen der Konventionen bzw. des Protokolls I über schwerwiegende Verletzungen bestimmt. Die Konventionen bzw. das Protokoll werden in einem Anhang zum Bestandteil des Gesetzes gemacht. Die zweite Möglichkeit besteht in einer Norm des allgemeinen Strafrechts oder des Militärstrafrechts, die in allgemeiner Form die Verletzung von gewohnheitsrechtlichen oder vertragsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts zu einer Straftat erklärt. Das dritte mögliche System ist die Anwendung des allgemeinen Strafrechts in der Weise, daß Töten, Verwunden oder Misshandeln von Personen sowie das Zerstören von Sachgütern, soweit es sich nicht um einen rechtmäßigen Kriegsakt handelt, immer Tatbestände des allgemeinen Strafrechts erfüllt.

Aus Anlaß der Ratifikation des Protokolls I hat z. B. Belgien ein sehr detailliertes Gesetz zur strafrechtlichen Ahndung von Verletzungen des Humanitären Völkerrechts erlassen, das der zweiten Kategorie zuzuordnen ist, aber sehr viel interessante Detailregelungen enthält. In Deutschland scheint gegenwärtig keine Absicht zu bestehen, eine eingehende Gesetzgebung zu erlassen. Es gibt eine gewisse Tendenz zu Minimallösungen bei der Ausführungsgesetzgebung. Man scheint oder schien jedenfalls zunächst mit einem gewissen Recht zu befürchten, daß mangelndes Interesse, aber auch das Aufbrechen militärpolitischer Gegensätze, die parlamentarische Behandlung einer besonderen gesetzlichen Regelung der Strafbarkeit von Kriegsverbrechen ver- oder behindern wurde. Möglicherweise haben die Ereignisse des Golfkriegs und in Jugoslawien aber den politischen Stellenwert eines solchen Gesetzes verändert, so daß es heute doch eher Aussichten



hätte, parlamentarische Hürden zu nehmen.

Entschließt man sich jedoch dazu, es bei der Anwendung des allgemeinen Strafrechts zu belassen, muß wenigstens intensiv geprüft werden, ob denn das allgemeine Strafrecht hinreichende Normen enthält. Wenn und soweit eine schwere Verletzung der Genfer Konventionen den Tatbestand der Tötung oder Körperverletzung erfüllt, ist dies relativ unproblematisch. Dann ist die einzige schwierige rechtsdogmatische Problematik darin zu sehen, wie denn der Ausschluss völkerrechtlich zulässiger Kriegshandlungen von der Strafbarkeit wegen Totschlags oder Körperverletzung zu begründen ist. An dem Ergebnis, daß völkerrechtmäßige Kriegshandlungen nicht strafbar sind, besteht jedoch kein Zweifel. Fragwürdig ist das Vertrauen auf das allgemeine Strafrecht für schwere Verletzungen der Konventionen, die diese Tatbestände nicht erfüllen, z. B. ungenügender Rechtsschutz für Kriegsgefangene oder deren erniedrigende und diskriminierende Behandlung.

Auf der anderen Seite ist gerade bei schwierigen Fragen des Verweises von nationalem Strafrecht auf verhaltensbestimmendes Völkerrecht darauf zu achten, daß die Konturen des strafwürdigen Verhaltens hinreichend deutlich bleiben. Andernfalls wird die Bestrafung von Verletzungen des Kriegsvölkerrechts ihrerseits rechtsstaatlich bedenklich. Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot erfordert, daß strafwürdiges Verhalten klar erkennbar ist. Bei einem Verweis auf inhaltlich unklare und umstrittene Völkerrechtsnormen (man denke etwa an die sog. Umweltkriegführung) gerät dieses Gebot in Gefahr. Dann kann die rechtspolitisch erwünschte und völkerrechtlich gebotene Bestrafung verfassungsrechtlich zulässig nur erfolgen, wenn der Gesetzgeber sich zu einer das strafwürdige Unrecht im bewaffneten Konflikt verdeutlichenden Gesetzgebung entschließt.

## Innerstaatliche Regeln für Statusfragen des Humanitären Völkerrechts

Ein zweiter sehr wichtiger Problembereich der innerstaatlichen Umsetzung des Humanitären Völkerrechts sind Statusfragen. Das hier zu behandelnde Problem besteht darin, daß ein gewisser völkerrechtlicher Status (Kombattant, nicht-kombattanter Angehöriger der Streitkräfte, Kriegsgefangener, Sanitätseinheit oder Sanitätspersonal, Zivilschutzorganisation, Rotkreuz- oder Roter-Halbmond-Organisation) völkerrechtlich definiert wird mittels eines Bezuges auf nationale rechtliche Regelungen oder nationale Verwaltungsentscheidungen. Eine Person oder eine organisatorische Einheit besitzt einen bestimmten völkerrechtlichen Status nur, weil und insoweit sie von einer staatlichen Einrichtung mit bestimmten Funktionen betraut oder zu bestimmten Tätigkeiten ermächtigt ist. Kombattant ist z. B., wer zu einem durch staatlichen Organisationsakt geschaffenen Teil des Staatsapparates, nämlich den Streitkräften, gehört. Damit bekommt das nationale Recht eine erhebliche Bedeutung für die Bestimmung des völkerrechtlichen Status und damit auch für völkerrechtlichen Schutz bestimmter Personen und Einrichtungen.

Dabei stellen sich die Rechtsfragen für einzelne solche Status durchaus unterschiedlich.

Bei der Frage des Kombattantenstatus geht es vor allem darum, bestimmte Personen oder Verwaltungseinheiten den Streitkräften zuzuordnen. Je nach verfassungsrechtlicher Lage muß sich eine solche Zuordnung in einem formellen Gesetz befinden. Als Beispiel ist für Deutschland etwa die Gewährung des Kombattantenstatus an die Mitglieder des Bundesgrenzschutzes zu nennen. Diese Regelung, dies sei hier nur am Rande bemerkt, dient dem Schutz der Grenzschutzbeamten. Wird er in einem Kampfgebiet vom Gegner mit der Waffe in der Hand gefangen, so wird er als Kriegsgefangener behandelt und nicht wie ein Zivilist, der unberechtigt an Kampfhandlungen teilnimmt und deshalb vom Gegner bestraft (freilich nicht standrechtlich erschossen!) werden darf.

Schwierige Statusfragen stellt auch der Schutz von Sanitätseinheiten und Sanitätspersonal.<sup>1)</sup>

1) M. Bothe/K. Janßen, National Implementation of International Humanitarian Law: Problems of the

Protection of the Wounded and Sick, in: Quatre etudes du droit international humanitaire, 1985, S. 48 ff.

Parallele Probleme stellen sich für den Zivilschutz. Sanitätseinheiten haben ein Recht, unter dem Schutz des roten Kreuzes Verwundete und Kranke zu versorgen, Zivilschutzorganisationen dürfen unter dem Schutz des Zivilschutzzeichens bestimmte Tätigkeiten ausführen, die dem Überleben der Zivilbevölkerung in einer Situation kriegerischer Zerstörung dienen. Sanitätseinheiten sind einmal solche, die entweder zum staatlichen Verwaltungsapparat (z. B. eine staatliche Poliklinik) oder zu bestimmten anerkannten Hilfsgesellschaften (z.B. ein Rotkreuz-Blutspendedienst) gehören. Darüber hinaus sind nur diejenigen Einrichtungen als Sanitätseinheiten völkerrechtlich geschützt, die vom Staat als solche ermächtigt und anerkannt sind.

Gerade diese Ermächtigung oder Anerkennung stellt den Staat vor Probleme. Es müssen hierfür Regeln geschaffen werden. Schon aus praktischen Gründen geht es nicht an, diese Frage im Ernstfall der Improvisation zu überlassen. Da diese Frage auch für die Tätigkeit, ja für Gesundheit und Leben der in einer Einheit tätigen Personen sowie der dort behandelten Verwundeten und Kranken von ausschlaggebender Bedeutung ist, ist in der Bundesrepublik aus verfassungsrechtlichen Gründen eine gesetzliche Regelung der Frage geboten.

Wenn es aber Regeln geben soll und muss, stellt sich die weitere Frage, welche Leitlinien sie für die anzuerkennenden Einheiten enthalten. Ein einzeln praktizierender Arzt kann wohl bereits vom Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen des Zusatzprotokolls I nicht als „Einheit“ angesehen werden. Aber jede Gemeinschaftspraxis kommt hierfür im Prinzip in Betracht. Soll nun jede Gemeinschaftspraxis anerkannt werden? Ist eine gewisse Mindestgröße und Mindestausstattung erforderlich? Und in welcher Art ist dann die Kennzeichnung durchzuführen? Wenn eine Arztpraxis im dritten Stockwerk eines zehngeschossigen Hauses als Sanitätseinheit anerkannt ist, darf das Schutzzeichen an den Fenstern oder auf dem Dach des Gebäudes angebracht werden?

Eine zu großzügige Anerkennungsregelung birgt Gefahren. Eine Sanitätseinheit muss die Möglichkeit haben, auch im Kampfgebiet im Prinzip unbehelligt ihren medizinischen Aufgaben nachzugehen. Sie darf, freilich unter staatlicher Kontrolle, das Rotkreuz-Zeichen führen. Eine unkontrollierte Anerkennung könnte zu Missbräuchen führen und damit wiederum den Schutz in Frage stellen. - Eine gewisse Kontrolle der anerkannten Einheiten wäre darum notwendig.

Es ist notwendig, für alle diese Fragen eine Antwort zu finden. Erfolgt nämlich keine Anerkennung, dann ist ein wichtiger Fortschritt, den das Zusatzprotokoll I von 1977 gebracht hat, nämlich die Ausdehnung des bislang im wesentlichen nur militärischen Sanitätseinheiten und Zivilkrankenhäusern zustehenden Schutzes auf zivile Sanitätseinheiten wirkungslos. Es wäre fatal, würde dieser wichtige Fortschritt durch die Untätigkeit des innerstaatlichen Gesetzgebers zunichte gemacht.

## **Militärische Handbücher und Verwaltungsregeln bezüglich bewaffneter Konflikte**

Zum Zwecke der praktischen Anwendung durch innerstaatliche Akteure bedarf das Humanitäre Völkerrecht einer Art Übersetzung. Es reicht nicht, diese Akteure (Soldaten aller Ränge, Verwaltungsbeamte) nur mit dem Text der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle zu versorgen. Diese Abkommen sind in der internationalen Vertragssprache abgefasst, die nicht notwendigerweise von jedermann verstanden wird. Einige Bestimmungen enthalten Mehrdeutigkeiten, mitunter sogar mit Absicht, weil ein Konsens auf der Grundlage eines klareren Textes nicht möglich gewesen wäre, manchmal aber auch aus Nachlässigkeit. In beiden Fällen muss die innerstaatliche Übersetzung den Text durch Auslegung klarer machen. Ferner muss das völkerrechtliche Vertrags- und Gewohnheitsrecht in seiner Gesamtheit gesehen werden. Es ist

Aufgabe solcher nationalen „Übersetzungen“, Zweifelsfragen zu klären, und den nationalen Akteuren auch in manchen Fällen eine Handlungsanleitung zu bieten, in denen geschriebenes Recht nicht vorhanden oder nicht klar ist. Solche Probleme gibt es in großer Zahl. All dies ist die Aufgabe von Militärhandbüchern und ähnlichen Regelwerken, von staatlichen Verwaltungsvorschriften, auch von Handlungsanweisungen der Hilfsorganisationen.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. dazu K. Obradovic/D.Fleck und C. Greenwood, in: Bothe/Macalister-Smith/Kurzidem (Hrsg.), a.a.O., S. 179ff.

Dabei werden diese nationalen Anleitungen häufig bestimmte Auslegungen von Vertragsbestimmungen, Aussagen über Geltung oder Nichtgeltung des Völkerrechts enthalten, die international nicht unumstritten sind. Dann ist es wichtig, daß andere Staaten sich auf diese Haltung einstellen können, gegebenenfalls auch reagieren. Andererseits prägen solche Regelwerke Staatspraxis, sie werden von anderen Staaten zitiert, besitzen Gewicht für die Auslegung des Vertragsrechts und die Fortbildung des Gewohnheitsrechts. Alle Erfahrung zeigt, daß Staaten, die solche Regelwerke in überzeugender Qualität erstellt und veröffentlicht haben, damit auf die völkerrechtliche Entwicklung insgesamt einen beachtlichen Einfluss ausgeübt haben. Dies gilt insbesondere für die einschlägigen amerikanischen und englischen Regelwerke. Es ist darum zu begrüßen, daß in der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Rechts, die durch die Zusatzprotokolle von 1977 erfolgte, eine Neufassung der einschlägigen kriegsrechtlichen Dienstvorschriften vorgenommen wurde und daß zur besseren Verbreitung dieser Vorschriften ein englischer Text veröffentlicht wurde.

Angesichts der großen praktischen Bedeutung solcher Dienstanleitungen ist deren Qualität für die tatsächliche Beachtung des Humanitären Völkerrechts sehr wichtig. Es ist darum wünschenswert, daß vorhandene Regelwerke zwischen den Staaten ausgetauscht werden. Dies ist sogar rechtlich geboten. Darüber hinaus sollten Staaten bei der Erstellung solcher Dienstanleitungen zusammenarbeiten. Dies ist ganz selbstverständlich in einem Bündnis, wo es vermieden werden soll, daß die verbündeten Streitkräfte unterschiedlichen Rechtsauffassungen folgen. Außerhalb der Militärbündnisse kann der Austausch und die gemeinsame Erarbeitung von Militärhandbüchern als vertrauensbildende Maßnahme von großem Nutzen sein.

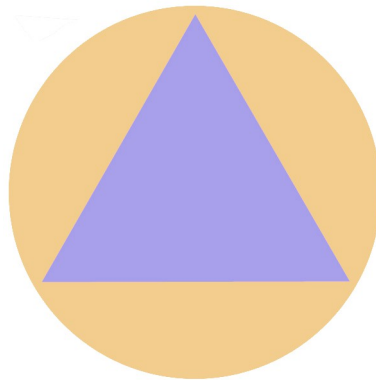
## **Schlußbemerkungen**

Angesichts der großen Bedeutung nationaler Durchführungsmaßnahmen für die praktische Bewährung und Befolgung des Humanitären Völkerrechts ist es sicher erforderlich, daß diesen Maßnahmen zukünftig mehr Beachtung geschenkt wird. Bereits nach den Genfer Konventionen von 1949 und nunmehr gemäß Art. 84 Zusatzprotokoll I sind die Vertragsparteien verpflichtet, einander alle einschlägigen Vorschriften durch den Depositär zu übermitteln. Diese Bestimmungen sind in der Vergangenheit offenbar gröblich missachtet worden. Vor einigen Jahren hat jedoch das IKRK eine Initiative ergriffen, die Staaten zur Mitteilung ihrer Vorschriften aufzufordern. Diese Initiative hat durchaus vielversprechende Ergebnisse gezeitigt, wenngleich bei weitem noch kein lückenloses Bild der staatlichen Umsetzungsmaßnahmen besteht. Wichtig wird auch sein, daß die nationalen Umsetzungsmaßnahmen international diskutiert werden, daß Staaten in diesem Diskussionsprozess auf Lücken ihrer Regelungen aufmerksam gemacht werden und diese eventuell füllen können. Dazu scheint es erforderlich, daß im Rahmen des IKRK ein Überprüfungsmechanismus für nationale Umsetzungsmaßnahmen geschaffen wird. Dies sollte auf der kommenden Rotkreuz-Konferenz in Budapest geschehen. Aufgabe eines solchen Überprüfungsmechanismus sollte es selbstverständlich nicht sein, Staaten formell wegen Fehlern und Unterlassungen bei der Umsetzung zu verurteilen oder mit rechtlich verbindlicher Wirkung Vertragsverletzungen festzustellen. Es wäre aber wünschenswert, wenn ein unabhängiges Expertengremium zu den Fragen der staatlichen Umsetzung konkret Stellung nehmen könnte.

### Schlußbemerkungen

---

Damit wäre ein weiterer wichtiger Schritt für die Sicherung der Anwendung des Humanitären Völkerrechts getan.



**KNUT IPSEN – Kombattanten und Kriegsgefangene**

Bochum/Frankfurt (Oder)

6

Das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht -die Rechtsmasse des früher sogenannten Kriegsvölkerrechts- trifft in Bezug auf die am Konflikt beteiligten oder von ihm betroffenen natürlichen Personen eine grundlegende Unterscheidung, nämlich die zwischen Kombattanten und Zivilpersonen. Diese beiden Begriffe bezeichnen den primären Status natürlicher Personen in einem internationalen bewaffneten Konflikt; denn an diesen Status knüpft der Erwerb eines neuen, sekundären Status in veränderter tatsächlicher Situation an. So erlangt beispielsweise der in den Gewahrsam des Gegners geratene Kombattant den Status des Kriegsgefangenen, es sei denn, er gerät bei der Ausübung von Spionage in die Gewalt des Gegners. Der „Söldner“<sup>1)</sup> – so will es das neue Recht- hat weder Anspruch auf den Status eines Kombattanten noch auf den eines Kriegsgefangenen und wird daher nicht anders als eine Zivilperson behandelt, die völkerrechtswidrig unmittelbar an den Feindseligkeiten teilgenommen hat.

- 1) Neuestens hierzu: R. Maaß, Der Söldner und seine kriegsvölkerrechtliche Rechtsstellung als Kombattant und Kriegsgefangener. Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 2, 1990

Steht hingegen eine Zivilperson als Mitglied des sogenannten zivilen Gefolges in völkerrechtlich beschriebener Bindung zu den Streitkräften, dann erlangt auch sie, wiewohl nicht Kombattant, im Gewahrsam des Gegners den Kriegsgefangenenstatus. Auch hier wird wiederum deutlich, daß der Primärstatus einer natürlichen Person im internationalen bewaffneten Konflikt dadurch bestimmt wird, ob sie entweder Kombattant oder Zivilperson ist.

Während der Status der (unter allen Umständen geschützten) Zivilperson allen natürlichen Personen im Herrschafts- und Einflussbereich der Konfliktparteien zukommt, ist der Kombattantenstatus nicht vergleichsweise einfach zu bestimmen. Ein Kombattant ist, in der gewöhnlichen Bedeutung des Wortes, eine Person, die kämpft. Als Völkerrechtsbegriff kennzeichnet der Kombattant eine Person, die völkerrechtlich befugt ist, im Rahmen des im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts zu kämpfen. Diese Befugnis stellt selbstverständlich kein völkerrechtliches Individualrecht dar. Sie ist vielmehr in der organschaftlichen Zugehörigkeit der kombattanten Person zu einer kriegführenden Partei begründet, die selbst Völkerrechtssubjekt ist.<sup>2)</sup>

- 2) So zutreffend auch E. Kußbach, Le développement du statut des combattants et de droit international humanitaire, R.D.P.M.D.G. XXII (1983). S. 381

Gemäß dieser Organeigenschaft der Streitkräfte und ihrer Aufgaben haben ihre Mitglieder in der Regel den Kombattantenstatus. Die Ausnahme von dieser Regel ist das Sanitäts- und Seelsorgepersonal. Doch können den Streitkräften auch Personen angehören, die gemäß innerstaatlicher Entscheidung nicht befugt sind, an bewaffneten Schädigungshandlungen gegen den Gegner teilzunehmen, die somit zumindest im Wortsinn „Nichtkombattanten“ sind. Andererseits können Personen, die nicht den Streitkräften angehören, aufgrund eines Hoheitsakts ihres Staates oder aufgrund eigener Entscheidung Verhaltensweisen zeigen, deren Spannweite von der Teilnahme an bewaffneten Schädigungshandlungen bis zu einer nur mittelbaren Unterstützung der Streitkräfte reicht. Der moderne internationale bewaffnete Konflikt, in dem sich die Teilnahme an bewaffneten Schädigungshandlungen nicht mehr auf die Abgabe des Schusses reduzieren lässt, sondern in welchem hochkomplizierte Waffensysteme auf der Basis vielfältiger, miteinander verknüpfter Funktionen zum Einsatz gelangen, birgt damit eine Fülle von Einordnungsproblemen.

## I. Die historische Entwicklung des Kombattantenbegriffs

Der U.S. Hauptankläger im Hauptkriegsverbrecherprozess vor dem Internationalen Militärgerichtshof Nürnberg, Telford Taylor, hat in seiner Spätschrift bildhaft ausgeführt:

„War consists largely of acts that would be criminal if performed in time of peace -killing, wounding, kidnapping, destroying or carrying off other people's property. Such conduct is not regarded as criminal if it takes place in the course of war, because the state of war lays a blanket of immunity over the warriors. But the area of immunity is not unlimited and its boundaries are marked by the laws of war.“<sup>1)</sup>

- 1) Telford Taylor, Nuremberg and Vietnam, „New York Times Book“ bei Quadrangle Books, Chicago, 1910; dt. Übersetzung in: Nürnberg und Vietnam. Eine amerikanische Tragödie, Edition Praeger, München, Wien, Zürich, 1911, S.19 (aus dem Amerikanischen von Völker Bradke) 3

Diese „Decke der Immunität“ ist das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung, die im 19. Jahrhundert begann und zu dem gegenwärtig geltenden Rechtsstatus geführt hat, der in den Art. 43 und 44 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (ZP I) vom 8. Juni 1977 kodifiziert ist. Der Kombattantenstatus des heutigen Völkerrechts ist, was oft übersehen wird, ein relativ junges Rechtsinstitut des Völkerrechts, verglichen mit dem Völkerrecht insgesamt.<sup>2)</sup>

### **1. Die Entwicklung von Hugo Grotius bis zu Francis Lieber**

Hugo Grotius, dessen dreibändiges Werk „De iure belli ac pacis“ (1625) für mehr als zwei Jahrhunderte die umfassendste systematische Darstellung des Kriegsvölkerrechts bildete,<sup>3)</sup> kennt noch nicht die Unterscheidung zwischen dem (hinsichtlich der rechtmäßigen Vornahme bewaffneter Schädigungshandlungen privilegierten) Status des Kombattanten und dem Status von Zivilpersonen, die grundsätzlich von der rechtmäßigen Vornahme bewaffneter Schädigungshandlungen ausgeschlossen sind.

- 2) Vgl. hierzu insgesamt R. Buß, Der Kombattantenstatus, Die kriegsrechtliche Entstehung eines Rechtsbegriffs und seine Ausgestaltung in Verträgen des 19. und 20. Jahrhunderts, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 12, 1992
- 3) Dt. Text Hrsg. von Schärzel, Die Klassiker des Völkerrechts Bd. I, J. C. B. Mohr, Tübingen. 1959

Die Rechtsstellung des Menschen im Krieg gründet sich nach Grotius auf der Unterscheidung zwischen dem rechtmäßigen und dem rechtswidrigen Krieg. Die Eigenart des rechtmäßigen Krieges ist dadurch bestimmt, daß dieser vom Souverän getragen wird, also ein regelrechter oder „öffentlicher“ Krieg ist. Im Rahmen eines solchen Krieges sei zu unterscheiden zwischen Kriegshandlungen, die öffentlicher Art sind, und privaten Kriegshandlungen, die lediglich angesichts der förderlichen Gelegenheit des Krieges zum Vorteil von Privatpersonen begangen werden. Regelrechte, also rechtmäßige Kriegshandlungen öffentlicher Art aber kann im Rahmen des Kriegsrechts jede Person, die der einen rechtmäßigen Krieg führenden Kriegspartei angehört, gegen den jeweiligen Gegner vornehmen. Folglich ist eine Unterscheidung zwischen dem Kombattanten und -der Zivilperson, wie ihn das spätere Völkerrecht entwickelt hat, nicht gegeben. Die von Grotius eingenommene Position spiegelt zugleich die Methoden und Mittel der Kriegführung des Hochmittelalters und der beginnenden Neuzeit wider: Der Krieg wurde im wesentlichen von gedungenen Söldnerheeren geführt, deren Loyalität durch Vertrag zwischen dem Söldnerführer und dem Souverän temporär begründet wurde. Doch war der Krieg nicht nur ein Kampf zwischen Söldnern. Soweit einem vorrückenden Feind Widerstand aus Festungen oder festen Plätzen geleistet wurde, nahm an diesem Widerstand je-nach Notwendigkeit und Intensität des Angriffs die gesamte Bevölkerung teil. Der Kriegsbedarf des Söldnerhaufens wurde im übrigen aus dem Lande



genommen. Dieser Art der Kriegführung musste eine exakte rechtliche Differenzierung zwischen dem Status der an Kriegshandlungen teilnehmenden und dem Status der von ihnen betroffenen, im übrigen aber geschützten Personen fremd bleiben.

Eine Änderung der Rechtsentwicklung trat erst mit der Änderung des Kriegsführungsinstruments ein: Im ausgehenden 17. Jahrhundert sowie im 18. Jahrhundert kamen die stehenden Heere auf. Sie und nicht mehr die nur temporär verfügbaren Söldnerheere waren nun die Instrumente der Souveräne im bewaffneten Konflikt. Damit war nicht nur der Krieg in seiner rechtlichen Zuordnung ein Konflikt zwischen den beteiligten Souveränen, sondern es entwickelte sich allmählich unter dem Aspekt der aktiven Beteiligung und der passiven Betroffenheit eine Konzentration der Kriegshandlungen auf das militärische Instrument – das stehende Heer und die Distanzierung der Zivilbevölkerung von diesen Kriegshandlungen.

Mit dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg und der französischen Revolution kamen neue Arten der Kriegführung auf, die sich im Verlauf der napoleonischen Kriege über Europa ausbreiteten. Kriege dieser Art waren nicht mehr allein Sache der Souveräne, sondern Volkskriege, was zu einer Wiedergeburt der von Grotius aufgestellten Maxime führte, daß in einem rechtmäßigen Krieg jede Person alles tun darf, was ihrer Kriegspartei zum Vorteil gereicht. Die Restauration des Ancien Regime nach dem Wiener Kongress von 1815 beseitigte jedoch zunächst den Volkskrieg und damit auch die wiedererstandene Vorstellung von Grotius. Das Hauptinteresse der europäischen Souveräne des 19. Jahrhunderts war naturgemäß darauf gerichtet, das Recht der Kriegführung als ihr ausschließliches Privileg zu bewahren. Die Teilnahme der Bevölkerung eines Landes an Kriegshandlungen ohne einen ausdrücklichen Befehl des Souveräns aber stand im diametralen Gegensatz zu diesem Privileg. Folglich wurde das Recht, aktiv an Kriegshandlungen teilzunehmen, von dem Recht des Souveräns abgeleitet, Krieg zu führen. Dieses abgeleitete Recht und der damit verbundene Status der an Kriegshandlungen teilnehmenden Personen aber wurde selbstverständlich nur dem militärischen Instrument des Souveräns zugeordnet, also den Streitkräften, die unter seinem Oberkommando standen. Die fortwährenden Versuche der Monarchen, aber auch der Staatsoberhäupter von Republiken während der Verfassungskonflikte des 19. Jahrhunderts, sich das oberste Kommando über die Streitkräfte zu erhalten,<sup>1)</sup> ist ein Indiz für die Bedeutung des Rechts zur Kriegführung für das hieraus abzuleitende Recht der aktiven Teilnahme an Kriegshandlungen. Dies ist die historische Situation, aus welcher der Status des Kombattanten entstanden ist.

Die Hauptquelle dessen, was Mitte des 19. Jahrhunderts über den Rechtsstatus von Kriegführenden gedacht worden ist, stellt der Lieber-Code dar, 1863 von Francis Lieber, einem US-Bürger deutscher Herkunft, verfasst.<sup>2)</sup>

1) Vgl. hierzu z. B. K. Ipsen, BK. Art. 115b, Rdnr.4 ff.

2) Vgl. zum Text L Friedman, The Law of War, Vol. I, 1972, S. 158 ff.

Ogleich nicht in die Ebene des Völkervertragsrechts gelangt, wurde der 'Lieber-Code über die Vereinigten Staaten von Amerika hinaus als eine deklaratorische Feststellung, als ein „restatement“ dessen anerkannt, was in jener Zeit als von den Staaten anerkannte Rechte und Gebräuche der Kriegführung galt. Durch „General Order No. 100“ wurde der Lieber-Code das „Field Manual“ der US-Streitkräfte; seine grundlegenden Vorschriften wurden von vielen europäischen Staaten übernommen. Im Lieber-Code findet sich erstmals eine rechtlich begründete Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilpersonen. Von besonderem Interesse und von besonderer Bedeutung ist, daß Lieber die von Grotius festgestellte allseitige Beteiligung an Kriegshandlungen und die späterhin durch die Kriegspraxis bewirkte Konzentration der aktiven Teilnahme an Kriegshandlungen auf das militärische Instrument miteinander zu verbinden versucht. Er erkennt völlig zutreffend (Art. XXV): „In modern regular wars of the Europeans, and their descendants in other portions of the globe, protection of the inoffensive citizen of the hostile country is the rule; privation and disturbance of private relations are the exceptions.“

Im Lieber-Code hat die (mit der nachfolgenden HLKO inkompatible) Kennzeichnung der Kämpfenden als Kombattanten und der Zivilpersonen als Nichtkombattanten ihre Wurzel eine Unterscheidung, die sich in U.S. Militärhandbüchern noch heute findet.<sup>1)</sup> Das Vertragsvölkerrecht aber nahm auf der Basis der Brüsseler Erklärung eine andere Entwicklung.

- 1) Vgl. z.B. The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, NWP9 (Rev.A) FMFM1 -10, Annotated Suppl. NO. 5.3. p. 5-9, 1989 3

## **2. Die Brüsseler Erklärung von 1874 als Grundlage der Haager Landkriegsordnung**

1874 fand auf Vorschlag der russischen Regierung in Brüssel eine Konferenz statt, deren Ziel es war, einen dem Lieber-Code vergleichbaren Kodex des Kriegsvölkerrechts auszuhandeln. Das Ergebnis dieser Konferenz – die Brüsseler Erklärung vom 27. August 1874 – trat zwar nicht als völkerrechtlicher Vertrag in Kraft, aber die in ihr enthaltenen Regeln zum Kombattantenstatus sind 25 Jahre später nahezu wörtlich in die (erste) Haager Landkriegsordnung übertragen worden, deren den Kombattantenstatus betreffende Vorschriften wortgleich mit denen der heute noch geltenden HLKO von 1907 sind. Die HLKO wiederum – dies wird im weiteren deutlich – ist im Grundsätzlichen bezüglich des Kombattantenstatus durch das ZP I nicht geändert worden.

Die Brüsseler Konferenz verhandelte auf der Grundlage eines von der russischen Delegation vorgelegten „Project d'une Convention Internationale concernant les Lois et les Coutumes de la Guerre“.<sup>2)</sup>

- 2) Vgl. hierzu Actes de la Conference de Bruxelles 1874, Bruxelles 1899

Nach diesem russischen Entwurf setzten sich die Streitkräfte der kriegführenden Staaten aus Kombattanten und Nichtkombattanten zusammen. Als „Nichtkombattanten“ wurden alle Personen erfaßt, die – eingefügt in die Streitkräfte- verschiedenen Zweigen der Militärverwaltung im weitesten Sinne angehörten. Hierzu zählten neben dem Sanitäts- und Seelsorgepersonal auch das Personal der Intendantur, der Militärjustiz sowie anderer attachierter Einrichtungen. Damit sollte offenkundig der damaligen Zusammensetzung der Heere Rechnung getragen werden, und zwar erkennbar zu dem völkerrechtlichen Zweck, sämtlichen Angehörigen der Streitkräfte im Falle der Gefangennahme den Status des Kriegsgefangenen zu gewähren. Aus dieser Gesamtkategorie wurden sodann – entsprechend der zehn Jahre zuvor unterzeichneten 1. Genfer Rotkreuz-Konvention – die Angehörigen des Sanitäts- und Seelsorgepersonals wiederum ausgegliedert, um ihnen ausdrücklich die in den Art. I-III der Genfer Rotkreuz-Konvention vom 22. August 1864 enthaltene „Neutralisierung“ zukommen zu lassen.

Die Kategorisierung der Angehörigen der Streitkräfte in Kombattanten und in die (in sich differenzierte) Gesamtkategorie von Nichtkombattanten hatte den gemeinsamen völkerrechtlichen Zweck, sämtlichen Angehörigen der Streitkräfte im Falle ihrer Gefangennahme durch den Gegner den Sekundärstatus des Kriegsgefangenen zu sichern. Zu einer definitorisch klaren Unterscheidung zwischen den Angehörigen des Heeres (Kombattanten und Nichtkombattanten) einerseits und der nicht-kämpfenden Zivilbevölkerung andererseits konnte sich die Brüsseler Konferenz indessen nicht verstehen.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. hierzu E. Kußbach, Die Brüsseler Deklaration von 1874 über die Gesetze und Gebrauche des Krieges, Österreichische Militärische Zeitschrift, 6/1974, S. 468 ff.

Die Mehrheit der an der Konferenz teilnehmenden Staaten war der Auffassung, daß der Krieg nicht mehr ein bloßes Duell zweier Heere sei, an dem die jeweiligen Bevölkerungen als neutrale Beobachter teilnehmen. Infolge dieser Mehrheitsauffassung finden sich in der Brüsseler Erklärung auch nur wenige Vorschriften mit Bezug auf die Zivilbevölkerung. Sie betreffen nur deren

punktuellen Schutz in besetzten Gebieten und sind insoweit auch Vorbild der beiden Haager Landkriegsordnungen von 1899 und 1907 geworden.

Die Entstehungsgeschichte der Brüsseler Erklärung von 1874, deren einschlägiger Artikelentwurf später wörtlich als Artikel 3 in die Haager Landkriegsordnung von 1899 und 1907 eingegangen ist, führt zu folgenden Feststellungen:

Ausgehend von dem tatsächlichen Befund, daß sich die Streitkräfte schon der damaligen Zeit aufgrund nationaler Organisationsentscheidung aus Personen mit Kampfauftrag sowie aus Personen ohne einen solchen zusammensetzen konnten, wurde festgestellt, daß die Streitkräfte aus Kombattanten und Nichtkombattanten bestehen.

Der Zweck dieser Feststellung war eindeutig, sämtlichen Angehörigen der Streitkräfte im Falle ihrer Gefangennahme durch den Gegner denselben Sekundärstatus, nämlich den des Kriegsgefangenen, zuzuerkennen.

Mit dieser Verknüpfung von Primär- und Sekundärstatus ist die Entwicklung des einschlägigen Völkerrechts bis zum heutigen Tag geprägt worden.

## **II. Die Haager Landkriegsordnung von 1907 als die Hauptquelle der Kombattanten-Definition in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts**

Die Haager Landkriegsordnung enthält keine allgemeine und umfassende Definition des Begriffs „Kombattant“. Jedoch lassen sich aus dem systematischen Zusammenhang der in den ersten drei Artikeln des HLKO enthaltenen Regelungen drei Kombattanten-Kategorien ableiten, nämlich:

Die Angehörigen der Streitkräfte,

die Angehörigen von Milizen- und Freiwilligen-Korps., die von den Streitkräften organisatorisch getrennt sind,

die Teilnehmer einer „levee en masse“.

### **1. Die Angehörigen der Streitkräfte**

Ogleich sich Art. 1 HLKO ausdrücklich nur auf „das Heer“ bezieht, ist es in Lehre und Staatspraxis unstrittig, daß diese Vorschrift auch die späterhin neben dem Heer entwickelten Teilstreitkräfte abdeckt. Der durch nachfolgende Staatspraxis extensiv ausgelegte Begriff „Heer“ umfasst mithin sämtliche Streitkräfte, die ein Staat als sein militärisches Instrument zum Zwecke des Einsatzes im internationalen bewaffneten Konflikt vorhält. Welche bewaffneten Verbände oder Einheiten einen internationalen Bestandteil der Streitkräfte darstellen, entscheidet jeder Staat aufgrund seiner zur inneren Souveränität gehörenden Organisationskompetenz in Bezug auf seine bewaffneten Organe. Eine Abweichung vom üblichen internationalen Standard, wie beispielsweise der Einschluss von Polizeikräften in die Streitkräfte, ist dem präsumtiven oder dem aktuellen Gegner zu notifizieren.

#### **a) Die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten innerhalb der Streitkräfte**

Art. 3 HLKO bestimmt: „Die bewaffnete Macht der Kriegsparteien kann sich zusammensetzen aus

Kombattanten und Nichtkombattanten". Hauptzweck der Streitkräfte ist der kombattante Einsatz. Folglich haben die Angehörigen der Streitkräfte grundsätzlich auch den Kombattantenstatus als Primärstatus. Die in Art. 3 als Möglichkeit der Streitkräftezusammensetzung aufgenommene Unterscheidung in Kombattanten und Nichtkombattanten bezieht sich entsprechend der im vorigen dargelegten Entstehungsgeschichte des Gesamtkomplexes allein auf die staatsinterne Zuordnung verschiedener Funktionen zu verschiedenen Angehörigen der Streitkräfte. Völkerrechtlich hat die Unterteilung der Streitkräfteangehörigen in Kombattanten und Nichtkombattanten, wie aus Art. 3 S. 2 HLKO ausdrücklich folgt, allein den Zweck, beiden Kategorien den Sekundärstatus des Kriegsgefangenen zukommen zu lassen. Weitere Rechtsfolgen bewirkt diese Unterteilung auf der Völkerrechtsebene nicht. Daraus folgt: Gehört eine Person den Streitkräften eines Staates an, dann hat sie grundsätzlich den Primärstatus des Kombattanten und kann demgemäß bewaffnete Schädigungshandlungen gegenüber dem Gegner vornehmen. Weist dieser Staat Angehörigen seiner Streitkräfte nichtkombattante Funktionen zu, dann besteht die völkerrechtliche Rechtsfolge darin, daß auch diese Streitkräfteangehörigen im Gewahrsam des Gegners ebenso wie die kombattanten Streitkräfteangehörigen den Sekundärstatus von Kriegsgefangenen genießen.

Kombattanten und Nichtkombattanten sind somit Unterkategorien der sie beide umfassenden Kategorie der Streitkräfteangehörigen, neben die wiederum die Kategorie der Zivilbevölkerung zu stellen ist.

### **b) Die Pflicht der Erkennbarkeit als Streitkräfteangehörige**

Die HLKO enthält kein ausdrückliches Gebot dahin, daß Streitkräfteangehörige als zu einer Konfliktpartei gehörend identifizierbar sein müssen. Der Zusammenhang mehrerer Vorschriften führt indessen zu dem in systematischer Auslegung zu gewinnenden Schluss, daß es sich bei dieser Identifizierbarkeit eindeutig um eine der „Pflichten des Krieges“ handelt, von denen Art.1 HLKO spricht. Die in Art. 23 lit. f enthaltenen Verbote des Missbrauchs der Nationalflagge, der militärischen Abzeichen oder der Uniform des Feindes sowie der besonderen Abzeichen des Genfer Abkommens von 1906 wie auch das in Art. 1 HLKO enthaltene Identifikationsgebot für Milizen und Freiwilligen-Korps weisen als gemeinsamen rechtlichen Nenner die Pflicht auf, daß ein Kombattant und damit insbesondere ein Angehöriger der Streitkräfte als solcher erkennbar sein muß. Zur Zeit der Entstehung der HLKO war es, wie sowohl die Materialien der Brüsseler Konferenz als auch die Materialien der beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 nachweisen, bereits ein unstreitiger Rechtsbrauch, daß die Angehörigen der Streitkräfte anhand ihrer Uniformen erkennbar sein müssen. Aus dieser damals allen Beteiligten gegenwärtigen Selbstverständlichkeit ist es zu erklären, daß keine ausdrückliche Vorschrift für erforderlich gehalten wurde, welche die Erkennbarkeit des Streitkräfteangehörigen durch die Uniform explizit vorschrieb.

### **2. Mitglieder von Milizen und Freiwilligen-Korps außerhalb der Streitkräfte**

Diese Kategorie schien in den letzten Jahrzehnten bedeutungslos geworden zu sein, bis die Nationalitätenkonflikte der 90er Jahre, insbesondere in dem zerfallenen Jugoslawien, die erneute Notwendigkeit bewiesen. Art.1 HLKO erkennt den Milizen und Freiwilligen-Korps implizit den Kombattantenstatus zu, indem er „die Gesetze, die Rechte und die Pflichten des Krieges“ auf diese Kampfeinheiten ausdehnt, sofern sie die in der Vorschrift aufgeführten vier besonderen Bedingungen erfüllen. Diese sind:

- (1) Das Erfordernis eines verantwortlichen Kommandos, welches das Rechtsband zwischen dem Staat als Völkerrechtssubjekt und kriegführender Partei einerseits und den kombattanten Kräften andererseits gewährleistet, denn Milizen und Freiwilligen-Korps

- können unter keinen Umständen als militärisches "Instrument und damit als Organ eines Staates betrachtet werden, wenn sie nicht durch irgendeine, wie auch immer geartete Befehls- und Kommandostruktur mit den obersten Organen jenes Staates verbunden sind;
- (2) das Gebot, ein bestimmtes, aus der Ferne erkennbares und damit die Identifikation ermöglichendes Abzeichen zu tragen;
  - (3) das Gebot, die Waffen offen zu führen;
  - (4) das Gebot der Beachtung der Gesetze und Gebräuche des Krieges. Systematisch interpretiert, zeigt der innere Zusammenhang der Absätze des Art. 1 HLKO, daß die Anwendung der Gesetze, der Rechte und Pflichten des Krieges auf die Streitkräfte für die Autoren der HLKO selbstverständlich war. Der Einschluss der Milizen und Freiwilligen-Korps trug dem Umstand Rechnung, daß einige, insbesondere kleinere Staaten, ihre Militärorganisation vollständig oder teilweise auf Milizen und Freiwilligen-Korps abgestellt hatten. Soweit solche Verbände nicht integraler Bestandteil der Streitkräfte waren, musste dies durch eine besondere Vorschrift der HLKO aufgefangen werden. Die grundlegende Voraussetzung indessen bestand darin, daß eine ursprüngliche Rechtsverbindung zwischen dem Staat als der kriegführenden Partei und derartige-n Milizen und Freiwilligen-Korps vorhanden war, welche gestattete, das Verhalten solcher Kampfverbände dem kriegführenden Staat zuzuordnen und ihn damit völkerrechtlich verantwortlich zu machen. Diese Rechtslage spiegelt die seit Grotius für Jahrhunderte geltende Auffassung wider, daß stets der Souverän diejenigen Personen, welche an bewaffneten Schädigungshandlungen aktiv teilnehmen, hierzu autorisieren muss. Der autorisierende Souverän aber war zu Zeiten von Grotius der Fürst, seit dem 19. Jahrhundert hingegen der konstitutionelle Staat als Völkerrechtssubjekt.

So vermittelt die HLKO und ihre in diesem Punkte über Jahrhunderte zurückreichende Entstehung den Primärstatus des Kombattanten, von dem wiederum der Sekundärstatus des Kriegsgefangenen abhängt, grundsätzlich über eine Autorisierung durch den Staat als Völkerrechtssubjekt. An dieser Grundkonstruktion hat auch das ZP I nichts geändert: Den Kombattantenstatus hat, wer den Streitkräften angehört. Streitkräfte im Rechtssinne aber sind ausschließlich bewaffnete Einheiten oder Verbände, die einem am internationalen bewaffneten Konflikt teilnehmenden und beteiligungsfähigen Völkerrechtssubjekt zuzuordnen sind. Die HLKO lässt allein eine Ausnahme zu, die sogenannte „levee en masse“.

### 3. Die „levee en masse“

Während die HLKO den Kombattantenstatus, wie nachgewiesen, regelmäßig von der Autorisierung durch den Staat abhängig macht, läßt sie die aktive Teilnahme von Personen an bewaffneten Schädigungshandlungen aufgrund autonomer Entscheidung dieser Personen allein und ausnahmsweise in der in Art. 2 beschriebenen Situation zu. Ebenso wie für den Kombattantenstatus von Milizen und Freiwilligen-Korps sind für derartige Spontanerhebungen vier Bedingungen erforderlich, um den daran teilnehmenden Personen den Kombattantenstatus zuzuerkennen:

- (1) Die HLKO läßt den spontanen bewaffneten Widerstand der Bevölkerung ausschließlich in „nicht besetztem Gebiet“ zu. Ein Gebiet hat als nicht besetzt zu gelten, wenn es sich nicht tatsächlich in der Gewalt des Gegners befindet, wie der Gegenschluss aus Art. 42 HLKO ergibt. Aus dieser ersten Bedingung folgt bereits, daß Befreiungsbewegungen, die von der Bevölkerung eines besetzten Gebietes autonom organisiert werden, nicht unter den Begriff „levee en masse“ fallen.
- (2) Die zweite Bedingung besteht darin, daß die Bevölkerung des nicht besetzten Gebietes



beim Herannahen des Gegners „aus eigenem Antrieb“, d. h. spontan, zu den Waffen greifen muss. Diese Bedingung besteht aus zwei Elementen. Zum einen wird eine zeitliche Begrenzung gesetzt, indem nur eine spontane, nicht von Staatsorganen dirigierte und nicht vorab organisierte Erhebung in den Regelungsbereich des Art. 2 fällt. Zum anderen wird eine Begrenzung des Zwecks festgelegt, indem der Widerstand nur gegenüber den „eindringenden Truppen“ zugelassen wird. Diese Bedingung wird von Widerstandsbewegungen in besetzten Gebieten offenkundig nicht erfüllt.

- (3) Des Weiteren ist erforderlich, daß der Widerstand ‚leistenden Bevölkerung nicht die Zeit geblieben ist, sich nach Art. 1 HLKO, d. h. als Miliz oder Freiwilligen-Korps zu organisieren. Diese Bedingung folgt aus dem bereits zitierten, schon von Grotius mit Nachdruck betonten Grundsatz, daß nur der Souverän -wir würden heute sagen, der Staat als Völkerrechtssubjekt- das Recht hat, zu den Waffen zu greifen. So, wie die Selbsthilfe im nationalen Recht die Ausnahme ist, kann auch das Völkerrecht als Friedensrechtsordnung nicht dulden, daß Privatpersonen über den Einsatz von Waffengewalt entscheiden, mögen ihre Beweggründe auch im Einzelfall aus patriotischen oder anderen ethischen Gründen durchaus zu würdigen sein. Die Rechtsaussage des Art. 2 HLKO ist eindeutig: Wer einem Aggressor Widerstand leisten will, hat sich durch Eintritt in die Streitkräfte, in eine Miliz oder ein Freiwilligen-Korps der Autorisation seines Staates zu versichern. Erst bei faktischer Unmöglichkeit ist unter den Bedingungen des Art. 2 ausnahmsweise die autonome Entscheidung zur Anwendung von Waffengewalt zugelassen. Vor dem Hintergrund dieser drei unstrittigen Bedingungen einer „levee en masse“ begegnen der Entscheidung im Bauer-Fall<sup>1)</sup> erhebliche Bedenken.

1) Vgl. hierzu L. Friedman, *The Law of War*, Vol. II, S. 1576ff.

Folgende Tatsachen standen zur Entscheidung: Eine deutsche Einheit wurde beim Rückzug aus dem besetzten Gebiet in Frankreich 1944 von einem kombinierten Verband, bestehend aus regulären französischen Truppen und Mitgliedern der „französischen Streitkräfte des Inneren“, angegriffen. Drei Mitglieder dieser letztgenannten Organisation wurden gefangengenommen. Sie trugen fast ausschließlich Zivilkleidung. Einer der Gefangenen trug eine Armbinde mit den Landesfarben, ein anderer verfügte über einen amerikanischen Helm. Die drei Gefangenen wurden wegen Missachtung des Art. 1 HLKO auf Befehl eines Oberst Bauer standrechtlich erschossen. Das französische Militärgericht, das Oberst Bauer und zwei seiner Untergebenen 1945 aburteilte, entschied nicht über das Problem, ob die drei Gefangenen sich hinreichend von der Zivilbevölkerung unterschieden hätten. Stattdessen betrachtete das Gericht diese Personen als Teilnehmer an einer „levee en masse“. Diese Auslegung wird selbst bei äußerster Anspannung aller verfügbaren Auslegungsmethoden durch Art. 2 HLKO nicht gedeckt.

- (4) Schließlich haben auch die Teilnehmer an einer „levee en masse“ die „Gesetze und Gebräuche des Krieges“ zu beachten.

#### **4. Primärstatus und Sekundärstatus**

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die HLKO drei Kategorien von Personen ausweist, denen der Primärstatus des Kombattanten zukommt, die also völkerrechtlich befugt sind, aktiv an bewaffneten Schädigungshandlungen teilzunehmen. Es sind dies

- die Angehörigen der Streitkräfte der kriegführenden Staaten;
- die Angehörigen von Milizen und Freiwilligen-Korps, sofern sie die vier in Art. 1 HLKO aufgeführten Bedingungen erfüllen;



- die Teilnehmer an einer „levee en masse“, sofern sie die in Art. 2 HLKO aufgeführten Bedingungen erfüllen.

Sofern Personen dieser drei Kategorien in den Gewahrsam des Gegners fallen, folgt aus ihrem Primärstatus der Sekundärstatus des Kriegsgefangenen.

### **III. Rechtsprobleme des Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus im Zweiten Weltkrieg**

Der Zweite Weltkrieg deckte fortlaufend Probleme auf, die mit dem Primär- und Sekundärstatus von Personen verbunden waren, welche aktiv an bewaffneten Schädigungshandlungen teilnahmen. Die Gründe für die Defizite hinsichtlich des Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus waren mehrschichtig. Die aggressive Expansionspolitik der Achsenmächte hatte zur vollständigen oder teilweisen Besetzung vieler Staaten geführt. Die bloße Tatsache der Besatzungsgewalt, aber mehr noch ihre häufig völkerrechtswidrige Ausübung, führten zu verschiedenen und stetig zunehmenden Widerstandsbewegungen, die sich auf taktischer und operativer Ebene der Methoden der Guerilla- bzw. Partisanen-Kriegführung bedienten. Dieser Zustand führte rechtlich zu drei hauptsächlichen Problemkomplexen.

6

#### **1. Bewaffnete Schädigungshandlungen nach einer Kapitulation**

oder nach einem Waffenstillstand Während der ersten drei Jahre des Zweiten Weltkriegs wurden mehrere Staaten von der deutschen Wehrmacht vollständig besetzt. In einigen Fällen unterzeichneten die Regierungen dieser Staaten eine allgemeine Waffenstillstandsvereinbarung, in anderen Fällen kapitulierten ihre gesamten Streitkräfte. Mit dem Inkrafttreten der durch eine Kapitulation bedingten Waffenstreckung wurden die betreffenden Staaten, wie auch in dem vielzitierten Geisel-Fall<sup>1)</sup> festgestellt, besetzte Gebiete im Sinne des Völkerrechts.

1) Text des Urteils bei L. Friedman, ebd., Vol. II, S. 1303 ff.

Für die Kapitulation oder den Waffenstillstand aber legt die HLKO definitiv die Rechtsfolgen fest: Eine Kapitulation, „einmal abgeschlossen“, soll „von beiden Parteien gewissenhaft beobachtet werden“ (Art. 35 HLKO). Ist ein allgemeiner Waffenstillstand abgeschlossen worden, so unterbricht dieser „die Kriegsunternehmungen der kriegführenden Staaten allenthalben“ (Art. 37 HLKO). Ungeachtet dieser Vorschriften der HLKO beanspruchten geflüchtete oder im Exil gebildete Regierungen fortbestehende Hoheitsgewalt in Bezug auf die besetzten Gebiete und insbesondere auch die Befugnis zur Fortsetzung des militärischen Widerstandes trotz allgemeiner Waffenstillstandsübereinkommen oder Kapitulationen. Daneben bildeten sich autonome Widerstandsbewegungen, zum Teil mehrere gleichzeitig in einem besetzten Land. Mithin kam eine weitverbreitete Praxis der Widerstandsbewegungen auf, die von den besetzten Staaten als völkerrechtsmäßig, von den Besatzungsmächten dagegen als völkerrechtswidrig bewertet wurde.

#### **2. Unterscheidungszeichen und offenes Waffentragen**

Widerstandsbewegungen, die -wie oben dargelegt- nicht als „levee en masse“ zu qualifizieren sind, hatten rechtlosig die Voraussetzungen des Art. 1 HLKO zu erfüllen, um ihren Mitgliedern den Kombattantenstatus und bei Gefangennahme den Kriegsgefangenenstatus zukommen zu lassen. Widerstandsbewegungen kämpften zwar im allgemeinen unter einem verantwortlichen Kommando, doch vielfach erfüllten sie weder die Voraussetzung des von weitem erkennbaren Unterscheidungszeichens noch die Voraussetzung des offenen Waffentragens. So gelangte der 1948 mit dem im vorigen zitierten Geisel-Fall befaßte Militärgerichtshof in Bezug auf die

Widerstandsbewegungen in Jugoslawien und Griechenland zu folgenden Feststellungen:

„(The partisans) had no common uniform. They generally wore civilian clothes although parts of German, Italian and Serbian uniforms were used to the extent, they could be obtained ... neither did they carry their arms openly except when it was to their advantage to do so ... this means, of course, that captured members of these unlawful groups were not entitled to be treated as prisoners of war ... they being francs-tireurs.“<sup>2)</sup>

2) Vgl. L. Friedman, ebd. S. 143, Anm. 1 S. 1311

Diese Feststellungen trafen ebenfalls für andere besetzte Gebiete zu, in denen Widerstandsbewegungen unter den gleichen Bedingungen kämpften.

### **3. Beachtung der Gesetze und Gebräuche des Krieges**

Partisanen- bzw. Guerilla-Kriegführung ist aufgrund ihrer besonderen Eigenart sowie wegen der besonderen Bedingungen, unter denen sie praktiziert wird, kaum in den Grenzen zu halten, die das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht setzt, sofern eine solche Kriegführung überhaupt effektiv sein soll. So fand auch seitens der Widerstandsbewegungen eine Völkerrechtsbeachtung eher punktuell statt. Das Urteil des Militärgerichtshofs im Geisel-Fall kann Allgemeingültigkeit beanspruchen, wenn es feststellt,

„that certain units ... complied with the requirements of international law entitling them to the status of a lawful belligerent. But the greater portion of the partisans failed to comply with the rules of war entitling them to be accorded the right of a lawful belligerent.“<sup>1)</sup>

1) Vgl. L. Friedman, ebd.

Wie im weiteren deutlich werden wird, hat die Fortentwicklung des im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts das erste dieser drei Probleme gelöst. Die beiden letztgenannten hingegen sind noch nicht hinreichend bewältigt.

## **IV. Die Verbesserung des Sekundärstatus des Kriegsgefangenen durch das III. Genfer Abkommen von 1949**

Der große Wurf in Bezug auf die Bestätigung und Fortentwicklung des im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren humanitären Völkerrechts gelang in einem ersten Schritt mit den Vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949. Obwohl ausgerichtet auf eine Detailregelung des Sekundärstatus des Kriegsgefangenen, reichte der Regelungsbereich des III. Genfer Abkommens in den Primärstatus hinein, indem sämtliche Kategorien von Personen definiert wurden, denen im Falle der Gefangennahme der Sekundärstatus des Kriegsgefangenen zukommt. Einige dieser zum Teil neuen Kategorien setzen jedoch rechtslogisch voraus, daß den betreffenden Personen vor ihrer Gefangennahme der Primärstatus des Kombattanten zukommt.

### **1. Angehörige der Streitkräfte einer Konfliktpartei**

Art. 4 A Nr. 1 des III. Genfer Abkommens kennzeichnet als Kriegsgefangene die in Feindeshand gefallenen „Mitglieder von Streitkräften einer am Konflikt beteiligten Partei sowie Mitglieder von Milizen und Freiwilligen-Korps, die in diese Streitkräfte eingegliedert sind“. Dieser Kategorie kommt mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals als Primärstatus der des Kombattanten

zu. Insofern bringt diese Norm lediglich eine Bestätigung des Haager Rechts. Eine Änderung der Voraussetzungen des Kombattantenstatus ist in Bezug auf diese Kategorie durch das III. Genfer Abkommen nicht bewirkt worden. Somit gilt das, was oben unter III. ausgeführt worden ist.

## 2. Angehörige anderer bewaffneter Verbände einschließlich organisierter Widerstandsbewegungen

Art. 4 A Nr. 2 des III. Genfer Abkommens enthält eine wichtige Erweiterung des Primär- und des Sekundärstatus, die auf den im vorigen beschriebenen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs beruht. So schließt diese Vorschrift „organisierte Widerstandsbewegungen“ mit ein, „die zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören und außerhalb oder innerhalb ihres eigenen Gebietes, auch wenn dasselbe besetzt ist, tätig sind ...“. Damit sind organisierte Widerstandsbewegungen auf die gleiche Rechtsbasis gestellt, welche die HLKO für Milizen und Freiwilligen-Korps vorgesehen hatte. Die nunmehrige Regelung des Sekundärstatus von Milizen, Freiwilligen-Korps und organisierten Widerstandsbewegungen in ein und derselben Vorschrift des III. Genfer Abkommens führt bereits zu dem zwingenden Schluss, daß derartige organisierte Widerstandsbewegungen dieselben Voraussetzungen zu erfüllen haben wie Milizen und Freiwilligen-Korps. Diese unabwiesbare Rechtslogik hat zudem ihren Ausdruck darin gefunden, daß die in Art. 1 HLKO für Milizen und Freiwilligen-Korps vorgesehenen vier Voraussetzungen gemäß Art. 4 A Nr. 2 lit. a-d nunmehr auch für organisierte Widerstandsbewegungen gelten. Mithin ist zu den Milizen und Freiwilligen Korps eine weitere Kategorie hinzugetreten, die denselben Voraussetzungen unterliegt, wie sie bereits in Art. 1 HLKO aufgeführt sind. Dies bedeutet im einzelnen:

### a) verantwortliche Führung

Das Erfordernis einer verantwortlichen Führung ergibt sich als zwingende Folge aus dem Befund, daß zwischen der organisierten Widerstandsbewegung und dem Staat, zu dessen Unterstützung sie operiert, ein Rechtsband gegeben sein muss. Ausschließlich Mitglied ... von organisierten Widerstandsbewegungen, die zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören“, haben, wenn sie in Feindeshand fallen, den Sekundärstatus von Kriegsgefangenen und vor der Gefangennahme folglich den Kombattantenstatus. Autonome Widerstandsbewegungen, die kein durch eine verantwortliche Führung bewirktes Rechtsband zu dem konfliktbeteiligten Staat aufweisen, durch das sie erst in eine organschaftliche Stellung gegenüber diesem Staat gelangen, sind außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift. Daraus folgt zugleich, daß den Mitgliedern derartiger autonomer Widerstandsbewegungen zugleich der Primärstatus des Kombattanten versagt ist.

### b) Erkennbares Unterscheidungszeichen

Das Erfordernis eines bleibenden und von weitem erkennbaren Unterscheidungszeichens ist in Art. 4 A Nr. 2 lit. b ausdrücklich aufgeführt und entspricht ohne Einschränkung dem Art. 1 HLKO. So muß dieses Unterscheidungszeichen gestatten, daß sein Träger auch auf größere Entfernung in der gleichen Weise identifiziert werden kann, wie es bei Mitgliedern der Streitkräfte der Fall ist, die aufgrund ihrer Uniform und ihres nationalen Hoheitszeichens unterscheidbar sind.

### c) Das offene Waffentragen

In Bezug auf das offene Waffentragen legt das III. Genfer Abkommen dieselbe Voraussetzung fest wie Art. 1 HLKO. Mithin haben die Mitglieder organisierter Widerstandsbewegungen ebenso wie die Mitglieder von Milizen und Freiwilligen-Korps ihre Waffen in gleicher Weise offen zu tragen wie die Mitglieder der Streitkräfte. Ein

## 2. Angehörige anderer bewaffneter Verbände einschließlich organisierter Widerstandsbewegungen

regelmäßiges Verbergen der Waffen und ein offenes Waffentragen allein während der Phase des Angriffs ist mit dieser das alte Recht bestätigenden Voraussetzung nicht vereinbar.

### d) Einhaltung der Gesetze und Gebräuche des Krieges

Dieses Erfordernis ist eigentlich selbstverständlich, denn es ist ein Ausdruck des Reziprozitätsprinzips, welches das im internationalen bewaffneten Konflikt anzuwendende Völkerrecht grundsätzlich beherrscht. Darüber hinaus stellt dieses Erfordernis, das ebenfalls aus Art. 1 HLKO übernommen worden ist, eine klare Zurückweisung der in der Vergangenheit zu verzeichnenden sporadischen Versuche dar, ein besonderes, einseitig begünstigendes Kriegsvölkerrecht für die Guerilla- oder Partisanen-Kriegführung zu schaffen.

### e) Die Fortentwicklung des Rechts

Während also die aufgeführten vier Voraussetzungen, die nach der HLKO bereits die Milizen und Freiwilligen-Korps zu beachten hatten, nunmehr unverändert auch von organisierten Widerstandsbewegungen zu beachten sind, hat das Genfer Recht von 1949 insofern eine Erweiterung in Bezug auf die Widerstandsbewegungen erbracht, als der territoriale Anwendungsbereich der Vorschrift sehr weit gefasst worden ist.

Die Vorschrift bezieht sich auf Widerstandsbewegungen, die „außerhalb oder innerhalb ihres eigenen Gebietes, auch wenn dasselbe besetzt ist, tätig sind . . .“. Der solchermaßen bestimmte territoriale Anwendungsbereich hat zwei Aspekte: Zum einen sind die Mitglieder organisierter Widerstandsbewegungen hinsichtlich ihrer Operationen nicht auf das Hoheitsgebiet der Konfliktpartei beschränkt, der sie organschaftlich zugeordnet sind. Sie können also ihre bewaffneten Schädigungshandlungen auch auf das Gebiet des Gegners selbst ausdehnen. Zum anderen aber nimmt das Recht nunmehr auch hin, daß solche Widerstandsbewegungen in Gebieten aktiv sind, welche die gegnerische Konfliktpartei besetzt hat.

Nach alledem ist festzustellen:

Der Einschluss organisierter Widerstandsbewegungen in die Vorschrift des III. Genfer Abkommens betreffend die Milizen und Freiwilligen-Korps bringt diesen im Zweiten Weltkrieg verstärkt aufgekommenen Bewegungen sowohl den Kombattantenstatus als auch den Kriegsgefangenenstatus im Falle der Gefangennahme. Dies war indessen nur ein geringer Fortschritt, wenn in Betracht gezogen wird, daß die Mitglieder organisierter Widerstandsbewegungen dieselben Voraussetzungen zu erfüllen haben wie Milizen und Freiwilligen-Korps - mithin Voraussetzungen, die derartige Bewegungen im Zweiten Weltkrieg entweder nicht erfüllen wollten oder aber nicht erfüllen konnten.

## **3. Mitglieder regulärer Streitkräfte einer nicht anerkannten Regierung oder Autorität**

Mitglieder regulärer Streitkräfte, die sich zu einer von der Gewahrsamsmacht nicht anerkannten Regierung oder Autorität bekennen, haben im Falle der Gefangennahme nach Art. 4 A Nr. 3 des III. Genfer Abkommens den Kriegsgefangenenstatus und mithin vor der Gefangennahme den Kombattantenstatus. Diese gegenüber der HLKO und der Kriegsgefangenen-Konvention von 1929 neue Vorschrift löst das ebenfalls im Zweiten Weltkrieg aufgekommene Problem, das dann entstand, wenn trotz einer Kapitulation oder trotz eines allgemeinen Waffenstillstandsabkommens einer Regierung eine konkurrierende Exilregierung gegründet wurde, welche die Feindseligkeiten fortsetzte. Neben der Zuerkennung des Primärstatus und des Sekundärstatus gegenüber

organisierten Widerstandsbewegungen war die durch diese Regelung hergestellte Kontinuität des Kombattantenstatus die zweite wichtige Fortentwicklung im Rahmen des einschlägigen Rechtsschöpfungsprozesses nachdem Zweiten Weltkrieg.

#### 4. Die fünf Kombattanten- und Kriegsgefangenenkategorien

Das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht, wie es sich nach dem III. Genfer Abkommen darstellt, gewährleistet den Primärstatus des Kombattanten und im Falle der Gefangennahme den Sekundärstatus des Kriegsgefangenen für folgende fünf Kategorien:

- (1) Die Angehörigen der Streitkräfte einer Konfliktpartei, wie auch immer die interne Organisation dieser Streitkräfte sein mag;
- (2) Die Angehörigen von Milizen und Freiwilligen-Korps unter den Voraussetzungen, die inhaltsgleich sowohl in der HLKO als auch im III. Genfer Abkommen enthalten sind;
- (3) Die Angehörigen organisierter Widerstandsbewegungen unter Voraussetzungen, die mit denen identisch sind, welche für Milizen und Freiwilligenkorps erforderlich sind;
- (4) Die Angehörigen regulärer Streitkräfte, die sich zu einer von der gegnerischen Konfliktpartei nicht anerkannten Regierung oder Autorität bekennen;
- (5) Die Teilnehmer an einer „levee en masse“ in dem Sinne, wie sie inhaltsgleich in der HLKO und im III. Genfer Abkommen beschrieben ist.

Darüber hinaus kommt noch zwei weiteren Kategorien der Sekundärstatus des Kriegsgefangenen zu, deren Primärstatus der von zivilem Gefolge der Streitkräfte bzw. von Zivilpersonen ist, (Art. 4 A Nrn. 4 U. 5, III. GA). Diese Kategorien sind jedoch im vorliegenden Zusammenhang, bei dem es um Kombattanten und Kriegsgefangene geht, ohne weiteres Interesse.

## **V. Die begrenzte Fortentwicklung des Primärstatus und des Sekundärstatus durch das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen**

Der Typus des bewaffneten Konflikts, der nach der wegweisenden Bestätigung und Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts durch die Vier Genfer Konventionen von 1949 die folgenden drei Jahrzehnte beherrschte, war der des bewaffneten Kampfes, den nationale Befreiungsbewegungen entweder im Prozeß der Dekolonisierung oder gegen fremde Besetzung fochten. Der solchen Befreiungsbewegungen als gegnerische Konfliktpartei gegenüberstehende Staat – die Kolonialmacht oder die Besatzungsmacht – weigerte sich in der Regel, den kämpfenden Mitgliedern einer Befreiungsbewegung den Kombattantenstatus zuzuerkennen. Ebenso wenig wurde ihnen konsequenterweise der von diesem Status abhängige Kriegsgefangenenstatus gewährt. Ähnlich verweigerten staatliche Konfliktparteien den gegnerischen Befreiungsbewegungen bereits die Fähigkeit, Konfliktpartei eines internationalen bewaffneten Konflikts zu sein und wandten folgerichtig – sofern überhaupt – allein den Minimalstandard der gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen in solchen bewaffneten Auseinandersetzungen an. Der berühmte Kassem-Fall, 1969 von einem israelischen Militärgericht entschieden,<sup>1)</sup> ist ein typisches Beispiel für die Rechtsposition, welche die Staaten durchweg einnahmen.

1) Vgl. Israel Yearbook of human Rights 1971, S. 456 ff.

Man war darüber hinaus verbreitet der Auffassung, daß kämpfende Mitglieder von Befreiungsbewegungen weder bereit noch imstande waren, die Gesetze und Gebräuche des Krieges



zu beachten, weil die besondere Eigenart der Mittel und Methoden moderner Guerilla-Kriegführung mit den herkömmlichen Gesetzen und Gebräuchen des Krieges schlichtweg nicht vereinbar war. Insbesondere wurden die zwingenden rechtlichen Voraussetzungen für den Kombattantenstatus, nämlich das weithin erkennbare Unterscheidungszeichen und das offene Waffentragen, als inkompatibel mit den grundlegenden Methoden einer effektiven Guerilla-Kampfführung betrachtet. Diese Bewertung stellte übrigens nicht eine bloße Folgerung traditionellen, staatsorientierten Denkens dar. Die Befreiungsbewegungen selbst schienen die Vorteile und Nachteile, die in einer Beachtung der Gesetze und Gebräuche des Krieges bestanden, gegenüber den angestrebten Enderfolgen ihrer Aktivitäten abzuwägen. Diese Abwägung hatte offenkundig in den meisten Fällen einen negativen Erfolg in Bezug auf die Beachtung des im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts. So wurde sogar von Völkerrechtswissenschaftlern, die der Idee bewaffneter Befreiungsbewegungen nahestanden, deutlich gemacht, daß die Beachtung der Gesetze und Gebräuche des Krieges durch Befreiungsbewegungen von der Eignung des Kriegsrechts für eine derartige „nichtkonventionelle“ Kriegführung abhängt. Eine solche nicht-konventionelle Kriegführung aber sei die einzige erfolgversprechende Art bewaffneter Aktivitäten, welche die Befreiungsbewegungen zum Erfolg führen könne. Es müsse daher angestrebt werden, das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare humanitäre Völkerrecht den Kampfbedingungen der Widerstandsbewegungen anzugleichen und nicht umgekehrt. Je weitgehender das im bewaffneten Konflikt anzuwendende Recht den Kampfbedingungen der Befreiungsbewegungen angeglichen sei, desto höher sei die Wahrscheinlichkeit der Rechtsbeachtung durch diese Bewegungen.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. hierzu Georges Abi-Sub, Wars of National Liberation and the Development of Humanitarian Law, in: Akkerman/v. Krieken/Pannenborg (Hrsg.), Declaration on Principles. A Quest for Universal Peace, Leiden 1977, S. 143 ff.

Die Verhandlungen über eine Bestätigung oder Neuentwicklung des Kombattantenstatus und des Kriegsgefangenenstatus auf der Genfer Diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Fortentwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts von 1974 bis 1977, deren Ergebnis das Zusatzprotokoll I war, ließen infolgedessen als Hauptstreitpunkt immer wieder das Problem aufkommen, ob und inwieweit die Methoden und Mittel der Kampfführung organisierter Befreiungsbewegungen überhaupt in einer einheitlichen Rechtsmasse einzufangen waren, die in jedem internationalen bewaffneten Konflikt zu gelten hatte.<sup>2)</sup>

- 2) Siehe hierzu die Dokumentenhinweise in Sandoz/Swinarski/Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols, Genf 1987, Art. 44, S. 520, sowie Art. 44, Rdnr. 1684

Die weitaus überwiegende Zahl der an der Genfer Konferenz teilnehmenden Staaten schloss ein die Befreiungsbewegungen privilegierendes Sonderrecht aus - sogar einige jener Staaten verhielten sich gegenüber einer Privilegierung organisierter Befreiungsbewegungen zurückhaltend bis ablehnend, die ihre Existenz selbst dem erfolgreichen Kampf einer solchen Befreiungsbewegung verdankten. Gleichwohl blieb der Versuch einer beachtlichen Gruppe von Staaten der Dritten Welt - massiv unterstützt von den an der Genfer Konferenz mit Beobachterstatus teilnehmenden Befreiungsbewegungen -, den Kombattanten- und den Kriegsgefangenenstatus auf Mitglieder von Befreiungsbewegungen auszudehnen, nicht gänzlich ohne Erfolg. Die Protagonisten einer derartigen Fortentwicklung des im bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts sahen durchaus richtig, daß angesichts der bisherigen Entwicklung dieser Rechtsgattung zunächst grundlegend eine Zuordnung derartiger Befreiungsbewegungen zu einem anerkannten Völkerrechtssubjekt festgelegt werden musste. Und eben dieses Erkenntnis war der Grund für die Erweiterung der mit (partieller) Völkerrechtssubjektivität ausgestatteten Konfliktparteien im Sinne des Art. 1 ZP I.

Der bis heute viel umstrittene Art. 1 Abs. 4 ZP I dehnt den Anwendungsbereich dieses



völkerrechtlichen Vertrags auf bewaffnete Konflikte aus, „in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regime in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist“.

Jene Teilnehmer an der Genfer Konferenz, die diese Vorschrift als großen Erfolg für organisierte Befreiungsbewegungen feierten, übersahen zumeist, wie hoch die Schwelle für die Anwendbarkeit des ZPI fixiert wurde. Die Verknüpfung des Volks mit der Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts bedeutete eine erste Einschränkung, denn allein eine durch territoriale, kulturelle und historische Merkmale bestimmte ethnische Einheit erreicht überhaupt die Qualität eines Volkes, das Träger des Selbstbestimmungsrechts ist. Liegt diese Qualität vor, so sind zusätzlich drei Voraussetzungen zu erfüllen. Die betreffende ethnische Einheit muss nämlich gegen Kolonialherrschaft, gegen Fremdbesetzung oder gegen ein rassistisches Regime kämpfen. Dieser Kampf wiederum muß gerade in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts geführt werden. Schließlich – und das ist entscheidend – erfolgt selbst bei Vorliegen aller dieser Voraussetzungen keine automatische Anwendung des ZP I. Das Organ, das dieses in Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts kämpfende Volk vertritt, muss sich vielmehr durch einseitige Erklärung an den Depositär (den Schweizerischen Bundesrat) verpflichten, die vier Genfer Konventionen und das ZP I in Bezug auf den anstehenden bewaffneten Konflikt anzuwenden. Erst dann kommt es zur reziproken Bindung der Konfliktparteien an die Genfer Abkommen und das ZP I, wie dessen Art. 96 Abs. 3 bestimmt.<sup>1)</sup>

- 1) 1) Vgl. hierzu D. Schindler, The different types of armed conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols, Recueil des Cours 163 (1979 II). S.136 ff.

Bislang hat noch keine Befreiungsbewegung im Sinne des Art. 1 Abs. 4 ZP I mit der Rechtswirkung des Art. 96 Abs. 3 dieses Vertrags Gebrauch gemacht.

Für die kämpfenden Mitglieder einer Befreiungsbewegung stellt sich folglich das Problem der Zuerkennung des Kombattanten- und des Kriegsgefangenenstatus überhaupt erst dann, wenn die relativ hohen Hürden genommen sind, welche die Art. 1 Abs. 4 und 96 Abs. 3 ZP I errichtet haben. Erst dann ist zu prüfen, ob die kämpfenden Mitglieder der betreffenden Befreiungsbewegung die Voraussetzungen erfüllen, die durch die Art. 43 und 44 ZP I festgelegt worden sind.

### 1. Die umfassende Definition der Streitkräfte

In der Diskussion über den durch das ZPI festgelegten Kombattantenstatus ist immer wieder verkannt worden,<sup>2)</sup> daß die eigentliche Schlüsselvorschrift für den Primärstatus des Kombattanten und mithin auch für den Sekundärstatus des Kriegsgefangenen Art. 43 Abs. 1 ZP I ist.

- 2) Vgl. zur Klarstellung den Leiter der U. S. Delegation und Berichterstatter der III. Kommission der Genfer Konferenz George H. Aldrich, New life for the laws of war. American Journal of International Law 75 (1981). S. 770 f.; W. Th. Mallison/S. V. Mallison, The juridical status of privileged combatants under the Geneva Protocol of 1977 concerning international conflicts, Law and contemporary Problems, Vol. 42 (1978), S. 19 ff.; auch M. Ruud, The term combatant, an analysis, R.D.P.M.D.G. XXIV (1985), S. 427 ff., geht zu Recht von Art. 43 ZP I aus. Vgl. neuesten unter Aufbereitung des bisherigen Schrifttums E. Kwakwa, The international law of armed conflict: personal and material fields of application. 1992, S. 90ff.

Diese Vorschrift bestimmt:

„Die Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei bestehen aus der Gesamtheit der organisierten bewaffneten Verbände, Gruppen und Einheiten, die einer Führung unterstehen, welche dieser Partei

für das Verhalten ihrer Untergebenen verantwortlich ist; dies gilt auch dann, wenn diese Partei durch eine Regierung oder ein Organ vertreten ist, die von einer gegnerischen Partei nicht anerkannt werden. Diese Streitkräfte unterliegen einem internen Disziplinarsystem, das unter anderem die Einhaltung der Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts gewährleistet."

Diese umfassende Streitkräftedefinition stellt durch ihren ebenso einfachen wie unzweideutigen Wortlaut („die Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei“) sicher, daß alle Personen, die unmittelbar aktiv an bewaffneten Schädigungshandlungen teilnehmen, einem Völkerrechtssubjekt zugeordnet sein müssen, nämlich entweder einem Staat oder einem Volk im Sinne des Art. 1 Abs. 4 ZP I, welches insoweit ein partielles Völkerrechtssubjekt in dem Ausmaß ist, wie es für die Rechts- und Pflichtenträgerschaft nach den Genfer Konventionen und dem ZP I erforderlich ist.

Um dies auf eine Kurzformel zu bringen: Ohne eine Konfliktpartei, die ein Völkerrechtssubjekt ist, gibt es den Primärstatus des Kombattanten nicht.

Im weiteren seien nun die einzelnen Merkmale der Streitkräfteeigenschaft erörtert.

### **a) Die „Gesamtheit der organisierten bewaffneten Verbände, Gruppen und Einheiten“**

Die in Art. 43 Abs. 1 ZP I enthaltene Streitkräftedefinition ist nicht – und dies ist eine Neuerung – auf die „regulären Streitkräfte beschränkt, von denen die HLKO noch die Milizen und Freiwilligen-Korps unterschied. Die „Gesamtheit der organisierten bewaffneten Verbände, Gruppen und Einheiten“ besagt, daß ausnahmslos sämtliche Formationen eingeschlossen sind, die das bewaffnete Instrument einer Konfliktpartei bilden, wie hoch oder gering der Organisationsstandard dieser Formationen auch immer sein mag. Für dieses Element der Streitkräftedefinition ist nicht der Organisationsgrad das entscheidende Kriterium, sondern das Rechtsband zwischen diesen Formationen und der Konfliktpartei, das diesen Formationen erst den organschaftlichen Status verschafft.

### **b) Das der Konfliktpartei verantwortliche Befehlsorgan**

Diese Voraussetzung bringt lediglich eine Bestätigung des Haager Rechts, stellt indessen im Vergleich zur HLKO eine Präzisierung dar. Art. 1 HLKO legt nicht ausdrücklich fest, wem gegenüber der „für seine Untergebenen“ Verantwortliche denn verantwortlich war, wiewohl bei teleologischer Auslegung kein Zweifel darüber verbleiben konnte, daß die staatliche Konfliktpartei gemeint war. Diese Rechtslage wird nunmehr dadurch bestätigt, daß die Führung kämpfender Formationen „dieser Partei“, nämlich der ein Völkerrechtssubjekt darstellenden Konfliktpartei, „für das Verhalten ihrer Untergebenen verantwortlich ist“. Damit bedient sich Art. 43 Abs. 1 ZP I einer Konstruktion, die durch das Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit – das völkerrechtliche Haftungsrecht – zwingend vorgegeben ist: Die Haftung für völkerrechtliches Unrecht kann nur – und muß stets – ein Völkerrechtssubjekt treffen. Die einzige Fortentwicklung ergibt sich aus dem Zusammenhang der Streitkräftedefinition mit Art. 1 Abs. 4 ZP I, denn das dort genannte partielle Völkerrechtssubjekt vermag auch über Streitkräfte zu verfügen, die damit gegenüber dieser Konfliktpartei eine abhängige organschaftliche Stellung haben.

### **c) Internes Disziplinarsystem**

Das im zweiten Satz des Art. 43 Abs. 1 ZP I enthaltene Erfordernis eines Disziplinarsystems, „das unter anderem die Einhaltung der Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts gewährleistet“, stellt kein konstitutives Element der in Satz 1 dieser Norm enthaltenen

Legaldefinition der Streitkräfte dar. Streitkräfte, die einer Konfliktpartei als Völkerrechtssubjekt zuzuordnen sind und einer dieser Konfliktpartei verantwortlichen Führung unterstehen, müssen sach- und rechtslogisch ohnehin einer Ordnung der inneren Disziplin unterliegen. Die aus Art. 1 ZP I und in Bezug auf die partiellen Völkerrechtssubjekte des Art. 1 Abs. 4 ZP I aus Art. 96 Abs. 3 dieses Vertrages folgende reziproke Bindung an die Vier Genfer Konventionen und an das ZP I gebietet überdies auch ohne eine explizite Regelung, daß die Konfliktparteien in geeigneter Weise die Beachtung des Völkerrechts durch die ihnen organschaftlich zugeordneten Kampfeinheiten sicherstellen. Ein unbestrittenes allgemeines Prinzip des Völkerrechts besagt, daß jedes Völkerrechtssubjekt völkerrechtlich für das Verhalten seiner Organe verantwortlich ist.<sup>1)</sup>

1) Vgl. hierzu K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., 1990, §35 Rdnr. 1, 17-31

Folglich hat ein Völkerrechtssubjekt zu gewährleisten, daß seine Organe sich völkerrechtsgemäß verhalten, andernfalls verletzt dieses Völkerrechtssubjekt das Recht. Die in Art. 43 Abs.1 Satz 2 enthaltene Gewährleistungspflicht zur Einhaltung des einschlägigen Völkerrechts stellt mithin nur eine konkrete Absicherung dessen dar, was für jedes Völkerrechtssubjekt ohnehin gilt.

## 2. Die Identität zwischen Mitgliedern der Streitkräfte und Kombattanten

Art. 43 Abs. 2 ZP I zieht sodann die logisch gebotene Konsequenz, indem festgestellt wird: „Die Angehörigen der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei (mit Ausnahme des in Art. 33 des III. Abkommens bezeichneten Sanitäts- und Seelsorgepersonals) sind Kombattanten, das heißt, sie sind berechtigt, unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen.“

Diese Norm enthält die nunmehr erste ausdrückliche Definition des Begriffs „Kombattant“ im Völkervertragsrecht. Sie legt mit ihrem knappen Wortlaut eindeutig zwei unverzichtbare Voraussetzungen für den Kombattantenstatus dar:

- Eine Person hat nur dann den Primärstatus des Kombattanten, wenn sie ein Mitglied der Streitkräfte gemäß der Legaldefinition des Art. 43 Abs. 1 Satz 1 ZP I ist.
- Nur solche Formationen unterfallen dieser Legaldefinition der Streitkräfte, die ein Rechtsband zu einem Völkerrechtssubjekt aufweisen, wodurch sie zu diesem Völkerrechtssubjekt in eine organschaftliche Position treten.

Fehlt eine dieser beiden Voraussetzungen, dann entfällt der Primärstatus des Kombattanten und folglich bei Gefangennahme der betreffenden Person auch der Sekundärstatus des Kriegsgefangenen eine ebenso einfache wie unzweideutige Regelung.

## 3. Rechte und Pflichten der Kombattanten

Erst dann, wenn die Hürde der durch Art. 43 Abs. 1 ZP I verlangten Voraussetzungen genommen ist, gewinnt Art. 44 ZP I Bedeutung, der während und nach der Genfer Konferenz insofern zu Unrecht in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt worden ist. Wird Art. 44 ZP I lege artis unter Anwendung der gewohnheitsrechtlich geltenden und nunmehr in Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifizierten Auslegungsregel<sup>2)</sup> interpretiert,

2) Vgl. hierzu W. H. V. Heinegg, in: K. Ipsen, ebd. S. 152, Anm.1, §11 Rdnr. 6-11

nach der ein Vertrag in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen ist, dann ergibt sich folgendes:

## a) Die Ableitung des Sekundärstatus aus dem Primärstatus

Art. 44 Abs. 1 ZP I bestätigt nur geltendes Völkerrecht, wenn er feststellt, daß ein Kombattant (und zwar ein solcher im Sinne des Art. 43), „der in die Gewalt einer gegnerischen Partei gerät, ... Kriegsgefangener (ist)“. Diese Grundregel galt sowohl nach Art. 3 HLKO als auch nach Art. 4 A des III. Genfer Abkommens. Sie ist durch das neue Recht nicht geändert worden.

## b) Beachtung der Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts

Was die Beachtung der Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts anbetrifft, so gibt es eine -im Ergebnis allerdings nicht erhebliche- Divergenz zwischen altem und neuem Recht. Art. 1 HLKO und Art. 4 A Nr. 2 des III. Genfer Abkommens konnten nach Wortlaut, Sinnzusammenhang und Zweck immerhin dahingehend interpretiert werden, daß die Beachtung der Gesetze und Gebräuche des Krieges ein konstitutives Element des Kombattantenstatus sei. In diesem Punkt schafft Art. 44 Abs. 2 ZP I Klarheit. Diese Norm statuiert zunächst die Grundpflicht aller Kombattanten, die Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts einzuhalten, läßt im Falle der Verletzung dieses Rechts aber nicht automatisch die Verwirkung des Kombattantenstatus und damit im Falle der Gefangennahme des Kriegsgefangenenstatus eintreten. Eine Verwirkung des Primärstatus und damit auch des von diesem abhängigen Sekundärstatus tritt ausschließlich in den Fällen ein, die in den Absätzen 3 und 4 des Art. 44 ZP I geregelt sind. Mithin ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 44 Abs. 2 ZP I explizit, daß die Beachtung der Gesetze und Gebräuche des Krieges bzw. nunmehr der Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts kein konstitutives Element des Kombattantenstatus, sondern eine allen Kombattanten auferlegte Grundverpflichtung darstellt. Wann aber verwirkt der Kombattant nun diesen Primärstatus?

## c) Die Pflicht zur Unterscheidung von der Zivilbevölkerung

Art. 44 Abs. 3 ZP I enthält in seinem ersten Satz ein bloßes „Restatement“ der weiteren Grundverpflichtung des Kombattanten, „sich von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden“, und zwar zu dem explizit genannten Zweck, „um den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten zu verstärken“. Diese Grundverpflichtung wird für ihre systematische Interpretation von erheblicher Bedeutung durch Art. 44 Abs. 7 ZP I gestützt, welcher in Bezug auf den gesamten Art. 44 bestimmt: „Dieser Artikel bezweckt nicht, die allgemein anerkannte-Staatenpraxis in bezug auf das Tragen von Uniformen durch Kombattanten zu ändern, die den regulären, uniformierten bewaffneten Einheiten einer am Konflikt beteiligten Partei angehören.“

In Art. 44 Abs. 3 Satz 2 ZP I findet sich eine – und zwar die einzige – Ausnahme von der strikten Verpflichtung zur Unterscheidung, mit welcher den Methoden moderner Guerilla- bzw. Partisanen-Kriegsführung Rechnung getragen werden sollte und die von den Protagonisten derartiger Kriegsführungsarten derzeit auch als Erfolg gefeiert wurde. Die Norm bestimmt:

*„Da es jedoch in bewaffneten Konflikten Situationen gibt, in denen sich ein bewaffneter Kombattant wegen der Art der Feindseligkeiten nicht von der Zivilbevölkerung unterscheiden kann, behält er den Kombattantenstatus, vorausgesetzt, daß er in solchen Fällen*

- a) während jedes militärischen Einsatzes seine Waffen offen trägt und*
- b) während eines militärischen Aufmarsches vor Beginn eines Angriffs, an dem er teilnehmen soll, seine Waffen solange offen trägt, wie er für den Gegner sichtbar ist. Handlungen, die den in diesem Absatz genannten Voraussetzungen entsprechen, gelten nicht als heimtückisch im Sinne des Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c.“*

Diese einzige grundlegende Neuregelung stellte einen Kompromiss zwischen extrem divergierenden Positionen dar. Sie wurde deshalb schon auf der Genfer Konferenz sowohl von den als Beobachter teilnehmenden Befreiungsbewegungen als auch von traditionsreichen Militärmächten als unzureichend qualifiziert.<sup>1)</sup> Dieser zweite Satz des Art. 44 Abs. 3 ZP I, der auf einen Vorschlag der Delegation der Bundesrepublik Deutschland in Vorverhandlungen zu einem Arbeitsgruppenentwurf der III. Kommission der Konferenz zurückging, vermochte die gegensätzlichen Positionen der Protagonisten und der Antagonisten der Guerilla- bzw. Partisanen-Kriegführung nicht zu versöhnen. Die erstgenannten wollten eine weitgehende Legalisierung dieser Kriegführung erreichen, während die letztgenannten bemüht waren, derartige Regeln möglichst restriktiv zu formulieren und in ihrer Anwendbarkeit auf besetzte Gebiete zu beschränken. Die Bedeutung des Begriffs „militärischer Aufmarsch/deployment“ war unterschiedlichen Interpretationen ausgesetzt, wie eine Reihe von Stellungnahmen noch auf der Konferenz bezeugten.<sup>2)</sup>

- 1) Vgl. hierzu z.B. A. Cassese, The status of rebels under the 1977 Geneva Protocol on Non-International Armed Conflicts, The International and Comparative Law Quarterly 30 (1981), S. 416ff., insbes. 420 ff.
- 2) Vgl. M.Bothe/K. J. Partsch/W.A. Solf, New rules for victims of armed conflicts, 1982, S. 254

Unbeschadet dieser bis heute andauernden Kontroversen ist dreierlei festzustellen:

- Die in Art. 44 Abs. 3 Satz 2 ZP I niedergelegte Ausnahme von der Unterscheidungsregel und dem offenen Waffentragen ist die äußerste Grenzlinie, bis zu der eine Fortentwicklung des im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts möglich war.
- Die Kontroverse über diese Vorschrift verbietet es, ihren Inhalt bereits als Völkergewohnheitsrecht zu qualifizieren.
- weitere Ausnahmen hat das neue Recht zugunsten der Guerilla- bzw. Partisanen-Kriegführung nicht festgelegt. Um dies in gebührender Weise deutlich zu machen, legt Art. 44 Abs. 2 eingangs ausdrücklich fest, daß „alle“ Kombattanten verpflichtet sind, die Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts einzuhalten“.

#### 4. Verwirkung des Kriegsgefangenenstatus

Der Ausnahmecharakter der in Art. 44 Abs. 3 Satz 2 ZP I enthaltenen Regel wird dadurch zusätzlich deutlich gemacht, daß ihre Nichtbeachtung mit der weitestgehenden Sanktion überhaupt geahndet wird, nämlich mit dem Verlust des Sekundärstatus des Kriegsgefangenen. Art. 44 Abs. 4 ZP I bestimmt:

„Ein Kombattant, der in die Gewalt einer gegnerischen Partei gerät und die in Absatz 3 Satz 2 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, verliert sein Recht, als Kriegsgefangener zu gelten; er genießt jedoch in jeder Hinsicht den Schutz, der dem den Kriegsgefangenen durch das III. Abkommen und dieses Protokoll gewährten Schutz entspricht.“

Dies bedeutet indessen gleichwohl, daß der seines Sekundärstatus verlustig gegangene Kombattant bei Gefangennahme für alle Gewalthandlungen gerichtlich belangt und abgeurteilt werden kann, die er in Verletzung des Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ZP I begangen hat. 1) Ihn schützt nicht mehr die „Decke der Immunität“, die eingangs erwähnt worden ist. So bleibt festzustellen, daß das neue Völkervertragsrecht die Hauptmethode der Guerilla- bzw. Partisanen-Kriegführung, nämlich das Verbergen des Kampfzweckes bis zur unmittelbaren Vornahme der Kampfhandlung, nicht anerkannt hat.

- 1) Ebd.:S. 255

## **5. Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus nach ZP I und Gewohnheitsrecht**

Die unterschiedlichen Positionen, die auf der Genfer Konferenz in Bezug auf die Reichweite des Kombattantenbegriffs zu verzeichnen waren<sup>2)</sup> sind zumindest dahingehend zu bewerten, daß die grundlegende Methode der Guerilla- bzw. Partisanen Kriegführung, den Kampfpurpose bis zum unmittelbaren Waffeneinsatz zu verbergen, nicht zu einer Regel des Völkergewohnheitsrechts geworden ist.

- 2) Vgl. die Dokumentationshinweise bei Sandoz/Swinarski/Zimmermann, a.a.O.(S. 149,Anm. 2)

Weder kann diesbezüglich ein hinreichender Nachweis einer allgemeinen Übung geführt werden, noch gibt es eine entsprechende allgemeine Rechtsüberzeugung, wie in aller Klarheit durch die Genfer Konferenz selbst erkennbar war. Allein eine andauernde und weitgehende Beachtung der in Art. 44 Abs. 3 S. 2 ZP I enthaltenen Regel über die vertraglich gebundenen Parteien hinaus wäre geeignet, eine seriöse Erörterung darüber wiederzueröffnen, ob jene Vertragsregel zum Gewohnheitsrecht erstarkt ist. Einstweilen ist hierzu keine positive Prognose zu geben.

## **VI. Zusammenfassung**

Als zusammenfassendes Ergebnis ist folgendes festzuhalten:

1. Der Primärstatus des Kombattanten und der Sekundärstatus des Kriegsgefangenen sind von der Brüsseler Erklärung über die Haager Landkriegsordnung und das III. Genfer Abkommen bis hin zum Zusatzprotokoll I inhaltsgleich insoweit geblieben, als Voraussetzung für den Primärstatus des Kombattanten die Zugehörigkeit zu Formationen ist, die einem Völkerrechtssubjekt organschaftlich zuzuordnen sind.
2. Die durch das ZPI bewirkte Fortentwicklung des Rechts beschränkt sich darauf, daß durch Art. 44 Abs. 3 Satz 2 dieses Vertrags das offene Waffentragen als hinreichendes, erkennbares Unterscheidungszeichen angesehen wird und daß eine örtliche und zeitliche Beschränkung für das offene Waffentragen festgelegt worden ist. Wer allerdings selbst dieser Ausnahmeregel nicht genügt, verwirkt den Sekundärstatus des Kriegsgefangenen. Im übrigen gilt für das kämpfende Mitglied nationaler Befreiungsbewegungen wie für jeden anderen Kombattanten die Pflicht, das gesamte in bewaffneten Konflikten anwendbare Völkerrecht einzuhalten.
3. Das Zusatzprotokoll I hat mithin nicht zu der mancherseits angestrebten Legalisierung der Methoden und Mittel der Guerilla- bzw. Partisanen-Kriegführung geführt. Möglicherweise ist dies der Grund dafür, daß bislang noch keine Befreiungsbewegung mit Erfolg von der in Art. 96 Abs. 3 ZP I eingeräumten Befugnis Gebrauch gemacht hat. Dies nämlich hätte zur reziproken Anwendung der Vier Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I gezwungen.



**WOLFGANG BEYER – Der Schutz der Zivilbevölkerung**

Bonn

Die Zivilbevölkerung vorbeugend, während oder nach einem bewaffneten Konflikt zu schützen ist eine verhältnismäßig junge Errungenschaft in der Geschichte der Menschheit. Früheren Zeiten war der Gedanke, die Zivilbevölkerung aus dem Kriegsgeschehen herauszuhalten und ihr einen Schutz vor Misshandlungen durch den Feind zu gewähren, fast vollkommen fremd. Wenn es Schutzvorkehrungen gab – dann bezogen sie sich auf die eigene Bevölkerung, nicht aber auf die Zivilbevölkerung des Gegners. Kriege wurden umfassend, d. h. gegen das gesamte Volk, geführt und die Besiegten einschließlich der wehrlosen Frauen, Kinder und Greise waren der Willkür des Siegers recht – und schutzlos ausgeliefert. Der Schutz der Zivilbevölkerung im Krieg oblag – den Soldaten durch die militärische Abwehr eines Angriffs. Nach einer Niederlage konnte die Bevölkerung regelmäßig nicht mit Schonung durch den Sieger rechnen.

6

So berichtet die Bibel u. a. über die Einnahme von Jericho folgendes: "Darauf erhob das Volk das Kriegsgeschrei und die Widderhörner wurden geblasen. Als das Volk den Hörnerschall hörte, brach es in lautes Kriegsgeschrei aus. Die Stadtmauer stürzte in sich zusammen und das Volk stieg in die Stadt hinein. Jeder an der nächstbesten Stelle. So eroberten sie die Stadt. Mit scharfem Schwert weithen sie alles, was in der Stadt war, dem Untergang. Männer und Frauen, Kinder und Greise, Rinder, Schafe und Esel (Jos 6,20 ff.). Nicht anders erging es den Bewohnern des Ortes Ai: Als die Israeliten sämtliche Bewohner von Ai, die ihnen nachgejagt waren, ohne Ausnahme auf freiem Feld und in der Wüste mit scharfem Schwert getötet hatten und alle gefallen waren, kehrte ganz Israel nach Ai zurück und machte auch dort alles mit scharfem Schwert nieder. Es gab an jenem Tag insgesamt 12 000 Gefallene, Männer und Frauen, alle Einwohner von Ai (Jos 8, 24 ff.). Aber auch die jüngere Geschichte kennt ähnliche Beispiele. Statt aller sei an die Bombardierung von Coventry zu Beginn des Zweiten Weltkriegs und von Dresden im Februar 1945 erinnert. Aus der jüngsten Zeit sind die Berichte über Grausamkeiten gegenüber der Bevölkerung Kuwaits und die Verschleppung von mehreren Tausend Kuwaitis in den Irak bekannt.

Diese und viele andere beliebig vermehrbare Beispiele führen zu der Frage, ob es sich angesichts der negativen Erfahrungen der Vergangenheit und der heutigen Waffentechnologie überhaupt lohnt, sich Gedanken über einen Schutz der Zivilbevölkerung im Kriegsfall zu machen. Für einen kleinen, aber sehr aktiven Teil der Bevölkerung steht als Glaubenssatz fest, daß Kriege unter allen Umständen und um jeden Preis zu verhindern seien. Sie lehnen selbst gegen keinen Feind, sondern auf den Schutz der Bevölkerung gerichtete Maßnahmen ab, soweit sie in einem Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt stehen können. Es handelt sich dabei um eine in der Rigorosität der Gedankenführung beeindruckende, mit den Realitäten auf unserer Erde jedoch nicht im Einklang stehende Meinung. Anläufe, die bewaffneten Auseinandersetzungen abzuschaffen, sind in der Vergangenheit immer wieder unterflammen worden. Gerade die jüngsten Auseinandersetzungen zwischen dem Irak und Kuwait, im ehemaligen Jugoslawien oder in den asiatischen neuen Staaten der untergegangenen UdSSR haben die Zweifel, in absehbarer Zeit eine friedliche Welt als machbar anzusehen, mehr als bestärkt. Realistischer ist es daher, sich permanent und nachdrücklich um den Frieden zu bemühen, für den Fall des Fehlschlagens dieser Politik aber um Mäßigung und den größtmöglichen Schutz der Zivilbevölkerung bemüht zu sein. Es ist das Verdienst der Rotkreuz-Bewegung, sich von Anfang an realistisch für die Ansicht entschieden zu haben, daß Kriege wohl in absehbarer Zeit nicht abgeschafft werden können, der Waffeneinsatz aber auf das Maß des militärisch unbedingt Notwendigen beschränkt und unnötige Leiden vermieden werden müßten.

Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 tragen diesen Gedanken Rechnung, wenn in der Präambel zu dem Zusatzprotokoll I der ernsthafte Wunsch nach Frieden unter den Völkern bekundet und der Verzicht auf die Androhung oder die Anwendung von Gewalt angemahnt, gleichzeitig jedoch auf die Notwendigkeit der Bestimmungen zum Schutz der Opfer

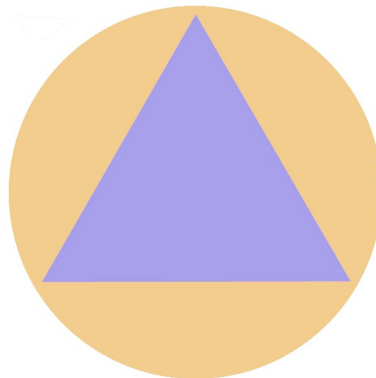
bewaffneter Konflikte hingewiesen wird. In einer Vielzahl von Bestimmungen werden Regeln für das Verhalten der an einem Konflikt beteiligten Parteien bis zur allgemeinen Beendigung der Kriegshandlungen und im Fall besetzter Gebiete bis zur Beendigung der Besetzung gegeben. So ist es z. B. verboten, den Befehl zu erteilen, niemanden am Leben zu lassen, dies dem Gegner anzudrohen oder die Feindseligkeiten in diesem Sinne zu führen (Artikel 40 des Zusatzprotokolls I). In einem bewaffneten Konflikt haben die beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung. Es ist verboten, Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen. Dasselbe Verbot gilt für Methoden oder Mittel, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie ausgedehnte, lang anhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen (Artikel 35 ZP I). Um die Schonung und den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte zu gewährleisten, ist jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen zu unterscheiden. Kriegshandlungen dürfen nur gegen militärische Ziele gerichtet sein (Artikel 48 ZP I). Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen dürfen das Ziel von Angriffen sein. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichsten Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ist verboten. Unterschiedslose Angriffe sind untersagt. Hierhin gehört z. B. ein Angriff, bei dem damit zu rechnen ist, daß er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen (Artikel 51 ZPI). Angriffe sind streng auf militärische Ziele zu beschränken. Wer einen Angriff plant oder beschließt, muß von ihm Abstand nehmen oder ihn einstellen, wenn damit zu rechnen ist oder sich erweist, daß er auch Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Verhältnis stehen (Artikel 52, 57 ZP I).

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, alle Bestimmungen der Zusatzprotokolle auch nur im einzelnen erwähnen zu wollen. Eine Gesamtschau wirft jedoch die grundsätzliche Frage auf, ob und inwieweit die darin niedergelegten Bestimmungen bereits vor dem Ausbruch eines bewaffneten Konflikts Wirksamkeit entfalten. Das Kapitel IV des Zusatzprotokolls I behandelt ausdrücklich vorsorgliche Maßnahmen und meint damit Vorsichtsmaßnahmen beim Angriff und gegen die Wirkung von Angriffen (Artikel 57 und 58 ZP I). Auf den ersten Blick scheinen sich beide Regelungen auf einen Zeitraum unmittelbar vor Beginn der Kampfhandlungen oder dem Eintreten von deren Wirkungen zu beziehen. Sie gelten jedoch auch für einen längeren davorliegenden Zeitraum, denn bei dem Angriff wird nicht unterschieden, ob es sich um ein kurzfristiges oder ein länger geplantes Unternehmen handelt. Besonders deutlich wird der Vorbeugecharakter bei Vorsichtsmaßnahmen gegen die Wirkung von Angriffen (Artikel 58 des ZP I). Wenn dort die am Konflikt beteiligten Parteien verpflichtet werden, innerhalb oder in der Nähe dicht bevölkerter Gebiete keine militärischen Ziele anzulegen und weitere notwendige Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um die Zivilbevölkerung, einzelne Zivilpersonen und zivile Objekte, die ihrer Herrschaft unterstehen, vor den mit Kriegshandlungen verbundenen Gefahren zu schützen, so müssen diese Vorschriften – sollen sie einen Sinn haben – bereits in Friedenszeiten für solche Maßnahmen gelten, die in einem drohenden Verteidigungsfall auch unter Berücksichtigung langer Vorwarnzeiten nicht mehr nachgeholt werden können. Beispielsweise wäre es schwer verständlich, wenn in Friedenszeiten bei der Standortplanung militärische Objekte innerhalb oder in der Nähe dicht bevölkerter Gebiete angesiedelt würden, von wo sie in einem Ernstfall nicht mehr rechtzeitig entfernt werden können, so daß als Alternative nur die großräumige Evakuierung der Zivilbevölkerung übrig bliebe. Deshalb muß m.E. der Artikel 58 des ZP I schon hier und heute bei den raumordnerischen Planungen Berücksichtigung finden.

Angesichts der in Kuwait vom Aggressor Irak angezündeten Ölquellen und der vorsätzlichen

Verschmutzung des Golfs durch Öl als Mittel der Repression ist das extreme Missverhältnis zwischen den personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen, die für die Kriegführung eingesetzt würden, und denen, die für die Beseitigung von Umweltschäden zur Verfügung ständen, beklagt worden.

Bezeichnenderweise fehlt es an entsprechenden Äußerungen, die sich auf die Minderung und Beseitigung der der Zivilbevölkerung zugefügten Schäden beziehen. Es ist indessen müßig, die Verhältnisse in der Golfregion oder auf dem Balkan als Mahnung heranzuziehen. Wenn in der Bundesrepublik Deutschland im Haushaltsjahr 1993 auf eine vom Bund für den Zivilschutz ausgegebene Mark mehr als 70 DM für die militärische Verteidigung kamen, kann von einem ausgewogenen Verhältnis beider Bereiche nicht die Rede sein. Diese Tatsache ist um so mehr des Nachdenkens wert, weil der Uraltgedanke, der Schutz der Zivilbevölkerung im Krieg obliege den Soldaten durch die militärische Abwehr eines Angriffs aufgrund der modernen Waffentechnologie und der Erkenntnisse aus dem Golfkrieg und im ehemaligen Jugoslawien in Frage gestellt ist. Die Raketentechnik macht es beispielsweise möglich, daß ein Land über mehrere neutrale Staaten hinweg angegriffen wird, ohne daß die eigene gut ausgerüstete und ausgebildete Armee zur Gefahrenabwehr in der Lage ist. Die mit der Ratifizierung der Zusatzprotokolle I und II zu dem Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 verbundene Diskussion über einen zeitgemäßen Schutz der Zivilbevölkerung wird auch diese Frage zu berücksichtigen haben.



# **HORST FISCHER – Methoden und Mittel der Kriegführung**

Bochum

Die Bemühungen auf der Ebene der humanitären Organisationen oder derjenigen der Staaten, den Schrecken des Krieges Einhalt zu gebieten, waren seit dem Abschluss der I. Genfer Konvention von 1864 stets auf zwei Ebenen konzentriert, ohne daß dies der Öffentlichkeit stets bewußt geworden wäre. Zunächst hatten sich die Bemühungen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und der von ihm eingeladenen Staaten auf den Schutz derjenigen Personen konzentriert, die nicht mehr an der bewaffneten Auseinandersetzung teilnehmen und damit als Personen „hors de combat“ bezeichnet werden können. Solche Personen sind die Verwundeten zu Lande und zur See sowie die Kriegsgefangenen. Die Genfer Abkommen von 1864, 1907, 1929 und 1949 haben den Schutz dieses Personenkreises thematisch ausgebaut und inhaltlich verbessert. Parallel zu den Verhandlungen über diese Genfer Abkommen war auf staatlicher Ebene, aber auch innerhalb des Roten Kreuzes, der Versuch gewagt worden, Beschränkungen für die Kriegführung selbst einzuführen. Ausgehend von der Grundthese, daß die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung haben, wurden völkerrechtliche Vorschriften kodifiziert, die die Methoden und Mittel der Kriegführung beschränkten. Die bekanntesten Beschränkungen finden sich in der Erklärung, betreffend das Verbot von Geschossen, die sich leicht im menschlichen Körper ausdehnen oder plattdrücken, vom 29. Juli 1899, das Verbot der sogenannten Dum-Dum-Geschosse sowie in der Anlage zum Abkommen über die Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907, die sogenannte Haager Landkriegsordnung.<sup>1)</sup>

Während diese und andere in Den Haag abgeschlossenen Verträge, das sogenannte Haager Recht, vereinzelt auch Vorschriften zum Schutz der Personen „hors de combat“ enthielten, gelang es bis zum Abschluss der Zusatzprotokolle nicht, einen das Genfer und Haager Recht integrierenden Ansatz des humanitären Völkerrechts durchzusetzen.<sup>2)</sup>

- 1) RGBl.1910, S.107;RGBl.1910, S.132;die Texte sind abgedruckt in der Textsammlung des Bundesministeriums der Verteidigung. Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten, Bonn 1990, Nr. 13 und Nr. 16
- 2) Für eine vollständige Auflistung der Verträge des Haager Rechts siehe K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990,§61, Rdn. 2 S. 982983

Der Versuch des IKRK in den sogenannten „Neu Delhi-Regeln“ von 1956, eine Verschränkung des Opferschutzes und der Vorschriften über die Beschränkung der Methoden und Mittel der Kriegführung durchzusetzen, scheiterte am Widerstand der Staaten. Erst mit dem Abschluss des I. Zusatzprotokolls im Jahre 1977 gelang es, das Genfer und Haager Recht zusammenzuführen.

Art. 1 weist ausdrücklich auf die ergänzende Funktion des Zusatzprotokolls für die Genfer Abkommen vom 12. August 1949 hin.

Der Abschnitt I von Teil III des I. Zusatzprotokolls besteht aus 8 Artikeln, die zum Teil detaillierte Vorschriften für die Kriegführung enthalten. Darüber hinaus regeln einzelne Artikel in Teil IV über den Schutz der Zivilbevölkerung Methoden und Mittel der Kriegführung hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Zivilbevölkerung. Derartige Vorschriften fehlen im II. Zusatzprotokoll. Da im Unterschied zum I. Zusatzprotokoll das II. Zusatzprotokoll nicht vom Kombattantenstatus und dem Unterscheidungsprinzip ausgeht, konnten keine Kriegsführungsbeschränkungen der umfassenden Art, wie sie das I. Zusatzprotokoll enthält, in das II.Zusatzprotokoll aufgenommen werden.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. Art. 14 und 15 des Zusatzprotokolls II; Zum Kombattantenstatus siehe den Beitrag von K. Ipsen in diesem Band,S. 136

Die Tatsache, daß die Vorschriften auf Beschränkungen der Methoden und Mittel der Kriegführung

in Teil III des Zusatzprotokolls I konzentriert worden sind, erleichtert zwar die Lokalisierung dieser Vorschriften, ohne jedoch dadurch bereits ein Verständnis der Ziele und Wirkungsweisen der einzelnen Vorschriften zu liefern. Bereits aus der Überschrift des Teils ergibt sich, daß Beschränkungen in zwei Zielrichtungen im Zusatzprotokoll enthalten sind. Sowohl die Methoden, wie z. B. der Befehl, die Kriegführung „ohne Pardon“ zu führen, als auch die Mittel der Kriegführung, wie z. B. der Einsatz einer Waffe; die überflüssige Verletzungen verursacht, unterliegen den kodifizierten Beschränkungen des Zusatzprotokolls. Die Bandbreite der Vorschriften dokumentiert darüber hinaus die bereits erwähnte Zielrichtung der Vorschriften, die entweder gewisse Mindeststandards in der Auseinandersetzung zwischen den Kombattanten bewahren oder die Zivilbevölkerung schützen sollen. Die Vielfältigkeit der Zielvorstellungen, der geregelten Methoden und Mittel sowie die unterschiedlichen Probleme in der Anwendung in der jeweiligen Konfliktsituation, erfordern zunächst eine systematische Einordnung der Methoden- und Mittelverbote des Zusatzprotokolls. Im Anschluss daran sollen, geordnet nach dem jeweiligen Anwendungsbereich, die wichtigsten Vorschriften dargestellt und Probleme ihrer Anwendung identifiziert werden.

## **Systematische Einordnung der Beschränkungen der Methoden und Mittel der Kriegführung im I. Zusatzprotokoll**

Die im I. Zusatzprotokoll enthaltenen Beschränkungen der Methoden und Mittel der Kriegführung lassen sich sowohl hinsichtlich der Regelungsmaterie des mit der Beschränkung verfolgten Ziels als auch der zur Durchsetzung des Ziels gewählten Maßnahme systematisieren.

### ***1. Die Stellung der Beschränkungen im Zusatzprotokoll I***

Der Abschnitt I des Teils III des I. Zusatzprotokolls enthält diejenigen Vorschriften, die sowohl die Grundregeln über die Beschränkungen der Methoden und Mittel der Kriegführung darlegen, als auch einzelne auf den Kampfeinsatz bezogene Verpflichtungen der Konfliktparteien und der Kombattanten enthalten. Zu Beginn des Abschnitts legt der Art. 35 fest, daß die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung haben;

- es verboten ist, Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen;
- es verboten ist, Methoden oder Mittel der Kriegführung zu verwenden, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen.

Diese den völkerrechtlichen Rahmen der Methoden und Mittel der Kriegführung gestaltenden Grundregeln werden in dem Abschnitt ergänzt durch auf den Kampfeinsatz und die Auseinandersetzung zwischen Kombattanten zugeschnittene Verbote. Dies sind

- das Verbot der Heimtücke (Art. 37);
- das Verbot der Kriegführung ohne Pardon (Art. 40);
- das Verbot außer Gefecht befindliche Gegner anzugreifen (Art. 41);
- das Verbot des Angriffs auf Personen, die mit dem Fallschirm aus einem Luftfahrzeug abspringen, das sich in Not befindet (Art. 42).



Missbrauchsverbote für die Verwendung anerkannter Schutzzeichen, wie das des Roten Kreuzes, des Roten Halbmonds oder anderer in dem Genfer Abkommen oder dem Zusatzprotokoll vorgesehenen Zeichen oder Kennzeichen oder Signalen enthält der Art. 38. Ebenso soll die Verwendung von Nationalitätszeichen neutraler oder anderer nicht am Konflikt beteiligter Staaten verhindert werden wie auch die Nutzung solcher Zeichen der gegnerischen Partei während eines Angriffs oder zu dem Zweck, Kriegshandlungen zu decken, zu erleichtern, zu schützen oder zu behindern (Art.39).

Während die genannten Verbote mit Ausnahme der Grundregeln des Art. 35 auf die bewaffnete Auseinandersetzung der Kombattanten konzentriert sind, schlägt der Art. 36 mit der Verpflichtung, die Vereinbarkeit neuer Waffen oder neuer Methoden und Mittel der Kriegführung mit dem humanitären Völkerrecht festzustellen, die Brücke zu den in Teil IV enthaltenen Beschränkungen der Methoden und Mittel der Kriegführung zum Schutz der Zivilbevölkerung. Da der Maßstab für die Vereinbarkeit der neuen Waffen bzw. der neuen Mittel oder Methoden der Kriegführung das Zusatzprotokoll oder eine andere auf die hohe Vertragspartei anwendbare Regel des Völkerrechts ist, werden alle im Protokoll enthaltenen Beschränkungen für die Methoden und Mittel der Kriegführung zum Prüfungsmaßstab gemacht.<sup>1)</sup>

1) Vgl. H. P. Gasser, Das humanitäre Völkerrecht, in: H. Haug (Hrsg.), Menschlichkeit für alle, Bern 1991, S. 499-600

Die in Teil IV enthaltenen Beschränkungen der Mittel und Methoden der Kriegführung sind zum einen bezogen auf die Zivilbevölkerung als solche bzw. auf einzelne Zivilpersonen. Zum anderen sind die zivilen Objekte bzw. einzelne speziell herausgegriffene Objekte Schutzgut der Mittel- und Methodenbeschränkungen. Zu den wichtigsten Beschränkungen zählen das Verbot des Terrorangriffs (Art. 51 Abs. 2) und das Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs (Art. 51 Abs. 4 u. 5). Neben dem Angriffsverbot auf zivile Objekte (Art.52) sind durch relative Angriffsverbote geschützt,

- die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte;
- die natürliche Umwelt;
- Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten.

Absolut geschützt sind Orte und Zonen unter besonderem Schutz wie die unverteidigten Orte nach Art. 59 und die entmilitarisierten Zonen nach Art. 60. Weder der Teil III noch der Teil IV enthält ausdrückliche Verbote einzelner Waffen. Vielmehr sind konventionelle Waffen jeder Art sowie die Massenvernichtungswaffen an den in Art. 35 enthaltenen Grundregeln sowie an den von ihnen hervorgerufenen Wirkungen zu messen. Verursacht eine Waffe oder Waffenart eine nach den Teilen III und IV verbotene Wirkung, so ist ihr Einsatz verboten.

Besondere Beachtung verdienen die in Teil II enthaltenen Beschränkungen der Mittel und Methoden der Kriegführung, die auf dem in den Genfer Abkommen enthaltenen Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen basieren. So sind nun durch das Zusatzprotokoll Sanitätseinheiten ziviler Art geschützt (Art. 12), Lazarettschiffe und Küstenrettungsfahrzeuge auch ,in den Fällen, wenn sie verwundete, kranke und schiffbrüchige Personen befördern (Art. 22) und Sanitätsluftfahrzeuge (Art. 24).

## 2. Die Zielrichtung der Beschränkungen

Mit den im Zusatzprotokoll enthaltenen Beschränkungen werden unterschiedlichen Ziele verfolgt. Dies gilt sowohl für die Beschränkungen, die sich auf die Auseinandersetzung zwischen den Kombattanten konzentrieren, als auch für die, die den Schutz der Zivilbevölkerung und der zivilen



Objekte zum Gegenstand haben. Die Grundregeln des Art. 35 sind ein Teil des allgemeinen völkerrechtlichen Rahmens für die Durchführung von Kampfhandlungen. Eine auf die Absicherung des grundsätzlichen Unterscheidungsprinzips abzielende Intention verfolgt das Heimtückeverbot in Art. 37. Erst wenn der Kombattant darauf vertrauen kann, daß die offensichtlich gegebene Schutzsituation für einen gegnerischen Kombattanten, die nach außen hin deutlich gemacht wird, tatsächlich existiert, ist ihnen die Einhaltung des vom Unterscheidungsprinzip vorgegebenen Angriffsverbots auf Personen „hors de combat“ oder mit einem besonderen Schutzstatus zumutbar und durchführbar. Generelle humanitäre Erwägungen sind die Grundlage des Schutzes für die aus einem in Not befindlichen Luftfahrzeug mit dem Fallschirm abspringenden Personen. Der Funktionsfähigkeit der humanitären Hilfe für Verwundete, Kranke, Kriegsgefangene und Zivilisten dient das Verbot, anerkannte Kennzeichen zu missbrauchen (Art. 38).

Demselben Zweck dienen die Verbote, Nationalitätszeichen anderer Staaten oder des Gegners in Art. 39 zu verwenden.

Ausgangspunkt für die auf den Schutz der Zivilbevölkerung konzentrierten Beschränkungen ist das Ziel, die am Konflikt unbeteiligten Zivilpersonen so weitgehend wie möglich zu schützen. Diesem Zweck dienen auch die Angriffsverbote auf zivile Objekte und diejenigen Objekte, die für das Überleben der Zivilbevölkerung von besonderer Bedeutung sind, wie Nahrungsmittel etc. (Art. 54) oder solchen Einrichtungen, die durch die Freisetzung besonders gefährlicher Kräfte, wie etwa Radioaktivität, die Zivilbevölkerung gefährden. Im Teil IV werden aber auch neben der Zivilbevölkerung und den Zivilpersonen zwei als besonders schutzwürdig erachtete Bereiche geregelt. Ein eigenständiger und von der Zivilbevölkerung unabhängig zu schützender Charakter wird dem Kulturgut und den Kultstätten nach Art. 53 zugemessen. Vom Schutz der Zivilbevölkerung abgesetzt ist auch das Verbot, die natürliche Umwelt gemäß den in Art. 55 enthaltenen speziellen Bedingungen anzugreifen.

### 3. Beschränkungsarten

Zur Durchsetzung der unter II. genannten Zielsetzungen enthalten die Artikel über die Methoden und Mittel der Kriegführung unterschiedliche Beschränkungsarten. Mit der Verwendung der verschiedenen Beschränkungsarten soll dem humanitären Interesse an einem absoluten Schutz bestimmter Personen und Objekte bzw. vor bestimmten Waffen gedient werden. Andererseits soll durch die Verschiedenartigkeit der Beschränkungsarten dem Interesse der Konfliktparteien an der Bekämpfung gegnerischer Kombattanten oder militärisch genutzter Objekte Rechnung getragen werden.

Absolute Angriffsverbote enthalten folglich sowohl der Teil III als auch der Teil IV.

Weder darf nach Art. 41 ein außer Gefecht befindlicher Gegner angegriffen werden, noch darf gemäß Art. 51 Abs. 2 die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen das Ziel von Angriffen sein. Diesen beispielhaft aufgeführten absoluten Angriffsverboten stehen relative Angriffsverbote gegenüber, die wie die Art. 54 und 56 zwar grundsätzlich bestimmte Objekte, Anlagen und Einrichtungen schützen, Angriffe unter bestimmten Umständen dennoch möglich sind.

Diesen absoluten und relativen Angriffsverboten, die sich am geschützten Status der Personen bzw. Objekte orientieren, stehen Beschränkungsarten gegenüber, die auf die Wirkung der verwendeten Mittel und Methoden abstellen. Prägnante Beispiele dafür sind das in Art. 35 Abs. 2 enthaltene Verbot der Verursachung überflüssiger Verletzung oder unnötiger Leiden ebenso wie das Verbot, Waffen einzusetzen, die gegen die Zivilbevölkerung gemäß Art. 51 Abs. 4 und 5 unterschiedslos wirken. Von der auf die Wirkung abzielende Beschränkungsart werden auch die Methoden der Kriegführung erfaßt. Der Art. 37 mit dem Verbot, unter Ausnutzung der Heimtücke einen Gegner zu töten etc., zählt zu solchen Beschränkungsarten ebenso wie das Verbot des unterschiedslos

wirkenden Angriffs in Art. 54 Abs. 4 und Abs. 5, die auf verwendete Kampfmethoden abstellen. Das Flächenbombardement nach Art. 51 Abs. 5 lit. a ist ein solcher Fall der Wirkungen einer bestimmten Kriegsführungsmethode.

Der Absicherung des Schutzes von solchen Personen und Objekten, die mit dem Schutzzeichen des Roten Kreuzes, des Roten Halbmonds oder anderer in dem Protokoll vorgesehener Zeichen und Signale versehen sind, dient das Benutzungsverbot in Art. 38.

## **Die Grundregeln in Artikel 35**

### **1. Kodifikation und Fortentwicklung des Rechts**

Bereits in Art. 22 der Haager Landkriegsordnung von 1907 hatte die Staatengemeinschaft anerkannt, daß die Kriegführenden kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes haben. Ihre Bestätigung fand diese grundsätzliche Regel in den Resolutionen XXVIII der XX. Internationalen Rotkreuz-Konferenz von Wien 1965, insbesondere aber auch in der Resolution 2444 (XXIII) der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1968. Unbestritten gilt diese Grundregel, heute nicht nur vertraglich, sondern auch gewohnheitsrechtlich, so daß die Festlegung in Art. 35 als eine Kodifikation des Gewohnheitsrechts angesehen werden kann. Dieselbe Festlegung ist hinsichtlich des Abs. 2 von Art. 35 zu treffen, da bereits der Art. 23e der Haager Landkriegsordnung von 1907 den Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötige Leiden zu verursachen, verbot. Der einzige Unterschied zwischen den Formulierungen des Art. 35 und denen des Art. 22 und 23e der Haager Landkriegsordnung besteht darin, daß im Zusatzprotokoll I nun auch die Methoden der Kriegführung explizit von den genannten Grundregeln erfaßt werden. Diese Klarstellung hat dazu geführt, daß das gewohnheitsrechtliche Verbot heute als wortgleich mit den Formulierungen des Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 anzusehen ist.

Anders als die beiden ersten Absätze handelt es sich bei dem dritten Absatz über den Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt um eine Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts. Bis zum Abschluß der Zusatzprotokolle enthielt das humanitäre Völkerrecht weder eine vertragliche noch eine gewohnheitsrechtliche Norm zum Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt<sup>1)</sup>.

- 1) Siehe dazu mit umfassenden Nachweisen H. Spieker, Gewohnheitsrechtlicher Schutz der natürlichen Umwelt im internationalen bewaffneten Konflikt, Waffenentwicklung und Umwelt I, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Band 10, Bochum 1992

Mit dem Verbot des Absatzes 3, bei dem es sich um ein relatives, an der Wirkung der Schädigung auf die Umwelt orientiertes Verbot handelt, ist der völkerrechtliche Rahmen für den bewaffneten Konflikt erheblich ausgeweitet worden und bezieht nun auch das insbesondere im Golfkrieg deutlich gewordene Problem der Schädigung der Umwelt in seinen Regelungsbereich mit ein.

### **2. Regelungsbereich**

Der Wortlaut des Art. 35 Abs. 1 mit dem Hinweis auf die Beschränkung des Rechts in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung läßt nicht erkennen, ob dieser Grundsatz neben der Gestaltung des völkerrechtlichen Rahmens für den bewaffneten Konflikt auch konkrete Rückschlüsse auf das Verhalten der Konfliktparteien zulässt. Es wird heute davon ausgegangen, daß die Vorschrift grundsätzlich die Verpflichtung für die Konfliktparteien enthält, die Vorschriften des humanitären Völkerrechts für den bewaffneten Konflikt einzuhalten. Der Abs. 1 entfaltet damit eine die Konfliktparteien an ihre Verpflichtung erinnernde und verstärkende Funktion.

Darüber hinaus wird aber auch anerkannt, daß die Klausel des Abs. 1 ein wesentliches Hindernis für die Berufung der Konfliktparteien auf die "militärische Notwendigkeit" bei der Abweichung von Regeln des humanitären Völkerrechts ist. Da die Grundregel bereits die Bindung der Konfliktparteien an geltende Völkerrechtsnormen festlegt, kann logischerweise die Berufung auf die "militärische Notwendigkeit" keine Abweichung von gefordertem Verhalten erlauben. Nur wenn die in Frage stehende Rechtsnorm ausdrücklich eine Berufung auf die "militärische Notwendigkeit" erlaubt,<sup>1)</sup> steht die Berücksichtigung der "militärischen Notwendigkeit" in Übereinstimmung mit der Grundregel des Art. 35 Abs. 1.<sup>2)</sup>

- 1) Bothe/Pansch/Solf, *New Rnies for the Victims of Armed Conflicts*, The Hague 1982, S. 194
- 2) Siehe Jean de Preux, in: Sandoz/Swinarski/Zimmermann (Ed.), *Commentary on the Additional Protocols of 8th June 1m to the Geneva Conventions of 12th August 1949*, Geneva 1987, S. 390-399

## **Der Schutz der Zivilbevölkerung**

Während der im vorherigen Abschnitt beschriebene Anwendungsbereich der einzelnen Vorschriften auf die Kampfführung zwischen den Kombattanten konzentriert ist, regeln die Normen des Abschnittes IV des Zusatzprotokolls I die Mittel und Methoden der Kriegführung hinsichtlich ihrer Wirkung auf die unbeteiligte oder kollateral betroffene Zivilbevölkerung. Dem generellen Ziele, den Schutz der Zivilbevölkerung möglichst umfassend zu gewährleisten, wird auf unterschiedliche Art und Weise Rechnung getragen. Der Abschnitt enthält, ausgehend von der Feststellung, welche Ziele denn grundsätzlich bekämpft werden dürfen, allgemeine und absolute Angriffsverbote. Daneben wird für bestimmte Angriffsarten eine nicht zu überschreitende Schwelle vorgeschrieben, die sich an von den Umständen des Einzelfalls abhängigen Variablen orientiert.

Schließlich werden einzelne Objekte einem besonderen Schutz unterstellt, die für das Überleben der Zivilbevölkerung notwendig sind. Das Zusatzprotokoll I umfaßt mit seinen Kampfführungsvorschriften alle Angriffsarten, wobei sowohl die defensive als auch die offensive Gewaltanwendung als Angriff angesehen wird. Unberührt von den Verboten bleiben allerdings die auf die See beschränkten Kampfhandlungen nach Art. 49 Abs. 3. Für diesen Rechtsbereich gilt es, die anwendbaren Vorschriften noch in einem Prozess der internationalen Abstimmung festzustellen.

### **1. Das Unterscheidungsprinzip**

Der wichtigste Grundsatz des traditionellen Kriegsvölkerrechts ist das Unterscheidungsprinzip, das basierend auf den Definitionen der einerseits legal zu bekämpfenden Personen und Objekte und andererseits der zu schützenden Personen und Objekte eine strikte Beachtung der Trennung dieser Kategorien vorschreibt. Diese Grundregel wird in Art. 48 des Zusatzprotokolls I wiederholt und bestätigt. Logischerweise folgt aus dem Unterscheidungsprinzip ein Angriffsverbot für Zivilpersonen (Art. 51 Abs. 2) und zivile Objekte (Art. 52). Kombattanten und militärische Ziele dürfen angegriffen werden.

Will der Kämpfende das Unterscheidungsprinzip und die daraus folgenden Angriffsverbote befolgen, kommt es entscheidend auf die Definition der legal zu bekämpfenden Personen und Objekte an. Diese Definition hinsichtlich der Zivilbevölkerung und der zivilen Objekte enthalten Art. 50 und 52. Der Art. 50 sieht als Zivilpersonen alle Personen an, die nicht der Streitkräfte und Kombattantendefinition des III. Genfer Abkommens und des Art. 43 des Zusatzprotokolls I unterliegen. Damit ist eine relativ saubere Abgrenzung zwischen den Kämpfenden – und damit auch legal zu Bekämpfenden – und den zu schützenden Zivilpersonen möglich.

Die Definition der zivilen Objekte ist weniger konkret faßbar. Angesichts der modernen Kriegführungsmethoden hatten sich die Staaten auf der Diplomatischen Konferenz entschieden, von

dem Ansatz der Neu Delhi Regeln abzugehen und keine Liste von zivilen und militärischen Objekten in das Zusatzprotokoll I aufzunehmen. Stattdessen enthält der Art. 52 eine allgemeine Definition, die auf den Charakter des in Frage stehenden Objekts, seine Nutzung im Zeitpunkt der Entscheidung über einen Angriff und den zu bewertenden Vorteil seiner Zerstörung abstellt.

Diese flexible Definition erlaubt dem und erfordert vom militärischen Entscheidungsträger eine permanente Abwägung, ob es sich bei dem anzugreifenden Ziel tatsächlich um ein militärisches Objekt handelt. Ein Objekt wie beispielsweise eine Kaserne kann nach den Vorschriften des Zusatzprotokolls I an einem Tag ein militärisches Ziel sein, diesen Charakter aufgrund seiner geänderten Nutzung oder des geringen Vorteils seiner Zerstörung für den Angreifer am nächsten Tag wieder verloren haben, weil z. B. sich dort keine Truppen mehr aufhalten. Für zivile Zwecke bestimmte Objekte wie z. B. Schulen legt der Art. 52 Abs. 3 Zusatzprotokoll I in Zweifelsfällen eine Vermutung hinsichtlich ihres zivilen Charakters fest.

Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke dürfen ausnahmsweise auch dann nicht angegriffen werden, wenn sie militärische Ziele sind und sofern durch den Angriff gefährliche Kräfte freigesetzt und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursacht würden (Art. 56). Während des zweiten Golfkriegs ist von den Vereinigten Staaten darauf hingewiesen worden, daß die alliierten Angriffe auf Nuklearanlagen im Irak keine gefährlichen Kräfte freigesetzt haben und bereits deshalb der Art. 56, wenn er für die Konfliktparteien verbindlich gewesen wäre, nicht hätte zur Anwendung kommen können.

## **2. Der absolute Schutz gegen direkte Angriffe**

Sowohl die Zivilbevölkerung als auch zivile Objekte sind gegen direkte Angriffe geschützt. Einzelne Zivilpersonen dürfen damit von Kombattanten weder beschossen noch auf irgendeine andere Art angegriffen werden. Ausdrücklich hebt der Art. 51 Abs. 2 des Zusatzprotokolls I das Verbot der Terrorangriffe hervor. So sind Bombardements gegen die Zivilbevölkerung, um Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ohne daß militärische Ziele angegriffen werden, bereits nach dem Art. 51 Abs. 2 verboten. Eine Vielzahl von Angriffen des Bomberkrieges auf allen Seiten während des Zweiten Weltkriegs wäre unter Anlegung der Maßstäbe des Zusatzprotokolls I als rechtswidrig zu beurteilen.

Der absolute Schutz der Zivilbevölkerung gegen direkte Angriffe endet erst, wenn der Zivilist unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt. Greift ein Zivilist zur Waffe, um den Gegner zu bekämpfen, ist er damit auch für den Gegner bekämpfbar geworden. Seinen Status verliert der Zivilist dagegen nicht, wenn er sich gegen einen rechtswidrigen Angriff auf sein Leben zur Wehr setzt.

## **3. Der Schutz gegen unterschiedslos wirkende Angriffe**

Die Kriegführung des Ersten und Zweiten Weltkriegs hatte bereits gezeigt, daß ein wesentliches Problem des Schutzes der Zivilbevölkerung in der Regelung der sog. Kollateralschäden liegt. Da nach traditionellem Kriegsrecht und auch weiter nach den Regeln des Zusatzprotokolls I der Angriff auf militärische Ziele zulässig ist, bleibt die Frage zu beantworten, wie die durch solche Angriffe verursachten kollateralen Schäden zu beurteilen sind. Grundsätzlich wäre eine Regelung vorstellbar, die jeden Kollateralschaden unabhängig von seiner Größe und Intensität für erlaubt hält.

Andererseits könnte man auch jeden Schaden dieser Art als verboten erklären. Das Zusatzprotokoll I ist einen anderen Weg gegangen indem es einige besondere Fälle herausgegriffen und als verboten deklariert hat, während für alle übrigen Konstellationen eine Verhältnismäßigkeitsabwägung vorgeschrieben wird.<sup>1)</sup>

1) Siehe dazu M. Sassoli, Bedeutung einer Kodifikation für das allgemeine Völkerrecht, Basel 1990

Zunächst werden die sog. unterschiedslos wirkenden Angriffe verboten. Dazu zählen solche Angriffe, die nicht gegen ein militärisches Ziel gerichtet werden; oder

- bei denen der Einsatz von Kampfmitteln oder die Anwendung einer Kampfmethode, die nicht gegen ein militärisches Ziel gerichtet werden können, geplant ist;

oder

- in denen Kampfmethoden vorgesehen sind und Kampfmittel eingesetzt werden, deren Wirkungen nicht entsprechend den Vorschriften des Protokolls begrenzt werden können.

6

Diese drei Regelungsfelder decken damit sowohl den bewußt gegen die Zivilbevölkerung gerichteten Angriff ab als auch den durch die Eigenschaften der eingesetzten Waffe oder Kampfmethode bestimmten Angriff. Der Einsatz der SCUD-Raketen während des Ersten Golfkriegs zwischen dem Iran und Irak, im sog. Städtekrieg, als auch – der Abschuss irakischer SCUD gegen Ziele in Israel und Saudi-Arabien während des zweiten Golfkriegs wären ein eklatanter Verstoß gegen die Verbote des Art. 51 Abs. 4, des Zusatzprotokolls I gewesen. In beiden Konflikten war das Zusatzprotokoll I nicht anwendbar, so daß die Völkerrechtswidrigkeit der genannten Angriffe aus dem mit Art. 51 Abs. 4a–b deckungsgleichen gewohnheitsrechtlichen Verbot hergeleitet wird. Die Rechtswidrigkeit des Raketenbeschusses auf Sarajevo im laufenden Konflikt in Bosnien ergibt sich dagegen direkt aus dem Zusatzprotokoll I, da die Konfliktparteien dessen Anwendbarkeit in einer Vereinbarung vom 22.5.1992 hergestellt haben.

Zu einer intensiven Kontroverse im Schrifttum hat die Auslegung des Art. 51 Abs. 4 lit. c des Zusatzprotokolls I geführt.<sup>1)</sup>

1) Vgl. zum Gesamtkomplex H. Fischer, Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1949, Berlin 1985

Seine Wirkung wird nur dann deutlich, wenn man unter den vom Protokoll verbotenen Wirkungen, die in Raum und Zeit nicht begrenzbar sind, die Wirkung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen faßt. Da das Zusatzprotokoll I grundsätzlich keine Aussagen über bestimmte Waffen trifft, sondern generell auf Waffenwirkungen abstellt, erscheint die Erfassung der Massenvernichtungswaffen von dieser Vorschrift unter dem generellen Ziel des Schutzes der Zivilbevölkerung gerechtfertigt. Es ist behauptet worden, auf der Diplomatischen Konferenz habe es unter den verhandelnden Parteien einen Konsens gegeben, die Nuklearwaffenfrage aus dem Regelungsbereich des Zusatzprotokolls I auszublenden. Dieser Meinungsdisens hat seine praktische Relevanz eingebüßt, weil verschiedene westliche Staaten bei der Ratifikation der Zusatzprotokolle einen Vorbehalt eingelegt haben, der die neuen Vorschriften des Zusatzprotokolls I, zu denen auch der Art. 51 Abs. 4 lit. C gezählt wird, auf konventionelle Waffen beschränkt.<sup>2)</sup>

2) Vgl. dazu BGBl. II 1991, S. 966-997

## Flächenbombardement und unverhältnismäßige Angriffe

Als unterschiedslos wirkender Angriff wird nach Art. 51 Abs. 5 lit. a auch das sog. Flächenbombardement angesehen. Dabei handelt es sich nach der Definition dieses Absatzes um solche Angriffe, bei denen eine Reihe von klar abgrenzbaren militärischen Zielen in einer Stadt etc., in denen es eine ähnliche Konzentration von Zivilpersonen, und zivilen Objekten gibt, als ein einziges militärisches Ziel behandelt werden. Ein lückenloser Bombenteppich auf eine Stadt, in der es zwar militärische Ziele gibt, ist nach dieser Vorschrift nicht mehr möglich. Wollte man die Luftkriegführung des Zweiten Weltkriegs aber auch des Korea- und des Vietnamkrieges an Art. 51 Abs. 5 lit. a messen, so müßten eine Vielzahl der Angriffe auf bewohnte Gebiete als verboten



beurteilt werden.

Das Verbot der Flächenbombardements in Zusatzprotokoll I war auch der Grund für die stetigen Stellungnahmen des amerikanischen Oberkommandos während des zweiten Golfkriegs, der Luftkrieg gegen den Irak werde ohne Flächenbombardements geführt.<sup>3)</sup>

- 3) Siehe dazu Middle East Watch(ed.), *Needless Deaths in the Gulf War*, New York 1991, S. 90-95; S. Sur, 3) *La Conduite des Hostilites et les Aspects Militaires du Conflict*, in: B. Stern (ed.), *Les Aspects Juridiques de la Crise et de la Guerre du Golfe*, Paris 1991, S. 216

Da das Zusatzprotokoll I für die Konfliktparteien nicht vertragsrechtlich galt, deuten diese Stellungnahmen und die intensive internationale Diskussion über den Luftkrieg im Frühjahr 1992 auf eine inzwischen unstreitige gewohnheitsrechtliche Geltung dieser Regelung.

Neben den auf bestimmte Fälle zugeschnittenen Verboten der Art. 51 Abs. 4 und Abs. 5 lit. a Zusatzprotokoll I ist der Art. 51 Abs. 5 lit. b als Auffangnorm ausgestaltet. Von ihm werden alle nicht von den anderen Vorschriften über den unterschiedslos wirkenden Angriff erfaßten Konstellationen geregelt. Angriffe mit Kollateralschaden, die nicht unter Art. 51 Abs. 4 und 5 lit. a fallen, sind danach nicht grundsätzlich zulässig oder verboten. Sie werden vielmehr dann als unterschiedslos wirkend und damit als verboten angesehen, wenn bei dem Angriff damit zu rechnen ist, daß die Folgen in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen. Als Folgen werden dabei sowohl der Tod als auch die Verwundung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte angesehen.

Im Unterschied zum absolut ausgestalteten Verbot des lit. a ist das Verbot in lit. b nur als ein relatives Verbot anzusehen. Nicht nur die Ausfüllung der Begriffe „konkreter und unmittelbarer militärischer Vorteil“ ist im konkreten Fall äußerst schwierig. Die Abwägung zwischen Menschenleben, Schäden an zivilen Objekten und einem militärischen Vorteil ist nahezu unmöglich. Ein Kommentator hat deshalb Abwägung gekennzeichnet, als wolle man „Äpfel mit Birnen vergleichen“.

Wem aufgrund dieser Schwierigkeiten der Art. 51 Abs. 5 lit. b kaum geeignet ist, um alle Verhaltensweisen eines bewaffneten Konfliktes zu erfassen, so kann es doch in extremen Situationen restriktiv wirken. So dürfte die Zerstörung eines Panzers in einer Stadt kaum mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in Einklang stehen, wenn dabei die ganze Stadt zerstört wird.

## **Das Repressalienverbot**

Eine wesentliche Errungenschaft des Zusatzprotokolls ist das in Art. 51 Abs. 6 niedergelegte Repressalienverbot. Parteien eines Konfliktes dürfen nicht gegen die Verbote des Art. 51 Zusatzprotokoll I mit der Begründung verstoßen, der Gegner habe selbst diese Vorschriften verletzt und deshalb seien die eigenen Angriffe als Repressalie gerechtfertigt. Während des laufenden Konfliktes in Bosnien kann keine der Kriegsparteien ihre Angriffe gegen die Zivilbevölkerung der anderen Seite mit dem Hinweis auf deren Fehlverhalten rechtfertigen. Die Tötung von Zivilisten, Angriffe mit Raketen gegen Wohnviertel und die Beschießung und Zerstörung von zivilen Objekten ist jederzeit völkerrechtswidrig. Auch die Vertreibung von Zivilpersonen, die als sog. „ethnische Säuberung“ bezeichnet wird, ist, wenn sie mit Angriffen auf die Zivilbevölkerung verbunden ist, nicht mit dem Fehlverhalten der anderen Seite begründbar.

Dieses aktuelle Beispiel macht deutlich, welch großen Vorteil das Repressalienverbot des Art. 51 Abs. 6 mit sich bringt. Keine der Konfliktparteien kann die eigene Kriegführung vom Verhalten der anderen Seite abhängig machen. Maßstab muß für jede Partei stets das Völkerrecht bleiben. Darüber hinaus ist für die Verfolgung von Kriegsverbrechen das Repressalienverbot von Bedeutung, da es jedem Rechtsbrecher die Berufung auf das vorhergehende Falschverhalten der anderen Seite als



Rechtfertigungsgrund verwehrt.

## **Begleitender Schutz**

Ein besonderer Schutz wird den für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekten durch Art. 54 Zusatzprotokoll I zuteil. Dieser Artikel verbietet absolut die Aushungerung als Mittel der Kriegführung. Damit sind Praktiken der Kriege seit Beginn dieses Jahrhunderts nicht mehr zulässig, die auf die Aushungerung der Zivilbevölkerung abstellten, um den Gegner zur Kapitulation zu zwingen. Die Vorschrift ist in der praktischen Anwendung schwerer zu handhaben, als dies der Wortlaut vermuten läßt. Für die Feststellung, daß eine Aushungerung vorliegt, ist zumindest der subjektive Aspekt des „Aushungern–Wollens“ der aktiven Partei von Bedeutung. Im Einzelfall kann deshalb der Nachweis der subjektiven Absicht schwierig sein. Die Blockade ost–bosnischer Städte durch serbische Einheiten Frühjahr des Jahres 1993 ist aber ein Fall, der nach allen bekannten Fakten unter das Verbot des Art. 54 des Zusatzprotokolls I fällt.

6

Um den Schutz auch auf der objektiv faßbaren Ebene zu verbessern, enthält der Art. 54 Abs. 2 einen Katalog von Objekten, die nicht angegriffen, zerstört, entfernt oder unbrauchbar gemacht werden dürfen. Dazu zählen u. a. Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete und Ernte und Viehbestände. Allerdings sind die Angriffsverbote davon abhängig, daß der Angreifer sie wegen ihrer Bedeutung für den Lebensunterhalt der Zivilbevölkerung oder der gegnerischen Partei zerstören will. Damit sind Schäden an den genannten Objekten, die nicht auf dieser Absicht beruhen, z. B. als Kollateralschaden bei Angriffen auf andere Objekte, nicht als verboten anzusehen.

In ähnlicher Weise wie die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte ist der Schutz von bestimmten weiteren Objekten ausgestaltet. Deiche, Staudämme und Kernkraftwerke dürfen grundsätzlich nicht angegriffen werden, wenn durch den Angriff gefährliche Kräfte freigesetzt werden und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursacht würden (Art. 56 Abs. 1). Dabei bezieht der Art. 56 Abs. 1 in den Schutz unter denselben Voraussetzungen der Schadensprognose auch solche militärische Ziele ein, die sich an den Anlagen oder in ihrer Nähe befinden.

Danach sind z. B. Angriffe auf Flugabwehrstellungen auf Staudämmen, die ausschließlich der Verteidigung des Dammes gegen Zerstörung dienen und auch nur zu diesem Zweck benutzt werden, verboten (Art. 56 Abs. 5).

Der Schutz der Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke ist aber abhängig von ihrer Nutzung. So ist ein Element, das für die Feststellung der Beendigung des Schutzes vorliegen muß, die regelmäßige, bedeutende und unmittelbare Unterstützung von Kriegshandlungen des Gegners. Die Auslegung dieser Begriffe ist mit einigen rechtlichen, aber auch faktischen Problemen verbunden. Wie will z.B. eine Konfliktpartei beurteilen, welche Bedeutung der von einem Staudamm erzeugte Strom für die Kriegführung des Gegners hat. Die Erfahrungen des zweiten Golfkrieges haben gezeigt, daß der Elektrizitätsversorgung einer Kriegspartei große Bedeutung beigemessen wird.<sup>1)</sup>

1) Vgl. dazu (S: 168, Anm. 3), Middle East Watch (ed.), S. 171

Angesichts dieser Tatsache ist zu vermuten, daß der Ausnahmeklausel des Art. 56 Abs. 2 Zusatzprotokoll I größere Bedeutung in konkreten Konflikten zukommen kann als die Staaten auf der Diplomatischen Konferenz 1977 angenommen haben.

# **MANFRED MOHR – Die Zivilschutzregelungen des Humanitären Völkerrechts – Eine aktuelle Bestandsaufnahme**

Berlin/Frankfurt (Oder)

## **1. Grundsätzliche Bemerkungen**

Zivilbevölkerung und zivile Personen stehen unter dem Schutz des Humanitären Völkerrechts; dennoch wurden und werden sie immer wieder zu den Hauptleidtragenden kriegerischer Auseinandersetzungen. Die Idee des Zivilschutzes stellt den Versuch dar, die Zivilbevölkerung als solche (und nicht nur z. B. Verwundete und Kranke) vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten durch bestimmte praktische Maßnahmen zu schützen. Vor diesem Hintergrund haben sich insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg und in der Furcht vor einem Dritten in vielen Ländern Zivilschutzsysteme herausgebildet. Dabei ist es sicherlich richtig, daß man aus einem großen Zivilschutzaufwand nicht unbedingt auf die aggressive Einstellung eines Landes schließen kann.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. G. Bock, Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes zum IV. Genfer Rotkreuz-Abkommen und zu den Zusatzprotokollen. Zivilschutz, Bonn 1981, S. 37; er führt als Beispiele Schweden und die Schweiz an.

Andererseits dürfte es eine Abhängigkeitsrelation zwischen dem Zivilschutz und der allgemeinen oder konkreten Bedrohungssituation geben, in der sich ein Staat (objektiv) befindet. Israel bietet dafür ein Beispiel; es hat – nach den irakischen Scud-Angriffen – seine Zivilschutzvorkehrungen verbessert. Ganz grundsätzlich stellt sich aber die Frage – etwa für die Bundesrepublik Deutschland – inwiefern nach dem Ende der militärisch geprägten Ost-West-Konfrontation Zivilschutz überhaupt noch bzw. in welchem Maße erforderlich ist. Hierauf wird zurückzukommen sein.

Die humanitär-völkerrechtliche Regelungsgeschichte zum Thema Zivilschutz kann man so skizzieren: Das Vierte Genfer Abkommen (IV. GA), das generell nicht viel mehr als Ansätze zu einem Schutz der Zivilbevölkerung enthält, sieht auch keine Zivilschutzregelungen vor. Lediglich in Art. 63 (2) erscheinen „besondere Organisationen nichtmilitärischen Charakters“, denen im Fall eines besetzten Gebiets von der Besatzungsmacht die Fortsetzung bestimmter Tätigkeiten zur Sicherung der „Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung“ zu gestatten ist. Bereits vorher wurden einige allgemeine Schutzaktivitäten angeführt, die – ohne so gekennzeichnet zu sein – Zivilschutzcharakter tragen können (z. B. Art. 17/Evakuierung; Art. 23/Materialsendungen).

Den eigentlichen Durchbruch für den Schutz der Zivilbevölkerung brachten die Genfer Zusatzprotokolle, in Sonderheit Protokoll I (ZP I). Das mußte auch Auswirkungen für die Zivilschutzproblematik haben. Auf der Grundlage entsprechender Entwürfe sowie im Ergebnis intensiver Verhandlungen vor und während der Diplomatischen Konferenz enthält Protokoll I in Kap. VI (Art. 61 – 67) des ersten Abschnitts von Teil IV („Zivilbevölkerung“) erstmals Regelungen zum Zivilschutz. Zivilschutztätigkeit und -personal werden unter besonderen Schutz gestellt, der dem für den Sanitätsdienst gewährten vergleichbar ist. Auf den wesentlichen Inhalt der Regelungen und ihre Auswirkungen wird im folgenden näher eingegangen.

Auch im Entwurf für das zweite Zusatzprotokoll gab es eine Zivilschutzbestimmung; sie ist jedoch aus der stark gekürzten, endgültigen Fassung herausgefallen.<sup>2)</sup>

- 2) Vgl. hierzu B. Jukovljevic, New International. Status of Civil Defence, Den Haag/Boston/London 1982, S. 64

Anknüpfungspunkte für Zivilschutztätigkeit im Rahmen nicht-internationaler bewaffneter Konflikte finden sich lediglich in einigen allgemeineren Bestimmungen von Protokoll II<sup>1)</sup> bzw. im

gemeinsamen Art.3 der Genfer Abkommen.

- 1) Vor allem in Art. 9 und 11 (Schutz von Sanitätspersonal und Sanitätseinheiten), Art. 13 und 14 (Schutz der Zivilbevölkerung und der für sie lebensnotwendigen Objekte) sowie in Art. 18 (Hilfsgesellschaften und Hilfsaktionen)

Dies mag bedauert werden, da gerade in bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen wie sie gegenwärtig „am Rande Europas“ toben, die Zivilbevölkerung aufs schwerste in Mitleidenschaft gezogen wird. Auf der anderen Seite bleibt es eine Tatsache, daß humanitär-völkerrechtliche Regelungen für die interne militärische Auseinandersetzung problematisch sind und auf die Zurückhaltung der Staaten stoßen. Hier wäre es sicherlich – auch im Sinne eines umfassend verstandenen „Zivilschutzes“ – ausreichend, wenn wenigstens die Elementarregeln des humanitären Rechts und der Menschenrechte geachtet würden.

## 2. Zivilschutzaufgaben

Der Kalamität, ganz unterschiedliche Zivilschutzstrukturen (Konzepte, Organisationsformen) der einzelnen Länder erfassen zu müssen, entging man in Protokoll I dadurch, daß Zivilschutz, incl. Zivilschutzorganisationen, -personal und -material, rein funktional definiert wurden. Die in Art. 61 (a) (erschöpfend!) genannten Aufgaben reichen vom Warndienst über Bergung und Brandbekämpfung bis hin zu Hilfsdiensten bei der Erhaltung lebensnotwendiger Objekte. Als oberstes Kriterium gilt, daß es sich um die Erfüllung humanitärer Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung und nicht etwa um militärische oder anderweitige Ordnungsaufgaben handelt. Die zahlreichen angeführten Einzelaktivitäten kann man vielleicht in die drei Handlungskomplexe Prävention und Schutz/Schadensbekämpfung/Notinstandsetzung zusammenfassen.

Unter Nr. vi erscheint „medizinische Versorgung einschließlich erster Hilfe und geistlichen Beistands“. Damit soll vor allem in diesem Bereich tätiges Zivilschutzpersonal geschützt werden, das nicht ausschließlich medizinische Aufgabenstellungen erfüllt und deshalb nicht (schon) unter den Schutzbereich von Teil II ZP I fällt. Die Basis für medizinische Hilfeleistungen kann durch Erste-Hilfe-Befähigung breiter Bevölkerungskreise oder etwa durch verstärkte Schwesternhelferinnenausbildung vergrößert werden. An dieser Stelle kommt auch das Prinzip der Selbsthilfe oder des Selbstschutzes der Bevölkerung ins Spiel.<sup>2)</sup>

- 2) Vgl. z.B. K.-L. Haedge, Schutz der Bevölkerung nach der Vereinigung Deutschlands, in: Bevölkerungsschutzmagazin,4/92,S. 13, S. 16

Der Selbstschutz steht an der Spitze der im Gesetz über den Zivilschutz vom 9.8. 1976 (BGBl. I Nr. 99 S. 2109) genannten Zivilschutzbestandteile. Ansonsten stimmen die genannten<sup>3)</sup> bzw. nach deutschem Zivilrechtsschutzverständnis relevanten Aufgabenbereiche weitgehend mit den Funktionsrichtungen in Art. 61 (a) ZP I überein.<sup>4)</sup> Eine größere Abweichung gibt es lediglich im Hinblick auf den Schutz des Kulturguts, der nicht als Zivilschutzaufgabe in Protokoll I fixiert ist, sondern im Humanitären Völkerrecht an anderer Stelle verankert wurde.<sup>5)</sup>

- 3) Vgl. § 1 (3) Zivilschutzgesetz;S. weiter auch § 4 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (in der Fassung vom 14.2.1990, BGBl. I Nr. 7 S. 229)
- 4) Ähnliches gilt auch für die Zivilschutzsysteme anderer Länder; Vgl. z. B. die Übersicht in Revue Internationale de Protection Civile, III (1990) 4, S. 3 f.
- 5) Vgl. Art. 53 ZP I bm. die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14.5.1954

Immerhin ermangelt es dieser Aufgabe auch einer unmittelbar humanitären, auf den Schutz der

Zivilbevölkerung gerichteten Zielstellung.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. so auch Jakovljevit (S.170. Anm. 2), 5.16

Grundsätzlich bleibt es jedem Vertragspartner selbst überlassen auszuwählen, welche der in ZP I genannten und geschützten Einzelaufgaben er seinem Zivilschutzsystem zugrunde legt. So kann er beispielsweise auch entscheiden, ob er im Bereich der Schutzmaßnahmen das Schwergewicht auf Schutzbauten oder auf Evakuierung legt. Während Schutzbauten im Sinne von "Atombunkern" oder des (eingestellten) bundesdeutschen Schutzbauprogramms aktuelle Relevanz verloren haben, zeigte sich im Jugoslawien-Krieg zumindest die Bedeutung von "Hausschutzräumen". Ebenfalls in diesem, so verlustreichen und barbarisch gegen die Zivilbevölkerung geführten, Krieg erwies sich die praktische Bedeutung spezieller Evakuierungsmaßnahmen – von Evakuierungen in "neutrale" oder geschützte Zonen hinein, Die nach Humanitärem Völkerrecht mögliche Einrichtung solcher Zonen<sup>2)</sup> hat in der jüngeren Vergangenheit kriegerischer Auseinandersetzungen immer wieder eine Rolle gespielt und wird beispielsweise auch in der dem Schutz der Zivilbevölkerung gewidmeten Resolution der xxv. Internationalen Rotkreuz-Konferenz erwähnt (vgl, Res. VIII, para, 5).

- 2) Vgl. IV. GA, Art. 14, 15; ZP I, Art. 59, 60

Hier zeigt sich ein Zusammenspiel oder Überschneiden zwischen den Zivilschutzbestimmungen und anderen Schutzregelungen des Humanitären Völkerrechts. Dies trifft ebenso auf den Komplex der vorbeugenden oder vorsorglichen Maßnahmen zu. Die Pflicht zum Ergreifen solcher Maßnahmen obliegt gemäß ZP I sowohl dem Angreifer (nach Art. 57) als auch dem (potentiell) Angegriffenen (nach Art. 58).<sup>3)</sup> Ihr kann letzterer durch entsprechende Zivilschutzvorkehrungen (z. B. Schutzbauten) nachkommen. Insbesondere geht es hierbei um Entflechtungsmaßnahmen, d. h. der möglichst weiträumigen Trennung von (potentiellen) militärischen Zielen und zivilen Lebensbereichen, was bereits in Planungsstadien Beachtung finden sollte.<sup>4)</sup> Man kann schließlich die Verpflichtung zum Treffen von Vorsichtsmaßnahmen, speziell nach Art. 58(c) ZP I, als Grundlage für eine "Pflicht" zu Zivilschutzmaßnahmen bzw. als deren "materielles Einfallstor" ansehen; d. h. es existiert hier eine unmittelbare Verklammerung zu Art. 61 ff. ZP I.<sup>5)</sup>

- 3) Vorher, hinsichtlich Anlagen, die gefährliche Kräfte enthalten, s. schon Art. 56 (3) und (5)
- 4) Vgl. etwa W. Beyer, Aktuelle Tendenzen im Bevölkerungsschutz, in: Bevölkerungsschutz-Magazin, 3191, S.9
- 5) Vgl. H. Fischer, Völkerrechtliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zivilschutz und ihr Einfluss auf die Zivilschutzgesetzgebung irr der Bundesrepublik Deutschland, in: Loccumer Protokolle 64189. Vorsorge für den Ernstfall? (H15g. J. Calließ). S. 92 ff.

Die große praktische Bedeutung solcher vorsorglicher Maßnahmen in akuten Kriegssituationen demonstrierte der Golfkrieg Anfang 1991. Hier hat sich offensichtlich der Irak pflichtwidrig verhalten, als er – bewußt – militärische Ziele mit zivilen vermengte ("lebende Schutzschilder"; Aufstellen von Militärflugzeugen vor dem Tempel von Ur u. ä.). Es gibt auch den amerikanischen Vorwurf, daß die irakische Führung -trotz einer großangelegten Evakuierungsübung vor Kriegsbeginn – während der Kampfhandlungen Evakuierungsmaßnahmen unterließ.<sup>6)</sup>

- 6) Vgl. hierzu und zum folgenden den Zwischenbericht des USA-Verteidigungsministeriums, Conduct of the Persian Gulf Conflict, JuJy 1991. S. 12-2 f.

Auf der anderen Seite räumen die USA „Kollateralschäden“ unter der irakischen Zivilbevölkerung ein. Daß diese z. T. unverhältnismäßig groß waren und – trotz allen Beteuerns – durch konsequentere Vorsichtsmaßnahmen (Aufklärung; Abstandnehmen vom Angriff o. ä.) hätten vermieden werden können, zeigte sich beim Angriff auf den Bunker in Bagdad, bei dem Hunderte von Zivilpersonen ums Leben kamen.

### 3. Zivilschutzorganisationen

Entscheidend ist der genannte, rein funktionale Ansatz: Es handelt sich um Organisationsstrukturen, die („ausschließlich“) Zivilschutzaufgaben wahrnehmen. Dies müssen nicht große, geschlossene Organisationen, sondern können auch Einheiten innerhalb größerer, nicht nur Zivilschutzfunktionen erfüllender Organisationen sein.<sup>1)</sup> So werden in § 7a des Katastrophenschutzgesetzes<sup>2)</sup> als mitwirkende Organisationen genannt: die Feuerwehren und das Technische Hilfswerk (als öffentliche Organisationen) sowie (als private Organisationen) der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser-Hilfsdienst. Wesentlich für die Zuerkennung eines humanitär-völkerrechtlichen (Schutz-)Status als Zivilschutzorganisation bzw. – weiter gefasst – als Hilfsgesellschaft<sup>3)</sup> ist die staatliche Anerkennung, die Autorisierung zur Ausübung der betreffenden Aktivitäten. Diese liegt für die genannten Organisationen<sup>4)</sup> vor.<sup>5)</sup>

- 1) Beispiel: die Katastrophenschutz-Einheiten des DRK. Vgl. hierzu weiter M. Bothe/K.J. Partsch/W.Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts. Den Haag/Boston/London 1982, S. 397
- 2) 3 Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom 14. Februar 1990, BGBl. I S. 229 (Anm. H. Schöttler)
- 3) Laut KatSG(Bund) bleibt die Stellung des DRK sowie der anderen freiwilligen, Hilfsgesellschaften, „nach dem humanitären Völkerrecht“ von den (spezielleren), Anforderungen im Zivilschutzbereich (nach IV. GA, Art. 63) unberührt (vgl. §3).
- 4) mit Ausnahme ASB, da nicht beantragt (Anm. H. Schöttler)
- 5) Vgl. z. B. Positionspapier des Deutschen Roten Kreuzes zur Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz vom Oktober 1991, S. 6

Ganz konkrete Bedeutung hat die Anerkennung für die Kennzeichnung -die Berechtigung zum Führen des Schutzzeichens -, deren Gewährleistung eine Verpflichtung der Vertragsstaaten ist (vgl. unten). Generell sind staatliche Kontrolle und Koordinierung gerade im Bereich der humanitären Hilfstätigkeit angebracht, wo es in der Praxis nicht selten zu Überschneidungen und Konkurrenzen kommt. Jakovljevic wünscht sich für Zivilschutzorganisationen auch ein gewisses internationales Autorisierungs- oder Notifizierungsverfahren, wie es etwa für Rotkreuz-Gesellschaften durch IKRK und Liga (Förderung) vermittelt wird.<sup>6)</sup>

- 6) Vgl. Jakovljevic, (S. 170, Anm. 2), S. 30 f.

Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der privaten Organisationen bzw. Hilfsgesellschaften muß trotz der staatlichen Anerkennung und Kontrolle gewahrt bleiben. Das wird beispielsweise mit Nachdruck in einem Positionspapier des Deutschen Roten Kreuzes betont, das sich – ansonsten – gemäß seiner Satzung sowie im Einklang mit Festlegungen auf internationaler Rotkreuz-Ebene voll für den Zivilschutz engagiert.<sup>7)</sup>

- 7) Vgl. Positionspapier (S. 173, Anm. 5), S. 12 f., 7 ff.

Das Humanitäre Völkerrecht bzw. das I. Zusatzprotokoll gehen von zivilen Zivilschutzorganisationen aus, auf die sich die geschützte Stellung bezieht (vgl. Art. 65[1]). Dem entspricht die ausschließlich zivile Organisation des Zivilschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, deren Fäden beim Bundesamt für Zivilschutz zusammen laufen. Der zivile Charakter schließt eine mögliche Dienstverpflichtung gemäß den geltenden gesetzlichen Vorschriften nicht aus. Nach § 9a KatSG können Einzelpersonen zur Hilfeleistung verpflichtet werden, wenn die vorhandenen Helfer im Einsatzfall nicht ausreichen. Das Zusatzprotokoll bezieht ausdrücklich in seinen Schutzbereich Zivilpersonen ein, die unter staatlicher Leitung (also nicht nur „spontan“) Zivilschutzaufgaben wahrnehmen, ohne Zivilschutzorganisationen anzugehören (vgl. Art. 62[2]).

Diese Regelung ist besonders für Länder wichtig, die noch nicht über eine entwickelte Zivilschutz-



Infrastruktur verfügen. Ausgehend von der positiven Rolle einer Zivilschutzorganisation wird aber empfohlen, möglichst in allen Ländern, einschließlich der 3. Welt, solche Organisationen einzurichten.

Nach Art. 67(1) Protokoll I stehen auch Streitkräfteangehörige und militärische Einheiten, die Zivilschutzorganisationen bzw. -strukturen zugeordnet sind, unter besonderem Schutz. Voraussetzung dafür ist die ausschließliche Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben, d. h. von Aufgaben allein zum Schutz der Zivilbevölkerung und nicht zum Schutz von Militärangehörigen. Als weitere Bedingung gilt das Verbot, während der Konfliktdauer zu militärischen Aufgaben zu wechseln („Einmal Zivilschutz, immer Zivilschutz“). Hieran anknüpfend sind Zweifel an der praktischen Bedeutung der Schutzvorschrift des Art. 67(1) insoweit geäußert worden, als es sich eine Konfliktpartei wohl kaum leisten würde, größere militärische Einheiten völlig aus den Kampfhandlungen herauszuhalten. Schließlich darf entsprechendes Personal nur auf eigenem Hoheitsgebiet zumwegen der uniform-Einsatz kommen und muß sich bedingten großen Verwechslungsgefahr durch „auffälliges Tragen“ des Zivilschutz-Zeichens deutlich von anderen Streitkräfteangehörigen unterscheiden.

## **4. Inhalt und Grenzen des Schutzes**

Zivilschutzpersonal und Zivilschutzobjekte genießen grundsätzlich den für die Zivilbevölkerung bzw. zivile Objekte geltenden Schutz. Dies geht aus Art. 62(1) (implizit) und 62(3) (explizit) hervor. Es bedeutet, daß nicht vermeidbare und „proportionale“ „Kollateralschäden“ auch vom Zivilschutz hingenommen werden müssen. Andererseits besteht die Verpflichtung zum Ergreifen von Vorsichtsmaßnahmen (Art. 57 ZP I). Hieran sind im Falle des Zivilschutzes ganz besonders hohe Anforderungen zu stellen: zum einen wegen der speziellen Gefährdungssituation, in der Zivilschutzeinsätze stattfinden (z. B. Löscharbeiten bei großflächigen, fortgesetzten Luftangriffen); zum anderen wegen der humanitären, der Zivilbevölkerung Schutz gewährenden Aufgabenstellung. Dies rechtfertigt die Aufstellung von „Sonderschutz“-Vorschriften im ZP I, auch wenn sie den allgemeinen Schutz für den zivilen Bereich nur bekräftigen. Ein konkreter, darüber hinausgehender Ausdruck des „Sonderschutzes“ ist jedenfalls die Möglichkeit der besonderen Kennzeichnung, der Verwendung eines Schutzzeichens. Schutzbauten fallen überdies in jedem Fall unter Art. 62 f., unabhängig davon ob sie in den Zivilschutz integriert sind oder nicht.

Zum allgemeinen Schutz gehört die Berechtigung, „außer im Fall zwingender militärischer Notwendigkeit“, Zivilschutzaufgaben wahrzunehmen (Art. 62(1), 2. Satz). Mit dieser Klausel sind u.U. doch relativ weitreichende Einschränkungsmöglichkeiten (z. B. im Hinblick auf Einsatzplanungen, bei denen Zivilschutz ausgeklammert wird) gegeben. Deshalb muß verlangt werden, daß von jenen Möglichkeiten nur in angemessener und „gutgläubiger“ Weise, unter Beachtung der allgemeinen Schutz- und Vorsichtsgrundsätze, Gebrauch gemacht wird.

Ähnliches gilt für die Auslegung der delikaten Bestimmung, wonach eine Partei eigene Zivilschutzobjekte zerstören oder zweckentfremden darf (z. B. im Rahmen einer Taktik der „verbrannten Erde“). Die Ausübung eines solchen „souveränen Rechts“ kann ebenfalls nur bei zwingender militärischer Notwendigkeit gerechtfertigt sein. Erforderliche Zivilschutz Tätigkeit darf nicht ungebührlich behindert werden.<sup>1)</sup>

1) Vgl. ebd., S. 743 f.

Art. 63 ZP I bezieht sich auf den Zivilschutz in besetzten Gebieten. Ausgangspunkt ist die allgemeine Verantwortung der Besatzungsmacht, sich um das Wohlergehen der Zivilbevölkerung zu kümmern, wie sie sich schon im genannten Art. 63 des IV. Abkommens niederschlägt. In diesem Sinne darf nicht in funktions- und zweckwidriger Weise in Zivilschutzorganisationen und -tätigkeiten im besetzten Gebiet eingegriffen werden. Die Ausübung solcher Tätigkeiten ist vielmehr



zu erleichtern. Die Besatzungsmacht darf von den Zivilschutzorganisationen keine unbedingte Loyalität verlangen; sie könnte aber u.U. gegen vorhandenen „passiven Widerstand auf die Erfüllung von Zivilschutzaufgaben dringen.<sup>2)</sup>

- 2) Vgl. insgesamt Art. 63 (1) und (2); s. hierzu und zum folgenden auch Sandoz/Swinarski/Zimmermann(S. 174, Anm. 3). S. 753 ff.

In Übereinstimmung mit Art. 63(4) und (5) kann Zivilschutzgerät für andere Bedürfnisse der Zivilbevölkerung im besetzten Gebiet in Anspruch genommen werden, sofern und solange es keine Zivilschutzeinsatzerfordernisse gibt (Beispiel: Einsetzen von Zivilschutz-LKWs für Schülertransporte).

In einer dem Sanitätsbereich sehr ähnlichen Weise (Art. 13 ZP I) regelt Art. 65 Grenzen oder die Beendigung des Schutzes. Dieser Punkt ist grundsätzlich dann erreicht, wenn der Zivilschutz außerhalb seines eigentlichen Aufgabenbereiches den Feind schädigende Handlungen vornimmt, mit anderen Worten, nicht mehr als Zivilschutz agiert (vgl. Art. 65[1]); krasses Beispiel: der Truppführer einer Zivilschutzeinheit übernimmt auf Befehl einen Maschinengewehrstand und beginnt mit der Bekämpfung feindlicher Stellungen.

Das Tragen leichter Handfeuerwaffen zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Selbstverteidigung gilt ausdrücklich ebenso nicht als eine den Feind schädigende Handlung wie die Tatsache, daß Zivilschutzaufgaben auf militärische Weisung durchgeführt werden. Schutzaufhebend wirkt auch nicht, wenn Zivilschutzhandlungen („zufällig“) militärischen Konfliktopfern zugute kommen (vgl. Art. 65[2] [a] und [b] sowie Absatz 3). Von diesen Grundsätzen her lassen sich verschiedene Beispielfälle konstruieren: Der Schutz endet, wenn der Warndienst zur Auslösung militärischer Maßnahmen benutzt wird, nicht aber wenn Zivilschutzwarnungen vom Militär „mitgehört“ werden. Die Dekontaminierung einzelner Soldaten durch Zivilschutzkräfte ist zulässig, nicht aber die von Militärfahrzeugen usw.<sup>3)</sup>

- 3) Vgl. Bock (S. 170, Anm. 1), S.42.50; Bothe/Partsch/Solf (S.173, Anm. 1), S. 398.

Auch wenn gelegentlich ziviles mit militärfachlichem Personal bei der Erledigung von Zivilschutzaufgaben zusammenarbeitet, wird der geschützte Status nicht beeinträchtigt (vgl. Art. 65[2] [c]). So schätzt beispielsweise das Deutsche Rote Kreuz die bewährte Zusammenarbeit mit der Bundeswehr auf den Gebieten der Logistik, der Transportdienste u.ä. Kritisch äußert man sich aber zu darüber hinaus bestehenden Versuchen und Tendenzen, der Bundeswehr die (konkurrierende) Rolle einer „Hilfsorganisation“ zukommen zu lassen.<sup>4)</sup>

- 4) Vgl. Positionspapier (S. 173, Anm. 5). S. 13 f. Bereits im Vorfeld des Somalia-Einsatzes der Bundeswehr ist darauf verwiesen worden, daß dieser Einsatz angesichts der Leistungen bereits vor Ort tätiger Hilfsorganisationen (wie des Technischen Hilfswerks oder der Welthungerhilfe) eigentlich überflüssig sei; vgl. Berliner-Zeitung v. 5.5. 1993, S. 5 bzw. Süddeutsche Zeitung V. 10.5. 1993, S. 1

## 5. Kennzeichnung

Es ist schon wiederholt darauf hingewiesen worden, daß die Ausstattung von Zivilschutzpersonal und -einrichtungen mit einem besonderen Schutzzeichen die konkrete Äußerung des besonderen, durch Protokoll I festgeschriebenen Zivilschutzstatus darstellt. Das neu eingeführte internationale Schutzzeichen des Zivilschutzes besteht aus einem gleichseitigen blauen Dreieck auf orangefarbenem Grund. Daneben können die Parteien auch die Verwendung von Erkennungssignalen vereinbaren (vgl. Art. 66[4] und [5] sowie Anhang I, Art. 15).

Grundsätzlich soll sich jede Konfliktpartei darum bemühen, daß sowohl die eigenen als auch andere, mit dem Schutzzeichen ausgestattete, Zivilschutzeinheiten erkennbar sind. Letzteres kann beispielsweise dadurch sichergestellt werden, daß man seine Streitkräfte über die Existenz des

neuen Schutzzeichens informiert. Während, wie erwähnt, militärisches Zivilschutzpersonal stets gekennzeichnet werden muß, sollte anderes Zivilschutzpersonal zumindest in besetzten und in Kampfgebieten mit einer Kennzeichnung (Schutzzeichen und Ausweis) versehen sein (vgl. Art. 66[3]). Praktisch besonders wichtig ist schließlich, daß Schutzbauten erkennbar sind (vgl. Art. 66 [1],2. Satz).

Voraussetzung für die Berechtigung zum Führen des Schutzzeichens ist die Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben. Die missbräuchliche, heimtückische Verwendung des Schutzzeichens ist nach Art. 38 ZPI verboten; sie kann u.U. eine schwere Verletzung und damit ein Kriegsverbrechen darstellen (vgl. Art. 85[3] [f] und [5]). Es ist ausdrücklich gestattet, das Schutzzeichen auch in Friedenszeiten zur Kennzeichnung der Zivilschutzdienste zu verwenden (Art. 66 [7]). Neben dem Zivilschutzzeichen können die o. g. Hilfsgesellschaften natürlich (weiter) ihre eigenen Kennzeichen führen. Einen Sonderfall stellt Sanitätspersonal des Zivilschutzes dar, das die Voraussetzungen des Art. 8 ZP I erfüllt, d. h. ausschließlich für medizinische Zwecke eingesetzt wird und gemäß Art. 18 das Zeichen des Roten Kreuzes (oder Halbmondes) trägt.

Andere Zivilschutzeinheiten, die nur gelegentlich Sanitätsfunktionen ausüben, werden durch das Zivilschutzzeichen geschützt (vgl. Art. 66[9]).

## **6. Zivilschutz- und Hilfsaktionen „von außen“**

Die dargestellten Regelungen des ersten Zusatzprotokolls finden gemäß Art. 64(1) auch auf Zivilschutzorganisationen neutraler oder anderer nicht am Konflikt beteiligter Staaten und deren Zivilschutzaktivitäten im Hoheitsbereich einer Konfliktpartei Anwendung. Eine analoge bzw. allgemeinere Bestimmung findet sich in Art. 27 des I. Abkommens (Hilfsgesellschaften neutraler Staaten). Zum anderen kann man eine Verbindung zu den Protokollregelungen über allgemeine Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung herstellen (Art. 68-71 ZP I).

Auch beim Regelungskomplex der Hilfsaktionen im allgemeinen zeichnet sich die schon für den Zivilschutz konstatierte Entwicklungstendenz ab: Man geht über die spezifische Situation besetzter Gebiete und des Vorhandenseins einer Besatzungsmacht hinaus; Hilfe soll und kann jedweder unzureichend versorgten Bevölkerung gebracht werden. Dahinter steht – zumindest als Orientierung –, daß sich jeder Staat um das Wohlergehen seiner eigenen Bevölkerung nach Kräften zu kümmern hat und daß sich die anderen Staaten erforderlichenfalls in internationaler Solidarität zu üben haben.

Der so erreichte Entwicklungsstand spiegelt sich in der Feststellung wider, daß von außen getragene Zivilschutzaktivität sowie Hilfsangebote nicht als Einmischung gelten; ihre Realisierung setzt allerdings die Zustimmung der betroffenen Parteien voraus (vgl. Art. 64[1]; 70[1]) – ein Zugeständnis nicht nur abstrakt an „die Souveränität“, sondern auch an u. U. legitime Sicherheits- und Kontrollbedürfnisse. Für eine Besatzungsmacht besteht die klare Verpflichtung, Hilfs- und Zivilschutzaktionen zuzulassen, wenn sie selbst zu einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung nicht in der Lage ist (vgl. Art. 59[1] IV.GA; Art. 64[3]; 69[2] ZP I). In allen anderen Fällen darf – bei einer entsprechenden Notlage – jedenfalls nicht willkürlich die Zustimmung zu Hilfsmaßnahmen verweigert werden.<sup>1)</sup>

- 1) in einer internationalen Rotkreuz-Resolution ist sogar von einer Verpflichtung die Rede, humanitäre und unparteiische Hilfsoperationen zu erlauben, wenn es an überlebenswichtiger Versorgung der Zivilbevölkerung mangelt (vgl. Res. 2 des Delegiertenrats, Budapest, Nov. 1991, para. 1). Vgl. insgesamt auch die „Leitprinzipien“ (zur humanitären Hilfe) im Anhang der Resolution der UN-Vollversammlung Nr. 46/182.

Diskussions- und Entwicklungstendenzen sind auf die Herausbildung eines generellen „Rechts auf humanitäre Hilfe“ („right to humanitarian assistance“) gerichtet. In Feststellungen des Internationalen Roten Kreuzes und der UN wird der Zusammenhang zwischen humanitären

Hilfsaktionen und der Sicherung elementarer Menschenrechte hervorgehoben. Auch die sozial-ökonomischen und materiellen Lebensverhältnisse sind menschenrechtlich als Minimalstandards erfaßt, von denen nicht beliebig abgewichen werden darf. Ist ein Land in einer Kriegs- oder anderen Katastrophensituation zu deren Sicherung nicht in der Lage, sind die anderen Staaten zu Hilfe und Zusammenarbeit verpflichtet. In jedem Fall ist das Aushungern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung verboten; die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte sind geschützt (vgl. Art. 54 ZP I).

Gerade diese Regel des Humanitären Völkerrechts ist in den Kriegen der jüngsten Vergangenheit häufig schwerwiegend missachtet worden, wenn man nur an das Leiden der Städte Sarajevo und Srebrenica denkt. Die Regel, die das negative Gegenstück zur humanitären Hilfe bildet, gilt unter allen Umständen – auch bei UN-Sanktionen gegen einen Aggressorstaat, wie sie im Fall des Irak ergriffen wurden. So sah das Regime ökonomischer und anderer Sanktionen, das über den Irak verhängt wurde, ausdrücklich die Berücksichtigung humanitärer Bedürfnisse und Ausnahmen vor.<sup>2)</sup>

2) Vgl. z. B. die Sicherheitsratsresolutionen 661 (paras. 3(c) und 4), 666 und 687 (para. 19)

Dennoch traf die irakische Zivilbevölkerung die Hauptlast sowohl der Kriegs- als auch der Embargofolgen. Daran konnten auch die -auf Art. 23 IV. GA gestützten Hilfsgütertransporte des IKRK nichts ändern.

## **7. internationale Zusammenarbeit und Koordinierung**

Art. 64(2) ZP I orientiert auf die internationale Koordinierung ausländischer Zivilschutzmaßnahmen und die Einbeziehung zuständiger internationaler Organisationen.

Die zurückhaltende Formulierung der Bestimmung geht auf Einmischungsängste einzelner Staaten zurück, die speziell im Bereich des Zivilschutzes und internationaler Organisationen bestanden.<sup>3)</sup>

3) Vgl. Sandoz/Swinarski/Zimmermann (S. 174, Anm. 3), S. 764

Deshalb gibt es, im Unterschied zur Regelung für allgemeine Hilfsaktionen (vgl. Art. 70[5]), nur eine entsprechende Empfehlung. Im übrigen ist nur von „Koordinierung“ die Rede, was allerdings – nach vorhandener Auslegung – eine eigenständige, direkte Zivilschutzaktivität nicht ausschließt.<sup>4)</sup>

4) Vgl. Bothe/Partsch/Solf (S. 173, Anm. 1), S. 408; Jakovljevic (S. 170, Anm. 2), S. 51

Als speziell zuständige Organisation kommt die in Genf beheimatete International Civil Defence Organization (ICDO) in Betracht. Ohne eigene Zivilschutzausrüstung zu besitzen, nimmt sie vorwiegend Koordinierungsfunktionen wahr, veranstaltet Konferenzen u. ä. Fest steht jedenfalls, daß die internationale Koordinierung und Kooperation auf dem Gebiet der Hilfstätigkeit verbessert und ausgebaut werden muß. Hierum bemüht sich im Bereich der internationalen Katastrophenhilfe die seit 1971 bestehende United Nations Disaster Relief Organisation (UNDRO), das Katastrophenhilfswerk der Vereinten Nationen, das u. a. im Ergebnis des Irak-Kuwait-Konflikts eine Aufstockung erfuhr.

Das letzte Jahrzehnt dieses Jahrtausends wurde zu einer Dekade der Katastrophenvorbeugung erklärt (IDNDR = International Decade for Natural Disaster Reduction), und im Jahre 1992 richtete die UN-Vollversammlung das Amt eines Koordinators für humanitäre Notlagen ein.

Trotz aller Anstrengungen um eine Intensivierung und Institutionalisierung der internationalen Koordinierung von Hilfsaktionen ist die Lage nach wie vor problematisch. Wie sich zuletzt am Beispiel des kriegs- und hungergeschüttelten Somalia zeigte, sind nicht nur der Widerstand der Konfliktparteien und das Bandenunwesen daran schuld, daß die – insgesamt ohnehin kaum ausreichenden – Hilfsoperationen an Wirksamkeit einbüßen. Hierzu tragen schlechte internationale

Abstimmung und Planung bei. z.T. erhebliche Koordinierungsprobleme gab es auch bei Jugoslawien-Aktionen, die dadurch ernsthaft gefährdet waren.

Erwähnt sei schließlich noch, daß sich das Rote Kreuz auf nationaler und internationaler Ebene für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zivil- und Katastrophenschutzes einsetzt. Neben der Beteiligung nationaler Rotkreuz-Gesellschaften wie des DRK an Hilfsoperationen im Ausland, finden beispielsweise gemeinsame Einsatzübungen europäischer Rotkreuz-Gesellschaften statt. Das Internationale Rote Kreuz in Gestalt von IKRK und Liga (Föderation) unterhält Zusammenarbeitsbeziehungen im Zivilschutzbereich zu anderen internationalen Einrichtungen wie ICDO oder UNDRO.

## **8. Zur Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit der Regeln**

Hier steht man bekanntlich vor einem ganz grundsätzlichen Problem des Humanitären Völkerrechts. Beim Zusatzprotokoll I wird es noch dadurch verschärft, daß es sich z. T. um relativ komplizierte, nicht immer ganz widerspruchsfreie Bestimmungen handelt, die ausgesprochenen Kompromisscharakter tragen. Das betrifft auch das Zivilschutz-Kapitel und dort etwa Art. 65(3) mit seinen differenzierenden Regelungen zur möglichen Bewaffnung von Zivilschutzpersonal.

Viel wird vom guten Willen der Staaten abhängen, die einmal per Ratifikation als rechtsgültig anerkannten Bestimmungen tatsächlich, nach Kräften umzusetzen und einzuhalten. Um den Prozeß der Normdurchsetzung zu befördern, steht eine Palette von speziellen Mechanismen zur Verfügung, die auch für die Zivilschutzregelungen nutzbar ist. Da wäre als erstes das System der Repressalienverbote, d. h. des (ausdrücklichen) Verbots, Bestimmungen als Reaktion auf die Verletzungshandlung der Gegenseite außer Kraft zu setzen. Wie die Zivilbevölkerung und zivile Objekte im allgemeinen (vgl. Art. 51 [6] und 52[1]), dürfen Angehörige und Einrichtungen des Zivilschutzes nicht Gegenstand von Angriffen und Repressalien sein.

Große praktische Bedeutung haben die Durchsetzungsaktivitäten des IKRK. Neben konkreter Hilfstätigkeit und diskreten Untersuchungen geht das IKRK auch mit Appellen an die Öffentlichkeit wie in den Fällen des Golfkriegs und der kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien. Dabei wird besonders die Notwendigkeit der Respektierung der Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung unterstrichen, z. B. der des Art. 54 ZP I (Schutz lebensnotwendiger Güter), die für allgemein anwendbar und insoweit für Gewohnheitsrecht erklärt wurde.

In schwerwiegenden Verletzungsfällen – etwa der heimtückischen Verwendung des Zivilschutzzeichens – kann, wie oben angedeutet, u. a. persönliche strafrechtliche Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen zum Tragen gebracht werden. Gleiches gilt für schwere Verletzungen in Gestalt von Angriffen auf die Zivilbevölkerung (vgl. Art. 85[3] [al ZP I]). Ausdrücklich hat die internationale Staatengemeinschaft, z. B. in Form von UN-Sicherheitsratsresolutionen, die persönliche Verantwortlichkeit für schwere Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht im Jugoslawien-Krieg festgestellt, wobei u. a. auch die Behinderung von Hilfslieferungen erwähnt wurde.<sup>1)</sup>

- 1) Vgl. Res. 771, para. 1 und Präambel i. S. im weiteren auch Res. 780 und Res. 808 zur Einsetzung eines Internationalen Tribunals.

Der Sicherheitsrat hat volle Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen verlangt und die Gewährleistung humanitärer Hilfe sogar als Beitrag zur Friedenssicherung bezeichnet. Vor diesem Hintergrund wurde das Ergreifen aller erforderlichen Maßnahmen – zu denen auch militärischer Schutz rechnen kann – angekündigt.<sup>2)</sup>

- 2) Vgl. z. B. Resolutionen 761 (para. 4), 770, 776 sowie die .Somalia-Res. 794. Dabei tut sich natürlich ein Spannungsverhältnis zwischen der Unparteilichkeit von Hilfsaktionen und jeglicher Form-von

Truppeneinsätzen auf. Zu diesem Dilemma kommen häufig – wie gerade das Somalia – Beispiel zeigt – Spannungen zwischen Hilfsorganisationen und militärischer Führung.

Solche Schritte tragen natürlich ultima-ratio-Charakter. Es gibt andere, weniger einschneidende Durchsetzungsmethoden, die insbesondere im präventiven Bereich angesiedelt sind. Dazu rechnet die Verbreitung von Kenntnissen über die Protokollregelungen zum Zivilschutz, Hieran sind international etwa das IKRK und die ICDO, national das DRK und der Bundesminister des Innern beteiligt.

Von ganz wesentlicher Bedeutung ist die innerstaatliche und landesrechtliche Umsetzung. Die Basis bildet nach wie vor der im Grundgesetz, Art. 73 Nr. 1, verankerte Auftrag des Bundes zum Schutz der Zivilbevölkerung. Da die einzelnen humanitär-völkerrechtlichen Zivilschutzregelungen wohl kaum den Rang unmittelbar anwendbarer allgemeiner Völkerrechtsregeln im Sinne von Art. 25 Grundgesetz erlangt haben dürften, sind für deren Umsetzung in Landesrecht spezielle gesetzgeberische Akte erforderlich.

6

Allgemein wird gesagt, daß die in Protokoll I angeführten Aufgaben des Zivilschutzes in der Bundesrepublik Deutschland bereits den Anforderungen, dieses Protokolls entsprechend wahrgenommen werden.<sup>3)</sup> Dies konnte oben, unter Heranziehung der beiden maßgeblichen Gesetze (über den Zivil- und den Katastrophenschutz) im wesentlichen bestätigt werden, Lücken gibt es aber vor allem noch unter dem Aspekt einer vollen Gewährleistung des durch die Protokollregelungen eingeräumten Schutzes.<sup>4)</sup> Hier kommt insbesondere die Kennzeichnungsproblematik ins Spiel.<sup>5)</sup>

- 3) Vgl. z. B. die Denkschrift der Bundesregierung zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen
- 4) So enthalten die beiden genannten Gesetze lediglich Bezüge zu Art. 63 IV. GA.
- 5) § 5 (2) Zivilschutzgesetz erwähnt lediglich die Möglichkeit einer besonderen Kennzeichnung des Zivilschutzes. Speziell geht es auch um eine Abgrenzung der mit dem Rotkreuz-Zeichen (und nicht mit dem Zivilschutzzeichen) zu kennzeichnenden Sanitätsformationen des Zivilschutzes; vgl. hierzu oben bzw. Bock (S. 170, Anm. 1), S. 35, S. 88

Insgesamt haben Zivilschutz und Zivilschutzregeln in der Praxis nur eine Chance, wenn die Kriegsführungsregeln des Humanitären Völkerrechts, speziell die Angriffsverbote des ersten Zusatzprotokolls, einigermaßen Beachtung finden. Beide, miteinander verwobene Regelungskomplexe haben die gleiche Zielrichtung: Schutz und Überlebenseicherung für die Zivilbevölkerung unter den Bedingungen der Existenz hochentwickelter Waffentechnik und der Tendenz zu immer brutaleren Kriegführungsmethoden.

Ein totaler, ohne Unterscheidungen und Rücksichtnahme geführter Krieg läßt Zivilschutz nicht nur unzureichend und höchst gefährlich, sondern schließlich auch unmöglich werden. Leider gibt es dafür aktuelle Beispiele. Aus der Geschichte bekannt ist die systematische Praxis einer zweiten Bombenwelle unmittelbar nach der ersten oder des Einsatzes von Zeitbomben, die die Erfüllung von Bergungsaufgaben durch den Zivilschutz nachhaltig behindert.<sup>1)</sup> So gesehen, stellen grobe Verletzungen von Regeln der Kriegführung und des Schutzes der Zivilbevölkerung auch immer Verletzungen der Zivilschutzregelungen dar und umgekehrt.

Hiermit verbindet sich – auch in Überleitung zum abschließenden Kapitel – die Frage nach einem „Zivilschutz-Realismus“. Sie deutet sich beispielsweise in den Gesamtverteidigungs-Richtlinien an; hiernach ist (lediglich) ein „Schutz gegen Wirkungen konventioneller einschließlich chemischer sowie selektiv eingesetzter nuklearer Waffen außerhalb der unmittelbaren Umgebung angegriffener Ziele möglich.“<sup>2)</sup>

- 1) Vgl. Sandoz/Swinarski/Zimmermann (S. 174, Anm. 3), S. 724
- 2) Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung v. 10. 1. 1989, GMBL 1989 Nr. 6 S. 107 (20.1[4]) (Hervorhebung M. M.)



## 9. Zivilschutz im Wandel?

Wir leben in einer Zeit rasanter Veränderungen von sicherheitspolitischen Strukturen. Alte Bedrohungspotentiale verschwinden, neue bauen sich auf bzw. werden als Szenarien entworfen. Die Gefahr eines dritten Weltkriegs in Form von großflächigen, ABC-Waffen gestützten Angriffen scheint vorerst gebannt. Die Problematik der Massenvernichtungswaffen, deren Einsatz sowohl das Humanitäre Völkerrecht (nicht nur ZP II) als auch den Zivilschutz in Frage gestellt hätte, konnte nicht zuletzt durch Abrüstungsvereinbarungen, speziell auf dem Gebiet der C-Waffen, entschärft werden. Für eine Kernwaffenabrüstung gibt es endlich Ansätze. Aber auch „konventionelle“ Angriffshandlungen können aufgrund der hohen Verwundbarkeit moderner Gesellschaften katastrophale Folgen haben – in allererster Linie für die Zivilbevölkerung. Diese, in der theoretischen Diskussion immer wieder aufgestellte These fand im Golfkrieg ihre beklagenswerte Bestätigung.

Das alles muß Auswirkungen auf den Zivilschutz haben, seine Konzeption, seinen Stellenwert und seine Aufgabenorientierung. So kann nach übereinstimmenden Auffassungen in der deutschen Zivilschutzdiskussion der traditionelle Sirenen-Warndienst abgeschafft werden. ABC-Dienst sowie Bergungs- und Instandsetzungsdienst werden weitgehend überflüssig; dafür sollte man sich auf den Brandschutz- und Sanitätsdienst konzentrieren.<sup>3)</sup> Es gibt eine Tendenz, die Unterschiede zwischen Kriegs- und Friedenskatastrophen sowie entsprechenden Zivilschutz-Rollen zu verwischen.<sup>4)</sup>

Objektive und subjektive Entwicklungen (Akzeptanzproblematik, Sinnkrise) haben zu Umorientierungen auf nicht-kriegerische Einsatzfelder wie technische Unfälle (a la Tschernobyl), weltweite Wanderungsbewegungen u. ä. Geführt.<sup>5)</sup> Verstärkt wird die Frage nach der Kosteneffektivität gestellt, z. T. die technische Geeignetheit von Zivilschutzinstitutionen für neuartige Aufgabenbereiche bezweifelt.

- 3) Vgl. etwa Haedge (S. 171, Anm. 2), S. 15, E. Andrews, Die Bedeutung der NATO-Gipfel-Konferenz für die zivile Verteidigung (Fortsetzung), in: Bevölkerungsschutz-Magazin, 3/92, S. 9
- 4) Neue Überlegungen, die zwischen Bund, Ländern und Hilfsorganisationen konsensfähig erscheinen (Besprechung beim BMI am 26. Februar 1993 unter Leitung von Sts. Dr. Priesnitz), orientieren sich an der umfassenden Staatsaufgabe „Notfallvorsorge/Bevölkerungsschutz“ und dem Doppelnutzen von Einrichtungen des friedenszeitlichen (Länderaufgabe) und des erweiterten (Bundesaufgabe) Katastrophenschutzes. Danach sollen die Fachdienste neu verteilt (440 Katastrophenschutzbereiche in Deutschland) und strukturiert werden. Der ABC-Dienst sowie der Bergungs- und Instandsetzungsdienst bleiben demnach erhalten und sind in den neuen Bundesländern im Aufbau (Anm. H. Schöttler).
- 5) Vgl. z. B. Positionspapier (S. 173, Anm. 5), S. 9 f.

In jedem Fall ist aus der Sicht des Humanitären Völkerrechts zu beachten, daß dessen Zivilschutzregelungen, speziell die Art. 61 ff. ZP I, nur in der Anwendungssituation des (internationalen) bewaffneten Konflikts gelten. Nur dann existieren Effekt und auch Notwendigkeit eines besonderen völkerrechtlichen Schutzes. Nur dann sind ein Schutzzeichen, besondere Zugangsregelungen für Hilfsaktionen u. ä. erforderlich.

Dabei werden die Anwendungsgrenzen nicht gesprengt, wenn es im Rahmen oder eines bewaffneten Konflikts zu Naturkatastrophen kommt, die Zivilschutzeinsätze auslösen.<sup>1)</sup> In Anbetracht der erwähnten hohen infrastrukturellen Verwundbarkeit kann es sich dabei durchaus um mehr oder minder indirekte Kriegsfolgen handeln bzw. können die Übergänge fließend sein. Dies alles in Rechnung stellend, kann es zunehmend vernünftig sein, daß Zivilschutzeinheiten – außerhalb des Humanitären Völkerrechts – Friedensaufgaben wahrnehmen. Eine solche breitere Ausrichtung des Zivilschutzes auf Einsätze sowohl im Konflikt – als auch im Naturkatastrophenfall ist international weit verbreitet.<sup>2)</sup> Ihr entspricht die in der Bundesrepublik Deutschland gültige Konzeption der



einheitlichen Gefahrenabwehr oder des „Doppelnutzens“ von Zivil- und Katastrophenschutz.<sup>3)</sup>

Das Zivilschutzgesetz erlaubt ausdrücklich Friedenseinsätze, soweit dadurch Zwecke des Zivilschutzes nicht beeinträchtigt werden (§ 1[2]). In den erwähnten Rahmenrichtlinien ist unter dem Kapitel „Zivilschutz“ neben dem Verteidigungsfall von Einsätzen in „Krisen“ „Katastrophenbewältigung im Frieden“, „Katastrophen aller Art“ u. ä. die Rede.<sup>4)</sup>

Ein weiterer konzeptioneller und dynamischer Zusammenhang besteht im Hinblick auf die Verteidigung im „allgemeinen“. Die „Gesamtverteidigung“ zerfällt in die „militärische“ und die „zivile Verteidigung“. Die zivile Verteidigung wiederum umfaßt außer dem Zivilschutz die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen sowie die Versorgung und Unterstützung der Streitkräfte,<sup>5)</sup> d. h. im Sinne des Humanitären Völkerrechts auch nicht-humanitäre Aufgabenstellungen. Dies ist ebenso international gebräuchlich, wo zwischen einem breiteren, alle nicht-militärischen Verteidigungsmaßnahmen umfassenden Begriff der „Zivilverteidigung“ bzw. des Zivilschutzes („protection civile“) und einem engeren („defense civile“; so meist auch das englischsprachige „civil defence“), unterschieden wird.<sup>6)</sup> Mithin ist es erforderlich und für die völkerrechtliche Schutzgewährung entscheidend, daß der humanitäre Aufgabenbereich des Zivilschutzes im engeren Sinne klar abgegrenzt wird.<sup>7)</sup> So betonen die Verteidigungsrichtlinien zwar den humanitären Charakter der Zivilschutzmaßnahmen, andererseits aber auch das „enge Zusammenwirken“ zwischen Organen der militärischen und der zivilen Verteidigung „in nahezu allen Aufgabenbereichen“, in Form der „zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ)“.<sup>8)</sup>

- 1) Vgl. Sandoz/Swinarski/Zimmermann (S. 174, Anm. 3). S. 721 f.
- 2) Vgl. die Übersicht oben in S. 171, Anm. 4
- 3) Vgl. auch das erwähnte Gesetz über die „Erweiterung des Katastrophenschutzes (um den Verteidigungsfall)
- 4) (Vgl.) Gesamtverteidigungs-Richtlinien, 20.2.4 (1), 20.4.1(2) und (3) (u.a.)
- 5) Vgl. ebd. I (1), 18(1) Vgl. Sandoz/Swinarski/Zimmermann (S. 174, Anm.
- 6) S. 713, Anm. 1
- 7) Vgl. hierzu und zur folgenden Kritik auch W. v. Heinegg, Zivilschutz und Zivilverteidigung, in: Humanitäres Völkerrecht, Informationschriften, 2/1990, S. 93; Fischer (S. 172, Anm. 5). S. 110 f.
- 8) (Vgl.) 20.1(1); 31(2), 32(2), 33(1)

Ein solches Zusammenwirken mag verteidigungspolitisch begründbar sein; die Art seiner Ausgestaltung, einschließlich sprachlicher Aspekte, birgt jedoch die große Gefahr, daß der Zivilschutz – wenn auch nur scheinbar – die Grenze zwischen dem humanitären und dem Kombattantenbereich überschreitet und damit jeglichen Schutzanspruch verliert. Das hätte für seinen eigentlichen Zweck, den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten, verheerende Folgen.

Zu den neueren Entwicklungs- und Diskussionstrends gehört es, daß Verteidigung und in diesem Zusammenhänge auch der Zivilschutz in den breiteren Zusammenhang von Krisenbewältigung und Konfliktmanagement gestellt werden. Beispielsweise wird eine mögliche Mitwirkung am Aufbau eines „Systems zur weltweiten Beobachtung risikoträchtiger Sachverhalte“ erwähnt.<sup>1)</sup>

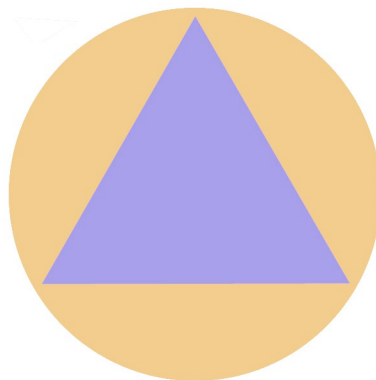
- 1) (Vgl.) E. Andrews, Nach den Beschlüssen von Rom und Maastricht: Die Ausgangsbedingungen für die staatliche Notfallvorsorge, einschließlich ziviler Verteidigung, in: Notfallvorsorge und zivile Verteidigung, 31992.S. 53

Hiermit verhält es sich ähnlich wie mit der Friedens- oder Verteidigungsrolle des Zivilschutzes generell: Man muß zwischen dem humanitär-völkerrechtlich geregelten Einsatzfall der kriegerischen Auseinandersetzung bzw. des Zivilschutzes und möglichen sonstigen Einsatzvarianten differenzieren, die u.U. in andere völkerrechtliche Normbereiche fallen, etwa das Friedenssicherungsrecht oder das Recht internationaler Organisationen. Damit sollen keineswegs

## 9. Zivilschutz im Wandel?

---

die Nützlichkeit und Zeitgemäßheit jener "neuen" Einsatzoptionen, z. B. in Gestalt einer konfliktpräventiven Hilfsaktion, in Abrede gestellt werden. Schließlich gilt für den Zivilschutz, was für das Humanitäre Völkerrecht im allgemeinen gilt: das Beste ist es, das Eintreten des Einsatz- oder Anwendungsfalls – den kriegesischen Konflikt – überhaupt zu vermeiden.



# **GEORG BOCK – Der Schutz sanitätsdienstlicher, ärztlicher und seelsorgerischer Aufgaben**

Düsseldorf

Die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) und nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977 enthalten eine Fülle von neuen und ergänzenden Bestimmungen, die den Schutz der sanitätsdienstlichen, ärztlichen und seelsorgerischen Aufgaben beträchtlich erweitern. Nach der Ratifizierung des Protokolls I – im folgenden ZP I genannt – finden die vier Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsoffer zwischen den Vertragsparteien so Anwendung, wie sie durch das ZP I ergänzt worden sind (Art. 96 ZP I). Das Protokoll II – im folgenden ZP II genannt – ergänzt den allen vier Genfer Abkommen gemeinsamen Art. 3 durch völkerrechtliche Bestimmungen, die zum ersten Mal den Sanitätsdienst auch im Falle innerstaatlicher bewaffneter Konflikte – also im Bürgerkrieg unter Sonderschutz stellen und die Verwendung des roten Kreuzes oder des roten Halbmondes als völkerrechtliches Schutzzeichen gestatten.

Die neuen und zum Teil komplizierten Regelungen des ZP I und des ZP II sind das Ergebnis einer langen und in sich folgerichtigen Entwicklung.

## **I. Das Schutzsystem der Genfer Abkommen**

### ***1. Historischer Ursprung und Ansatz***

Das Recht der Verwundeten und Kranken, auch im Kriege geschont und gepflegt zu werden, ist seit Anfang an das ursprüngliche Thema der Genfer Abkommen. Schon in der Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde vom 22. August 1864, die nur 10 Artikel umfasste, bestimmte:

1. Alle verwundeten und erkrankten Soldaten sind ohne Unterschied der Nationalität aufzunehmen und zu versorgen (Art. 6).
2. Die Lazarette, Verbandsplätze und Depots werden als „neutral“ anerkannt. An der „Wohltat der Neutralität“ nehmen das dazu gehörige Personal, auch das für den Transport benötigte, und die Feldprediger teil (Art. 1,2,7).
3. Zur Kennzeichnung der Einrichtungen dienen Flaggen; das Personal erhält Armbinden. Flagge und Armbinde tragen das rote Kreuz auf weißem Grund (Art. 7).

An diesem einfachen Schutzsystem hat sich im Prinzip bis heute nichts geändert. Wo immer es um den Schutz der sanitätsdienstlichen und seelsorgerischen Aufgaben geht, steht am Anfang die Bestimmung des Kreises der geschützten Personen, die Anspruch auf Schonung und Versorgung haben; dann folgt die Festlegung der unter völkerrechtlichem Sonderschutz stehenden Einrichtungen und ihres Personals. Ausdruck dieses Schutzes ist das Recht, das rote Kreuz oder den roten Halbmond als völkerrechtliches Schutzzeichen zu führen.

Bis über das Ende des Zweiten Weltkrieges hinaus erstreckte sich dieser Schutz nur auf den militärischen Bereich. Er galt nur den verwundeten und kranken Soldaten und seit 1899 auch den Schiffbrüchigen. Unter völkerrechtlichem Sonderschutz mit dem Recht, das Schutzzeichen zu benutzen, standen nur der militärische Sanitätsdienst und die zivilen Einrichtungen samt ihrem Personal, die von den Rotkreuz-Gesellschaften und anderen Hilfsgesellschaften zur Verstärkung des militärischen Sanitätsdienstes bereitgestellt wurden.

Für die zivilen Kranken und Verwundeten und die ihrer Versorgung dienenden Personen enthielten die Genfer Abkommen bis zum Jahre 1949 keine Regelung. Sie waren völkerrechtlich schutzlos, wenn man von Art. 27 der Haager Landkriegsordnung absieht, der für den Fall von Belagerungen und Beschießungen bestimmt, daß „Hospitäler und Sammelpätze für Kranke und Verwundete soviel wie möglich zu schonen“ sind. Aus dieser Situation erklärt sich, daß noch im 2. Weltkrieg zwar alle militärischen Lazarette mit dem roten Kreuz gekennzeichnet wurden, nicht aber die oft in unmittelbarer Nähe gelegenen Zivilkrankenhäuser. In manchen Fällen behalf man sich damit, daß man sie mit einem roten Querstreifen auf weißem Grund bezeichnete, ohne daß dadurch ein völkerrechtlicher Schutz begründet werden konnte.

Erst in dem IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 – im folgenden IV. GA genannt – wurde das Schutzsystem der Genfer Abkommen auch auf den zivilen Bereich ausgedehnt.

## 2. Regelungen des Genfer Abkommens vom 12. August 1949

Als man die Genfer Abkommen im Jahre 1949 novellierte, geschah das aufgrund der im 2. Weltkrieg gesammelten Erfahrungen und aus der Erkenntnis, daß die zivilen Kranken und Verwundeten ebenso des Schutzes bedürfen wie verwundete und kranke Soldaten. Trotzdem blieben die Regelungen des IV. GA hinter den Bestimmungen zurück, die in dem I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde vom 12. August 1949 – im folgenden I. GA genannt – und in dem II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See vom 12. August 1949 – im folgenden II. GA genannt – enthalten sind.

Der Hauptgrund für die Benachteiligung des zivilen Sanitätsdienstes, seiner Einrichtungen und seines Personals lag in den kontroversen Auffassungen über die Verwendung des Rotkreuz-Zeichens während der Diplomatischen Konferenz von 1949. Die Vertreter der klassisch-restriktiven Richtung traten für eine Verwendung des Schutzzeichens allein im Bereich der Streitkräfte ein und waren nur für einen Kompromiss zu gewinnen, der seinen Niederschlag in den Art. 18-22 IV. GA fand.<sup>1)</sup>

1) Ipsen, Knut, Die Kennzeichnung ziviler Krankenhäuser mit dem Emblem des roten Kreuzes, in: Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften 1988, S. 8

Im Gegensatz zu den Bestimmungen über den Schutz der sanitätsdienstlichen Einrichtungen aller Art im I. und II. GA stehen im zivilen Bereich nur die Krankenhäuser unter Sonderschutz und dies auch erst auf der Grundlage einer besonderen staatlichen Bestätigung und einer zusätzlichen förmlichen Ermächtigung, das rote Kreuz als Schutzzeichen zu benutzen (Art. 18 IV. GA). Während Art. 35 I. GA alle Krankentransporte unter Sonderschutz stellt, gestattet Art. 21 IV. GA die Verwendung des roten Kreuzes nur für Fahrzeugkolonnen oder Lazarettzüge mit verwundeten und kranken Zivilpersonen, Gebrechlichen und Wöchnerinnen. Unter die gleichen Bestimmungen fallen die für den Transport besonders ausgerüsteten Schiffe zur See.

Ebenso wird der Schutz des zivilen Sanitätspersonals in Art. 20 IV. GA an die Beachtung strenger Formalitäten gebunden, die in dieser Form für das Sanitätspersonal der Streitkräfte noch gefordert werden.

Jedenfalls gehen die Genfer Abkommen von 1949 grundsätzlich davon aus, daß der Sanitätsdienst der Streitkräfte streng getrennt von dem zivilen Bereich der Krankenpflege bleibt. Das kommt z.B. in Art. 22 I. GA und Art. 35 II. GA zum Ausdruck, die bestimmen, daß die militärischen Sanitätseinrichtungen und Lazarettschiffe ihres Schutzes nicht dadurch beraubt werden, daß sich ihre Hilfe auch auf verwundete und kranke Zivilpersonen erstreckt. Umgekehrt gilt es gemäß Art. 19 IV. GA nicht „als eine den Feind schädigende Handlung“, daß in einem Zivilkrankenhaus auch

verwundete und kranke Militärpersonen gepflegt werden.

Optimistisch gesehen, kann man in diesen Bestimmungen auch erste Ansätze zu einer Gleichstellung des gesamten Sanitätsdienstes erkennen, die auch dem Grundansatz der Genfer Abkommen entspricht und von dem Grundprinzip ausgeht, daß jeder wehrlose Verwundete, Kranke und sonst der ärztlichen Hilfe Bedürftige Anspruch auf Hilfe hat – ohne jeden Unterschied! Darauf beruht auch die andere Grundregel, die seit 1864 die Genfer Abkommen durchzieht und die feststellt, daß auch das Sanitätspersonal der Streitkräfte – ebenso wie das zivile – nicht zu den Kombattanten zu rechnen ist (Art. 6 und 33 des III. Abkommens über die Behandlung von Kriegsgefangenen vom 12. August 1949 – im folgenden III. GA genannt).

### 3. Die Regelungen der beiden Zusatzprotokolle von 1977

Der Schwerpunkt der beiden Zusatzprotokolle liegt zweifellos in der Fortentwicklung des Kriegführungsrechts, des sogenannten „Haager Rechts“. Und die Regeln über den Schutz der gesamten Zivilbevölkerung in internationalen wie in nicht internationalen bewaffneten Konflikten verbessern auch ganz entscheidend die Voraussetzungen, unter denen der militärische wie der zivile Sanitätsdienst nach den Regeln des klassischen „Genfer Recht“ zu arbeiten hat. Auch diese Regeln sind durch die Zusatzprotokolle verbessert und fortentwickelt worden. Sie tragen den seit 1949 eingetretenen Veränderungen der Kriegstechnik und der Methoden der Kriegführung Rechnung.

Das ZP I erreicht im Ergebnis eine sehr weitgehende Gleichstellung des Sanitätsdienstes der Streitkräfte und des zivilen Sanitätsdienstes. Der Schweizerische Bundesrat sieht darin die Voraussetzungen für den Aufbau eines sogenannten „integrierten“ Sanitätsdienstes, also einer Zusammenführung großer Teile der militärischen und zivilen Sanitätseinrichtungen mit ihrem Personal zum Zwecke der gemeinsamen Versorgung der Zivil- und Militärpersonen, die ärztlicher Hilfe und Pflege bedürfen.<sup>1)</sup>

1) Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen (Nr.81.004) 1981. S. 31

Dieses Ergebnis erreicht das ZP I durch eine Anzahl neuer Schutzbestimmungen und durch einheitliche Definitionen, die gleichermaßen für den militärischen wie den zivilen Bereich gelten und die jeweils das I., II. und IV. GA ergänzen. Speziell für den zivilen Bereich sind die Bestimmungen wichtig, die über die bisher geltenden Regelungen des IV. GA hinausgehen.

Damit sind die Voraussetzungen dafür gegeben, das Rotkreuz-Zeichen gleichermaßen als Schutzzeichen für den Sanitätsdienst der Streitkräfte und des zivilen Bereichs zu verwenden, wenn auch die Autorisierung nach unterschiedlichen Regelungen erfolgt. Entsprechendes gilt für die neuen Erkennungssignale, die neben dem roten Kreuz zur Signalisierung des völkerrechtlichen Sonderschutzes verwendet werden können (Art. 8 ZP I und Anhang I, Kapitel III zu ZP 1).

Die in Art. 8-31 ZP I enthaltenen Regeln über den Schutz der Verwundeten und Kranken bilden indes keine in sich abgeschlossene Regelung des gesamten Komplexes. Sie sind nur verständlich im Kontext mit den einschlägigen Bestimmungen der Genfer Abkommen.

Das ZP II ist dagegen ein in sich geschlossenes Ganzes, lediglich ergänzt durch den in allen vier Genfer Abkommen gleichlautenden Art. 3. Er war bisher die einzige völkerrechtliche Bestimmung, die auch im Falle eines Bürgerkriegs gebot, die Verwundeten und Kranken zu bergen und zu pflegen. Verglichen mit den umfangreichen Regeln des ZP I sind die Bestimmungen des ZP II dürftig. Der ursprüngliche Entwurf hatte noch Regelungen vorgesehen, die weitgehend denen des ZP I gleichen.<sup>1)</sup> Was nach den Streichungen übrig blieb, entspricht in etwa dem Inhalt der ersten Genfer Konvention von 1864. Das ist wenig, aber der erste Schritt, um unter dem Schutz des roten Kreuzes völkerrechtlichen Sonderschutz für die zu erreichen, die den Opfern eines Bürgerkrieges

medizinische Hilfe leisten.

- 1) Kimminich, Otto, Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, München 1979, S. 183

## **II. Schutzbestimmungen des ZPI**

### **1. Schutz der Verwundeten und Kranken**

Alle Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, gleichviel welcher Partei sie angehören, werden geschont und geschützt. Sie haben Anspruch auf medizinische Pflege und Versorgung (Art. 10 ZP I). Darunter fallen laut der in Art. 8a ZP I gegebenen Definition alle Militär- und Zivilpersonen, die medizinischer Hilfe und Pflege bedürfen und die jede feindselige Handlung unterlassen. Gleiches gilt für die Schiffbrüchigen (Art. 8b). Zur Klarstellung wird in Art. 8a ZP I festgestellt, daß auch geistige Störungen der Grund zur ärztlichen Hilfe sein können und daß auch Schwangere, Wöchnerinnen, Neugeborene und Gebrechliche, sofern sie ärztliche Hilfe benötigen, von dieser Definition erfaßt werden und damit durch Art. 10 ZP I geschützt werden.

Dieser umfassende Schutzanspruch überlagert die erheblich engeren Bestimmungen in Art. 12 und 13 I. und II. GA und in Art. 16 IV. GA. Die Unterscheidung der geschützten Personen nach ihrer Herkunft aus dem militärischen oder zivilen Bereich ist damit aufgehoben, jedenfalls was ihre Bergung, Pflege und Versorgung in einer militärischen oder zivilen Sanitätseinheit oder -einrichtung betrifft. Ihre Unterscheidung ist nur von Bedeutung, falls sie in feindliche Hand fallen; der verwundete und kranke Soldat wird dann Kriegsgefangener (Art. 14 I GA; Art. 14 IIGA). Der zivile Kranke behält den Status als Zivilperson; er darf z. B. nicht von einem Lazarettschiff heruntergeholt und in Gewahrsam genommen werden wie ein verwundeter oder kranker Soldat (Art. 22 Abs. 2 ZP I).

### **2. Schutz von Sanitätseinheiten**

Der Begriff „Sanitätseinheit“ wird in den Genfer Abkommen in einem engeren Sinne verwendet; so spricht Art. 19 I GA von „ortsfesten Einrichtungen und beweglichen Einheiten“. Im Rahmen des ZP I ist „Sanitätseinheit“ ein Sammelbegriff, der ortsfeste und bewegliche, militärische und zivile Einrichtungen umfaßt, „die zu sanitätsdienstlichen Zwecken gebildet worden sind, nämlich zum Aufsuchen, zur Bergung, Beförderung, Untersuchung oder Behandlung – einschließlich erster Hilfe – der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, sowie zur Verhütung von Krankheiten“ (Art. 8e ZP I). Dazu zählen nach der deutschen Übersetzung auch Lazarette und ähnliche Einheiten; im authentischen französischen und englischen Text heißt dagegen „Jiöpltaux“ und „Jiospitals“, Begriffe, die auch in Art. 18-20 IV. GA verwendet und dort ins Deutsche mit „Krankenhäuser“ übersetzt worden sind. Dieses Wort umfaßt mehr als das Wort „Lazarette“, das im deutschen Sprachgebrauch – und auch laut Duden – nur militärische Sanitätseinrichtungen bezeichnet. Zu den Sanitätseinheiten rechnet Art. 8e ZP I auch die Blutspendedienste, medizinische Vorsorgezentren und -institute, medizinische Depots sowie medizinische und pharmazeutische Vorratslager dieser Sanitätseinheiten.

Gemäß Art. 12 ZP I werden diese Sanitätseinheiten jederzeit geschont und geschützt und dürfen nicht angegriffen werden. Den am Konflikt beteiligten Parteien wird empfohlen, sich gegenseitig die Standorte ihrer ortsfesten Sanitätseinheiten mitzuteilen (Art. 12 Abs. 3 ZP I). Diese Schutzbestimmungen gelten auch für zivile Sanitätseinheiten, sofern sie zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören oder von der zuständigen Behörde einer am Konflikt beteiligten Partei anerkannt und ermächtigt sind (Art. 12 Abs. 2 ZP I). Dieses Anerkennungs- und Ermächtigungsverfahren Sanitätseinheiten, die nicht in staatlicher Trägerschaft stehen, lehnt sich an



das Art. 18 IV. GA geregelte Verfahren für Zivilkrankenhäuser an. Es verhindert den unkontrollierten Gebrauch des Rotkreuz-Zeichens und trägt der Tatsache Rechnung, daß der Staat die Verantwortung dafür trägt, daß die völkerrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

Dabei ist zu beachten, daß die Sanitätseinheiten so gelegt werden, daß sie durch Angriffe auf militärische Ziele nicht gefährdet werden können, und auch nicht benutzt werden, um militärische Ziele abzuschirmen (Art. 12 Abs. 4 ZP I). Wann Schutz einer Sanitätseinheit wegen eines Verstoßes gegen geltendes Völkerrecht endet, bestimmt Art. 13 ZP I; er hält sich in seinem Wortlaut weitgehend an Bestimmungen in Art. 22 I. GA, Art. 35 II. GA und Art. 19 IV. GA.

Zivile und militärische Sanitätseinheiten unterliegen damit einem einheitlichen völkerrechtlichen Schutzsystem, so daß die Voraussetzungen für eine "integrierte" Verwendung, insbesondere im sogenannten rückwärtigen Gebiet gegeben sind. Unterschiede ergeben sich erst, wenn Sanitätseinheiten in feindliche Hand fallen. militärischen Sanitätseinheiten bleiben dem Kriegsrecht unterworfen (Art. 33 I. GA) und werden demnach Beutegut, während die zivilen Einheiten im Rahmen von Art. 14 ZP I einen weitgehenden Schutz vor Requisitionen genießen. In beiden Fällen hat aber die Sicherstellung der Versorgung der Verwundeten und Kranken Vorrang. Art. 14 ZP I ergänzt die in Art. 57 IV GA enthaltenen Bestimmungen über die Pflicht einer Besatzungsmacht, für die medizinische Versorgung der Bevölkerung im besetzten Gebiet bemüht zu sein.

### 3. Schutz von Sanitätstransporten

Unter „Sanitätstransport“ ist laut Art. 8f ZP I jede Beförderung zu Land, zu Was und in der Luft von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, von Sanitäts-, Seelsorgepersonal und Sanitätsmaterial zu verstehen. Voraussetzung ist allerdings daß das „Sanitätstransportmittel“ ausschließlich dem Sanitätstransport dient und einer zuständigen Dienststelle der Konfliktpartei untersteht (Art.8g ZP I); Dabei kann es sich um militärische oder zivile, ständige und nichtständige Sanitätstransporte handeln. Das gilt gleichermaßen für die "Sanitätsfahrzeuge" – das sind gemäß Art. ZP I die Sanitätstransportmittel zu Land – sowie für die "Sanitätsschiffe und sonstigen Sanitätsfahrzeuge" (Art. 8j ZP I) und die "Sanitätsluftfahrzeuge" (Art. 8k ZP I). Alle diese Definitionen gelten für die in ZP I enthaltenen Schutzvorschriften und haben Rückwirkung auf die Bestimmungen der vier Genfer Abkommen.

Für die Sanitätsfahrzeuge bestimmt Art. 21 ZP I, daß sie in gleicher Weise wie bewegliche Sanitätseinheiten nach Maßgabe der Abkommen und dieses Protokolls geschont und geschützt werden. Für die zivilen Sanitätsfahrzeuge finden damit über Art. 12 Abs. 2 ZP I auch die Bestimmungen über die Anerkennung und Ermächtigung durch die zuständige Behörde Anwendung.

Für die Lazarettsschiffe und Küstenrettungsfahrzeuge sowie für andere Sanitätsschiffe und sonstige Sanitätsfahrzeuge ergänzen und erweitern die Art. 22 und 23 ZP I die Regelungen des II. GA. So wird der Sonderschutz ausdrücklich auch auf die Sanitätsschiffe ausgedehnt, die zivile Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige an Bord haben (Art. 22 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 6 ZP I). Auch erstreckt sich der Schutz jetzt auch auf Sanitätsschiffe, die nicht auf See, sondern in anderen Gewässern eingesetzt sind (Art. 23 Abs. 1 ZP I). Ansonsten verweisen Art. 22 und 23 ZP I auf die Bestimmungen des II. GA, die sich im einzelnen mit verschiedenen geschützten Sanitätsschiffen und den von ihnen zu beachtenden Regeln befassen.

Besonders ausführlich regeln die Art. 24 bis 31 ZP I den Schutz der Sanitätsluftfahrzeuge. Daß sie unter Sonderschutz stehen und gleichermaßen der Hilfe für verwundete und kranke Militär- und Zivilpersonen dienen, ist dabei unproblematisch. Sie haben jedoch bei ihrem Einsatz umfängliche Regeln zu beachten, die ihren Schutz im Rahmen der hochtechnisierten Luftabwehr garantieren sollen. Die Erläuterung dieser sehr detaillierten Regeln über besondere Vereinbarungen, über

festzulegende Flugrouten und dergleichen muß einer besonderen Abhandlung vorbehalten bleiben. In diesem Zusammenhang genügt es festzustellen, daß die Art. 24 bis 31 ZP I den Erfordernissen der Medizin und den operativen und technischen Realitäten der modernen Luftfahrt in hohem Maße Rechnung tragen.<sup>1)</sup>

1) Kimminich, Otto, a.a.O., S. 182

#### **4. Der Schutz des Sanitätspersonals**

Das Sanitätspersonal der Streitkräfte wird gemäß Art. 24-31 I. GA und Art. 36 und 37 II. GA unter allen Umständen geschont und geschützt.

Laut Art. 15 ZP I gilt das jetzt auch für das zivile Sanitätspersonal; ihm ist in einem Gebiet, in dem die zivilen Sanitätsdienste infolge der Kampf Tätigkeit erheblich eingeschränkt sind, jede mögliche Hilfe zu gewähren. Der bisher nur dem Krankenhauspersonal gemäß Art. 20 IV. GA zustehende Schutz wird damit auf das ganze zivile Sanitätspersonal ausgedehnt.

Wer zum „Sanitätspersonal“ zu rechnen ist, wird in Art. & ZP I definiert; diese Definition orientiert sich am Einsatzzweck. Danach gehören zum Sanitätspersonal die Personen, die von einer am Konflikt beteiligten Partei ausschließlich für sanitätsdienstliche Aufgaben, für die Verwaltung und den Betrieb der Sanitätseinheiten und Sanitätstransporte eingesetzt sind. Dabei wird ausdrücklich auf die Definition in Art. 8e ZP I Bezug genommen; infolgedessen gehört auch das Personal der Blutspendedienste, der medizinischen Vorsorgezentren und -institute, der medizinischen Depots sowie der medizinischen und pharmazeutischen Vorratslager der Sanitätseinheiten zu dem geschützten Personal.

Die Zuweisung zum Sanitätsdienst im zivilen wie im militärischen Bereich kann „ständig“ – d. h. auf unbestimmte Zeit – oder „nichtständig“ – d. h. zeitlich befristet – erfolgen; es muß sich aber um eine Zuweisung zu ausschließlich sanitätsdienstlichen Zwecken handeln. In beiden Fällen ist dann der Anspruch auf völkerrechtlichen Sonderschutz gleich. Im Rahmen der in Art. 8c ZP I gegebenen Definition wird ausdrücklich das Sanitätspersonal genannt, das im Rahmen des I. und II. GA, in den Zivilschutzorganisationen und bei den Rotkreuz-Gesellschaften sowie den anderen ordnungsgemäß anerkannten und ermächtigten Hilfsgesellschaften eingesetzt ist.

Im Fall feindlicher Besetzung genießt das zivile Sanitätspersonal gemäß Art. 15 ZP I besondere Vorrechte bei der Ausübung seiner Aufgaben, die dem Sanitätspersonal der Streitkräfte, falls es in feindliche Hand fällt, nicht in gleichem Umfang zustehen. Dieses militärische Personal gilt zwar nicht als "kriegsgefangen" (Art. 28 I. GA, Art. 36 11. GA, Art. 33 III. GA; es darf aber zur sanitätsdienstlichen Betreuung der Kriegsgefangenen zurückgehalten werden. Das zivile Sanitätspersonal hat dagegen Anspruch darauf, daß ihm die Besatzungsmacht jede Hilfe bei seiner humanitären Aufgabe gewährt und ihm Zugang zu allen Orten gestattet, an denen seine Dienste unerlässlich sind (Art. 15 Abs. 3 und 4 ZP I).

#### **5. Allgemeiner Schutz der ärztlichen Aufgaben**

Art. 16 ZP I hat nicht nur für die im Rahmen des zivilen und militärischen Sanitätsdienstes – als Sanitätspersonal – eingesetzten Ärzte Bedeutung. Er gilt für alle Ärzte. "Niemand darf bestraft werden, weil er eine ärztliche Tätigkeit ausgeübt hat, die mit dem ärztlichen Ehrenkodex im Einklang steht, gleichviel unter welchen Umständen und zu wessen Nutzen sie ausgelobt worden ist." Damit soll für die Zukunft verhindert werden, daß Ärzte wegen ihrer Mitarbeit im Sanitätsdienst einer Besatzungsmacht als Kollaborateure bestraft werden, wie das nach dem Zweiten Weltkrieg in mehreren Fällen geschehen ist.

Kein Arzt darf zu Handlungen gezwungen werden, die dem ärztlichen Ehrenkodex widersprechen oder mit dem Wohl der Verwundeten und Kranken unvereinbar sind (Art. 16 Abs. 2 ZP I). Dies korrespondiert mit dem in Art. 11 ZP I geregelten Schutz der körperlichen und geistigen Gesundheit, dem Verbot unzulässiger medizinischer Versuche und Eingriffe. Art. 11 und 16 ZP I schützen damit gleichermaßen den Arzt und seine Patienten. Das gilt besonders für die Garantie der ärztlichen Schweigepflicht, wie sie in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung geregelt ist; an sie hat sich auch eine Besatzungsmacht zu halten (Art. 16 Abs. 3 ZP I).

## 6. Schutz des Seelsorgepersonals

6

Einen allgemeinen Schutz der Seelsorge, vergleichbar mit dem Schutz der ärztlichen Aufgaben in Art. 16 ZP I, enthalten die Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle nicht. Ansätze dazu finden sich in Art. 58 IV. GA, wonach die Besatzungsmacht den Geistlichen gestatten muß, den Mitgliedern ihrer religiösen Gemeinschaft seelsorgerischen Beistand zu leisten. In ähnlicher Weise gewähren Art. 35 und 36 111. GA und Art. 93 IV. GA den Geistlichen das Recht, in Kriegsgefangenen- und Internierungslagern ihr geistliches Amt auszuüben.

Unter völkerrechtlichen Sonderschutz, verbunden mit dem Recht auf Führung des Rotkreuz-Zeichens, steht aber nur das in Art. 8d ZP I näher definierte "Seelsorgepersonal". Dazu gehören die Militär- und Zivilpersonen, wie beispielsweise Feldgeistliche, die ausschließlich ihr geistliches Amt ausüben und den Streitkräften, den Zivilschutzorganisationen oder den Sanitätseinheiten oder Sanitätstransporten zugeteilt sind. Wie bei dem Sanitätspersonal kann es sich um eine ständige oder nichtständige Zuweisung handeln.

Der Schutz des Seelsorgepersonals der Streitkräfte ist langer Tradition folgend – im Rahmen des I. und II. GA geregelt (Art. 24 I. GA und Art. 36 und 37 11. GA). Dagegen erwähnt Art. 20 IV. GA nur das den Krankenhäusern zugeteilte Pflege- und Verwaltungspersonal, nicht aber die Krankenhausgeistlichen.

Der völkerrechtliche Sonderschutz des zivilen Seelsorgepersonals wird erst durch Art. 15 Abs.5 ZP I begründet.<sup>1)</sup> Im Ergebnis bedeutet das, daß das Seelsorgepersonal den gleichen völkerrechtlichen Schutz genießt, wie er in den Genfer Abkommen und dem ZP I für das Sanitätspersonal festgelegt worden ist. Darin kommt die grundsätzliche Einstellung zum Ausdruck, daß der Verwundete und Kranke gleichermaßen der medizinischen wie der seelsorgerischen Betreuung bedarf und darauf Anspruch hat. Er setzt sich fort in dem Recht auf freie Religionsausübung, das an vielen Stellen in den Genfer Abkommen geschützt ist.

1) Schlögel, Anton, Schutz der Seelsorge im humanitären Völkerrecht, in: Festschrift für Hans Haug 1986, S. 276 Cf.

## 7. Schutz internationaler und neutraler Sanitätsdienste

Gemäß Art. 27 I. GA kann eine anerkannte Hilfsgesellschaft eines neutralen Staates Sanitätseinrichtungen, -transportmittel und Sanitätspersonal bei einer am Konflikt beteiligten Partei mit deren Zustimmung und mit deren Einwilligung ihrer eigenen Regierung mitwirken lassen. Unter den gleichen Voraussetzungen können die Rotkreuz-Gesellschaften, andere anerkannte Hilfsgesellschaften, aber auch Privatpersonen neutraler Länder Lazarettsschiffe einer Konfliktpartei zur Verfügung stellen (Art. 25 II. GA).

In Art. 9 Abs. 2 und Art. 22 Abs. 2 ZP I wird der Kreis dieser unter völkerrechtlichem Sonderschutz stehenden neutralen Sanitätseinheiten erweitert. Danach wird der Geltungsbereich der Art. 27 I. GA, und 25 II. GA auch auf die Sanitätseinheiten und Sanitätstransportmittel unter Einschluss der Sanitätsschiffe ausgedehnt, die von einem neutralen oder einem anderen am Konflikt nicht

beteiligten Staat oder von einer unparteiischen internationalen Organisation zur Verfügung gestellt werden. Das ermöglicht eine bedeutende Erweiterung der nationalen und internationalen neutralen Hilfsaktionen für die Verwundeten und Kranken. Von besonderer Bedeutung sind diese neuen Schutzbestimmungen für die Hilfsmaßnahmen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK).

Diese neutralen Sanitätseinheiten und Lazarettschiffe stehen gemäß Art. 12 und 22 ZP I unter Sonderschutz und zwar auch dann, wenn sie zur Versorgung ziviler Kranker und Verwundeter und der ihnen in Art.8a ZP I gleichgestellten Personen eingesetzt werden. Das gilt ebenso für das eingesetzte Sanitäts- und Seelsorgepersonal (Art. 9c und d ZP I).

## 8. Die Kennzeichnung des Sanitätsdienstes

Zu Zeiten eines bewaffneten Konflikts sind die unter völkerrechtlichem Sonderschutz stehenden Sanitätseinheiten, Sanitätstransportmittel und das Sanitäts- und Seelsorgepersonal tatsächlich vor Angriffshandlungen nur dann zu schützen, wenn sie entsprechend kenntlich gemacht werden. Seit der ersten Genfer Konvention werden dazu das rote Kreuz auf weißem Grund und daneben der rote Halbmond auf weißem Grund als völkerrechtliche Schutzzeichen verwendet. Sie dürfen in Zeiten eines bewaffneten Konflikts ausschließlich für diesen Zweck und nur mit Zustimmung der zuständigen staatlichen Behörden verwendet werden. Der Mißbrauch dieser Zeichen ist verboten (Art.38ZPIund Art.44I. GA);erfolgt er in heimtückischer Absicht, so gilt das als eine strafbare schwere Verletzung des Völkerrechts (Art.85Abs.3fZPI).

Das gleiche gilt für die neben dem Schutzzeichen verwendeten Erkennungssignale (Anlage I zu ZP I).

Ursprünglich nur auf Flaggen und Armbinden verwendet, wird das Schutzzeichen inzwischen in möglichst weithin sichtbarer Form auf Flächen und Dächern, bzw. in angemessener Größe auf Kopfbedeckung und Kleidung angebracht (Art. 4 ZP I, Anhang I). Die Sanitätseinheiten zur See werden gemäß Art. 43 II. GA in ihrer ganzen Fläche weiß gestrichen, auf der das Schutzzeichen in dunkelroter Farbe nach allen Seiten sichtbar angebracht ist. Sanitätsflugzeuge sind in ähnlicher Weise kenntlich zu machen, aber noch mehr als in Art. 22 und 23 ZP I genannten Schiffe auf zusätzliche technische Signale angewiesen. Die Art und Weise dieser Signale und ihre Verwendung ist im Anhang I zu ZP I eingehend geregelt. Es handelt sich dabei um Licht- und Funkzeichen, die eine Erkennung der Sanitätsluftfahrzeuge auf weite Distanz sicherstellen und so das nur auf kurze Entfernung sichtbare Rotkreuz-Zeichen ergänzen.

Das IKRK arbeitet zur Zeit an Vorschlägen für Signalsysteme, die auch die akustische Unterwassererkennung von Lazarett- und Sanitätsschiffen möglich machen.<sup>1)</sup>

1) Eberlin, Philippe, Akustische Unterwassererkennung von Lazarettschiffen, in: Auszüge der Revue internationale de la Croix-rouge 1988, S.266 ff.

Das Sanitäts- und Seelsorgepersonal erhält von den für sie zuständigen Dienststellen Ausweise, die mit dem Schutzzeichen versehen sind und die Art ihrer Verwendung bestätigen. Das ZP I enthält in seinem Anhang I ein Ausweismuster für das zivile Sanitäts- und Seelsorgepersonal; es gleicht den Mustern, die in den Anhängen zum I. und II. GA für das Sanitäts- und Seelsorgepersonal der Streitkräfte enthalten sind.

Die Verwendung des Schutzzeichens ist in jedem Falle an eine staatliche Ermächtigung gebunden, und auch nur staatliche Stellen sind berechtigt, die Ausweise für das Sanitäts- und Seelsorgepersonal auszustellen. Für den Sanitätsdienst der Streitkräfte liegt diese Zuständigkeit bei den Militärbehörden (Art. 41 und 42 I. und II. GA). Bei dem Sanitätsdienst der Zivilschutzorganisationen und bei dem sonstigen zivilen Sanitätsdienst ist es die nach Landesrecht

zu bestimmende staatliche Verwaltungsbehörde der Konfliktpartei. Der Sanitätsdienst der Streitkräfte kann das Schutzzeichen bereits in Friedenszeiten verwenden (Art. 44 Abs. 1 I. GA, Art. 44 II. GA). Bei den Zivilkrankenhäusern und ihrem Personal stellt Art. 18 IV. GA die Kennzeichnung erst auf den Eintritt des Konflikts ab. Dies geschieht auch in Art. 18 ZP I hinsichtlich der Kennzeichnung der zivilen Sanitätseinheiten, -transportmittel und des zivilen Sanitäts- und Seelsorgepersonals. Dieses soll auf jeden Fall in besetzten Gebieten und in Gebieten, in denen tatsächlich oder voraussichtlich Kampfhandlungen stattfinden, durch das Schutzzeichen und einen entsprechenden Ausweis erkennbar gemacht werden.

Es steht aber nicht im Belieben einer Konfliktpartei, ob sie den Sanitätsdienst unter den Schutz des Rotkreuz-Zeichens stellt. Sie ist durch die Schutzvorschriften der Genfer Abkommen und des ZP I gebunden. Durch fehlende Kennzeichnung vergrößert sie für den Gegner das Risiko völkerrechtswidrigen Verhaltens. Denn der Schutz der zivilen und militärischen Sanitätsdienste besteht unabhängig von der Kennzeichnung.<sup>2)</sup>

2) Ipsen, Knut, a.a.O. S. 11

### III. Die Schutzbestimmungen des ZP II.

Unter den besonderen Verhältnissen eines Bürgerkrieges – des nicht internationalen bewaffneten Konflikts – kann es auch von Vorteil sein, daß das ZP II nicht so umfangreich wie das ZP I ist, sondern nur in wenigen lapidaren Artikeln den völkerrechtlichen Schutz der Sanitätseinheiten, der Sanitätstransporte und des Sanitäts- und Seelsorgepersonals regelt. In seiner schlichten Form ist es für jeden begreiflich und einprägsam.

Das beginnt in Art. 7 ZP II mit dem klaren Gebot, alle Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen zu schonen und zu schützen, ob sie nun am bewaffneten Konflikt teilgenommen haben oder nicht. Sie werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt und erhalten die notwendige medizinische Pflege und Betreuung.

Unter dem Schutz des roten Kreuzes oder des roten Halbmonds, den sie unter Aufsicht der betreffenden zuständigen Behörde führen dürfen, kann das Seelsorge- und Sanitätspersonal seine Aufgaben wahrnehmen und Sanitätseinheiten und -transportmittel betreiben (Art. 12 ZP II). Das setzt natürlich voraus, daß diese Einrichtungen nur für humanitäre Zwecke und nicht zu feindlichen Handlungen verwendet werden (Art. 11 Abs. 2 ZP II).

Unter diesen Voraussetzungen sind die Sanitätseinheiten und Sanitätstransporte samt ihrem Personal zu schonen und zu schützen (Art. 9 und 11 ZP II).

Der in Artikel 10 ZP II fast gleichlautend mit Art. 16 ZP I festgelegte allgemeine Schutz der ärztlichen Aufgabe, gewinnt unter den Bedingungen eines Bürgerkrieges besonderes Gewicht; denn hier ist das Risiko des Arztes besonders groß, wenn er einer Bürgerkriegspartei medizinische Hilfe geleistet hat. An. 10 Abs. 1 ZP II verleiht dem Arzt mehr als nur Schutz vor Strafe; er bestätigt seine im ärztlichen Ehrenkodex verwurzelte Pflicht, jedem Kranken und Verwundeten ohne Ansehen der Person zu helfen. Das liegt ebenso im Interesse seiner Patienten, denen auch der besondere Schutz der ärztlichen Schweigepflicht zugute kommt (Art. 10 Abs. 4 ZP II).

Das ZP II erinnert in seiner Kürze und Klarheit an die erste Genfer Konvention vom 21. August 1864, die nicht nur eine anhaltende Reform des Humanitären Völkerrechts eingeleitet hat, sondern auch der Ursprung der großen humanitären Bewegung des Roten Kreuzes war. Auf deren Möglichkeiten und Aufgaben weist Art. 18 ZP II ausdrücklich hin und öffnet damit auch den Weg zur freiwilligen Hilfeleistung im nicht internationalen bewaffneten Konflikt.



## IV. Zusammenfassung

Während das ZP II nur einen ersten, wenn auch entscheidenden Durchbruch des Humanitären Völkerrechts in das bisher verschlossene Gebiet des Bürgerkrieges darstellt, ist das ZP I eine umfassende und für das Humanitäre Völkerrecht bedeutende Verbesserung bereits seit langem bestehender Regeln über den des Sanitätsdienstes. Für den Sanitätsdienst der Streitkräfte sind sie vergleichsweise gering, da hier schon 1949 wichtige Fortschritte erreicht wurden. Für sie stecken die Verbesserungen vor allem in technischen Details, wie etwa in den neuen Erkennungssignalen des Anhang I zu ZP I. Für den zivilen Sanitätsdienst dagegen schafft das ZP I sehr große und entscheidende Verbesserungen. Sie liegen vor allem darin, daß sich der völkerrechtliche Sonderschutz nicht mehr allein auf die Zivilkrankenhäuser, sondern auf alle lebenswichtigen Sanitätsdienste erstreckt.

Damit ist zum ersten Mal der zivile Sanitätsdienst in gleicher Weise geschützt wie der Sanitätsdienst der Streitkräfte. Das setzt neue Maßstäbe für die schon in Friedenszeiten notwendigen Planungen. Bei diesen Überlegungen sollte man den schweizerischen Gedanken eines „integrierten“ Sanitätsdienstes ernsthaft aufgreifen, der die zivilen und die militärischen Sanitätsdienste weitgehend zusammenführt. Das ermöglicht eine bessere Nutzung der knappen materiellen und personellen Ressourcen und trägt dazu bei, einem Prioritätenstreit zwischen dem militärischen und dem zivilen Sanitätsdienst vorzubeugen.

Der durch das Humanitäre Völkerrecht geschützte Sanitätsdienst ist durch das ZP I in Art. 8 neu definiert worden und hat dadurch eine neue Dimension erhalten. Er umfaßt jetzt nicht nur die Behandlung und den Transport der akut Kranken und Verwundeten, sondern auch die Einrichtungen zur Verhütung von Krankheiten, medizinische Vorsorgezentren, medizinische und pharmazeutische Vorratslager und den Blutspendedienst. Damit erweitert sich der völkerrechtliche Sonderschutz auf eine enorm vergrößerte Zahl von sanitätsdienstlichen Einrichtungen und das zu ihrem Betrieb erforderliche Personal. Wenn man zu gegebener Zeit deren Schutz und Kennzeichnung sicherstellen will, so erfordert das eine frühzeitige Bestandsaufnahme durch die zuständigen staatlichen Stellen.

Möglich wurde dieser umfassende Schutz des Sanitätsdienstes nur auf der Grundlage der wichtigsten Bestimmungen des ZP I: der Vorschriften über den allgemeinen Schutz der Zivilbevölkerung und der zivilen Objekte gegen feindliche Angriffe (Art. 48-60 ZP I).

Die Ratifizierung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen ist ein guter Anlass, die Rolle des Sanitätsdienstes im Falle eines bewaffneten Konflikts zu überdenken und die durch die verbesserten und erweiterten Bestimmungen gegebenen neuen Möglichkeiten zu nutzen.



# **HEIKE SPIEKER – Der Schutz von Umwelt, Kulturgut, „gefährlichen Anlagen“ und anderen zivilen Objekten**

Bochum

Kapitel III in Teil IV des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 12. Dezember 1977 (im folgenden: I. Zusatzprotokoll, ZP I) ergänzt das IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen<sup>1)</sup> insoweit, als es spezielle dem Schutz der Zivilbevölkerung dienende Objekte aufgreift und ihnen einen besonderen Schutz zukommen läßt. Absicht der folgenden kurzen Betrachtung ist es, einen kursorischen Überblick über den Regelungsgegenstand der Vorschriften des Kapitels und deren Besonderheiten in der Materie des humanitären Völkerrechts zu geben.

6

- 1) 1. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, BGBl. 1954 II, S. 917 ff.

## **I. Systematische Einordnung**

Einen der bedeutendsten Fortschritte des I. Zusatzprotokolls stellt die mit der Ausgestaltung des Schutzes der Zivilbevölkerung in Teil IV des Protokolls vorgenommene Konkretisierung des Schutzes ziviler Objekte dar. Abschnitt I dieses Teil IV wiederholt unter der Überschrift „Allgemeiner Schutz [der Zivilbevölkerung] vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten“ zunächst in Artikel 48 (Kapitel 1) den allgemeinen Grundsatz des humanitären Völkerrechts,<sup>2)</sup> daß die Konfliktparteien jederzeit zwischen Zivilbevölkerung einerseits und Kombattanten andererseits zu unterscheiden haben. Aus einem solchen „Basisschutz“ der Zivilbevölkerung zieht Artikel 48 selbst die weitere Konsequenz, daß sich diese Unterscheidungspflicht auch auf zivile Objekte einerseits und militärische Ziele andererseits erstreckt, und bestimmt schließlich ausdrücklich, daß Kriegshandlungen ausschließlich gegen militärische Ziele gerichtet werden dürfen. Aufbauend auf dieser Grundregel zum Schutz ziviler Objekte gestalten die Artikel 52 bis 56 in Kapitel III diesen Schutz weiter aus. In Artikel 52 werden zunächst die Definitionen des militärischen Ziels und des zivilen Objekts sowie der Grundsatz, daß zivile Objekte „weder angegriffen noch zum Gegenstand von Repressalien gemacht“ werden dürfen, gleichsam ‚vor die Klammer‘ gezogen. Die folgenden Vorschriften haben dann den Schutz einzelner ziviler Objekte zum Gegenstand: „Kulturgut und Kultstätten“ in Artikel 53, „lebensnotwendige Objekte“ in Artikel 54, die „natürliche Umwelt“ in Artikel 55 sowie „Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten“ in Artikel 56.

- 2) Zu dem Begriff „Allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts“ vgl. Wolff H. V. Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 16 Rn. 40

Die Tatsache, daß die genannten Objekte einen besonderen Schutz im I. Zusatzprotokoll erhielten, ist zum einen historisch begründet und beruht zum anderen auf tatsächlichen Erfahrungen vorangegangener internationaler bewaffneter Konflikte. In Bezug auf die Artikel 53 und 54 gebot beispielsweise schon im Jahre 1907 die sogenannte Haager Landkriegsordnung eine gewisse Schonung von Kirchen und Kulturgut und verbot, Städte oder Ansiedlungen der Plünderung preiszugeben bzw. grundsätzlich feindliches Eigentum zu zerstören oder wegzunehmen. Artikel 55 und 56 hingegen stellen den Versuch dar, Kriegsführungspraktiken, die im Vietnam-Krieg<sup>1)</sup> von den Konfliktparteien angewandt wurden, zu verbieten. So sollten insbesondere die Verwendung von Herbiziden und Defolanzien zum Zweck von Entlaubung und Erntevernichtung ausdrücklich nicht erlaubt sein.

- 1) Der Begriff des „Vietnam“-Konflikts bezeichnet diejenige Phase des Zweiten Indochina-Krieges, die durch ein direktes militärisches Eingreifen US-amerikanischer Streitkräfte in den Jahren 1964 bis 1973 gekennzeichnet wird.

Ein solcher Schutz einzelner ziviler Objekte stellt in Richtung auf die Zivilbevölkerung eine Ergänzung dar zu dem Schutz, der durch das Verbot bestimmter Mittel und Methoden der Kriegführung gewährt wird. So normiert Artikel 35 Abs. 1 ZP I ein nur beschränktes Recht der Konfliktparteien in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung und verbietet Abs. 3 solche Methoden und Mittel, die bestimmte Schäden an der natürlichen Umwelt (wahrscheinlich) verursachen. Derartige Mittel- und Methodenverbote bewirken sowohl einen Schutz der Kombattanten als auch der Zivilbevölkerung. Die Artikel 53 bis 56 ZP I fügen diesen Mittel- und Methodenverboten und dem in dieser Weise bewirkten Schutz der Zivilbevölkerung Verbote von solchen Handlungen hinzu, die sich negativ auf spezielle zivile Objekte auswirken.

## **II. Besonderer Schutz einzelner ziviler Objekte**

Die Artikel 53 bis 56 ZP I heben aus der Gesamtheit aller zivilen Objekte, d. h. nach der Definition des Artikels 52 Abs.1 Satz 2 sämtlicher Objekte, die nicht militärische Ziele sind, bestimmte Objekte heraus und lassen ihnen einen Schutz zukommen, indem sie gewisse Kriegsführungspraktiken der Konfliktparteien verbieten. Aus Gründen der Raumbegrenzung soll die vorliegende Betrachtung keine umfassende und vollständige Kommentierung der Vorschriften des I. Zusatzprotokolls zum Schutz ziviler Objekte leisten. Insoweit sei auf das einschlägige Spezialschrifttum verwiesen.<sup>2)</sup> Gleichwohl erscheint es an dieser Stelle unverzichtbar, wenigstens einen kurzen Abriss des Regelungsgehalts der betreffenden Vorschriften zu geben.

- 2) Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Geneva 1987; Michael Sorhe, Karl Josef Partsch, Waldemar A. Solf; New Rules for Victims of Armed Conflicts, Den Haag, Boston, London 1982; Frits Karlshoven, Constraints on the Waging of War, Genf 1987

### **1. Artikel 53 zum Schutz von Kulturgut und Kultstätten**

In bezug auf „geschichtliche Denkmäler, Kunstwerke oder Kultstätten, (...) die zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören,“ enthält Artikel 53 ein Verbot feindseliger Handlungen, ihrer Verwendung zur Unterstützung des militärischen Einsatzes und der Schädigung dieser Objekte im Wege der Repressalien. Schon oben wurde erwähnt, daß diese Bestimmung nicht ohne Vorläufer ist. Artikel 27 der Anlage zum Abkommen „Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, die Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907,<sup>3)</sup> verpflichtet in seinem Abs. 1 die Vertragsparteien, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um U.a. „die dem Gottesdienst, der Kunst, der Wissenschaft und der Wohltätigkeit gewidmeten Gebäude“ und „die geschichtlichen Denkmäler“ grundsätzlich zu schonen.<sup>4)</sup>

- 3) RGBl. 1910, S. 132 ff.; deutscher Text abgedruckt in: Joachim Hinz/Elmar Rauch, Kriegsvölkerrecht, 3. Auflage, Köln 1984, Nr. 1504
- 4) Ergänzt wird diese Regelung durch das Verbot der Beschlagnahme, absichtlichen Zerstörung und Beschädigung von bestimmten Anlagen, geschichtlichen Denkmälern und Werken der Kunst und Wissenschaft in Artikel 56 Abs. 2 HLKO.

Nachdem im Jahr 1923 ein bedingter Schutz für „Denkmäler von großem geschichtlichem Wert auf dem Gebiet eines Vertragsstaates“ in den sogenannten Haager Luftkriegsregeln beabsichtigt war,<sup>1)</sup> trat am 7. August 1956 die Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten<sup>2)</sup> in Kraft. Sie normiert Maßnahmen zur Sicherung (Artikel 3) und Respektierung (Artikel 4) in erster Linie von solchem Gut, „das für das kulturelle Erbe aller Völker von großer Bedeutung ist“ (Artikel 1 lit. a)).

Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere die Respektierungspflicht bedeutsam. Sie beinhaltet einerseits die Verpflichtung, feindselige Handlungen gegen ein geschütztes Gut zu

unterlassen, und andererseits das Verbot, geschützte Gegenstände, Einrichtungen bzw. ihre nähere Umgebung so zu benutzen, daß sie im Fall eines Konflikts der Vernichtung oder Beschädigung ausgesetzt würden. Allerdings stellt die Konvention diesen Schutz unter den Vorbehalt des „zwingenden Erfordernisses der militärischen Notwendigkeit“ (Artikel 4 Nr. 2). Diese aus der Kulturgutschutzkonvention resultierenden Pflichten lässt Artikel 53 ZP I ausdrücklich unberührt. Abgesehen von detaillierten Überschneidungen bzw. Unterschiedlichkeiten zwischen der Kulturgutschutzkonvention und dem I. Zusatzprotokoll<sup>3)</sup> ist der effektivste Fortschritt des letztgenannten dann zu sehen, daß das Zusatzprotokoll jeglichen Erwägungen der militärischen Notwendigkeit keinerlei Raum mehr läßt.<sup>4)</sup>

- 1) Haager Regeln des Luftkrieges aus dem Februar 1923, deutscher Text in: Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, Nr. 1534. Die Haager Luftkriegsregeln sind niemals in Kraft getreten.
- 2) BGBl. 1967 II, S. 1233 ff.; deutscher Text der Konvention, der Ausführungsbestimmungen und des Protokolls zur Konvention abgedruckt bei: Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, Nm. 1510-1512
- 3) Siehe dazu etwa Claude Wenger, in: Sandoz/Swinarski/Zimmermann, Commentary on the Additional Protocols, Artikel 53 Rn. 2063-2068
- 4) Vgl. dazu unten III. 2.

## 2. Artikel 54 zum Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte

Anders als durch die Überschrift angedeutet, enthält Artikel 54 nicht ausschließlich Vorschriften zum Schutz von für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekten und stellt auch keinen nummerativen Schutz dieser Objekte dar. Vielmehr beinhaltet Absatz 1 des Artikels zunächst das Verbot des Aushungerns von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung, die nicht dem Schutz eines bestimmten zivilen Objekts dient, sondern sich direkt auf die zu schützende Zivilbevölkerung bezieht. Damit ist sie zwar inhaltlich an den Schutz der im folgenden in Bezug genommenen lebensnotwendigen Objekte angebinden, systematisch jedoch den Vorschriften der Artikel 50 und 51 in Kapitel II des Zusatzprotokolls über Zivilpersonen und -bevölkerung zugehörig.

Artikel 54 Abs. 2 nennt beispielhaft einige lebensnotwendige Objekte: Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen, -vorräte und Bewässerungsanlagen. Die Vorschrift normiert ein Verbot des Angriffs, der Zerstörung, Entfernung und Unbrauchbarmachung dieser Objekte – allerdings lediglich unter entscheidenden Voraussetzungen: Das Verbot greift zunächst grundsätzlich nur dann ein, wenn Angriffe, etc. in der Intention erfolgen, die genannten Güter der Zivilbevölkerung oder dem Gegner vorzuenthalten (Artikel 54 Abs. 2 a. E.). Darüber hinaus sind die verbotenen Handlungsweisen grundsätzlich dann zulässig, wenn die lebensnotwendigen Objekte ausschließlich der Versorgung der Streitkräfte der gegnerischen Partei oder der unmittelbaren Unterstützung einer militärischen Handlung dienen (Artikel 54 Abs. 3 Lit. a) und b)).

Beide genannten Einschränkungen sind Ausformungen von Erwägungen militärischer Notwendigkeit, welche hier – in einer vom I. Zusatzprotokoll ausdrücklich zugelassenen Weise – den Schutz lebensnotwendiger Objekte ausnahmsweise eingrenzt.

Artikel 54 Abs. 5 erklärt die dem Abs. 2 unterfallenden Kriegsführungspraktiken schließlich dann als rechtmäßig, wenn sie von einer Konfliktpartei auf ihrem eigenen und ihrer Kontrolle unterliegenden Hoheitsgebiet zum Zweck der Verteidigung vorgenommen werden und zusätzlich eine „zwingende militärische Notwendigkeit“ die Beeinträchtigung des geschützten Gutes erfordert. Die Existenz dieser Regelung ist auf eine massive Intervention der Niederlande zurückzuführen, die auf einer Regelung bestanden, die es ihnen gestattet, im Fall einer Bedrohung ihrer territorialen

Integrität Schleusen und Deiche zu öffnen und so das eigene Staatsgebiet zu überfluten. Indem Artikel 54 die lebensnotwendigen Objekte auf dem Staatsgebiet einer Konfliktpartei ausdrücklich von einem Schutz ausnimmt, stellt Artikel 54 eine der Vorschriften im System des I. Zusatzprotokolls dar, die – in Bezug auf lebensnotwendige Objekte – eine sogenannte „Politik der verbrannten Erde“ ausdrücklich nicht verbietet.

### 3. Artikel 55 zum Schutz der natürlichen Umwelt

Artikel 55 ist zusammen mit Artikel 35 Abs. 3 diejenige Vorschrift des I. Zusatzprotokolls, die gleichzeitig mit dem ebenfalls im Jahr 1977 abgeschlossenen Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken (sogenannte ENMOD-Konvention) vom 18. Mai 1977<sup>1)</sup> erstmals in der Völkerrechtsgeschichte die „natürliche Umwelt“ zum Schutzgegenstand eines humanitär-völkerrechtlichen Vertrages macht. Die in Artikel 55 Abs. 1 getroffene Bestimmung ist eine derjenigen des I. Zusatzprotokolls, deren Begriffsinhalt und Regelungsumfang am wenigsten geklärt und allgemein anerkannt sind. Es ist zu erwarten, daß u.a. die internationale Beachtung, die der Schutz von Umweltelementen in bewaffneten Konflikten durch den zweiten Golfkrieg in den ersten Monaten des Jahres 1991 fand, zu einer weiteren Klärung der Schutzausprägung führen wird.

Der Golfkrieg wirkte quasi als „Katalysator“, der den Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt zu einem zentralen Thema sowohl in der völkerrechtswissenschaftlichen als auch in der Staatendiskussion machte. Schon am 3. Juni 1991 befaßte sich die vom Centre for Defense Studies, von Greenpeace International und der London School of Economics organisierte Konferenz „The Vth Geneva Convention on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict“ mit dieser Thematik.<sup>2)</sup> Sie wurde vom 9. bis zum 12. Juli desselben Jahres weitergeführt auf der vom kanadischen Außenministerium zusammen mit der UNO durchgeführten Tagung „The Use of the Environment as a Tool of Conventional Warfare“. Letztmalig im Jahr 1991 befaßte sich ein Expertentreffen vom 13. bis zum 15. Dezember mit der Problematik.<sup>3)</sup>

- 1) BGBl. 1983 II. S. 126 ff.; deutscher Text abgedruckt bei: Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, Nr. 1520
- 2) Der Konferenzverlauf ist wiedergegeben in: Glen Plnnr, Environmental Protection and the Law of War: A ‚Fifth Geneva‘ Convention on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict, London, New York 1992.
- 3) „Consultation on the Law Concerning the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict“, Organisator: International Council of Environmental Law.

Eine besondere Beachtung gebührt der Initiative des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, das vom 27. bis 29. April 1992, 25. bis 27. Januar und 7. bis 9. Juni 1993 drei Expertentreffen zum Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt einberief.

Diese formulierten unter anderem die Notwendigkeit, das bereits bestehende Regelungswerk im Hinblick auf spezielle Fragen auszulegen, zu konkretisieren und weiterzuentwickeln. Als derartige Problemfelder wurden dabei identifiziert: eine Harmonisierung der Interpretation der einschlägigen Vorschriften in ENMOD-Konvention und ZP I; die gleichzeitige Anwendbarkeit von Regeln des internationalen Friedensumweltrechts und des humanitären Völkerrechts mit Umweltbezug; das Bestehen von Völkerrechtsnormen im Verhältnis zwischen einer Konfliktpartei und Staaten, die einerseits nicht selbst Konfliktparteien, andererseits aber ebenso von negativen Auswirkungen auf ihre Umwelt betroffen sind; das Bedürfnis zur Verbesserung des Schutzes der natürlichen Umwelt und der Vermeidung von Schädigungen in bewaffneten Konflikten.<sup>1)</sup>

Zunächst statuiert Artikel 55 Abs. 1 Satz 1 ein „Beachtungsgebot“ im Konfliktfall, durch das die „natürliche“ Umwelt vor „ausgedehnten, lang anhaltenden und schweren Schäden“ geschützt wird. Satz 2 des Artikels kombiniert dann dieses Gebot mit einem Verbot der Anwendung von

Kriegsführungsmitteln und -methoden, die derartige Schäden tatsächlich oder wahrscheinlich hervorrufen und -zusätzlich- gleichzeitig dadurch „Gesundheit oder Überleben der Bevölkerung“ gefährden. Als problematisch wird im neueren humanitärvölkerrechtlichen Schrifttum in erster Linie der Begriffsinhalt der den Schaden qualifizierenden Merkmale „ausgedehnt“, „lang anhaltend“ und „schwer“ sowie die kumulative Verknüpfung dieser drei Kriterien bezeichnet.<sup>2)</sup> Anders als in der ENMOD-Konvention<sup>3)</sup> wird ein Umweltschaden vom I. Zusatzprotokoll nur dann erfaßt, wenn er alle drei Kriterien gleichzeitig erfüllt, und reicht das Vorliegen nur eines einzigen Merkmals dem Wortlaut nach nicht aus. Die Qualifizierungen selbst werden weder im I. Zusatzprotokoll noch (wie etwa bei der ENMOD-Konvention)<sup>4)</sup> in Dokumenten, die den Vertrag ergänzen, definiert. Die oben angedeutete „Katalysator-Wirkung“ des zweiten Golfkriegs beruhte nicht zuletzt darauf, daß die bestehenden Regelungen zum Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt im Hinblick auf die eingesetzten umweltschädlichen Mittel und Methoden der Kriegführung verbreitet als nicht hinreichend und nicht effektiv erachtet wurden.

- 1) Vergleiche den Bericht des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz an den Generalsekretär der Vereinten Nationen im Anschluss an das zweite Expertentreffen, der als Bericht des Generalsekretärs -A/47/328 vom 31. Juli 1992-der Generalversammlung der Vereinten Nationen zugeleitet wurde
- 2) Statt anderer vgl. Bothe/Partsch/Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, S. 347
- 3) Vergleiche dort Artikel I Abs. 1:

#### Artikel I Verbot umweltverändernder Techniken

- (1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, umweltverändernde Techniken, die weiträumige, lange andauernde oder schwerwiegende Auswirkungen haben, nicht zu militärischen Zwecken oder in sonstiger feindseliger Absicht als Mittel zur Zerstörung, Schädigung oder Verletzung eines anderen Vertragsstaates zu nutzen.
- 4) Die CCD nahm sowohl den Konventionstext als auch die sogenannten „Agreed Understandings“ am 10. Dezember 1975 als Resolution 31/72 mit 5 zu 8 Stimmen bei 30 Enthaltungen an (General Assembly, 31st Session, Plenary Meetings, Official Records, S. 1454-1457). Zu Art. I Abs. 1 lautete die Interpretationsabsprache:

„Der Ausschuss geht davon aus, daß für die Zwecke dieses Übereinkommens die Begriffe ‚weiträumig‘, ‚lange andauernd‘ und ‚schwerwiegend‘ wie folgt auszulegen sind:

- a) weiträumig: ein Gebiet von mehreren hundert Quadratkilometern umfassend;
- b) lange andauernd: Monate oder ungefähr eine Jahreszeit anhaltend;
- c) schwerwiegend: eine ernste oder bedeutende Störung oder Schädigung des menschlichen Lebens, der natürlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen oder sonstiger Güter mit sich bringend.

Es wird ferner davon ausgegangen, daß die obige Auslegung ausschließlich für dieses Übereinkommen bestimmt ist und nicht die Auslegung gleicher oder ähnlicher Begriffe präjudizieren soll, wenn diese im Zusammenhang mit einer anderen internationalen Übereinkunft verwendet werden.“

Sowohl die Kampfführung des Irak als auch diejenige der alliierten Streitkräfte bewirkten, daß Rohöl in den Arabischen Golf eingeleitet sowie Ölquellen und Ölförderanlagen in Brand gesetzt wurden.<sup>1)</sup> Insbesondere die Staaten reagierten auf diese umweltschädigenden Kriegsführungspraktiken in einem zuvor ungekannten Ausmaß. So bezeichnete der damalige Sprecher des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums Pere Williams die vom Irak eingesetzten Kriegsführungsmittel und -methoden als „Öko-Terrorismus“<sup>2)</sup> und der damalige bundesdeutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher wertete sie als „Umwelt-Kriegsverbrechen“.<sup>3)</sup>

- 1) Zu den alliierten Angriffen auf Ölraffinerien vgl. International Herald Tribune vom 18. 1. 1991 und zu alliierten Bombardierungen von Pumpeinrichtungen und Leitungen, die Ölspeicheranlagen im kuwaitischen Hinterland mit einer Tankerverladestation im Persischen Golf verbinden. vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 30.1. und vom 5.2.1991.
- 2) In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.1. 1991; ähnlich auch der Sprecher des Weißen Hauses



Marlin Fitzwater, in: Weekly Compilation of Presidential Documents, February 18, 1991. Volume 27 No. 7, S. 170

3) In: Die Welt vom 28.1. 1991; Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 28. 1. 1991

Bei der „Übersetzung“ dieser Beurteilungen in eine rechtliche Bewertung war zunächst festzustellen, daß weder das I. Zusatzprotokoll noch die ENMOD-Konvention im Golfkrieg anwendbar waren. Weder der Irak auf der einen Seite noch die USA, Großbritannien und Frankreich als Führungsmächte auf der Seite der alliierten Streitkräfte haben bislang ENMOD-Konvention bzw. ZP I ratifiziert und sind aus diesem Grund heute wie im Golfkrieg 1991 an die dort enthaltenen Regelungen rechtlich gebunden. Darüber hinaus wurde es der Staatengemeinschaft im Zusammenhang mit dem Golfkrieg bewußt, daß sie es zuvor versäumt hatte, durch ein entsprechendes tatsächliches Verhalten bzw. durch die Äußerung einer entsprechenden Rechtsüberzeugung einen Gewohnheitsrechtssatz zum Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt zu entwickeln – mit der Konsequenz, daß die eingesetzten Mittel und Methoden der Kriegführung nicht gegen eine Norm des humanitären Völkerrechts zum Schutz der natürlichen Umwelt verstoßen hatten. Insbesondere aber rückten Unklarheiten, Defizite und schwierige, mit den bestehenden Regelungen verbundene, Rechtsprobleme in das Bewußtsein der Staatenöffentlichkeit und in das Zentrum der wissenschaftlichen Diskussion. So sei an dieser Stelle lediglich das Einzelproblem sogenannter „self-inflicted damages“ herausgegriffen. Darunter werden solche Schäden verstanden, die von einer Konfliktpartei verursacht werden und deren Auswirkungen gleichzeitig auf das Staatsgebiet dieser Konfliktpartei räumlich begrenzt sind. Derartige Schäden werden vom I. Zusatzprotokoll nicht verboten, denn die Bestimmung des Artikel 49 Abs. 2 ZP I stellt ausdrücklich klar, daß in dem eigenen Hoheitsgebiet einer Konfliktpartei stattfindende Angriffe ausschließlich dann erfaßt werden, wenn das eigene Hoheitsgebiet „der Kontrolle einer gegnerischen Partei unterliegt“.

Bis heute ist insbesondere der Begriffsinhalt der Qualifizierungsmerkmale nicht abschließend geklärt. Sicher ist, daß nicht jede – im Einzelfall noch so geringe – Beeinträchtigung von Umweltelementen unter das Verbot des Artikel 55 fallen kann und fällt. Doch werden künftige Interpretationen des Artikel 55 ZP I nicht wie bislang entscheidend auf die Vertragsgeschichte abstellen können, sondern insbesondere vor dem Hintergrund von Ziel und Zweck des Zusatzprotokolls eine Aussage darüber zu treffen haben, ob Schäden mit einer gewissen Verbreitung und einer gewissen Zeitdauer nicht in sich schon „schwere Schäden“ darstellen. Zudem wird zu klären sein, ob absolute Bestimmungsrößen tatsächlich geeignet sind, verbotene Schädigungen zu umschreiben. Gegenüber absoluten Parametern erlauben es relative Kriterien, die überdies in einer gegenseitigen Wechselbeziehung stehen, u.a. hinsichtlich des zu schützenden Umweltelements zu differenzieren.

Mit anderen Worten gebieten es einerseits möglicherweise die tatsächlichen Gegebenheiten und Besonderheiten eines beeinträchtigten – und zu schützenden – Umweltausschnitts, einen Umweltschaden beispielsweise im tropischen Regenwald unter anderen Voraussetzungen anzunehmen als in der Erdatmosphäre oder im Arabischen Golf. Andererseits ist es durchaus denkbar, daß eine Beeinträchtigung mit einer sehr großen Verbreitung und gleichzeitig aber einer eher kurzen Zeitdauer (und umgekehrt) eine solche Intensität erreicht, die es gebietet, sie als „Schädigung der natürlichen Umwelt durch das Verbot des Artikel 55 ZP I zu erfassen.

Die am wenigsten in Literatur und völkerrechtlicher Praxis bisher geklärte Problematik aber ergibt sich aus dem Begriff der „natürlichen Umwelt“ selbst. Weder ist dieser Begriff im I. Zusatzprotokoll definiert noch ist seine schlichte Wortbedeutung im systematischen Zusammenhang vor dem Hintergrund von Ziel und Zweck des Vertrages bisher in eine exakte und operable Umschreibung gefaßt worden. Die Wortwahl „natürliche Umwelt“ in Artikel 55 ZP I stellt den Konsens gegenüber dem während der Konferenzverhandlungen ursprünglich gewählten Begriff des Biotops bzw. Ökosystems dar.<sup>1)</sup> Für den Nicht-Naturwissenschaftler scheinen diese Begriffe einen wesentlich



konkreteren Inhalt zu haben und damit eine größere Praktikabilität zu besitzen. Bemerkenswert ist jedoch, daß „Umwelt“ etwa aus biologisch-ökologischer Sicht zu definieren ist als der „Komplex aller direkten und indirekten Beziehungen eines Organismus (oder einer Population oder Lebensgemeinschaft) zur übrigen Welt, soweit eine Wirkung und Gegenwirkung besteht.“<sup>2)</sup> „Natürlich“ in diesem Sinne ist eine Umwelt dabei dann, wenn sie durch solche Faktoren bestimmt wird, die auch ohne Zutun des Menschen vorhanden sind.<sup>3)</sup> Der Begriff des Ökosystems setzt sich in derselben Sicht aus der Biozönose (d. h. der Lebensgemeinschaft) und dem Biotop (d. h. der Lebensstätte) zusammen und stellt ein ganzheitliches Wirkungsgefüge von Lebewesen und deren unbelebten Umweltfaktoren in wechselseitiger Abhängigkeit dar, der bis zu einem gewissen Grad der Selbstregulation fähig ist.<sup>4)</sup> Eine solche Begriffserklärung ist dabei unabhängig von einer Mindestgröße für die räumliche Ausdehnung eines Ökosystems.

Diese, an der hiesigen Stelle notwendig auf eine oberflächliche Betrachtung beschränkte Untersuchung der biologischen Definition macht bereits deutlich, daß sie in ihrer bisherigen Form juristisch, d.h. hier humanitär-völkerrechtlich nur begrenzt praktikabel ist. Sie läßt daran anknüpfend gleichzeitig offenbar werden, daß eine Definition der „natürlichen“ Umwelt in Artikel 55 ZP I (ebenso wie in Artikel 35 Abs. 3)<sup>5)</sup> für eine effektive Schutzgewährung unverzichtbar ist und in der nahen Zukunft zu leisten sein wird.

Ein schlichter Verweis auf eine Begriffsklärung durch die Naturwissenschaften<sup>6)</sup> ist für den Begriff der natürlichen Umwelt ebenso wenig ausreichend wie für den Begriff eines „Schadens“.

- 1) Die sogenannte „Biotope Group“ stellte in ihrem Bericht entscheidend auf den Begriff der „Stabilität des Ökosystems“ ab; CDDH/III/GT/35 vom 11. März 1975
- 2) 3 B. Streit, Lexikon Ökotoxikologie, Weinheim 1991; H. J. Müller, Ökologie, Stuttgart 1984
- 3) ebd.
- 4) H. Ellenberg, Ökosystemforschung 1973; M. Kluge, „Ökologie“, in: U. Winkler, Trends der modernen Biologie, Stuttgart 1989
- 5) Auf das Verhältnis der Vorschriften Art. 55 und Art. 35 Abs. 3 kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden.
- 6) SO zuletzt Nikolas Robinson in der Kommentierung seines Entwurfs einer „Convention Securing Nature from Warfare or Other Hostile Activities“, vorgelegt auf der Consultation on the Law Concerning the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict, organisiert durch: International Council of Environmental Law, IUCN-Commission on Environmental Law, 13.-15. Dezember 1991, München; bisher unveröffentlicht. Manuskript liegt der Verfasserin vor.

Für die „reine“ Naturwissenschaft ist es vielmehr grundsätzlich unmöglich, die Variation eines Umweltfaktors und die darauf beruhende Veränderung der Umwelt bzw. eines Ökosystems als negative Veränderung und damit als Schädigung zu qualifizieren. Auch hier ist ein dringender Forschungsbedarf erkennbar.

#### **4. Artikel 56 zum Schutz von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten**

Die Vorschrift des Artikel 56 enthält die detaillierteste Regelung der in Kapitel III zum Schutz ziviler Objekte enthaltenen Bestimmungen. Die Kernnorm des Abs. 1 enthält ein Verbot des Angriffs auf Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke, selbst wenn diese Anlagen und Einrichtungen militärische Ziele im Sinne des Artikel 52 Abs. 2 darstellen. Voraussetzung für diesen Schutz ist allerdings, daß ein derartiger Angriff geeignet wäre, gefährliche Kräfte freizusetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung zu verursachen. Nach Maßgabe des Abs. 2 greift ein solcher Schutz grundsätzlich nicht ein, wenn die Anlagen und Einrichtungen zur „regelmäßigen, bedeutenden und unmittelbaren Unterstützung von Kriegshandlungen benutzt

werden" und ein Angriff das „einzig praktisch mögliche Mittel" zur Beendigung dieser Unterstützung darstellt. Die praktische Bedeutung dieses Verbots wird dadurch eingeschränkt, daß Artikel 56 zwar generell formuliert „Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten“, als solche dann allerdings Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke abschließend aufzählt. Andere gefährliche Kräfte enthaltende Anlagen und Einrichtungen sind von der Vorschrift nicht erfaßt und erfahren insofern keinen Schutz.

Die Vorschrift ist durch historische Erfahrungen aus internationalen bewaffneten Konflikten einerseits und fortschreitender Völkerrechtsentwicklung andererseits motiviert. So verdeutlichen die Bombardierung von Möhne- und Edertalsperre während des Zweiten Weltkrieges sowie von nord-vietnamesischen Staudämmen zunächst die aus der Zerstörung solcher Anlagen erwachsenden Gefahren für die Zivilbevölkerung. Darüber hinaus stellt die Vorschrift aber auch den Versuch dar, der Gefahr einer Nutzung der Kernenergie, die in einem bewaffneten Konflikt erstmals mit dem Atombombenabwurf über Hiroshima und Nagasaki im Zweiten Weltkrieg offenbar geworden war und sich mit dem Ausbau der friedlichen Nutzung in den sechziger und siebziger Jahren potenzierte, zu begegnen.

Weitere Bestimmungen der Vorschrift sehen u.a. eine Pflicht zu Vorsichtsmaßnahmen beim Angriff auf eine nicht geschützte Anlage oder Einrichtung (Satz 2), die Obliegenheit, die Errichtung militärischer Ziele in der Umgebung der geschützten Objekte zu unterlassen, (Abs. 5 Satz 1) und die Möglichkeit einer Kennzeichnung geschützter Anlagen und Einrichtungen (Abs. 7) vor.

### **III. Charakteristika des im I. Zusatzprotokoll gewährten Schutzes ziviler Objekte**

Die Artikel 52 bis 56 zum Schutz ziviler Objekte sind systematisch in die Vorschriften zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten eingebunden. Als solche weisen sie sowohl gemeinsame als auch sie trennende Merkmale auf.

#### ***1. Verbot von Repressalien***

Sowohl die Vorschriften im Rahmen des Schutzes von Kulturgut, der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte, der natürlichen Umwelt als auch schließlich der Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, enthalten eine Bestimmung, wonach es verboten ist, diese Objekte zum Gegenstand von Repressalien zu machen. Damit sieht das I. Zusatzprotokoll erstmals in der Geschichte des humanitären Völkerrechts Repressalienverbote für das traditionelle „Haager Recht" vor. Während das „Genfer Recht" zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte schon in den Genfer Abkommen von 1949 zahlreiche Repressalienverbote enthielt, war dem „Haager Recht" in der Beschränkung der Mittel und Methoden der Kriegführung ein Repressalienverbot vor dem Jahr 1977 weitgehend unbekannt. Eine Ausnahme enthielt insofern lediglich Artikel 4 Nr. 4 der Kulturgutschutzkonvention von 1954, wonach die Vertragsparteien verpflichtet sind, sich jeder Repressalie gegenüber Kulturgut zu enthalten. Während das Institut des Repressalienverbots für das sogenannte „Genfer Recht" in der völkerrechtlichen Literatur einhellig begrüßt wird, begegnet er im Bereich des sogenannten Haager Rechts teilweise heftiger Kritik. So wird argumentiert, daß ein Aggressor eher zu einem Angriff auf ein in den Artikeln 52 bis 56 geschütztes Objekt bereit sein wird, wenn sein Konfliktgegner selbst durch ein Repressalienverbot des I. Zusatzprotokolls gebunden ist.<sup>1)</sup> Eine derartige Argumentation ist jedoch letztlich nicht stichhaltig. Die Repressalienverbote im Rahmen der Vorschriften zum Schutz der Zivilbevölkerung im I. Zusatzprotokoll basieren insofern auf der Resolution 2675 (XXV) der Vereinten Nationen, die als eines der grundlegenden Prinzipien des Schutzes der Zivilbevölkerung in bewaffneten

Konflikten „bestätigt: „(. . .) the civilian population, or individual members there of, should not be the object of reprisals (. . .)“. Auch im Rahmen des traditionellen Genfer Rechts ist es theoretisch denkbar, daß eine Konfliktpartei dann eher bereit ist, einen Rechtsbruch zu begehen, wenn sie nicht gleichzeitig befürchten muß, daß sie mit ihrem eigenen Rechtsbruch auch die Gegenseite zu einem Verstoß gegen Regeln des humanitären Völkerrechts veranlassen wird. F. Kalshoven wies grundlegend nach, daß das Institut der Reprise und das Gegenseitigkeitsprinzip zwar Berührungspunkte und Parallelen aufweisen, ersteres jedoch nicht logischer Ausfluss des letzteren ist.<sup>2)</sup>

- 1) So etwa Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, Anmerkung 31 zu Artikel 51 des I. Zusatzprotokolls, Nr. 1570
- 2) Frits Kalshoven, Belligerent Reprisals, Leyden 1971, S. 362 f.

## 2. Konzept der militärischen Notwendigkeit

Von den Vorschriften zum Schutz ziviler Objekte erwähnt allein Artikel 54 hinsichtlich der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte eine „militärische Notwendigkeit“. Abs. 5 der Vorschrift nimmt vom Verbot solche Kriegsführungspraktiken aus, die von einer Konfliktpartei auf ihrem eigenen und ihrer Kontrolle unterliegenden Hoheitsgebiet zum Zweck der Verteidigung vorgenommen werden, wenn zusätzlich eine „zwingende militärische Notwendigkeit“ die Beeinträchtigung des geschützten Gutes fordert. Artikel 53 zum Schutz von Kulturgut und Kultstätten enthält – wie erwähnt im Gegensatz zur Kulturgutschutzkonvention – keinerlei Vorbehalt der militärischen Notwendigkeit. Auch der Schutz der natürlichen Umwelt in Artikel 55 und von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, in Artikel 56 erwähnen das Konzept der militärischen Notwendigkeit nicht. Insofern erteilt das I. Zusatzprotokoll eine klare Absage an die Konzeption, wonach Regelungen des humanitären Völkerrechts ausschließlich in dem Fall zur Geltung kommen können, in welchem ihre Normierungen ausnahmsweise bzw. zufällig mit den militärischen Interessen übereinstimmen.<sup>3)</sup>

- 3) Siehe dazu Frits Kalshoven, Constraints on the Waging of War, S. 25

Schon Absatz 5 der Präambel zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907 formulierte den Wunsch, „die Leiden des Krieges zu mildern, soweit es die militärischen Interessen gestatten (...)“. Die in der HLKO niedergelegten Vorschriften verfolgen dieses genannte Ziel damit selbst schon unter Berücksichtigung militärischer Erwägungen, d. h. sie stellen in sich bereits den Kompromiss zwischen Erwägungen der Menschlichkeit und dem Konzept der militärischen Notwendigkeit dar.<sup>2)</sup> Einen gesonderten Vorbehalt der militärischen Notwendigkeit erlaubt danach auch schon die HLKO lediglich dann, wenn eine Vertragsnorm ihn ausdrücklich zulässt.

- 1) RGBl. 1910, S. 107 ff.
- 2) Ebenso F. Kalshoven, Constraints on the Waging of War, S. 26

Eine derartige Konzeption der militärischen Notwendigkeit wiederholten die Genfer Abkommen von 1949, die in ihrem gemeinsamen Artikel 1 formulieren: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen.“ Diese Einhaltungspflicht „unter allen Umständen“ bedeutet im vorliegenden Zusammenhang nichts anderes, als daß die Vertragsparteien der Genfer Abkommen durch sie auch dann gebunden werden, wenn Erwägungen der militärischen Notwendigkeit einen Verstoß nahelegten.

Das I. Zusatzprotokoll übernahm die soeben wiedergegebene Vorschrift in Artikel 1 Abs. 1. Auch für die Bestimmungen des I. Zusatzprotokolls gilt also, daß sie selbst bereits die Balance zwischen

der Beschränkung zulässiger Kriegsführungspraktiken einerseits und den Interessen militärischer Notwendigkeit andererseits darstellen.<sup>1)</sup> Einen Rekurs auf Erwägungen militärischer Notwendigkeit gestatten sie ausnahmsweise und ausschließlich dann, wenn eine bestimmte Norm unter einem entsprechenden Vorbehalt steht. In diesem Sinn tragen die Regelungen zum Schutz von Kulturgut und Kultstätten, der natürlichen Umwelt sowie Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, in ihren dargestellten Ausgestaltungen und Einschränkungen den Kompromiss zwischen Erwägungen der Menschlichkeit und der militärischen Interessen schon in sich. Für einen zusätzlichen Vorbehalt der militärischen Notwendigkeit bieten sie keinerlei Raum mehr – weder Artikel 53 noch Artikel 55 noch Artikel 56. Die einzige Ausnahme im Kapitel über den Schutz ziviler Objekte bildet Artikel 54 in Bezug auf die für die Zivilbevölkerung notwendigen Objekte, der in Abs. 5 einer Konfliktpartei auf ihrem unter ihrer Kontrolle liegenden Hoheitsgebiet zu Verteidigungszwecken eine „zwingende militärische Notwendigkeit“ grundsätzlich vorbehält.

3) ebd., S. 159.

### 3. Schutzgut der Vorschriften über zivile Objekte

Eine letzte kurze Betrachtung sei den durch die Artikel 53 bis 56 ZP I abgedeckten Schutzgütern gewidmet. Während es für die Vorschriften der Artikel 53, 54 und 56 einhellig anerkannt ist, daß ihnen die dort jeweils genannten zivilen Objekte als Schutzgut zugrunde liegen, wird dies für Artikel 55 im Hinblick auf die natürliche Umwelt zumindest bislang weithin bestritten. So wird insbesondere unter Hinweis auf die systematische Stellung des Artikels in den Vorschriften über den Schutz der Zivilbevölkerung argumentiert, Schutzgut dieser Norm sei nicht die natürliche Umwelt selbst, sondern seien ausschließlich Gesundheit und Leben des Menschen. Einer derartigen Sichtweise ist zuzugeben, daß ein Verbot von der natürlichen Umwelt schädigenden Kriegsführungspraktiken während der Vertragsverhandlungen des Zusatzprotokolls tatsächlich zunächst ausschließlich als Artikel 48<sup>1)</sup> bzw. 49<sup>2)</sup> im Zusammenhang mit dem Schutz der Zivilbevölkerung vorgesehen war und die Regelung des heutigen Artikel 35 Abs. 3 ZP I als Regel der Methoden und Mittel der Kriegführung erst spät hinzugefügt<sup>3)</sup> und bis zuletzt insbesondere durch Großbritannien<sup>4)</sup> und Kanada<sup>5)</sup> bekämpft wurde.

1) Vgl. dazu den Abschlussbericht der Biotop-Gruppe, CDDH/III/GT/35 vom 11. März 1975.

2) Australien; CDDH, Off. Rec. Vol. XIV, S. 171 Nr. 2

3) Angenommen während der 42. Plenarsitzung am 27. Mai 1977

4) CDDH, Off. Rec. Vol. XIV, S. 410 Nr. 46

5) CDDH, Off. Rec. Vol. XIV, S. 413 Nr. 55

Eine Erörterung des Verhältnisses zwischen Artikel 55 und 35 Abs. 3 muß aus Beschränkungsgründen hier leider unterbleiben. Doch allein ein Vergleich des Artikel 55 mit den Artikeln 53, 54 und 56 macht deutlich, daß die systematische Einordnung in den Schutz der Zivilbevölkerung eine Akzeptierung der natürlichen Umwelt als Schutzgut nicht ausschließt. Ausgehend schon von der eindeutigen Wortwahl des Artikel 55 Abs. 1 Satz 1, wonach „die natürliche Umwelt (...) geschützt wird“, sind auch die Verbote in Bezug auf Kulturgut und Kultstätten, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte, sowie gefährliche Anlagen und Einrichtungen in Teil IV des I. Zusatzprotokolls eingebettet und damit in den Schutz der Zivilbevölkerung eingestellt. Nichtsdestoweniger sind die dort genannten zivilen Objekte jedoch Gegenstand des normierten Schutzes. Ebenso verhält es sich in Artikel 55 hinsichtlich der Umwelt. Auch die natürliche Umwelt ist ein vom I. Zusatzprotokoll als schützenswert anerkanntes ziviles Objekt und stellt als solches das von Artikel 55 zu schützende und geschützte Rechtsgut dar.

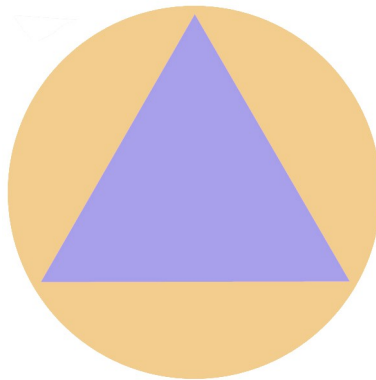
Eine davon zu trennende Problematik ist die Frage, aus welchem Grund die Vertragsparteien des

### 3. Schutzgut der Vorschriften über zivile Objekte

---

Protokolls die natürliche Umwelt als ziviles Objekt mit einem gewissen Schutz ausstatteten: Als Lebensgrundlage des Menschen – sei es der gegenwärtigen Bevölkerung, sei es künftiger Generationen – oder aber als vollständig losgelöst vom Menschen selbständig zu schützenden Wert. Doch ist dies keine allein die natürliche Umwelt in Artikel 55 betreffende Problematik. Vielmehr gilt das Gesagte ebenso für die übrigen geschützten zivilen Objekte, wie insbesondere am Beispiel des Kulturguts offenbar wird.

6



## **GÜNTHER GILLESSEN – Der Schutz von Journalisten**

Was immer die Menschheit über Kriege weiß, weiß sie allein von Teilnehmern. Genauer gesagt, aus dem, was Teilnehmer für berichtenswert gehalten haben in Rapporten von Offizieren für die Augen ihres Kommandeurs, in Berichten von Befehlshabern an ihre Regierung, in Briefen oder Erzählungen von Soldaten für ihre Angehörigen, schließlich auch – eine modernere Variante – in Meldungen von Kriegsberichterstattern. Für jede dieser Formen der Berichterstattung fallen große historische Vorbilder ein: Herodot und Thukydides, Julius Caesar, Flavius Josephus, Grimmelshausen, Theodor Fontane, Leo Tolstoi und Alexander Solschenyzin.

Der Kriegsberichterstatter für eine Zeitung tritt zwar erst in neuerer Zeit, mit Aufkommen des modernen Tageszeitungswesens für ein großes Massenpublikum, in Erscheinung, aber er hat viele Vorläufer. In jeder dieser Arten der Berichterstattung ist ein erzählerischer Zweck am Werk, und außer in den privaten, sind immer auch politische Motive eingemischt, darunter nicht nur solche, die Ursachen des Krieges und die politisch-strategischen Ziele der Kriegführenden betreffen, sondern auch handfest-taktische.

Die Berichterstattung über den Verlauf des Krieges ist selbst ein Mittel der Kriegführung, und so kann es zweckmäßig erscheinen, die Berichterstattung zu fördern oder zu behindern, auch ganz zu unterdrücken, sei es um dem Feind nützliche Nachrichten über die Lage vorzuenthalten, sei es um ihm falsche Nachrichten zuzuspielen sowie generell die Kriegsmoral des Gegners zu untergraben und die Opfer- und Leidensbereitschaft der eigenen Seite zu steigern.

Die Einmischung politischer Motive der Kriegführenden in die Kriegsberichterstattung ist unvermeidlich, kann freilich auf der Seite des Korrespondenten, je nach Fähigkeit und Willen zur Objektivität gemildert oder verstärkt werden. Ob eine bestimmte Berichterstattung ein bestimmtes Geschehen zutreffend beschreibt, kann nur im Nachhinein und im Einzelfalle geprüft werden. Für unsere Betrachtung hier genügt es, sich klar zu machen, daß der einen Krieg aus der Nähe beobachtende Journalist für die Kriegführenden beider Seiten – mindestens mittelbar und unabsichtlich – ein Mitspieler im Kriege ist, der ihnen nutzen oder schaden kann. Das macht ihn selbst, ob er dies will oder nicht, zu einem Objekt starker politischer Interessen und begründet ein Bedürfnis nach Regelung seiner Rolle und seines rechtlichen Status, schließlich auch seines Schutzes im Felde, wenn er der Waffenwirkung der Gegenseite ausgesetzt ist oder in ihre Gewalt fällt. Dies ist nun näher zu betrachten. Erste Regelungen des völkerrechtlichen Schutzes von Kriegsberichterstattern enthält die Haager Landkriegsordnung von 1907. In Artikel 13 heißt es:

*„Personen, die einem Heere folgen, ohne ihm unmittelbar anzugehören, wie Kriegskorrespondenten, Zeitungsberichterstatter, Marketender und Lieferanten, haben, wenn sie in die Hand des Feindes geraten und diesem ihre Festhaltung zweckmäßig erscheint, das Recht auf Behandlung als Kriegsgefangene, vorausgesetzt, daß sie sich im Besitz eines Ausweises der Militärbehörde des Heeres befinden, das sie begleiten.“*

Diese Bestimmung wurde unter Auswechslung des Ausdrucks „Heer“ durch den weiteren Begriff der „Streitkräfte“ wörtlich in das Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1929 (Artikel 81) übernommen. Seit 1907 ist also grundsätzlich anerkannt, daß Journalisten, wenn sie sich im Gefolge von Streitkräften befinden, einen Anspruch auf Schutz haben, der dem entspricht, den Kriegsgefangene nach den Abkommen verdienen, vorausgesetzt, sie sind von einer der Kriegsparteien akkreditiert und mit einem Ausweis versehen worden. Daß Journalisten im Gefolge der Streitkräfte Anspruch darauf haben, wie Kriegsgefangene behandelt zu werden, scheint sie Soldaten gleichzustellen. Dennoch wird implizit angenommen, daß sie Zivilisten geblieben sind. Der scheinbare Widerspruch löst sich schnell auf, wenn man die historischen Umstände der Formulierung bedenkt. Die Haager Landkriegsordnung unterstellt, daß der Krieg nur gegen bewaffnete Kämpfer geführt wird, nicht gegen die Zivilbevölkerung des Feindes. Solange dies selbstverständlicher Teil des militärischen Ehrenkodexes war und die beschränkte Wirkung der Waffen solche Unterscheidung auch noch



während der Kampfführung zuließ, war der völkerrechtliche Schutz der Zivilbevölkerung nicht vordringlich zu regeln. Gefangenen Kriegsberichterstatern den Schutz von Kriegsgefangenen zu geben sicherte ihnen für den Fall des Zweifels immerhin den Mindestschutz zu, auf den entwaffnete, wehrlos gewordene Soldaten Anspruch hatten.

Die 1907 gefundene und 1929 leicht überholte Regelung des Schutzes von Kriegsberichterstatern wurde 1949 in das III. Genfer Rotkreuz-Abkommen über der Behandlung der Kriegsgefangenen übergeführt, aber mit zwei eher unscheinbaren Veränderungen. im III. Abkommen heißt es in Artikel 4:

### **Genfer Abkommen III**

#### **Artikel 4**

*„A. Kriegsgefangene im Sinne des vorliegenden Abkommens sind die in Feindeshand gefallenen Personen, die einer der nachstehen den Kategorien angehören:*

*1. Mitglieder von Streitkräften...*

*4. Personen, die den Streitkräften folgen, ohne in sie eingegliedert zu sein, wie zivile Besatzungsmitglieder von Militärflugzeugen, Kriegsberichterstatte, Heereslieferanten, Mitglieder von Arbeitseinheiten oder von Diensten, die für die Betreuung der Militärpersonen verantwortlich sind, sofern sie von den Streitkräften, die sie begleiten, zu ihrer Tätigkeit ermächtigt sind, wobei diese ihnen zu diesem Zweck eine dem beigefügten Muster entsprechende Ausweiskarte auszuhändigen haben...“*

Nach diesem Wortlaut sind Kriegskorrespondenten nicht länger wie Kriegsgefangene zu behandeln, sondern sie sind Kriegsgefangene. Der Begriff des „Kriegsgefangenen“ ist im III. Abkommen, Artikel 4 beschrieben. Darin liegt eine gewisse Verstärkung ihres Schutzes. Die zweite Änderung wirkt in dieselbe Richtung: Im Unterschied zu der Bestimmung von 1907 und 1929, die den Anspruch auf Behandlung als Kriegsgefangene an die Voraussetzung knüpft, daß die Korrespondenten sich im Besitz eines Ausweises der Streitkräfte befinden, die sie begleiten, hängt der Schutz des Kriegskorrespondenten jetzt nicht mehr vom Besitz der Ausweiskarte ab. Es heißt lediglich, daß die Kriegskorrespondenten von den Streitkräften, die sie begleiten, zu ihrer Tätigkeit „ermächtigt“ sein müssen, und daß diese ihnen darüber einen Ausweis auszustellen haben. Damit ist festgehalten, daß der Journalist zwar eine Genehmigung der Streitkräfte braucht, um ihnen auf den Kriegsschauplatz folgen zu können. Aber der Ausweis kann im Verlauf der Ereignisse verloren gehen. Soll der Journalist darum seinen Schutzanspruch einbüßen? Der Ausweis stellt seit 1949 „lediglich das Beweisstück für diese Genehmigung dar, und dieser Nachweis kann vom Gegner verlangt werden, ehe er über den Status entscheidet. Der Kriegskorrespondentenausweis spielt eine ähnliche Rolle wie die Soldatenuniform: er begründet eine Vermutung“ (Hans-Peter Gasser: Der Schutz von Journalisten auf gefährlichen Missionen, in: Revue Internationale de la Croix-Rouge Mai-Juni-Heft 1983).

Auch diese Verbesserung von 1949 wollte nicht recht befriedigen, zunächst weil der Schutz des Journalisten nur für denjenigen Krieg geregelt war, der als internationaler bewaffneter Konflikt geführt wurde, nicht für die anderen Erscheinungsformen gewaltsamer Auseinandersetzungen, vor allem nicht den Bürgerkrieg. Dann weil der Schutz der Journalisten sich nur auf die Dauer der Haft, nach der Gefangennahme, bezieht, nicht schon für die Zeit davor und danach. Und schließlich, weil er sich auf Journalisten beschränkte, die bei den Streitkräften akkreditiert sind. Sollte man also nicht weitere, umfassendere Regelungen treffen?

Dagegen läßt sich freilich einwenden, eine Detailregelung tendiere dazu, die Menge zu regelnder Details zu vermehren und zugleich das leitende Prinzip zu schwächen, daß erlaubt sei, was nicht verboten ist. Entsprechend verlief auch die Debatte über die Verbesserung des Schutzes von Journalisten. Seit den sechziger Jahren gab es verschiedene Überlegungen und Versuche, auch von

Presseverbänden, Journalisten durch Erweiterung der rechtlichen Bestimmungen stärker zu schützen. 1970 befassten sich der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen und die Menschenrechtskommission der UN mit dem Vorhaben, ein Abkommen zum Schutz für Journalisten in gefährlicher Mission auszuarbeiten und zur Unterzeichnung aufzulegen. Inzwischen hatte auch das IKRK seine Arbeiten zur Verbesserung des Humanitären Völkerrechts aufgenommen, die 1977 zu den beiden Zusatzprotokollen führen sollten. Die Einzelheiten der Beratungen auf der Seite der UN und des IKRK brauchen hier nicht nachgezeichnet zu werden. Wichtig ist das Resultat. Die Generalversammlung der UN trat das Thema an die Internationale Rotkreuz-Bewegung ab. Dort entschied man sich bei der Revision des Genfer Rotkreuz-Rechts dagegen, den besonderen Schutz, den das Humanitäre Völkerrecht Sanitätspersonal, Feldgeistlichen, Zivilschutzangehörigen und selbstverständlich den Delegierten des IKRK gibt, auch auf Journalisten auszudehnen.

Die Gründe, die dagegen sprechen, liegen auf der Hand: je mehr Gruppen privilegiert würden, desto geringer würde der Wert des Schutzes im Einzelfalle. Alle bisher in den Konventionen privilegierten Gruppen verbindet, daß sie um die Opfer des Konflikts bemüht sind. Journalisten wären es nicht. Wollte man sie zu einer privilegierten Gruppe machen, müßten sie im Konfliktgebiet auch als "Pressekorps" organisiert werden, um Kontrolle gegen Mißbrauch des Schutzzeichens zu ermöglichen. Journalisten würden feste Organisation ungern akzeptieren und intensivere Formen der Akkreditierung als Überwachung ablehnen. Schließlich ist fraglich, ob das Erscheinen einer besonders gekennzeichneten Gruppe von Kriegsberichterstattem im Operationsgebiet mit auffälligen Schutzzeichen, wie Armbinden, Flaggen oder dergleichen, von der Gegenseite als Hinweise für eine bevorstehende Operation an dieser Stelle gedeutet würde und damit unnötige Gefahr auch für die örtliche Zivilbevölkerung schüfe.

Mit Recht, so scheint es dem Verfasser, lehnte die mit der Frage befaßte Arbeitsgruppe der Diplomatischen Konferenz zur Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts einen Sonderstatus für Journalisten in gefährlicher Mission ab und beschränkte sich auf eine Formulierung, die schließlich als Artikel 79 in das I. Zusatzprotokoll aufgenommen wurde. Er hält fest, daß Journalisten, die im Gebiet eines bewaffneten Konflikts gefährliche berufliche Aufträge ausführen, als Zivilpersonen gelten und als solche nach den verschiedenen Abkommen geschützt sind, sofern sie nichts tun, was ihren Status als Zivilpersonen beeinträchtigt. Das ist die Grundregel.

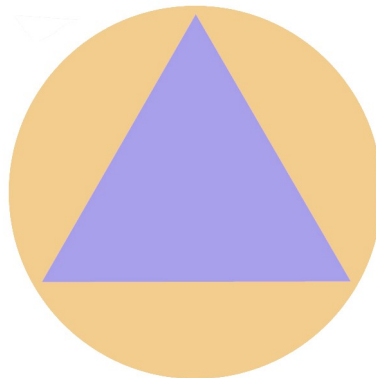
Sind sie aber bei den Streitkräften akkreditiert, können sie zusätzlich denjenigen Schutz beanspruchen, der Kriegsgefangenen nach dem III. Genfer Abkommen zusteht. Weiter wird bestimmt, daß Journalisten, die bei den Streitkräften akkreditiert sind, einen Ausweis erhalten „können“, der ihren Status als Journalisten bestätigt. Eine Musterform des Ausweises ist dem ersten Zusatzprotokoll als Anhang II beigefügt.

Für die Beurteilung des Schutzes von Journalisten nach dem Stande der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle ergeben sich als maßgebliche Gesichtspunkte: So wenig sich das Humanitäre Völkerrecht mit den Gründen eines Konflikts befaßt, in dem es die Opfer zu schützen sucht, so wenig kümmert es sich um die Frage, ob Kriegsberichterstattung notwendig ist und stattfinden soll oder nicht. Hans-Peter Gasser schreibt in dem schon erwähnten Aufsatz dazu: „Das humanitäre Recht schützt nicht die Tätigkeit des Journalisten als solche, sondern den Menschen, der diese Tätigkeit ausübt.“ Als Journalist in der Kampfzone ist und bleibt er Zivilperson. Er läuft dabei ein erhöhtes persönliches Risiko. Aber das ist seine eigene Entscheidung. Doch dürfen die Streitkräfte ihn so wenig wie die übrige Zivilbevölkerung zum Ziel des Waffeneinsatzes machen. Unter der Voraussetzung, daß er nichts tut, was seinen Status als Zivilperson beeinträchtigt, hat er Anspruch auf den vollen Schutz aller Bestimmungen über die Zivilbevölkerung. Er wird selbst darauf achten müssen, diese Grenze seiner beruflichen Tätigkeit nicht zu überschreiten, damit er sich nicht der Gefahr eines Strafverfahrens wegen Spionage aussetzt. Ein vorsätzlicher Angriff auf Journalisten stellt, wie jeder andere absichtliche Angriff auf die Zivilbevölkerung, ein Kriegsverbrechen dar.

Ferner: dieser Schutz gilt allen Journalisten im Kampfgebiet in gleicher Weise, einerlei ob sie bei den Streitkräften einer Seite „akkreditiert“ sind und deren Ausweis bei sich führen oder nicht. Allerdings: je dichter sich ein Journalist bei den kämpfenden Verbänden aufhält, desto größer ist die Gefahr, von Waffen getroffen zu werden, für die kämpfende Verbände zulässige Ziele sind.

In nicht-internationalen, also innerstaatlichen bewaffneten Konflikten, gibt es in den Genfer Abkommen und im II. Zusatzprotokoll keinerlei Schutzbestimmung für Journalisten. Aber auch für diese Konflikte gilt der allgemeine Grundsatz, daß die Zivilbevölkerung unter allen Umständen zu schützen ist und nicht zum Ziel eines Angriffs gemacht werden darf. Als Zivilpersonen stehen Journalisten in der Ausübung ihres Berufes unter diesem Schutz. Die einfache Regel, daß Journalisten Zivilpersonen sind, schlägt in jedem Falle durch.

Von diesem einfachen Grundgedanken darf man sich auch nicht dadurch ablenken oder in die Irre führen lassen, daß die Haager Landkriegsordnung, das Genfer Abkommen von 1929 und die III. Konvention von 1949 akkreditierte Kriegsberichterstatter im Gefolge der Streitkräfte im Falle der Gefangennahme durch den Feind als „Kriegsgefangener“ schützt. Wenn diese Bestimmung die gefangenen Soldaten gleichzustellen scheint, verhält es sich tatsächlich doch umgekehrt: kriegsgefangene Soldaten hören auf, Kämpfer zu sein. Ihre Wehrlosigkeit ist die Eigenschaft, die sie der Zivilbevölkerung vergleichbar macht und die Pflicht zu ihrer Schonung begründet.



# **HANS-PETER GASSER – Die Zusatzprotokolle von 1977 und das Rote Kreuz**

Genf

Das Thema dieses Beitrages ist weit gefasst. Unter dem Titel „Die Zusatzprotokolle von 1977 und das Rote Kreuz“ wollen wir nämlich zwei Fragen nachgehen, die in unterschiedlicher Weise auf das „Rote Kreuz“ Bezug nehmen:

1. Inwieweit gewinnen die verschiedenen Institutionen der Rotkreuzbewegung, insbesondere die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, durch die beiden Zusatzprotokolle von 1977 an Handlungsspielraum?
2. Inwieweit verstärken die beiden Protokolle die Stellung der Schutzzeichen (rotes Kreuz und roter Halbmond)?

Die erste Frage geht in erster Linie alle diejenigen an, die in irgendeiner Eigenschaft im Rahmen des Internationalen Roten Kreuzes tätig sind, sei es in einer nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft oder, auf internationaler Ebene, bei der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Föderation) oder beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Sie interessiert aber auch die Staaten, da sie bekanntlich sowohl in ihrem innerstaatlichen Bereich als auch auf internationaler Ebene mit dem Roten Kreuz in Berührung kommen, und zwar in Friedens- wie in Kriegszeiten.

Die Ausführungen zur zweiten Frage richten sich in erster Linie an die Staaten, welche die vorgeschriebenen Maßnahmen zum Schutz des Zeichens zu erlassen und diesen Schutz dann auch durchzusetzen haben. Sie müssen den staatlichen Apparat (Verwaltungsbehörden, Gerichte usw.) zur Verfügung halten, damit Mißbräuche verhindert und geschehene Rechtsverletzungen geahndet werden. Die Nationalen Gesellschaften sind angesprochen, weil es zu ihren Aufgaben zählt, mit ihren Regierungen zusammenzuarbeiten, um den Schutz des Emblems zu gewährleisten.<sup>1)</sup>

1) Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Artikel 3, Ziffer 2,3. Absatz.

## **1. Inwieweit gewinnen die verschiedenen Institutionen der Rotkreuzbewegung, insbesondere die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, durch die beiden Zusatzprotokolle von 1977 an Handlungsspielraum?**

### ***1.1 Übersicht***

Das geschriebene humanitäre Völkerrecht ist bekanntlich seit jeher charakterisiert durch eine klare Trennung in ein Recht für internationale bewaffnete Konflikte einerseits und in ein solches für nicht internationale bewaffnete Konflikte (Bürgerkriege) andererseits.

Das Recht für internationale (namentlich zwischenstaatliche) Konflikte ist mit seinen detaillierten Regeln sehr gut ausgebaut, während die Bestimmungen für Bürgerkriege sehr viel kürzer und allgemeiner gefaßt sind. Das gilt auch für die dem Roten Kreuz gewidmeten Aussagen. Es ist deshalb zweckmäßig, in dieser Darstellung nach Konfliktart getrennt vorzugehen und zuerst die für internationale Konflikte geltenden Neuerungen darzustellen, um anschließend das für interne Konflikte neu ausgearbeitete Recht zu beschreiben.

Dabei sind wir uns der Tatsache wohl bewußt, daß diese (durch die Staaten gewollte) Aufteilung des

humanitären Völkerrechts nach zwei Konfliktarten für den praktischen humanitären Einsatz als irrelevant erscheinen mag und es oft auch wirklich ist. Der humanitären Aktion gelingt es zum Glück nicht selten, über konzeptuelle Schwierigkeiten hinweg zuspringen und in der Praxis diejenige Hilfe zu leisten, die den Bedürfnissen entspricht.

## a) Das Rote Kreuz im Recht der internationalen bewaffneten Konflikte

Zum ersten Mal in der Geschichte sowohl des humanitären Völkerrechts als auch der Rotkreuzbewegung widmet Protokoll I dem Roten Kreuz eine besondere Vorschrift, welche die Aufgaben der verschiedenen Träger der Bewegung zusammenfassend darstellt.<sup>1)</sup>

- 1) Die nationalen Gesellschaften und das IKRK sind schon in den Abkommen von 1929 erwähnt

Dieser Artikel 81 des ersten Zusatzprotokoll verdient es, im vollen Wortlaut wiedergegeben zu werden:

### Artikel 81: Tätigkeit des Roten Kreuzes und anderer humanitärer Organisationen

1. Die am Konflikt beteiligten Parteien gewähren dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz alle ihnen zu Gebote stehenden Erleichterungen, damit es die humanitären Aufgaben wahrnehmen kann, die ihm durch die Abkommen und dieses Protokoll übertragen sind, um für den Schutz und die Unterstützung der Opfer von Konflikten zu sorgen; das Internationale Komitee vom Roten Kreuz kann auch vorbehaltlich der Zustimmung der betroffenen am Konflikt beteiligten Parteien alle anderen humanitären Tätigkeiten zugunsten dieser Opfer ausüben.
2. Die am Konflikt beteiligten Parteien gewähren ihren jeweiligen Organisationen des Roten Kreuzes (Roten Halbmonds, Roten Löwen mit Roter Sonne) die Erleichterungen, die sie benötigen, um ihre humanitäre Tätigkeit zugunsten dieser Opfer auszuüben.
3. Die Hohen Vertragsparteien und die am Konflikt beteiligten Parteien erleichtern in jeder möglichen Weise die Hilfe, die Organisationen des Roten Kreuzes (Roten Halbmonds, Roten Löwen mit Roter Sonne) und die Liga der Rotkreuzgesellschaften den Opfern von Konflikten im Einklang mit den Abkommen und diesem Protokoll und den von den Internationalen Rotkreuzkonferenzen formulierten Grundprinzipien des Roten Kreuzes zuteil werden lassen.
4. Die Hohen Vertragsparteien und die am Konflikt beteiligten Parteien räumen soweit als möglich ähnliche Erleichterungen wie die in den Absätzen 2 und 3 genannten auch den anderen in den Abkommen und diesem Protokoll bezeichneten humanitären Organisationen ein, die von den jeweiligen am Konflikt beteiligten Parteien ordnungsgemäß ermächtigt sind und ihre humanitäre Tätigkeit im Einklang mit den Abkommen und diesem Protokoll ausüben.

Der erste Absatz ist Aufgaben und Tätigkeit des IKRK gewidmet. Er ruft die Pflicht der an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien in Erinnerung, dem IKRK die Wahrnehmung seiner Aufgaben auch wirklich möglich zu machen.

Durch den zweiten Absatz verpflichten sich die Konfliktparteien, jeweils für ihre eigene Rotkreuz- oder Rother Halbmondgesellschaft die Voraussetzungen zu schaffen, damit diese ihre humanitären Aufgaben zugunsten der Opfer von Konflikten auch wirklich erfüllen können.

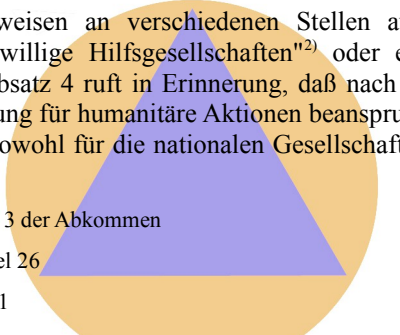
Diese Unterstützungspflicht gilt natürlich nicht nur für den eigentlichen Konfliktfall, sondern jederzeit, weil sich die nationalen Gesellschaften in Friedenszeiten auf den Ernstfall vorbereiten müssen. Auch in „normalen Zeiten“ muß ihnen deshalb die Wahrnehmung ihrer Aufgaben möglich

gemacht werden. In allen Fällen geht es in unserem Zusammenhang aber ausschließlich um diejenigen Aktivitäten, die sich auf das humanitäre Völkerrecht abstützen können. Die übrigen, sehr wichtigen Aufgaben der Rotkreuzgesellschaften werden durch Artikel 81 nicht berührt.

Wie Artikel 81 ausdrücklich festhält, müssen solche Tätigkeiten „im Einklang ... mit den von den Internationalen Rotkreuzkonferenzen formulierten Grundprinzipien des Roten Kreuzes" stehen. Damit sind heute namentlich die im Jahre 1965 in Wien angenommenen und 1986 in die Präambel der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung aufgenommenen sieben Grundsätze gemeint: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität.

Nach dem dritten Absatz müssen alle Abkommensstaaten bzw. alle Konfliktparteien Hilfsaktionen, die durch andere als die eigene Rotkreuzgesellschaft oder durch die Föderation zugunsten der eigenen oder einer fremden Bevölkerung durchgeführt werden, erleichtern. Auch hier geht es ausschließlich um Hilfsaktionen im Rahmen der Genfer Abkommen, also um Hilfeleistung in Zeiten bewaffneter Konflikte. Hervorgehoben sei, daß durch diesen Artikel 81 Absatz 3 die Föderation zum ersten Mal im Genfer Recht Erwähnung findet.

Der vierte Absatz spricht von den „anderen humanitären Organisationen", die im Rahmen eines internationalen Konfliktes Hilfe erbringen. Ihnen sollen „soweit möglich" ähnliche Erleichterungen eingeräumt werden, wie sie den Institutionen des Roten Kreuzes zustehen. Die Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle verweisen an verschiedenen Stellen auf „unparteiische humanitäre Organisationen",<sup>1)</sup> „andere freiwillige Hilfsgesellschaften"<sup>2)</sup> oder eben auf „andere humanitäre Organisationen".<sup>3)</sup> Artikel 81 Absatz 4 ruft in Erinnerung, daß nach humanitärem Völkerrecht das Rote Kreuz keine Monopolstellung für humanitäre Aktionen beanspruchen kann, weder in Friedens- noch in Kriegszeiten. Das gilt sowohl für die nationalen Gesellschaften als auch für IKRK und die Föderation.

- 
- 1) gemeinsamer Artikel 3 der Abkommen
  - 2) 1. Abkommen, Artikel 26
  - 3) Protokoll I, Artikel 81

Eine Besonderheit im Wortlaut der Absätze 2 und 3 verdient Erwähnung: In beiden Texten ist von „Organisationen des Roten Kreuzes usw." die Rede (und nicht von „nationalen Gesellschaften" oder „Rotkreuzgesellschaften"). Das ist weder redaktionelles Versehen noch dem Zufall zuzuschreiben. In der Tat soll auch eine Organisation in den Genuss des Rotkreuzschutzes gelangen können, die zwar Rotkreuzaufgaben erfüllt, aber aus irgendeinem Grund nicht als nationale Gesellschaft anerkannt ist. Immer aber müssen solche Organisationen im Rahmen der humanitärrechtlichen Abkommen und im Einklang mit den Grundsätzen des Roten Kreuzes handeln.

Die Neuerungen im ersten Zusatzprotokoll, welche das Rote Kreuz ganz besonders angehen, erschöpfen sich nun aber nicht im Artikel 81. Eine ganze Reihe von Einzelbestimmungen verstärken nämlich die Grundlagen, auf welche sich die verschiedenen Institutionen des Roten Kreuzes bei ihrer Tätigkeit zugunsten von Opfern bewaffneter Konflikte abstützen können. Sie sind nachstehend im einzelnen darzustellen.

### **b) Rotes Kreuz und Bürgerkrieg**

Nicht-internationale bewaffnete Konflikte sind auch im humanitären Völkerrecht einer besonderen Regelung unterworfen, die wesentlich weniger stark ausgebaut ist als das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte. Seine wenigen, das Grundsätzliche betreffenden Regeln sind aber geeignet, den Schutz des Individuums im Bürgerkrieg zu sichern.



Die Grundlagen für die humanitäre Tätigkeit des Roten Kreuzes sind in dem den vier Abkommen von 1949 gemeinsamen Artikel 3 und jetzt neu im zweiten Zusatzprotokoll von 1977 zu suchen. Der zu Recht berühmte und viel zitierte Artikel 3 der Genfer Abkommen spricht in seinem Absatz 2 aber nur vom IKRK, das es ermächtigt, „den am Konflikt beteiligten Parteien (seine) Dienste an(zu)bieten“. Von den nationalen Gesellschaften spricht Artikel 3 nicht. Protokoll II enthält jetzt neu eine Bestimmung, die der humanitären Tätigkeit des Roten Kreuzes ganz allgemein gewidmet ist:

### **Artikel 18: Hilfsgesellschaften und Hilfsaktionen**

1. *Die im Hoheitsgebiet der Hohen Vertragspartei gelegenen Hilfsgesellschaften, wie die Organisationen des Roten Kreuzes (Roten Halbmonds, Roten Löwen mit Roter Sonne) können ihre Dienste anbieten, um ihre herkömmlichen Aufgaben gegenüber den Opfern des bewaffneten Konflikts zu erfüllen. Die Zivilbevölkerung kann auch von sich aus ihre Bereitschaft erklären, Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige zu bergen und zu pflegen.*
2. *... Der eben erwähnte gemeinsame Artikel 3 der Genfer Abkommen bleibt daneben unverändert bestehen. Das ist namentlich wichtig, wenn es die rechtliche Grundlage der Aktivität des IKRK zu begründen gilt.*

6

### **c) Erste Beurteilung**

Die Rotkreuzbewegung hat allen Grund, sich über die Aufnahme in die Zusatzprotokolle von zwei besonderen Bestimmungen über die humanitäre Aktion des Roten Kreuzes zu freuen. Artikel 81 von Protokoll I und Artikel 18 Absatz 1 von Protokoll II dürfen nämlich interpretiert werden

- als nützliche zusammenfassende Darstellung der Aufgaben des Roten Kreuzes,
- als Inpflichtnahme des Roten Kreuzes für die humanitäre Aktion zugunsten von Kriegsopfern, und gleichzeitig
- als Vertrauenserklärung der Gemeinschaft der Staaten an das Rote Kreuz ganz allgemein.

Die Bedeutung dieser beiden Bestimmungen liegt nicht so sehr im rechtlichen Bereich, da beide Bestimmungen je für sich genommen weder genau bestimmte Berechtigungen noch konkrete Verpflichtungen enthalten. Sie sind vielmehr zu verstehen als Programmartikel, als Willenserklärungen politischen Charakters. Die Staaten erinnern an die humanitäre Tätigkeit der Bewegung Henry Dunants und streichen die besondere Stellung, welche die Institutionen des Roten Kreuzes im internationalen System einnehmen, gebührend heraus.

Die beiden Vorschriften über die Hilfstätigkeit des Roten Kreuzes im Krieg sind sodann geeignet, die Vertreter staatlicher Behörden, die mit der praktischen Umsetzung des humanitären Völkerrechts in innerstaatliche Vorschriften und Maßnahmen befaßt sind, dauernd an die besonderen Aufgaben namentlich der nationalen Gesellschaften und des IKRK zu erinnern. Die verschiedenen Ministerien und nicht zuletzt die Streitkräfte können dann plötzlich feststellen, daß auch das Rote Kreuz einen Beitrag zur Linderung der Kriegsnot zu leisten hat. Die Zusammenarbeit zwischen den Rotkreuzorganisationen und den staatlichen Behörden dürfte so erleichtert werden, in Friedenszeiten wie im Ernstfall.

In diesem Sinne stärken die Neuerungen von 1977 die Handlungsmöglichkeiten des Roten Kreuzes in allgemeiner Weise und sie verleihen seinen verschiedenen Institutionen zusätzliche Legitimität.

In den folgenden Abschnitten soll nun näher dargestellt werden, wie die einzelnen Bestimmungen der beiden Zusatzprotokolle die Stellung der nationalen Gesellschaften, der Föderation und des

IKRK stärken.

## **1.2 Nationale Gesellschaften des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes**

Die Aufgaben, welche nationale Gesellschaften zugunsten von Opfern bewaffneter Konflikte erbringen sollen, sind in den vier Genfer Abkommen von 1949 und neu in den Zusatzprotokollen von 1977 verankert. Sie sind auch, wenigstens andeutungsweise, in Artikel 3 der Statuten der Rotkreuzbewegung von 1986 erwähnt. Im folgenden wollen wir diese Aufgaben kurz darstellen und uns dabei fragen, inwieweit die Zusatzprotokolle deren Wahrnehmung erleichtert und damit die Stellung der nationalen Gesellschaften verstärkt haben.<sup>1)</sup>

### **a) Tätigkeit zugunsten von Verwundeten und Kranken im Krieg**

Die Rotkreuzgesellschaften sind gehalten, den Sanitätsdienst der Streitkräfte zu unterstützen, namentlich indem sie Sanitäts- und anderes Personal zur Verfügung stellen, für die Pflege von Verwundeten und Kranken, dann aber auch für Transportaufgaben, Verwaltungstätigkeit usw.<sup>2)</sup> Für Hilfeleistungen zur See können sie Küstenrettungsboote und Lazarettsschiffe einsetzen.<sup>3)</sup> Das Rotkreuzpersonal und die Rotkreuzeinrichtungen stehen dann unter dem Schutze des Genfer Rechts. Unter den im ersten Genfer Abkommen niedergelegten Voraussetzungen darf das Schutzzeichen des Roten Kreuzes oder des Roten Halbmondes verwendet werden.<sup>4)</sup> Dies gilt ausdrücklich für internationale bewaffnete Konflikte.

- 1) Zu den Aufgaben der Rotkreuz-Gesellschaften in Kriegszeiten siehe allgemein den Guide a l'intention des Societes nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur leurs activitesees en cas de conflit, hgg. durch das IKRK, Genf 1990 (auch in englischer und spanischer Sprache erhältlich)
- 2) I. Abkommen, Artikel 26. in Verbindung mit Artikel 24
- 3) II. Abkommen, Artikel 24
- 4) I. Abkommen, Artikel 38 ff.

Protokoll I hat zwei Neuerungen eingeführt, die für die Rotkreuzgesellschaften wichtig sind:

- Einführung einer identischen völkerrechtlichen Regelung von Rechten und Pflichten des militärischen und des zivilen Sanitätspersonals.<sup>5)</sup> Was den humanitärrechtlichen Schutz anbetrifft, so unterscheidet Protokoll I nicht mehr zwischen Sanitätspersonal der Streitkräfte und zivilem Sanitätspersonal.
- 5) Protokoll I, Artikel 8c) und 15. Die nationalen Gesellschaften sind ausdrücklich erwähnt in Artikel 8c) ii)

Die Aufhebung der Trennwände zwischen militärischem und zivilem Sanitätsdienst vereinfacht auch die Situation für die nationalen Gesellschaften, da die dem Roten Kreuz angehörenden Personen nun in gleicher Weise dieses Schutzes teilhaftig werden, ob sie nun bei einer militärischen oder zivilen Stelle im Einsatz stehen.

- Aufnahme einer allgemeinen Vorschrift über den Schutz des Pflegepersonals in das Recht der nicht internationalen bewaffneten Konflikte.<sup>1)</sup> Artikel 3 der Genfer Abkommen sagt nichts aus über die Stellung derjenigen, welche den Verwundeten und Kranken im Bürgerkrieg Hilfe bringen sollen. Obwohl kein Zweifel darüber bestehen kann, daß Artikel 3 die Konfliktparteien implizite verpflichtet, das Sanitätspersonal zu schonen und zu schützen, ist die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung ins Recht der nicht

internationalen bewaffneten Konflikte sehr zu begrüßen. Das durch die Rotkreuzgesellschaften eingesetzte Personal ist dabei in gleicher Weise zu schonen und zu schützen wie Angehörige staatlicher Institutionen. Das geht sowohl aus der Geschichte des Artikels wie auch aus der Systematik der Vorschrift zweifelsfrei hervor.<sup>2)</sup>

- 1) Protokoll II, Artikel 9
- 2) siehe den Kommentar des IKRK zu Artikel 9 von Protokoll II, no. 4665-4669

Die beiden Protokolle haben somit den Anspruch des im Sanitätsdienst eingesetzten Rotkreuzpersonals auf Schonung und Schutz in willkommener Weise geklärt und verstärkt.

### b) Spontane Hilfe für die Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen

Zu den ureigensten Aufgaben des Roten Kreuzes zählt die spontane Hilfe für verwundete und kranke Soldaten, Opfer von militärischen Operationen. Hat nicht Henry Dunant das Rote Kreuz zu diesem Zweck ins Leben gerufen? Spontane Hilfeleistung hat übrigens auch unter den Bedingungen des modernen Krieges nichts von ihrer Bedeutung verloren.

Seit der Konvention von 1864 stellt das Genfer Recht die Hilfe für verwundete oder kranke Militärpersonen durch Angehörige der örtlichen Bevölkerung unter Schutz. Hilfsgesellschaften, worunter auch die Rotkreuzgesellschaften fallen, haben an diesem Schutz ebenfalls teil. Damit ist gemeint, daß niemand behelligt oder bestraft werden darf, weil er Verwundeten und Kranken von Freund oder Feind Hilfe leistet. Sodann darf solche Hilfstätigkeit nicht untersagt werden, außer aus Sicherheitserwägungen.<sup>3)</sup> Soweit das überkommene Recht.

Wie bereits festgehalten, schafft Protokoll I die unterschiedliche rechtliche Behandlung von militärischen und zivilen Sanitätseinrichtungen ab. Auch bei Verwundeten und Kranken wird nach neuem Recht nicht mehr gefragt, ob sie den Streitkräften angehören oder als Zivilpersonen zu gelten haben. Damit ist nun insbesondere klargelegt, daß spontane Hilfe auch zugunsten der Zivilbevölkerung oder einzelner Zivilpersonen erbracht werden kann. Der neue Artikel 17 von Protokoll I ist ganz der Rolle der Zivilbevölkerung und der Hilfsgesellschaften gewidmet, wobei die Rotkreuzgesellschaften ausdrücklich genannt werden. Namentlich heißt es: „Niemand darf wegen solcher humanitärer Handlungen behelligt, verfolgt, verurteilt oder bestraft werden.“<sup>4)</sup> Solche Hilfe kann überall da erfolgen, wo sie benötigt wird, d. h. wo militärische Operationen Not und Zerstörung gebracht haben. Das muß nicht unbedingt auf dem eigentlichen Schlachtfeld sein; auch im Hinterland ist Hilfe nötig.

- 3) siehe I. Abkommen, Artikel 18 – Pictet spricht in seinem Kommentar von der Hilfeleistung als absoluter Pflicht, von der niemand entoben werden kann. Kommentar zum I. Abkommen, Artikel 18, S. 209
- 4) Protokoll I, Artikel 17, Absatz 1, 3. Satz

Der gleiche Artikel 17 von Protokoll I ermächtigt sodann die Konfliktparteien, die Zivilbevölkerung und Hilfsgesellschaften, darunter die Rotkreuzgesellschaften, gezielt zur Hilfeleistung für die Opfer des Krieges einzusetzen.<sup>1)</sup> Es kann dabei um Bergung und Pflege von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen gehen oder um die Suche nach Toten (wobei, wie es in Artikel 17, Absatz 2, ausdrücklich heißt, der Ort zu melden ist, wo Tote gefunden worden sind). Die derart eingesetzten Personen haben Anspruch auf Schutz und Schonung, und es sind ihnen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erleichterungen zu gewähren. Das soll auch dann gelten, wenn die Kontrolle über das Gebiet anschließend in die Hand der anderen Konfliktpartei fallen sollte: Der neue Machthaber muß die geleistete Hilfe respektieren, und er muß den Helfern ebenfalls Schutz gewähren und Erleichterungen einräumen, solange dies erforderlich ist.<sup>2)</sup> Damit wird die spontane

Hilfe für die Opfer des Krieges wirklich umfassend geschützt. Die Rotkreuzgesellschaften haben an diesem Schutz Anteil.

- 1) Artikel 17, Absatz 2, 1. Satz
- 2) Artikel 17, Absatz 2, 2. Satz

Die Not ist oft am größten in Bürgerkriegen. Der den vier Abkommen gemeinsame Artikel 3 bestimmt lediglich in sehr allgemeiner Weise: "Die Verwundeten und Kranken werden geborgen und gepflegt."<sup>3)</sup> Daraus folgt aber zwingend, daß sich Personen für diese Aufgabe einsetzen dürfen. Wer solche Hilfe leistet, hat Anspruch auf Schutz und Schonung. Wäre dem nicht so, dann könnte das durch Artikel 3 gesetzte Ziel der Bergung der Verwundeten und Kranken und deren Pflege gar nicht erreicht werden. Und doch ist es sehr zu begrüßen, daß es nun in Protokoll II ausdrücklich heißt: "Die Zivilbevölkerung kann auch von sich aus ihre Bereitschaft erklären, Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige zu bergen und zu pflegen."<sup>4)</sup> Dem Einsatz von Zivilpersonen für Hilfeleistung für Opfer des Bürgerkrieges steht also nichts mehr entgegen. Auf dieses Recht können natürlich auch freiwillige Helfer aus den Reihen einer Rotkreuzgesellschaft pochen.

- 3) Abkommen, Artikel 3, Absatz I, Ziffer 2
- 4) Protokoll II, Artikel 18, Absatz I, 2. Satz

Im Unterschied zur rechtlichen Situation bei internationalen Konflikten sind im Bürgerkrieg die Konfliktparteien aber nicht von Rechts wegen gehalten, humanitäre Hilfseinsätze durch Hilfsgesellschaften – darunter die Rotkreuzgesellschaften – zu gestatten. Solche Gesellschaften können nämlich lediglich ihre Dienste anbieten, "um ihre herkömmlichen Aufgaben gegenüber den Opfern des bewaffneten Konflikts zu erfüllen".<sup>5)</sup> Eine Verpflichtung zur Annahme des Angebotes besteht nicht. Der Hilfsgesellschaft darf aber unter keinen Umständen aus ihrem "offre de service" ein Nachteil erwachsen. Mit dieser immer noch restriktiven Ordnung geht das neue Recht nur wenig über die alte Regelung hinaus.

- 5) Artikel 18, Absatz I, 1. Satz

### c) Rotkreuzgesellschaften und Hilfsaktionen

Neben der spontanen Hilfe für Opfer des Krieges durch die Zivilbevölkerung Hilfsgesellschaften gibt es die geplanten Einsätze, die eigentlichen Hilfsaktionen nehmen in der Regel einen größeren Umfang an und setzen den Initianten einen bestimmten Organisationsgrad voraus. Die Vorschriften solche Einsätze interessieren naturgemäß die Rotkreuzgesellschaften ganz besonders.

Auf dem Gebiet der Hilfe für Kriegsgefangene bringt das Recht von 1977 nichts Neues. Gestützt auf den bestehenden Artikel 125 des III. Genfer Abkommens sollen einer nationalen Gesellschaft bekanntlich alle notwendigen Erleichterungen gewährt werden, damit sie an die in ihrem Lande internierten (gegnerischen) Kriegsgefangenen Hilfsgüter verteilen kann. Diese Bestimmung genügt den Anforderungen der Praxis. Die Hilfe an die Mitglieder der eigenen Streitkräfte in fremder Kriegsgefangenschaft geht sodann regelmäßig über das IKRK. Auch sie wird durch das neue Recht nicht berührt.

In gleicher Weise können Rotkreuzgesellschaften im Krieg der Zivilbevölkerung oder einzelnen Zivilpersonen Hilfe leisten. Wir unterscheiden verschiedene Zielgruppen:

- Hilfe zugunsten der eigenen Bevölkerung, die der Hoheit der Regierung des eigenen Landes untersteht. Sie fällt unter Landesrecht, und das humanitäre Völkerrecht hat hierzu kaum etwas zu sagen. Erwähnenswert ist hingegen der neue Artikel 73 von Protokoll I, der Flüchtlingen und Staatenlosen gewidmet ist. Danach stehen Personen, die bei Ausbruch der Feindseligkeiten einen Flüchtlingsstatus hatten, unter dem Schutze des humanitären

Völkerrechts wie Angehörige des Aufenthaltsstaates. Die nationalen Gesellschaften sind ganz allgemein aufgerufen, sich für eine menschliche Behandlung der Flüchtlinge und Asylbewerber im Aufnahmeland einzusetzen.<sup>1)</sup>

- Hilfe zugunsten eigener Staatsangehöriger unter Kontrolle des Gegners (namentlich unter fremder Besetzung): Solche Hilfsaktionen zählen zu den Aufgaben des IKRK, welches die Hilfe der Rotkreuzgesellschaft koordiniert und weiterleitet.
- Hilfe für Angehörige des Feindstaates im eigenen Lande (z. B. Zivilinternierte) und zugunsten der Bevölkerung besetzten Feindesland: Die Rotkreuzgesellschaften sind schon nach altem Recht befugt, wo nötig Hilfe zu leisten.<sup>2)</sup> Protokoll I ändert daran nichts.

6

In besonderer Weise sei daran erinnert, daß die Rotkreuzgesellschaft aus einem besetzten Gebiet (oder Teile einer solchen Gesellschaft) ihre humanitäre Tätigkeit auch unter fremder Herrschaft weiterführen darf.<sup>3)</sup> Die Besetzungsmacht darf sie namentlich nicht auflösen. Diese Bestandesgarantie zugunsten der nationalen Gesellschaften ist ein zentraler Eckstein im Gebäude des Rotkreuzrechts.

Dieser kurze Überblick hat gezeigt, daß die humanitäre Tätigkeit der nationalen Gesellschaften zugunsten der Zivilbevölkerung im IV. Abkommen von 1949 eine ausreichende Grundlage findet. Es bestand deshalb kein Anlass, neue Bestimmungen auszuarbeiten. Immerhin sei nochmals kurz auf den im vorangehenden Abschnitt bereits angesprochenen Artikel 17 von Protokoll I Bezug genommen. Danach können die am Konflikt beteiligten Parteien „Hilfsgesellschaften auffordern, die Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen zu bergen und zu pflegen sowie nach Toten zu suchen und den Ort zu melden, an dem sie gefunden wurden; sie gewähren denjenigen, die diesem Aufruf Folge leisten, sowohl Schutz als auch die erforderlichen Erleichterungen“.<sup>4)</sup> Das bedeutet, daß Rotkreuzgesellschaften zu Einsätzen befohlen werden können. Eine derartige Folgepflicht ist insoweit unbedenklich, als nur Einsätze in Frage kommen, die mit den Grundsätzen des Roten Kreuzes im Einklang stehen, wie Artikel 81 ausdrücklich festhält.

- 1) Resolution XXI der 24. und Resolution der XVII der 25. Internationalen Rotkreuzkonferenzen (1981 bzw. 1986)
- 2) IV. Abkommen, Artikel 30 und 142
- 3) Artikel 63
- 4) Protokoll I, Artikel 17, Absatz 2.1. Satz

Was den Handlungsspielraum der nationalen Gesellschaften in Bürgerkriegen betrifft, so sei auf das im vorangehenden Abschnitt b) Gesagte verwiesen und daran erinnert, daß Artikel 18 Absatz 1 des zweiten Zusatzprotokolls eine Grundlage für Hilfsaktionen durch Rotkreuzgesellschaften geschaffen hat. Danach können Organisationen des Roten Kreuzes „ihre Dienste anbieten, um ihre herkömmlichen Aufgaben gegenüber den Opfern des bewaffneten Konflikts zu erfüllen“. Der unscharfe Begriff „Organisationen“ öffnet den Weg für humanitäre Tätigkeit durch Organisationen, die auf der Seite der Rebellen stehen. Im Unterschied zum Recht der internationalen Konflikte sind in Bürgerkriegen die Konfliktparteien aber nicht verpflichtet, das Angebot von humanitärer Hilfe anzunehmen und den Rotkreuzgesellschaften freie Bahn zu geben. Die Verweigerung humanitärer Tätigkeit zugunsten von Kriegsopfern dürfte aber auch – oder gerade – in Bürgerkriegen nicht zu verantworten sein.

### **d) Hilfsaktionen durch Rotkreuzgesellschaften aus neutralen Ländern**

Die Rotkreuzgeschichte kennt viele Beispiele von Hilfsaktionen, welche Rotkreuzgesellschaften aus

neutralen oder anderen nicht am Konflikt beteiligten Ländern zugunsten von Opfern eines Krieges durchgeführt haben.

Leidet in einem internationalen Konflikt die Zivilbevölkerung einer Konfliktpartei wegen der kriegerischen Ereignisse Not, dann soll ihr geholfen werden. Die Voraussetzungen, unter denen eine Konfliktpartei gehalten ist, Hilfsaktionen zugunsten der unter ihrer Kontrolle stehenden Zivilbevölkerung zuzulassen, sind durch das vierte Genfer Abkommen festgelegt.<sup>1)</sup> Protokoll I hat mit seinen Artikeln 68 bis 71 die rechtlichen Grundlagen für die internationale Hilfe im Krieg verstärkt.

Es ist an dieser Stelle nicht nötig, das doch recht komplexe internationale Recht über Hilfeleistungen in bewaffneten Konflikten im einzelnen darzustellen.<sup>2)</sup> Nur andeutungsweise sei festgehalten, daß nach Protokoll I humanitäre Hilfsaktionen durchzuführen sind, wenn die betroffene Zivilbevölkerung nicht ausreichend mit den für das Überleben wesentlichen Gütern, namentlich mit Lebensmitteln und Medikamenten, versorgt ist<sup>3)</sup> Der betroffene Staat muß zur Durchführung von Hilfsaktionen seine Zustimmung geben. Alle beteiligten Staaten sind gehalten, „den schnellen und ungehinderten Durchlass von Hilfssendungen, -ausrüstungen und -personal“ zu genehmigen und zu erleichtern, „auch wenn die Hilfe für die Zivilbevölkerung der gegnerischen Partei bestimmt ist“.<sup>4)</sup> Sodann müssen sie den Schutz der Hilfsaktionen gewährleisten und die schnelle Verteilung der Güter möglich machen.<sup>5)</sup>

1) namentlich IV. Abkommen, Artikel 23 und, für besetzte Gebiete, Artikel 59-61

2) vgl. namentlich die Kommentare zu Artikel 23 des IV. Abkommens und zu Artikel 70 von Protokoll I; auch Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance*. Dordrecht etc. 1985

3) Protokoll I, Artikel 70, Absatz 1, in Verbindung mit Artikel 69, Absatz 1

4) Protokoll I, Artikel 70, Absatz 2

5) Artikel 70, Absatz 4

Artikel 71 schließlich betrifft Neuland, indem er die Stellung des an internationalen Hilfsaktionen beteiligten Personals ordnet. Namentlich wird nun ausdrücklich festgehalten, daß solches Personal geschont und geschützt werden muß.

Was bringen diese Neuerungen für die nationalen Gesellschaften? Protokoll I hat Stellung und Möglichkeiten der Rotkreuzgesellschaften im Bereich der Hilfeleistung für Kriegsoffer bei internationalen bewaffneten Konflikten nicht wesentlich verändert. Insofern das neue Recht aber den Kreis der Hilfsberechtigten erweitert und damit eine verstärkte „Nachfrage nach Hilfe“ erlaubt, müssen die Rotkreuzgesellschaften mit noch größerer Beanspruchung rechnen: Es gibt noch mehr zu tun. Dasselbe gilt für die Hilfsorganisationen, die nicht der Rotkreuzbewegung angehören.

Im Kriegsfall erbringt eine Rotkreuzgesellschaft ihre Hilfe in der Regel im Rahmen einer durch das IKRK koordinierten oder geleiteten Aktion. Das durch eine nationale Gesellschaft gestellte Personal hat am Schutz teil, welchen die Konfliktparteien den Delegierten des IKRK zu gewähren haben. In gleicher Weise sind ihre Transportmittel usw. und namentlich auch die Hilfsgüter durch die Konfliktparteien zu schonen und zu schützen. Da dies schon nach altem Recht gilt, sind die eben beschriebenen neuen Schutzvorschriften für das Rote Kreuz weniger wichtig. Einen Fortschritt bringen sie den übrigen Hilfsorganisationen. Ihr Personal steht nun während eines Hilfseinsatzes zugunsten von Kriegsoffern ebenfalls unter internationalem Schutz.

Das den Hilfsaktionen in nicht internationalen bewaffneten Konflikten gewidmete Recht ist nur wenig stark ausgebaut. Artikel 3 der Abkommen sagt hierüber gar nichts aus, während Protokoll II nun doch eine Verpflichtung aufstellt zur Hilfeleistung für die Zivilbevölkerung, welche „übermäßige Entbehrungen infolge eines Mangels an notwendigen Versorgungsgütern wie Lebensmitteln und Sanitätsmaterial“ erleidet. Immer aber ist die Zustimmung des betroffenen



Staates notwendig.<sup>1)</sup>

Diese Bestimmung wirft schwierige Interpretationsprobleme auf, denen hier nicht nachgegangen wird.<sup>2)</sup> Halten wir fest, daß mit Artikel 18 der zentrale Grundsatz ins humanitäre Völkerrecht über nicht internationale Konflikte Eingang gefunden hat, wonach auch in Bürgerkriegen Hilfe für die notleidende Zivilbevölkerung erbracht werden muß.

Nationale Gesellschaften aus Drittstaaten können an solchen Hilfsaktionen teilhaben, sofern sie im Einklang mit den Grundsätzen des Roten Kreuzes angelegt sind. Artikel 18 verlangt übrigens ausdrücklich, daß Hilfsaktionen rein humanitär, unparteiisch und ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen sind. Das Schutzzeichen des roten Kreuzes oder des roten Halbmonds soll dabei der Aktion den Schutz durch das humanitäre Recht sichern.

### e) Suchdienst und Familienzusammenführung

Jeder Krieg trennt Familienbände und schafft Vermisste. Die Genfer Abkommen sorgen auf verschiedenen Wegen dafür, daß auch unter den dramatischen Umständen eines Krieges Informationen über Personen gesucht, verarbeitet und an die interessierten Angehörigen und Institutionen weitergeleitet werden.

Unter Hinweis auf das Recht der Familien, das Schicksal ihrer Angehörigen zu erfahren<sup>3)</sup> verdeutlicht Protokoll I die Pflicht aller Konfliktparteien, nach dem Verbleib von vermissten Personen zu forschen. Die Rotkreuzgesellschaften werden dabei ausdrücklich als Kanäle genannt, durch welche Suchanträge und Auskünfte vermittelt und an den Zentralen Suchdienst des IKRK weitergeleitet bzw. rückübernommen werden können.<sup>4)</sup> Daraus ergibt sich, daß die nationalen Gesellschaften für diese humanitäre Dienstleistung vorbereitet und eingerichtet sein müssen. In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, daß eine Rotkreuzgesellschaft durchaus auch mit der Schaffung und Führung des durch die Genfer Abkommen verlangten Amtlichen Auskunftsbüros betraut werden kann.<sup>5)</sup>

- 1) Protokoll II, Artikel 18, Absatz 2
- 2) vgl. die Kommentare zu Artikel 18
- 3) Protokoll I, Artikel 32
- 4) Artikel 33, Absatz 3
- 5) Marco Sassoli, *Le Bureau national de renseignements en faveur des victimes des conflits armes. Revue internationale de la Croix-Rouge* (1987) 6-24 (also in English)

Protokoll I verpflichtet sodann die betroffenen Staaten, die Zusammenführung von Familien, die durch die Kriegsereignisse getrennt worden sind, zu erleichtern.<sup>1)</sup> Ausdrücklich wird festgehalten, daß „die Tätigkeit humanitärer Organisationen, die sich dieser Aufgabe widmen“ zu fördern sei. Ohne Zögern denkt man sogleich an die nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes oder Roten Halbmondes.

### f) Rotes Kreuz und Zivilschutz

Zum ersten Mal in der Geschichte des humanitären Völkerrechts erwähnt Protokoll I den Zivilschutz.<sup>2)</sup> Zivilschutz bedeutet hier die Erfüllung von gewissen „humanitären Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Gefahren und zur Überwindung der unmittelbaren Auswirkungen von Feindseligkeiten oder Katastrophen sowie zur Schaffung der für ihr Überleben notwendigen Voraussetzungen“.<sup>3)</sup> Gemeint sind beispielsweise: Warndienst, Bergung, medizinische Versorgung einschließlich Erste Hilfe, Brandbekämpfung, Bereitstellung von Notunterkünften usw.

Obwohl Protokoll I die nationalen Gesellschaften in diesem Zusammenhang nicht erwähnt, ist es durchaus denkbar, daß die staatlichen Behörden die Rotkreuzgesellschaft mit den im Rahmen des Zivilschutzes wahrzunehmenden Aufgaben sanitätsdienstlicher Natur betraut.<sup>4)</sup> Damit eröffnet sich den nationalen Gesellschaften ein weites Feld für die Tätigkeit zugunsten von Opfern kriegerischer Ereignisse.

### **g) Rotes Kreuz und Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts**

Die Staaten sind für die Durchführung und Einhaltung der ratifizierten völkerrechtlichen Abkommen verantwortlich. Protokoll I hat gewisse Maßnahmen und Verfahren eingeführt, welche die Einhaltung der humanitären Vorschriften im Krieg erleichtern sollen. Für die nationalen Gesellschaften ist dabei der neue Artikel 6 mit dem Titel Fachpersonal von besonderer Bedeutung. Danach sollen die Vertragsstaaten bereits in Friedenszeiten „Fachpersonal ausbilden, um die Anwendung der Abkommen und dieses Protokolls und insbesondere die Tätigkeit der Schutzmächte zu erleichtern“. Dies soll, wie es ausdrücklich heißt, mit Unterstützung der nationalen Gesellschaften geschehen<sup>5)</sup>

- 1) Protokoll I, Artikel 74; vgl. schon IV.Abkommen, Artikel 26
- 2) Protokoll I, Artikel 61-67 – vgl. Zivilschutz, Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes zum IV.Genfer Abkommen und zu den Zusatzprotokollen, 1981
- 3) Artikel 61a)
- 4) Dies scheint in den Niederlanden der Fall zu sein – vgl. Frits Karlshoven, Les Protocoles de 1977 et la Croix-Rouge neerlandaise. Revue internationale de la Croix-Rouge, mai-juin 1987, S. 320
- 5) Protokoll I, Artikel 6

### **1.3 Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften**

Mit Artikel 81 Absatz 3 von Protokoll I hat die internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, der internationale Dachverband der nationalen Gesellschaften, Eingang ins geschriebene humanitäre Völkerrecht gefunden. Ohne an die Rechtsstellung der Föderation zu rühren, bestätigt die neue Vorschrift ihre wichtige Rolle als Verbindungs- und zugleich Koordinationsorgan unter den nationalen Gesellschaften.

In Kriegszeiten – und nur davon handelt dieser Beitrag – ist es Sache des IKRK, auf internationaler Ebene die Hilfsaktionen des Roten Kreuzes durchzuführen.

Der Aufgabenbereich der Föderation ist deshalb durch das humanitäre Völkerrecht nicht direkt angesprochen, und die Neuerungen der beiden Zusatzprotokolle interessieren sie nur sehr indirekt. Allerdings kann es in der Rotkreuzwirklichkeit ausnahmsweise doch vorkommen, daß die Föderation in Situationen zum Einsatz kommt, in denen das humanitäre Völkerrecht anwendbar ist. Solche Einsätze können nur gestützt auf eine Vereinbarung mit dem IKRK erfolgen.<sup>1)</sup> Sind die Voraussetzungen gegeben, dann kann sich die Föderation bei der Durchführung der Hilfsaktion auf die gleichen Rechte und Pflichten berufen wie die nationalen Gesellschaften. Das eingesetzte Personal darf dabei das Zeichen des roten Kreuzes als Schutzzeichen verwenden.<sup>2)</sup>

### **1.4 Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz**

Die Aufgaben, welche das IKRK in Zeiten bewaffneter Konflikte wahrzunehmen hat, sind in den

Genfer Abkommen von 1949 aufgezählt und finden in diesem Übereinkommen eine ausreichende Grundlage. Die wichtigsten Aufgaben sind die folgenden:

- allgemeines Initiativrecht in humanitären Belangen (Artikel 9/9/9110 der Abkommen)
- Diesem Initiativrecht dürfte eine Verpflichtung des IKRK entsprechen, in Kriegszeiten Probleme humanitärer Art anzupacken, wo immer sie auch auftreten mögen;
- Zugang zu den Kriegsgefangenen (Artikel 126 des III. Abkommens);
- Zugang zu allen in der Gewalt der Gegenseite befindlichen Zivilpersonen, namentlich in besetzten Gebieten und Zivilinternierte (Artikel 143 des IV. Abkommens);
- Hilfsaktionen zugunsten von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen (Artikel 125 des III. Abkommens und 142 des IV. Abkommens);
- humanitäre Tätigkeit in nicht internationalen bewaffneten Konflikten (gemeinsamer Artikel 3 der Abkommen).

Protokoll I fügt dieser Liste nur eine Aufgabe an, die dem IKRK Neuland eröffnet. Wir meinen die Mitwirkung bei der Suche und Ernennung, durch die am Konflikt beteiligten Staaten, einer Schutzmacht.<sup>3)</sup>

- 1) Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, Artikel 6, Absatz 4i), und Übereinkommen zwischen dem IKRK und der Föderation (vom 20. Oktober 1989), Artikel 18
- 2) I. Abkommen, Artikel 44, Absatz 3
- 3) Protokoll I, Artikel 5

Eine willkommene Bestätigung einer außerordentlich wichtigen Aufgabe des IKRK bringt sodann die neue Bestimmung im ersten Zusatzprotokoll, welche eine absolute Verpflichtung für die Konfliktparteien zur Suche nach Vermissten aufstellt. Dieser Artikel 33 sanktioniert auch die geschichtlich gewachsene Tatsache, wonach das IKRK nicht lediglich den Konfliktparteien die Schaffung der in den Abkommen vorgesehenen Zentralauskunftstellen vorzuschlagen hat, sondern eine solche auch selber führt. Unter dem Namen Zentraler Suchdienst führt das IKRK seit bald hundert Jahren eine permanente Institution, welche ihre segensreiche Tätigkeit mit Sachverstand und Kontinuität durchführt, wie es nur in einer festen Einrichtung möglich ist.

Mit seinem Artikel 81 Absatz 1 hat Protokoll I eine schöne Bestimmung über das IKRK eingeführt, die in erster Linie deklamatorischen Charakter hat. Als solche ist sie wertvoll. Neue Aufgaben oder weitere Handlungsspielräume schafft die Norm hingegen nicht.

Es fällt auf, daß Protokoll II – über nicht internationale bewaffnete Konflikte – zwar von „Hilfsaktionen rein humanitärer und unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung“<sup>(1)</sup> spricht, aber das IKRK mit keinem Wort erwähnt. Daraus ist nicht auf eine Lücke zu schließen. Denn Protokoll II ist ja, wie schon sein Titel aussagt, ein Zusatzprotokoll und muß deshalb zusammen mit dem gemeinsamen Artikel 3 der Abkommen von 1949, den es ergänzt, gelesen werden. Was bereits in diesem Artikel 3 enthalten ist, braucht durch das Zusatzprotokoll nicht wiederholt zu werden.

Deshalb hat Protokoll II am Initiativrecht des IKRK in nicht internationalen bewaffneten Konflikten nichts geändert.<sup>2)</sup>

- 1) Protokoll II, Artikel 18, Absatz 2
- 2) Kommentar des IKRK zu Artikel 18 von Protokoll II, no. 4891/2

## **2. Inwieweit verstärken die beiden Protokolle die Stellung des Schutzzeichens (rotes Kreuz und roter Halbmond)?**

Nur dann können Personen und Sachen, die nach humanitärem Völkerrecht Anspruch auf Schonung und Schutz haben, vor Kriegseinwirkungen verschont werden, wenn sie als solche erkennbar sind. Der Kenntlichmachung und Kennzeichnung von geschützten Personen und Objekten als unumgängliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Schutzes kommt deshalb im Krieg erstrangige Bedeutung zu. Die Gründerväter des Genfer Rechts erkannten dies und fügten einen Artikel 7 in die Konvention von 1864 ein, der das Schutzzeichen des roten Kreuzes schuf.

Die Abkommen von 1949 regeln den Gebrauch des Schutzzeichens in Kriegszeiten in umfassender und auch etwas komplizierter Weise.<sup>1)</sup> Es bestand kein Anlass, an diesen Vorschriften zu rütteln. Durch die beiden Zusatzprotokolle galt es vielmehr, gewisse Einzelfragen näher zu klären. Diese Neuerungen seien in aller Kürze vorgestellt:

- Unter gewissen Voraussetzungen wird durch Protokoll I zivilen Sanitätseinrichtungen und ihrem Personal der Gebrauch des Schutzzeichens gestattet. Diese Maßnahme erklärt sich ohne weiteres durch die in Protokoll I allgemein verwirklichte Gleichstellung von militärischen und zivilen Sanitätseinrichtungen.<sup>2)</sup> Sie ist zu begrüßen; ihre Durchsetzung setzt aber eine strenge Kontrolle über die Berechtigung zum Tragen des Schutzzeichens voraus.
- Die missbräuchliche Verwendung des Schutzzeichens in internationalen bewaffneten Konflikten wird durch Protokoll I nun ausdrücklich verboten.<sup>3)</sup> Folgerichtig ist die heimtückische Verwendung des Emblems als schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts zu ahnden, jedenfalls in besonders schweren Fällen.<sup>4)</sup> Im modernen Krieg genügt die visuelle Erkennung des Schutzzeichens nicht mehr überall. Neue Verfahren mußten deshalb gefunden werden, um die Identifikation namentlich von Flugzeugen auch jenseits der Reichweite des menschlichen Auges möglich zu machen. Unter dem Titel „Vorschriften über die Kennzeichnung“ stellt Anhang I zu Protokoll I solche modernen Techniken zur Verfügung.
  - 1) I. Abkommen, Kapitel VII: Das Schutzzeichen (Artikel 38-44)
  - 2) Protokoll I, Artikel 18
  - 3) Artikel 38
  - 4) Artikel 85. Absatz 3f)
- Artikel 3 der Abkommen kennt keine Vorschrift über die Verwendung des Schutzzeichens in nicht internationalen bewaffneten Konflikten. Diese Lücke ist durch Artikel 12 von Protokoll II geschlossen worden. Die missbräuchliche Verwendung des roten Kreuzes ist jetzt auch in Bürgerkriegen ausdrücklich verboten.

Dieser Überblick zeigt, daß die beiden Zusatzprotokolle die Stellung des Schutzzeichens als wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des humanitären Völkerrechts bestätigt und verstärkt haben.

## **BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITI'GENSTEIN / HORST FISCHER – Anmerkungen zur Bedeutung der Zusatzprotokolle vom 8.Juni1977 für das Rote Kreuz<sup>1)</sup>**

### **Einleitung**

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sind ständig zunehmende Bemühungen internationaler Organisationen zu beobachten, um die Lösung von Konflikten durch Verhandlungen zu bewirken.

Eine Welt ohne Kriege schien sich zu Beginn des Jahrzehntes am Horizont abzuzeichnen, da die größte aller Gefahren für die gesamte Menschheit – der Atomkrieg – an aktiver Bedrohung verlor. Die Wünsche und Mutmaßungen haben sich nicht bewahrheitet. Die gegenwärtigen Konflikte in Europa und anderen Kontinenten des Jahres 1992 deuten eher in die gegenteilige Richtung. Angesichts des großen menschlichen Leids in diesen Kriegen, welches in den allermeisten Fällen durch die eklatante Missachtung der humanitären Prinzipien und der Regeln des Humanitären Völkerrechts bewirkt oder verstärkt wird, ist die Frage nach der Bedeutung der Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 (am 12. Dezember 1977 zur Zeichnung aufgelegt) zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949<sup>2)</sup> für das Rote Kreuz von erheblicher Bedeutung. Wie sieht diese Bedeutung aus und worauf beruht sie?

- 1) Wem im folgenden der Begriff Rotes Kreuz benutzt wird, so umfaßt dies auch die Rothalbmond-Gesellschaften, wenn nicht ausdrücklich von einer bestimmten Gesellschaft die Rede ist.
- 2) Im folgenden wird die Kurzform „Zusatzprotokolle“ benutzt. I. Die Bedeutung der Zusatzprotokolle in der humanitär-völkerrechtlichen Entwicklung

Der Hinweis auf die traditionelle Funktion der Vorschriften des Humanitären Völkerrechts im Kriege und auf den neu durch die Zusatzprotokolle gewährten Schutz kann auch vor dem Hintergrund der neuen Kriege für sich alleine keine befriedigende Antwort auf die Frage nach der Bedeutung der Zusatzprotokolle für das Rote Kreuz geben. Auch die erstaunlich große Akzeptanz der Zusatzprotokolle in der Staatengemeinschaft, die durch die hohe Zahl der Vertragsparteien von inzwischen mehr als 100 Staaten dokumentiert wird, beantwortet die Frage nur teilweise.

Das Rote Kreuz mit seinen verschiedenen Komponenten auf internationaler Ebene, den vielfältigen humanitären Tätigkeiten überall in der Welt und den diplomatischen Bemühungen auf nationaler und internationaler Ebene ist zu einer so komplexen internationalen Gemeinschaft geworden, daß eine differenzierte Behandlung der Ausgangsfrage unerlässlich ist. Im vorgegebenen Rahmen eines kürzeren Beitrags sollen dabei zunächst die elementaren Neuerungen der Zusatzprotokolle in Erinnerung gerufen werden (siehe dazu I). In einem zweiten Abschnitt werden die generell geltenden Grundlagen für die Beurteilung der Zusatzprotokolle durch das Rote Kreuz genannt (siehe dazu II). Den Abschluss bildet eine Analyse der Bedeutung der Zusatzprotokolle für das Deutsche Rote Kreuz (siehe dazu III).

Würde man das Rote Kreuz als eine vom Humanitären Völkerrecht völlig losgelöste Einheit ansehen, so wäre jeder Hinweis auf die wesentlichsten Errungenschaften der Zusatzprotokolle unnötig. Akzeptiert man dagegen den engen Zusammenhang zwischen der Rotkreuz-Bewegung und den völkerrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Opfer von bewaffneten Konflikten, so wird deutlich, daß die positive oder negative Einordnung der völkerrechtlichen Elemente eines solchen Vertrages wesentlich seine Bedeutung für das Rote Kreuz mitbestimmt. Die 131 Artikel der beiden Zusatzprotokolle enthalten so viele positive Einzelaspekte, daß eine intensive Auseinandersetzung mit ihnen größeren Publikationen vorbehalten bleiben muß.<sup>1)</sup> Andererseits gibt es drei für die Entwicklung des Schutzes von Opfern bewaffneter Konflikte herausragende Aspekte der

Zusatzprotokolle, die einer ausdrücklichen Nennung auch deshalb bedürfen, weil sie die Bedeutung der Zusatzprotokolle für das Rote Kreuz entscheidend prägen.

Trotz der zahlreichen Bemühungen des Roten Kreuzes, den Schutz der Zivilbevölkerung zu verbessern,<sup>2)</sup> war es bis zum Jahre 1977, also mehr als 100 Jahre nach der Verabschiedung der Ersten Genfer Konvention von 1864, der Staatengemeinschaft nicht gelungen, einen umfassenden Katalog zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu vereinbaren. Obwohl einzelne Vorschriften des Haager Rechts, wie z. B. der Haager Landkriegsordnung, Beschränkungen von Mitteln und Methoden der Kriegführung festlegten, hatte man stets gezögert, weitergehendere Regeln zum Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen zu machen.<sup>3)</sup> Bis zum Abschluss der Zusatzprotokolle beschränkte sich der völkervertragliche Schutz der Zivilbevölkerung im wesentlichen auf den Schutz der Zivilisten in besetzten Gebieten und auf einige wenige grundsätzliche Vorschriften zum Schutz gegen direkte Angriffe im IV. Genfer Abkommen. Trotz der unterschiedslosen Kriegführung gegen die Zivilbevölkerung im Zweiten Weltkrieg und den Konflikten danach hatten die Staaten sich auf der Genfer Konferenz von 1949 nicht zu einer Kodifizierung oder Entwicklung von Vorschriften zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Auswirkungen von Kampfhandlungen durchbringen können.<sup>4)</sup>

Dieses auf vertraglicher Ebene festzustellende fatale Defizit beseitigt das I. Zusatzprotokoll mit den Vorschriften des Teils IV, in dem der allgemeine Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten geregelt ist. Zu den wesentlichsten Vorschriften zählen dabei die Verbote des Terrorangriffs, des unterschiedslos wirkenden Angriffs und der Flächenbombardements.<sup>5)</sup>

- 1) Siehe dazu H. P. Gasser, Das humanitäre Völkerrecht, in H. Haug, Menschlichkeit für alle, Bern 1991, Seite 499-600; vgl. auch G. H. Aldrich, Some reflections on the origins of the 1977 Geneva Protocols, in: C. Swinarski (Hrsg.), Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet, Genf 1984, S. 129-138
- 2) S. M. Huber, Das Rote Kreuz, und die Neuere Entwicklung des Völkerrechts, in M. Huber, Rotes Kreuz, Grundsätze und Probleme, Zürich 1941, S. 18-29; A. Durand, De Sarajevo a Hiroshima, Genf 1978.
- 3) So wurden die sog. Haager Luftkriegsregeln von 1923 nie völkervertragsrechtlich verbindlich; siehe dazu H. Spieker, Die Haager Luftkriegsregeln von 1923, Humanitäres Völkerrecht -Informationsschriften. Heft 3/4 Juli/Dezember 1990, S. 134-138 m. w. N.
- 4) Das war auch einer der Gründe, warum die vom IKRK entwickelten Neu-Dehli Regeln scheiterten.
- 5) Art. 51 Abs. 2, Art. 51 Abs. 4, Art. 51 Abs. 5 lit. a)

Das Zusatzprotokoll belässt es aber nicht bei der Kodifikation und Präzisierung von Schutzvorschriften. Neu festgelegt wurden u.a. der Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte und der von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten.

Mit diesen Vorschriften ist im Zusatzprotokoll nicht nur endlich dem Anliegen des Roten Kreuzes entsprochen worden. Es gelang ein sogar doppelter Entwicklungssprung. Dem Verbot der bis zur Verabschiedung der Zusatzprotokolle gängigen Kriegführungsmethoden gegen die Zivilbevölkerung, wie z.B. des Flächenbombardements, sind neue Elemente hinzugefügt worden, die aktuelle Gefahrensituationen für die Zivilbevölkerung abdecken. Neben diesem Teil des Zusatzprotokolls, das man nicht nur als Herzstück dieses Vertrages, sondern als entscheidenden Bestandteil des gegenwärtigen Humanitären Völkerrechts bezeichnen muß, sind die grundlegenden Garantien zur Behandlung von Einzelpersonen ein weiterer wesentlicher Fortschritt bei der Entwicklung des Schutzes der Zivilisten in bewaffneten Konflikten.

Ein dem Teil IV des Zusatzprotokolls vergleichbarer elementarer Sprung gelang mit dem Art. 90, der die Internationale Ermittlungskommission regelt.<sup>1)</sup> Erstmals wird mit dieser Kommission der



Versuch gewagt, Verletzungen des Abkommens unparteilich nachzuspüren und somit die Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts sicherzustellen. Auch wenn der Einsatz der Internationalen Ermittlungskommission von der Abgabe einer besonderen Erklärung abhängig ist, die bisher nur von wenig mehr als 20 Vertragsparteien abgegeben wurde, so spricht die Tatsache der Etablierung einer solchen Kommission für das gestärkte Bewußtsein der Staaten, das Humanitäre Völkerrecht nicht nur zu vereinbaren, sondern auch durchzusetzen. Obwohl auch in den aktuellen Konflikten in Ost-Europa kein Einsatz der Internationalen Ermittlungskommission stattgefunden hat, sind die zahlreichen Missionen von Vertretern der Vereinten Nationen, der Europäischen Gemeinschaft und der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ein deutliches Zeichen für die wichtige Rolle des „fact-finding“ im internationalen Konflikt. Dieser Weg ist entscheidend durch Art. 90 des I. Zusatzprotokolls geebnet worden.

Für die praktische Arbeit jeder nationalen Rotkreuz-Gesellschaft und des Internationalen Roten Kreuzes ist auch ein dritter Aspekt der Zusatzprotokolle von größter Wichtigkeit. Die Rolle der Hilfsgesellschaften bei der Bergung der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen sowie der Schutz der Mitglieder der Hilfsgesellschaften ist durch den Teil II des Protokolls<sup>2)</sup> über den allgemeinen Schutz erheblich verbessert worden. Dies gilt auch für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt mit den Vorschriften in Teil III des II. Zusatzprotokolls.<sup>3)</sup> Zu den die Arbeit des Roten Kreuzes verbessernden Vorschriften gehört auch der Abschnitt über die Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung. Während das IV. Genfer Abkommen einen auf bestimmte Personengruppen bzw. besetzte Gebiete beschränkten Anwendungsbereich festgelegt hatte, sind die Vorschriften der Art. 68 bis 71 eine erhebliche Verbesserung der Hilfsaktionen zugunsten der Zivilbevölkerung.<sup>4)</sup> Bei Verabschiedung des I. Zusatzprotokolls konnte nicht vorhergesehen werden, in welcher Weise dieser Abschnitt auch in Europa noch einmal aktuelle Relevanz gewinnen könnte. Angesichts der Blockaden gegen Städte im ehemaligen Jugoslawien ist dieser Abschnitt des Zusatzprotokolls einer derjenigen, der unerwarteterweise Aktualität erlangt hat. Dieses Beispiel belegt, daß mit der Aushandlung der Zusatzprotokolle weite Problembereiche abgedeckt worden sind, deren Relevanz erst durch aktuelle Ereignisse deutlich wird.

- 1) S. dazu den Beitrag von D. Fleck in diesem Band, S. 252
- 2) Art. 8 bis 34
- 3) Art. 7 bis 12
- 4) Zur Bewertung siehe C. Breining-Kaufmann, Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung, Zürich 1991

## **II. Die Zusatzprotokolle und die Rotkreuz-Bewegung**

### ***1. Ursprung und Auftrag des Roten Kreuzes***

Aus der unterschiedlichen Aufgabengestaltung der Komponenten der Bewegung resultieren graduell verschiedene Bedeutungseinschätzungen. Trotzdem lassen sich drei gemeinsame Merkmale identifizieren. Ein wesentliches gemeinsames Element aller Bemühungen der Komponenten der Bewegung und jedes einzelnen Mitgliedes dieser Komponenten ist das Grundverständnis von der Wertigkeit des Humanitären

Völkerrechts. Dieses Grundverständnis ist deshalb von so großer Bedeutung bei der Beurteilung der Zusatzprotokolle, weil es allen Aktionen der Mitglieder nationaler Gesellschaften, des IKRK und der Föderation zugrunde gelegen hat, die in den letzten Jahrzehnten in verschiedenen Funktionen und unterschiedlichen Arbeitsfeldern für die Ausarbeitung, Ratifikation und Anwendung der Zusatzprotokolle gekämpft haben. Das Grundverständnis bildet sozusagen das Beurteilungsfenster

für die Zusatzprotokolle und ihre Wertigkeit für das Rote Kreuz. Erst wenn dieses Fenster zur Betrachtung der Zusatzprotokolle geöffnet wird, erschließt sich die richtige Beurteilungsperspektive. Fünf untrennbar miteinander verbundene Elemente geben dem Grundverständnis seinen unverwechselbaren Charakter:

- der historische Auftrag des Roten Kreuzes;
- die Prinzipien der Rotkreuz-Bewegung;
- die praktische Umsetzung der Prinzipien;
- die völkerrechtlich verankerten Aufgaben des Roten Kreuzes;
- das Humanitäre Völkerrecht.

In Abwandlung eines der berühmtesten Stellen aus dem Werk Henry Dunants „Eine Erinnerung an Solferino“ müßte man den Zusammenhang dieser Elemente heute wie folgt charakterisieren: Gibt es während einer Zeit der Ruhe und des Friedens kein Mittel, um Hilfsorganisationen zu gründen, deren Ziel es sein müßte, die Opfer von bewaffneten Konflikten durch begeisterte, aufopfernde Freiwillige, die für ein solches Werk besonders geeignet sind, versorgen zu lassen?<sup>1)</sup> Mit dieser Frage wird deutlich, daß der Ursprung des Roten Kreuzes, das in seinen vielfältigen Bemühungen, der Humanität zu dienen, heute weitreichende Aufgabenfelder abdeckt, in der Hilfe für die Opfer von bewaffneten Konflikten liegt. Aufbauend auf der Vorbereitung im Frieden, geleitet von den Prinzipien der Humanität und Neutralität sowie den anderen Prinzipien der Bewegung, vollzieht sich die Arbeit des Roten Kreuzes in den völkerrechtlich festgelegten Bahnen. Jeder völkerrechtliche Vertrag und jede völkerrechtliche Norm, die wie die Zusatzprotokolle diese Bahnen gestalten, sind ein elementarer Bestandteil des Grundverständnisses des Roten Kreuzes. Die Beschäftigung mit humanitär-völkerrechtlichen Verträgen ist damit für das Rote Kreuz auch immer eine Beschäftigung mit seinen geistigen Wurzeln.

Das Rote Kreuz hat sich bei der Ausfüllung und Durchsetzung seiner humanitären Aufgabe dabei nicht in die Rolle desjenigen versetzen lassen, der passiv hinnimmt, welchen Spielraum die Staaten der Durchführung des humanitären Auftrags im bewaffneten Konflikt gestatten. Der historische Auftrag des Roten Kreuzes enthält aktiv gestaltende Elemente sowohl bei der praktischen Hilfe als auch bei der Bestätigung und Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts. Die geschichtliche Partnerschaft von Rotem Kreuz und Krieg, wie Walter Bargatzky sie beschrieben hat, erschöpft sich nicht allein in der praktischen Hilfe.<sup>2)</sup> Sie enthält den Auftrag zur positiven und aktiven Gestaltung des völkerrechtlichen Rahmens zur Durchsetzung der humanitären Aufgaben.

- 1) Das Originalzitat bezieht sich auf die Pflege der verwundeten Soldaten, siehe Henry Dunant, in: Erinnerung an Solferino, Jubiläumsausgabe des Schweizerischen Roten Kreuzes, Bern 1988, Seite 71; auf die Bedeutung dieses Zitats weist auch Hans Haug in seinem umfassenden Werk Über die Weltbewegung des Roten Kreuzes hin, H. Haug, Menschlichkeit für alle, Bern 1991, Seite 26
- 2) Vgl. dazu W. Bargatzky, Das Rote Kreuz im Kampf gegen den Krieg. in: DRK (Hrsg.) Schutz des Menschen - Schach dem Krieg, Schriftenreihe Nr. 43, Bonn 1969, Seite 8

Die Bedeutung der Zusatzprotokolle ergibt sich damit nicht nur in ihrem Regelungseffekt der praktischen Rotkreuz-Arbeit, sondern auch hinsichtlich der sich in ihnen widerspiegelnden Umsetzung des historischen Auftrags des Roten Kreuzes.

## **2. Die humanitäre Aufgabe des Roten Kreuzes**

Wer den Blick durch das oben beschriebene „Fenster“ wagt, sieht die Zusatzprotokolle unter dem Gesichtspunkt des historisch begründeten und von den humanitären Zielsetzungen geprägten

Rahmen. Eine nähere Betrachtung anderer als der oben in Abschnitt I genannten Elemente der Zusatzprotokolle legt zwei Bausteine offen, die die Wertigkeit der Zusatzprotokolle für das Rote Kreuz entscheidend bestimmen.

Zunächst einmal gilt es, die oben erwähnten wesentlichen neuen Schutzvorschriften der Zusatzprotokolle als Rahmenbedingung für die Arbeit des Roten Kreuzes im bewaffneten Konflikt anzusehen. Auch bei Einhaltung aller von den Zusatzprotokollen geforderten Beschränkungen der Kriegsführung gibt es Opfer, deren Versorgung sicherzustellen ist. So können zulässige Angriffe gegen militärische Objekte kollateral auf die Zivilbevölkerung einwirken und Opfer verursachen. Das Kriegsgeschehen kann die Zivilbevölkerung von der Nahrungsmittelversorgung abschneiden, oder Familien werden durch die Kriegsgeschehnisse getrennt. Bieten nun die Zusatzprotokolle für die Komponenten der Bewegung neue oder fortentwickelte Rechtsvorschriften zur praktischen Hilfe?

Tatsächlich enthält der Art. 81 des I. Zusatzprotokolls Regeln für die Aktivitäten des Roten Kreuzes und anderer humanitärer Organisationen im bewaffneten Konflikt. Die Zielrichtung der einzelnen Abschnitte ist dabei unterschiedlich. Zunächst wird die besondere Rolle des IKRK im Rahmen der Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I hervorgehoben und bekräftigt. Daneben erhalten aber auch die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften einen besonderen Anspruch ihren Staaten gegenüber. Diese sind verpflichtet, ihren jeweiligen Gesellschaften alle die Erleichterungen zu gewährleisten, die sie benötigen, um ihre humanitären Tätigkeiten durchzuführen. Während in diesem Absatz 2 Adressat der Verpflichtung der von einem bewaffneten Konflikt betroffene Staat ist, geht Absatz 3 von einer „Erleichterungsverpflichtung“ aus, die sowohl die am Konflikt beteiligten Parteien als auch die von diesem Konflikt nicht betroffenen Hohen Vertragsparteien betrifft. Diese Verpflichtungsmaß trifft somit sowohl die Kriegsparteien als auch die unbeteiligten Staaten. Sie sichert die humanitären Aktivitäten im vorgegebenen Rahmen der völkerrechtlichen Verträge und der Rotkreuz-Prinzipien für das IKRK, die nationalen Gesellschaften und die Föderation. Obwohl bereits im III. und im IV. Genfer Abkommen ausdrücklich die Rolle der nationalen Gesellschaften genannt worden waren, ist mit dem Art. 81 im I. Zusatzprotokoll ein erheblicher Fortschritt bei der Absicherung der humanitären Tätigkeit des gesamten Spektrums der Rotkreuz-Komponenten gelungen.

Die gegenwärtigen Konflikte in Ost- und Südost-Europa haben einen weiteren Aspekt des Art. 81 des I. Zusatzprotokolls besonders aktuell werden lassen. Das Beispiel Jugoslawiens zeigt, daß das Auseinanderbrechen von Staaten immer begleitet ist von der Auflösung der nationalen Rotkreuz-Gesellschaft und der Bildung neuer Gesellschaften. Die Anerkennung der jeweiligen nationalen Gesellschaften in den neu entstehenden bzw. Nachfolgestaaten ist von dem in den Staaten des Internationalen Roten Kreuzes geregelten Verfahren abhängig. Würden die oben genannten Verpflichtungen der Staaten aus Art. 81 des I. Zusatzprotokolls nur hinsichtlich bereits anerkannter nationaler Gesellschaften existieren, wäre die humanitäre Tätigkeit von im Entstehen begriffener Organisationen in den neuen Staaten und ihre Durchsetzung den eigenen „neuen“ staatlichen Autoritäten gegenüber gefährdet. Aus diesem Grunde spricht der Art. 81 Abs. 2 des Zusatzprotokolls I nicht von den „Rotkreuz-Gesellschaften“, sondern von den „Rotkreuz-Organisationen“. Damit genießen alle existierenden Rotkreuz-Einheiten, auch wenn sie noch nicht das übliche Verfahren der Anerkennung durchlaufen haben, die Rechte aus dem Art. 81 ihren jeweiligen Staaten gegenüber, falls diese Vertragsparteien des Zusatzprotokolls sind.<sup>1)</sup>

1) Siehe dazu: C. Pilloud/J. dePreux, Kommentierung zu Art. 81, in: Sandoz/Swinarski/Zimmermann, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Geneva 1981, S. 939/1940

Die Arbeit des Roten Kreuzes wird aber nicht nur in den internationalen Konflikten durch den Art. 81 erleichtert. Im II. Zusatzprotokoll wird in Art. 18 ausdrücklich festgestellt, daß die nationalen Hilfsgesellschaften wie die Organisationen des Roten Kreuzes ihre Dienste anbieten können, um

ihre herkömmlichen Aufgaben gegenüber den Opfern des bewaffneten Konfliktes zu erfüllen. Nationale Rotkreuz-Organisationen erhalten damit erstmals die Berechtigung, auch im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt ihre humanitären Aktionen völkerrechtlich abstützen zu können. So kann kein Staat, auf dessen Territorium ein nicht-internationaler Konflikt im Sinne des Zusatzprotokolls II stattfindet, die Tätigkeit von Rotkreuz-Organisationen für die Opfer des Konfliktes – auf welcher Seite auch immer – unterbinden. Wenn die Tätigkeit der Rotkreuz-Organisation im Rahmen der „herkömmlichen Aufgaben“ abläuft, ist es die völkerrechtliche Verpflichtung des Staates, das Anbieten der nationalen Rotkreuz-Gesellschaft anzuerkennen. Der Art. 18 ist damit ein entscheidendes Hilfsmittel der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften bei der Sicherung ihrer Tätigkeit, z. B. der Einforderung des Zugangs zu Opfern nicht-internationaler bewaffneter Konflikte. Andererseits wird damit völkerrechtlich die aus den Prinzipien der Rotkreuz-Bewegung folgende Verpflichtung zu humanitärem Einsatz der nationalen Gesellschaften auch im nicht-internationalen Konflikt gefestigt.

Der zweite wichtige Aspekt bezieht sich nicht auf die Arbeit des Roten Kreuzes im bewaffneten Konflikt, sondern auf diejenige in Friedenszeiten. In den Statuten des Internationalen Roten Kreuzes als auch den Satzungen vieler nationaler Gesellschaften ist die Verbreitungsaufgabe festgeschrieben. Das Rote Kreuz hat damit die Verpflichtung übernommen, das Humanitäre Völkerrecht in Friedenszeiten zu verbreiten. Die Praxis der Verbreitungsarbeit im Deutschen Roten Kreuz, aber auch in anderen Staaten, hat in den letzten Jahrzehnten bei der Erfüllung dieser freiwillig übernommenen Verpflichtung deutlich gemacht, daß in vielen Bereichen staatliche Unterstützungsarbeit notwendig ist. Die Unterstützung bezieht sich dabei nicht auf die Gewährung von finanziellen Mitteln oder Material, sondern schlichtweg auf die Möglichkeit, den Zugang zu bestimmten Personengruppen überhaupt erst zu ermöglichen. So ist es ohne staatliche Hilfe kaum möglich, Verbreitungsarbeit in den Schulen zu betreiben.

Art. 83 des I. Zusatzprotokolls bestätigt für das I. Zusatzprotokoll die bereits in den Genfer Abkommen enthaltene Verbreitungsverpflichtung der Staaten. Fraglich kann sein, inwieweit die Formulierung „soweit wie möglich“ in Art. 83 Abs. 1 des I. Zusatzprotokolls den Staaten die Möglichkeit eröffnet, ihre Verbreitungsarbeit auch angesichts finanzieller Engpässe, Mangel an Ausbildungspersonal, etc., auf nahezu Null zu reduzieren. Der Art. 83 selbst gibt in seinem letzten Halbsatz einen Hinweis darauf, daß eine solche Reduzierungsverpflichtung nicht im Einklang mit den Zielen des Art. 83 stehen kann.

Wenn der Zivilbevölkerung das I. Zusatzprotokoll „bekannt werden soll“, dann erfordert dies zumindest eine generelle Information über die wesentlichen Prinzipien der Zusatzprotokolle. Der Art. 83 gewährt damit kein unbeschränktes Recht, die Verbreitungsarbeit als einen lästigen Nebeneffekt der Zusatzprotokolle anzusehen. Ein Mindeststandard der Verbreitungsarbeit kann und darf nicht unterschritten werden.

Mit dem Ziel und Zweck des Art. 83 wäre es aber auch unvereinbar, Verbreitungsaktivitäten von nationalen Hilfsgesellschaften wie dem Roten Kreuz die erforderliche Unterstützung zu verweigern. Wenn der Staat sich nicht in der Lage sieht, den geforderten Mindeststandard zu erreichen, so kann aus dem Art. 83 des I. Zusatzprotokolls nur folgen, daß er alle Aktivitäten aktiv zu unterstützen hat, die die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung überhaupt erst ermöglichen.

### **3. Die Zusatzprotokolle und das Selbstverständnis des Roten Kreuzes**

Neben den beiden Aspekten des Grundverständnisses von der Wertigkeit des Humanitären Völkerrechts und den konkreten Vorschriften zur Arbeitserleichterung im Konflikt und im Frieden spielt ein dritter, für alle Komponenten der Bewegung gleichermaßen geltender Aspekt eine

außerordentlich wichtige Rolle. Das Selbstverständnis des Roten Kreuzes ist unter Berücksichtigung des oben genannten historischen Auftrags im wesentlichen Grade mitbestimmt von der Erfüllung der humanitären Aufgaben im bewaffneten Konflikt und dem Streben nach der Verbesserung des völkerrechtlichen Schutzes für die Opfer und seiner Durchsetzung. Angesichts der unterschiedlichen Aufgaben, die ausdrücklich in den Statuten des Internationalen Roten Kreuzes festgelegt sind, ist der „kriegsrechtliche“ Teil des Selbstverständnisses des Roten Kreuzes in den jeweiligen Komponenten unterschiedlich ausgeprägt. Das IKRK wird in seiner Zentrierung auf die Hilfe für die Opfer im bewaffneten Konflikt eindeutig mehr von diesem Aspekt bestimmt als die nationalen Gesellschaften oder die Föderation. Allerdings wäre es historisch völlig falsch und würde auch nicht der tatsächlichen Praxis der Rotkreuz-Arbeit entsprechen, wenn man bei den nationalen Gesellschaften oder der Föderation diesen Aspekt des Selbstverständnisses leugnen wollte.

Historisch gesehen sind – und dies gilt insbesondere für den europäischen Bereich – die nationalen Gesellschaften als Hilfsgesellschaften für den bewaffneten Konflikt entstanden. Aber auch heute noch ist die Tätigkeit der nationalen Gesellschaften zu einem nicht unwesentlichen Teil auf die Hilfe für den Kriegsfall zugeschnitten. Die in den Statuten festgelegte Arbeitsteilung für die Hilfe der Opfer, die insbesondere das IKRK vor Ort als die entscheidende Rotkreuz-Komponente zeigt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die nationalen Gesellschaften wesentlich an der Unterstützung, der Zurverfügungstellung von Mitteln und bei der praktischen Arbeit beteiligt sind. Die IKRK-Arbeit vor Ort ist damit zu einem Teil auch immer umgesetzte Hilfe der nationalen Gesellschaften.

Die historische und praktische Nähe der nationalen Gesellschaften zu den die humanitäre Arbeit gestaltenden völkerrechtlichen Verträgen bestimmt somit das Selbstverständnis jeder der Komponenten entscheidend. Die Zusatzprotokolle sind insoweit nicht nur eine teilweise Umsetzung des historischen Auftrags des Roten Kreuzes und die bloße Festsetzung von Arbeitserleichterungen. Sie und ihr zukünftiges Schicksal definieren das Rote Kreuz in allen seinen Komponenten jederzeit mit.

## **III. Die Bedeutung der Zusatzprotokolle für das DRK**

### **1. Entstehungsprozeß und Ratifikationsdebatte der Zusatzprotokolle**

Neben den geschilderten, allen Komponenten der Bewegung gleichermaßen betreffenden Aspekten der Bedeutung gelten für das Deutsche Rote Kreuz einige Besonderheiten. Das DRK hat die aus dem historischen Auftrag herzuleitende Verpflichtung zur Bestätigung und Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts seit dem Zweiten Weltkrieg stets aktiv wahrgenommen. Die Stellungnahmen zur Durchsetzung der vier Genfer Abkommen sowie die Unterstützung des Neu Dehli-Entwurfs des IKRK in den fünfziger und sechziger Jahren seien dabei ebenso genannt wie die zahlreichen, im DRK-Generalsekretariat entstandenen Denkmodelle zur Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts.<sup>1)</sup>

1) S. dazu die von Anton Schlögel geleiteten Beiträge abgedruckt in: DRK (Hrsg.), Geist und Gestalt des Roten Kreuzes, Eine Auswahl von Reden und Aufsätzen von Anton Schlögel, Bonn 1989

Die Position zur Ausarbeitung der Zusatzprotokolle hat der ehemalige Bundesminister Prof. Dr. Carlo Schmid während eines Festakts 1968 vor dem Hintergrund des Einsatzes von Napalm in Vietnam wie folgt charakterisiert:

*„Das Rote Kreuz kann diese Dinge heute nicht ändern. Es hat auch nicht das Recht, den Staat öffentlich zu tadeln, der sich nicht ausdrücklich verbotener Kampf- und Vernichtungsmittel bedient - aber wäre es nicht Zeit, daß das Rote Kreuz die Stimme erhebt und überall in der Welt*



## 1. Entstehungsprozeß und Ratifikationsdebatte der Zusatzprotokolle

*die öffentliche Meinung (...) in den Völkern aufruft, auf die Regierungen zu wirken, das Werk, das mit den Haager Konferenzen vor sieben Jahrzehnten begann, weiterzuentwickeln, um zu Konventionen zu kommen, die, solange es noch Kriege gibt, auch dem Grauenhaften ein Maß setzen?"<sup>2)</sup>*

Das DRK hat diesen Hinweis Carlo Schmid's ernst genommen und sich aktiv in die Vorbereitung und den Ablauf der Genfer Diplomatischen Konferenz zur Ausarbeitung der Zusatzprotokolle eingeschaltet. Der Präsidialausschuss Humanitäres Völkerrecht, der in seiner Zusammensetzung der Vertreter aus den relevanten Bundesministerien, Völkerrechtlern und Rotkreuz-Angehörigen auch heute noch eine wichtige Funktion in der Diskussion humanitär-völkerrechtlicher Fragen in der Bundesrepublik bildet, ist während der Genfer Konferenz entstanden, um Konferenzfragen zu diskutieren. Die Position des DRK ist somit bereits während des Verhandlungsprozesses den Regierungsvertretern und den verhandelnden Völkerrechtlern gegenüber deutlich gemacht worden.<sup>3)</sup> Diese „Nähe“ des DRK zu den Zusatzprotokollen hat sich in der Phase der Ratifikationsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland nach 1977 fortgesetzt und sogar noch vertieft.

Wie kaum eine andere nationale Gesellschaft hat das DRK das Parlament<sup>4)</sup> und die Regierung gedrängt, die Protokolle zu ratifizieren.<sup>5)</sup>

- 2) C. Schmid, Ergänzung des Humanitären Völkerrechts fällig, in: DRK (Hrsg.), Humanität und Neutralität, Bonn 1968, S. 15/16
- 3) Siehe dazu A. von Block-Schlesier, The efforts made by the German Red Cross in the Federal Republic of Germany to have the Additional Protocols ratified, International Review of the Red Cross, May-June 1987. No. 258, S. 269-271
- 4) Vgl. dazu die Briefe des Autors an die Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 26.5. 1983 und 14.3. 1985. abgedruckt in: Wort-Protokoll einer Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion am 23. September 1985. Arbeitskreis I der SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), Bonn 1985, Annex I
- 5) Siehe dazu auch den Bericht in der Neuen Züricher Zeitung vom 30. Juli 1986 unter dem Titel: Wie ist die Bevölkerung im Krieg zu schützen?

Argumentationshilfen, Stellungnahmen und öffentliche Aktionen haben die DRK-Mitglieder auf allen Ebenen für die Zusatzprotokolle sensibilisiert und für ihre Ratifikation durch die Bundesrepublik aktiviert.

Das DRK hat sich bei seinen Aktionen für die Ratifikation der Zusatzprotokolle auf innerstaatlicher und internationaler Ebene stets durch die Grundsätze der Rotkreuz-Bewegung legitimiert gesehen:

*„Natürlich bleibt es letztendlich der politischen Entscheidung der Staaten vorbehalten, ob und in welchem Umfang die humanitären Schutzvorschriften verbindlich werden sollen. Für ein Mitglied des Internationalen Roten Kreuzes gibt es die Alternative zwischen Passivität und Aktion allerdings nicht. Wer die Grundsätze des internationalen Roten Kreuzes als ethische Basis der Bewegung versteht, hat jederzeit, auch in Friedenszeiten, unabhängig von politischer Opportunität für den größtmöglichen Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte einzutreten.“<sup>1)</sup>*

- 1) B. Prinz zu Sayn-Wittgenstein, Das Internationale Rote Kreuz und seine Grundsätze, in: DRK (Hrsg.), Schriftenreihe Nr. 47. Die 31. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK vom 10.-12. September 1987 in Lennestadt-Saalhausen, Bonn 1988, S. 44

Basierend auf dieser Grundeinstellung, ist es dem DRK in all den Jahren der Ratifikationsdebatte gelungen, das humanitäre Anliegen, das hinter dem Ratifikationsverlangen stand, deutlich zu machen. Die große Rotkreuz-Familie hat es gerade auch vor dem Hintergrund der Rotkreuz-Grundsätze verstanden, die mit der Ratifikation zusammenhängenden politischen Fragen nicht zum Dreh- und Angelpunkt einer Rotkreuz-internen Debatte werden zu lassen. Weder der Vorwurf, das Verlangen nach der Ratifikation schwäche die strategische Position der westlichen Staaten, noch der Hinweis, das Rote Kreuz fördere mit dem Ratifikationsverlangen das Kriegsrecht, aber es tue nichts, um den Krieg zu verhindern, haben dem ernstesten Anliegen des DRK geschadet oder die



innerverbandliche Auseinandersetzung in negativer Weise bestimmt.<sup>2)</sup> Das gemeinsame Eintreten aller Mitglieder des DRK von der Ebene der Kreisverbände bis hin zur obersten Spitze des Bundesverbandes hat die Institution der nationalen Gesellschaft in der Bundesrepublik gestärkt.<sup>3)</sup> In diesem Zeitabschnitt ist den DRK-Mitgliedern wie selten zuvor deutlich geworden, in welcher Weise die humanitären Prinzipien der internationalen Rotkreuz-Bewegung mit dem Humanitären Völkerrecht zusammenhängen. insoweit hat die Ratifikationsdebatte in der Bundesrepublik zur Selbstidentifikation des DRK wesentlich beigetragen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die besondere Nähe der nationalen Gesellschaft „DRK“ zu den Zusatzprotokollen aus der auch der Öffentlichkeit gegenüber deutlich gewordenen Verbindung des historischen Auftrages des Roten Kreuzes mit den wesentlichen neuen Inhalten der Zusatzprotokolle, dem Selbstverständnis einer nationalen Gesellschaft und ihrer Identifikationskraft zusammenhängt.

- 2) ZU den Vorwürfen bereits zu Beginn der achtziger Jahre siehe: W. Bargarzky, Unsere Gesellschaft hat genug Funktionäre, in: DRK (Hrsg.), Schriftenreihe Nr. 56, Die 31. ordentliche Bundesversammlung des Deutschen Roten Kreuzes. 2.-4. Juli 1981 in Mainz, S. 281/29
- 3) Vgl. dazu B. Prinz zu Sayn-Wittgenstein im Grußwort der 35. Bundesversammlung des Deutschen Roten Kreuzes am 22. Juni 1985 in Augsburg, DRK (Hrsg.), Schriftenreihe 63, S. 6

## 2. Die Verbreitung der Zusatzprotokolle als Daueraufgabe

Wie bereits beschrieben worden ist, enthält das Zusatzprotokoll I die Verpflichtung für die Vertragsparteien, die Vorschriften der Zusatzprotokolle zu verbreiten. Das Deutsche Rote Kreuz hat bereits unmittelbar nach der Unterzeichnung der Zusatzprotokolle im Jahre 1977 in seine Verbreitungsarbeit den Inhalt dieser neuen Vorschriften des Humanitären Völkerrechts aufgenommen. Die Schriftenreihe des Rechtsausschusses des Deutschen Roten Kreuzes zu Einzelaspekten der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle<sup>1)</sup> ist dafür ein hervorragendes Beispiel. Sowohl auf der Ebene des Rechtsausschusses als auch bei der Verbreitung innerhalb des nationalen Verbandes ist in den achtziger Jahren eine Intensivierung der Verbreitungsarbeit eingetreten, die unter anderem auch das Ergebnis der lange andauernden Ratifikationsdebatte gewesen ist. Die Tagungen der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes haben seit der ersten Tagung regelmäßig zu Problemen der Genfer Abkommen Stellung genommen. Mit dem Beginn der Diplomatischen Konferenz in Genf im Jahre 1973 sind die Zusatzprotokolle zu einem Dauerthema dieser Tagungen geworden.

- 1) Vgl. dazu die Beiträge der Justitiartagungen von 1975 und 1976, auf denen der Verhandlungsprozeß in Genf ausführlich behandelt wurde, DRK (Hrsg.), Schriftenreihe 47, Heft 10, 1976

Die Tätigkeit des DRK bei der Verbreitung der Zusatzprotokolle hat sich aber nicht nur in der juristisch-wissenschaftlichen Aufarbeitung von Einzelproblemen erschöpft. Insbesondere seit Mitte der achtziger Jahre steht verstärkt die Unterrichtung von Zielgruppen außerhalb des Roten Kreuzes, wie etwa die der Rechtsreferendare oder gemeinsame Veranstaltungen mit der Bundeswehr, unter dem Gesichtspunkt der Zusatzprotokolle. Besonderes Lehrmaterial ist für die Schulen erarbeitet worden, das ausführlich auf die neuen Vorschriften der Zusatzprotokolle Bezug nimmt. Mit den genannten und den vielfältigen, darüber hinausgehenden Aktivitäten hat das DRK die Zusatzprotokolle zu einem bestimmenden Faktor seiner Verbreitungsarbeit gemacht. Auf allen Veranstaltungen ist spürbar, in welcher Weise die Vorschriften der Zusatzprotokolle – auch wenn es um spezielle Fragen geht – in das Gedankengut der Mitglieder des Verbandes aufgenommen worden sind. In der Verbreitungsarbeit spiegelt sich somit nicht nur die Ausweitung des in den Statuten übernommenen Auftrags zur Verbreitung des Humanitären Völkerrechts. Die Verbreitungsarbeit ist auch ein Teil zur Festigung der Identität des nationalen Verbandes.

Es sollte nicht verschwiegen werden, daß die Verbreitungsarbeit unter Einbeziehung der Zusatzprotokolle ungleich schwieriger zu gestalten ist als die der Genfer Abkommen. Dies liegt

nicht nur an dem um ein vielfaches gewachsenen „Verbreitungsstoff“. Die oben als Vorteil gekennzeichnete Verknüpfung von Haager und Genfer Recht in den Zusatzprotokollen birgt für die Verbreitungsarbeit je nach Zielgruppe erheblichen Konfliktstoff. An keiner anderen Stelle des Humanitären Völkerrechts wird die Ohnmacht des Roten Kreuzes so schmerzlich spürbar wie beim Vergleich der Vorschriften des Zusatzprotokolls I zum Schutz der Zivilbevölkerung und ihrer bei der Verbreitungsarbeit nie außer Acht zu lassenden Verletzungsanfälligkeit.

Die Diskrepanz zwischen völkerrechtlichen Vorgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Realität gegenwärtiger Konflikte beinhaltet aber auch einen zweifachen Auftrag an das Rote Kreuz. Zum einen ist deutlich zu machen, daß das Humanitäre Völkerrecht neben dem unmittelbaren Ziel des Schutzes der Opfer in der jeweiligen Konfliktsituation auch eine Langzeitwirkung verfolgt. Die Wiederherstellung des Friedens und seine Bewahrung kann nur dann realistisch erreicht werden, wenn die Kriegführenden die wichtigsten Prinzipien des Humanitären Völkerrechts eingehalten haben. Dazu zählen heute – das ist in den Zusatzprotokollen offensichtlich geworden – auch die Vorschriften zum Schutz der Zivilbevölkerung.

Der zweite Auftrag bezieht sich auf die Arbeit des Roten Kreuzes zur Erhaltung des Friedens. Wer im Humanitären Völkerrecht ein Mittel auch zur Wiedererlangung eines dauerhaften Friedens sieht, wird nicht bestreiten können, daß darin auch eine Legitimation liegen kann, für die Erhaltung des Friedens zu werben<sup>1)</sup> und auf diesem Sektor aktiv zu sein. Das Internationale Rote Kreuz hat sich auf zahlreichen Konferenzen in den achtziger Jahren dieser Thematik angenommen. Die damals noch vom Ost-West-Konflikt beeinflussten Tagungen bedürfen heute unter den neuen politischen Vorzeichen einer Fortführung, die sich den aktuellen Problemen der Friedensgestaltung und Friedenserhaltung widmet. Die Schwäche der Zusatzprotokolle, weder den Schutz der Zivilbevölkerung absolut gewährleisten zu können noch die Einhaltung und Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts unter allen Umständen garantieren zu können, kehrt sich somit in einen Auftrag zur „Friedensarbeit“ des Roten Kreuzes um.

1) S. dazu H. Meyrowitz, Über die Funktion des Kriegsrechts im Frieden. Auszüge der Revue Internationale de la Croix Rouge, März-April 1986, S. 30-42

## **3. Der Beitrag zur Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts**

Die genannten Schwachstellen und andere Defizite der Zusatzprotokolle zeigen, daß man diese Verträge nicht als Endpunkt der Entwicklung des Humanitären Völkerrechts ansehen darf. Die tägliche Praxis der zwischenstaatlichen Kriege und Bürgerkriege, die mangelnde Fähigkeit auch der internationalen Organisationen, das Humanitäre Völkerrecht durchzusetzen und die sich stetig weiterentwickelnde Waffenentwicklung, Waffenproduktion und Waffenproliferation sind offensichtliche Anzeichen für die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts. Der historische Auftrag des Roten Kreuzes hat somit mit der Verabschiedung der Zusatzprotokolle seinen Endpunkt noch nicht erreicht. Die Bedeutung der Zusatzprotokolle liegt somit auch in ihrer Offenheit für Weiterentwicklungen des Humanitären Völkerrechts.

Es ließe sich natürlich fragen, warum auch nationale Gesellschaften an der Weiterentwicklung und Absicherung des Humanitären Völkerrechts beteiligt sein sollen. Angesichts der Aufgabenverteilung innerhalb der internationalen Rotkreuz-Bewegung ließe sich durchaus die Meinung vertreten, diese Funktion komme allein dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zu. Noch weitergehend könnte man die Meinung vertreten, da das Humanitäre Völkerrecht von den Staaten geschaffen werde und angewendet werden müsse, sei die Tätigkeit des Roten Kreuzes auf diesem Sektor völlig nutzlos. Beiden Ansichten muß entgegeng gehalten werden, daß es zunächst einmal die Staaten sind, die das Humanitäre Völkerrecht verletzen, solche Verletzungen nicht ahnden oder die

Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts bremsen. Der Motor für die Bestätigung und Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts war deshalb nicht ohne Grund traditionell in den Jahrzehnten seit dem Ersten Genfer Abkommen von 1864 das Rote Kreuz und insbesondere dabei das IKRK. Wenn auch die wesentlichsten Vorarbeiten für die Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts vom IKRK und von ihm einberufenen Expertenkonferenzen geleistet worden ist, so darf die unterstützende Funktion der nationalen Gesellschaften nicht vergessen werden. Der Zugang zu den Regierungen der jeweiligen Staaten ist für eine nationale Gesellschaft häufig einfacher als für das „neutrale“ IKRK. Kontakte auf Arbeitsebene zwischen der nationalen Rotkreuz-Gesellschaft und den Ministerien, insbesondere die stetige Diskussion humanitärer Fragen, sichern diesen Zugang und bereiten den Boden für Entscheidungen, die die Regierungen auf internationaler Ebene zu treffen haben.

Unabhängig von diesen Gesichtspunkten würde es dem historischen Gesamtauftrag des Roten Kreuzes und dem Selbstverständnis der nationalen Gesellschaften und seiner Mitglieder widersprechen, wollte man die Arbeit zur Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts bei einer Komponente der Bewegung ansiedeln. Wer die Identität der internationalen Rotkreuz-Bewegung als Ganzes wahren will, darf diesen Aspekt nicht aus den Augen verlieren. Die internationale Rotkreuz-Konferenz hat mit dem Bemühen zur Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts stets als wichtiges Bindeglied aller Komponenten der Bewegung gewirkt.<sup>1)</sup> Mit dem Bemühen zur Fortentwicklung konnten sich die in ihrem nationalen Bereich durchaus unterschiedlich agierenden nationalen Gesellschaften identifizieren und sich in ihrem Selbstverständnis bestätigt sehen.

Das Deutsche Rote Kreuz sieht die Begründung in seinem Eintreten und in der Arbeit für die Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts aber nicht nur in dem historischen Auftrag und der Bindegliedfunktion für die Bewegung. Die Zusatzprotokolle haben mit den angesprochenen Schwachstellen und vor dem Hintergrund der aktuellen Konflikte Defizite deutlich gemacht, die es in Zukunft zu beseitigen gilt.

Dabei ist realistischlicherweise nicht von einer ähnlichen Konferenz und einem daraus resultierenden Kodifikationswerk wie bei den Zusatzprotokollen auszugehen. Die Staatengemeinschaft hat trotz der veränderten politischen Situation nicht erkennen lassen, daß sie zu einem solchen Schritt bereit sein könnte. Es existieren aber eine Vielzahl von Einzelfragen zur Fortentwicklung des Humanitären Rechts, die auf Expertenebene unter Mitarbeit des DKK bereits diskutiert worden sind, wie z. B. die Fortentwicklung des Seekriegsrechts<sup>2)</sup> oder die humanitäre Hilfe im bewaffneten Konflikt. Andere Fragen dagegen sind völlig neuartig und bedürfen einer sorgfältigen Analyse auf staatlicher sowie auf Rotkreuz-Ebene. Dazu zählt z. B. die Frage, in welcher Weise die Einhaltung von Rückführungsverpflichtungen von Internierten aus dem IV. Genfer Abkommen nach „ethnischen Säuberungen“ gewährleistet werden kann.

- 1) Zur Bewertung der Konferenzen s. H. Fischer, Statutorische Probleme und Funktionsbedingungen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes am Vorabend der XXVI. Konferenz in Budapest, Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften Heft 4, 1991, S. 148-162; Vgl. dazu auch F. Karlsruhen, Protection of Civilians and Persons hors de combat, Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften Heft 2, 1992, S.66-70
- 2) Siehe dazu: W. von Heinegg, (ed.), The Military Objective and the Principle of Distinction in the Law of Naval Warfare, Bochum 1991; D. Fleck, (ed.), The Gladisch Committee on the Law of Naval Warfare, Bochum 1990

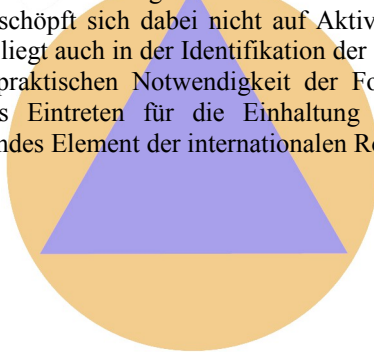
Der Beitrag des DRK bei der Ausarbeitung der Zusatzprotokolle und in der Ratifikationsdebatte sowie bei der Verbreitungsarbeit ist die Motivation, um auf dem Feld der Bestätigung und Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts nicht nachzulassen. In diesem Bemühen vollzieht sich auch ein Auftrag, der aus dem Prinzip der Unabhängigkeit der nationalen Gesellschaften herzuleiten ist. Wer die Prinzipien der Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit ernst nimmt, muß sich aktiv an der Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts beteiligen.

## IV. Zusammenfassung

Die Zusatzprotokolle vom 8.6.1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 sind als Meilensteine des völkerrechtlichen Schutzes von Opfern bewaffneter Konflikte anzusehen. Ihre Bedeutung für das Rote Kreuz erschöpft sich allerdings nicht in der völkerrechtlichen Normierung der Schutzvorschriften. Neben der Erleichterung der praktischen Arbeit im bewaffneten Konflikt und der Verbreitungsarbeit im Frieden sind die Zusatzprotokolle als ein Aspekt der Erfüllung des historischen Auftrags und Ursprungs des Roten Kreuzes anzusehen. Sie sind damit ein wesentliches Element des Roten Kreuzes und seines Selbstverständnisses.

Für das Deutsche Rote Kreuz spielen die Zusatzprotokolle angesichts seiner Bemühungen während des Entstehungsprozesses und in der Ratifikationsdebatte nach der Unterzeichnung eine besondere Rolle. Insbesondere die Position des DRK in der Ratifikationsdebatte und seine Aktivitäten haben zur Kenntnis der Mitglieder des Verbandes über die Inhalte der Zusatzprotokolle beigetragen. Die Aktivitäten haben darüber hinaus die Identifikation der Mitglieder mit den Zusatzprotokollen gefördert und den Zusammenhang zwischen den Prinzipien der Rotkreuz-Bewegung und den humanitär-völkerrechtlichen Vorschriften deutlich gemacht.

Für das Deutsche Rote Kreuz sind die Zusatzprotokolle nicht der Endpunkt der humanitär-völkerrechtlichen Entwicklung. Sie sind mit ihren Stärken und Schwächen vielmehr Beweggrund und Ansporn, weiter für die Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts aktiv zu sein. Der Beitrag zur Fortentwicklung erschöpft sich dabei nicht auf Aktivitäten auf nationaler Ebene. Die Stärke der Rotkreuz-Bewegung liegt auch in der Identifikation der einzelnen Komponenten mit dem historischen Auftrag und der praktischen Notwendigkeit der Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts. Insoweit ist das Eintreten für die Einhaltung der Zusatzprotokolle und ihre Weiterentwicklung als verbindendes Element der internationalen Rotkreuz-Bewegung anzusehen.



# **HEINZ HIMMELS – Die Rechtsstellung der freiwilligen Hilfsgesellschaften im Humanitären Völkerrecht**

Köln

## **1. Rückblick**

Auf der Genfer Rotkreuz-Konferenz wurde 1863 die Forderung nach einem besonderen Schutz der Kriegsverwundeten erhoben, Die Gründung der freiwilligen, d.h. nicht vom Staat geschaffenen und unterhaltenen Hilfsgesellschaften geht vor allem auf diese Konferenz zurück. So waren bereits 1864 im deutsch-dänischen Krieg die deutschen Malteser-Genossenschaften mit einem Lazarett im Einsatz.

In der 1.Genfer Konvention von 1864 wurden die Hilfsgesellschaften zwar noch nicht erwähnt, doch sieht Artikel 5 bereits eine gewisse Immunität für die freiwilligen Hilfskräfte vor. In den Artikeln 10 der Konventionen von 1910 und 1929 wurde jeweils bestimmt, daß in Bezug auf die Immunität dem militärischen Sanitätspersonal „das Personal der von ihrer Regierung in gehöriger Form anerkannten und ermächtigten freiwilligen Hilfsgesellschaften" gleichgestellt sein soll, sofern es zu den gleichen Aufgaben verwendet wird und den militärischen Gesetzen und Verordnungen untersteht.

## **2. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und andere humanitäre Organisationen**

Als das IKRK nach dem Zweiten Weltkrieg die Revision der Genfer Abkommen (= GA) vorbereitete, wollte es durch seine rechtliche Verankerung in den Abkommen eine solidere Grundlage für seine Arbeit erhalten. Dieses Ziel hat das IKRK erreicht. Es wird jetzt mehrfach in den Genfer Abkommen genannt. In fast allen Bestimmungen des Genfer Abkommens, in denen das IKRK angeführt ist, wird zudem auch „irgendeine andere unparteiische humanitäre Organisation" erwähnt.

Durch die Genfer Abkommen von 1949 wird jedoch allein dem IKRK ein beschränkter völkerrechtlicher Status eingeräumt, da nur ihm eigene Befugnisse und Aufgaben zugestanden werden. So schlägt das IKRK z. B. im Kriegsfall die Organisation von Zentralauskunftsstellen für Kriegsgefangene (III. GA, Art. 123 Abs. 1) und für geschützte Zivilpersonen (IV. GA, Art. 140) vor. Des weiteren ist die Mitwirkung bei den „gemischten örtlichen Ausschüssen für die Untersuchung und bevorzugte Heimschaffung kranker und verletzter Gefangener" dem IKRK vorbehalten. Nach I. GA, Art. 23, IV. GA, Art. 14 wird neben den Schutzmächten auch das IKRK eingeladen, seine guten Dienste zu leihen, um die Errichtung und Anerkennung von Sanitäts- und Sicherheitszonen, die den Verwundeten und Kranken Schutz bieten, zu erleichtern.

Dagegen kann bei der Errichtung von neutralisierten Zonen, die zusätzlich auch nicht verletzten Zivilpersonen offen stehen, jede humanitäre Organisation vermitteln. Auch in den anderen Fällen, in denen das IKRK erwähnt wird, wird eingeräumt, daß andere humanitäre Organisationen tätig werden können. Nach den Genfer Konventionen und der Praxis des Völkerrechts genießt z.B. der Souveräne Malteser-Ritterorden die Anerkennung als internationale, unparteiische, humanitäre Organisation.

Zur Betreuung von Kriegsgefangenen sind nach III. GA, Art. 125 Abs. 1 zwar auch religiöse Organisationen und Hilfsgesellschaften berechtigt, doch ist nach Abs. 3 die besondere Stellung des IKRK auf diesem Gebiet „jederzeit anzuerkennen und zu beachten".

### 3. Die freiwilligen Hilfsgesellschaften

Vom IKRK zu unterscheiden ist die Liga vom Roten Kreuz und vom Roten Halbmond, die nach I. GA, Art. 44. Abs.3 zwar das Recht hat, jederzeit das Zeichen des roten Kreuzes zu führen, ansonsten aber in den Genfer Konventionen nicht erwähnt wird. Sie ist kein Völkerrechtssubjekt, sondern ein privater Dachverband der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften. Deren rechtliche Stellung richtet sich in erster Linie nach dem jeweiligen nationalen Recht. Sie ist abhängig von der Anerkennung durch den jeweiligen Staat und seiner Ermächtigung, im Sanitätsdienst der Streitkräfte mitzuwirken (I. GA, Art. 26).

Neben den nationalen Rotkreuz-Gesellschaften können auch andere freiwillige Hilfsgesellschaften nach I. GA, Art. 26 von ihrer Regierung anerkannt werden, wenn das Personal dieser Gesellschaften den militärischen Gesetzen und Verordnungen untersteht, d. h. den Vorschriften für das militärische Sanitätspersonal.

Obwohl die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften auch als freiwillige Hilfsgesellschaften einzustufen sind (vgl. I. GA, Art. 26 und „Voraussetzungen für die Anerkennung durch das IKRK Nr. 3“), soll im folgenden vor allem die Stellung der in den Genfer Abkommen und den Zusatzprotokollen nicht namentlich erwähnten übrigen freiwilligen Hilfsgesellschaften dargestellt werden.

### 4. Die Genfer Abkommen

Die Vorschriften der 4 Genfer Abkommen lassen sich systematisch (wie von Schlögel in der Einleitung zu dem Buch „Die Genfer Rotkreuz-Abkommen“ vorgeschlagen) folgendermaßen ordnen:

- die allgemeinen Bestimmungen,
- die Tätigkeit zugunsten der Verwundeten und Kranken (I., II. GA),
- die Tätigkeit zugunsten der Zivilbevölkerung (IV. GA) und
- die Tätigkeit im Bürgerkrieg.

#### **a) Die allgemeinen Bestimmungen**

Während eines bewaffneten Konflikts dient das rote Kreuz auf weißem Grund als Schutzzeichen für die freiwilligen Hilfsgesellschaften. In den meisten islamischen Staaten wird statt dessen der rote Halbmond verwendet und in Israel der rote Davidstern. Die gegnerischen Streitkräfte sollen so darauf hingewiesen werden, daß Personen oder Sachen, die dieses Zeichen tragen, dem besonderen Schutz der Genfer Konventionen unterstehen. Daher soll es groß und weithin sichtbar sein. Die Aufsicht über die Verwendung dieses Schutzzeichens im Sanitätsdienst liegt in der Verantwortlichkeit der zuständigen Militärbehörde (I.-III. Genfer Abkommen). Inwieweit das Schutzzeichen im Rahmen des Zivilschutzes gemäß dem IV. Genfer Abkommen verwendet wird, entscheidet die jeweils zuständige staatliche Stelle.

Nicht nur das Personal der Rotkreuz-Gesellschaften wird durch das Zeichen geschützt, wenn es sanitätsdienstlich verwendet wird und dabei den militärischen Gesetzen und Verordnungen untersteht, sondern unter den gleichen Bedingungen auch das Personal der anderen von ihrem Staat ermächtigten freiwilligen Hilfsgesellschaften. Angehörige dieser freiwilligen Hilfsgesellschaften unterstehen zwar dem Schutz des Rotkreuz-Zeichens, werden dadurch aber nicht in die Organisation des Roten Kreuzes eingegliedert.



Die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften dürfen auch in Friedenszeiten unter gewissen Voraussetzungen das Kennzeichen des Roten Kreuzes für Tätigkeiten verwenden, die nicht unter dem Schutz der Genfer Abkommen stehen. Die anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften haben meist ihre eigenen Kennzeichen, z. B. Johanniter-Unfallhilfe und Malteser-Hilfsdienst das weiße achtspitzige Malteser-Kreuz auf rotem Grund. Daher spielen die Bestimmungen über das rote Kreuz als Kennzeichen für sie keine Rolle, wohl aber als Schutzzeichen.

Im Falle der Besetzung des Landes durch fremde Streitkräfte werden nach IV. GA, Art. 63 die Organisation-, die Tätigkeit und das Personal der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften geschützt. Sie können ihre Arbeit gemäß den Grundsätzen des Roten Kreuzes fortsetzen. Diese sind: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität. „Die anderen Hilfsgesellschaften können ihre humanitäre Tätigkeit unter ähnlichen Bedingungen fortsetzen“ (IV. GA, Art. 63 Abs. 1a). Das bedeutet nicht notwendigerweise eine Einschränkung der Arbeit dieser Hilfsgesellschaften. Ihnen werden nur die Rotkreuz-Gesellschaften als Beispiel vor Augen gestellt.

In IV. GA, Art. 63 Abs. 1b wird nicht zwischen Rotkreuz-Gesellschaften und den anderen Hilfsgesellschaften unterschieden. Danach „darf die Besatzungsmacht keine Veränderungen im Personal oder in der Zusammensetzung dieser Gesellschaften verlangen, die der oben erwähnten Tätigkeit zum Nachteil gereichen könnten.

In I. GA, Art. 18 Abs. 2, Art. 34 wird ebenfalls nicht unterschieden: Das bewegliche und unbewegliche Eigentum der Hilfsgesellschaften wird in Art. 34 als Privateigentum geschützt. In Art. 18 Abs. 2 wird bestimmt, daß die Hilfsgesellschaften durch die Militärbehörde ermächtigt werden können, auch in Invasions- und besetzten Gebieten Verwundete und Kranke zu bergen und zu pflegen.

### **b) Tätigkeit für Verwundete und Kranke**

Der bereits erwähnte I. GA, Art. 26 (s. o. 3) stellt hier die Schlüsselbestimmung dar. Die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften und die anderen Hilfsgesellschaften werden gleich behandelt, denn beide müssen von ihrer Regierung anerkannt und ermächtigt sein, im Sanitätsdienst der Streitkräfte mitzuwirken und unterstehen in gleicher Weise den militärischen Gesetzen und Verordnungen und dem Schutz der Genfer Abkommen.

Die entsprechende Vorschrift II. GA, Art. 24 schützt die Lazarettschiffe der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften, der amtlich anerkannten Hilfsgesellschaften und von Privatpersonen, sofern die Namen der Schiffe und ihre besonderen Merkmale den anderen Konfliktparteien rechtzeitig mitgeteilt wurden. Auch hier wird kein Unterschied zwischen den Hilfsgesellschaften gemacht, denn die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften müssen ja ebenfalls amtlich anerkannt sein.

Aus dem II. GA, Art. 25-27 und 30-32 ergibt sich, daß die Lazarettschiffe der Hilfsgesellschaften den gleichen Schutz genießen wie die militärischen Lazarettschiffe.

Das Sanitätspersonal der Hilfsgesellschaften (I. GA, Art. 26) und das Personal der Lazarettschiffe der Hilfsgesellschaften (II. GA, Art. 24) werden in gleicher Weise geschützt wie das militärische Sanitäts- und Lazarettpersonal. Es wird in den I., II. GA, Art. 6 und 7 durch den Begriff Sanitätspersonal miterfasst. Nach diesen Artikeln kann die Lage dieses Personals auch durch Sondervereinbarungen nicht beeinträchtigt und ihre Rechtsstellung nicht beschränkt werden. Es kann auch nicht auf seine Rechte verzichten.

Weitere Regelungen zum Schutz des Sanitäts- und Lazarettpersonals der Hilfsgesellschaften finden sich in I. GA, Art. 28 und II. GA, Art. 36, 37. Danach gilt das in die Hand des Gegners gefallene

Personal nicht als kriegsgefangen, genießt jedoch die Vorteile des Kriegsgefangenenabkommens (III. GA). Es kann seine humanitäre Tätigkeit fortsetzen und ist möglichst bald zurückzusenden an die Konfliktpartei, der es angehört.

### **c) Tätigkeit für die Zivilbevölkerung**

Geschützte Personen im Sinne des 4. Genfer Abkommens, mithin feindliche Staatsangehörige, Staatenlose und im besetzten Gebiet Neutrale, können sich nach Art. 30 jederzeit an das IKRK, die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften sowie „an jede andere Organisation, die ihnen behilflich sein könnte“, wenden. Damit sind auch die freiwilligen Hilfsgesellschaften gemeint. IV. GA, Art. 30 Abs. 2 bestimmt, daß „diesen verschiedenen Organisationen ... zu diesem Zweck ... von den Behörden jede Erleichterung gewährt“ wird. In dieser Beziehung werden die anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften mit den nationalen Rotkreuz-Gesellschaften und sogar mit dem IKRK auf die gleiche Stufe gestellt.

Bei der Behebung von Schwierigkeiten in der Durchführung des Familienschriftwechsels unter Einschaltung der vom IKRK vorgeschlagenen Zentralstelle sollen insbesondere die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften mitwirken (IV. GA, Art. 25 Abs. 2). Damit werden die anderen Hilfsgesellschaften nicht von dieser Tätigkeit ausgeschlossen, jedoch wird das IKRK die Tätigkeit der Rotkreuz-Gesellschaften auf diesem Gebiet besonders fördern.

Das Besuchsrecht mit dem Ziel, geschützten Personen materielle und geistige Hilfe zu bringen (IV. GA, Art. 30 Abs. 3), wird dem IKRK und den Delegierten der Schutzmächte immer eingeräumt (IV. GA, Art. 143). Soweit wie möglich soll diese Tätigkeit auch den Vertretern anderer Organisationen, also der Rotkreuz-Gesellschaften und der anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften, eingeräumt werden.

Im schon erwähnten IV. GA, Art. 63 wird den Rotkreuz-Gesellschaften und den anderen Hilfsgesellschaften die Fortsetzung ihrer Tätigkeit zugunsten der Zivilbevölkerung garantiert.

Schließlich haben neben religiösen Organisationen u.a. die Hilfsgesellschaften Anspruch auf die Forderung durch die Staaten, die geschützte Personen interniert haben, bei allen Hilfssendungen und sonstigen Hilfeleistungen für diese Personen (IV. GA, Art. 142).

### **d) Tätigkeit im Bürgerkrieg**

Die Hilfsgesellschaften werden in Art. 3 der Genfer Abkommen nicht erwähnt. Die Vorschrift lautet in allen Abkommen gleich und legt fest, welche Minimalbestimmungen im internationalen Konflikt ebenso wie im Falle eines Bürgerkriegs beachtet werden müssen. In dieser „Miniatur-Konvention“ findet sich das Gebot, die Verwundeten und Kranken zu bergen und zu pflegen, wie auch das Recht des IKRK als unparteiische humanitäre Organisation, den Konfliktparteien seine Dienste anzubieten. Die ausdrückliche Erwähnung des IKRK hat eine doppelte Bedeutung. Zum einen wird das IKRK als unparteiische humanitäre Organisation anerkannt, braucht dies also nicht erst darzulegen, und zum anderen wird es anderen Organisationen und Staaten als Vorbild hingestellt. Der Souveräne Malteser-Ritterorden könnte den Konfliktparteien also ebenfalls seine Hilfe anbieten. Aus der Nichterwähnung der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften wird gefolgert, daß sie hier nur bei Unterordnung unter das IKRK tätig werden können. Auch den anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften kann also nur empfohlen werden, im Bürgerkrieg in der Weise tätig zu werden, daß sie sich einer unparteiischen humanitären Organisation unterordnen.

## **5. Die Zusatzprotokolle**

Die wenigen elementaren Regelungen von Art. 3 der Genfer Abkommen werden durch das I. Zusatzprotokoll (= ZP) ergänzt. Darin wird ein Grundrechtskatalog zugunsten der von einem Bürgerkrieg betroffenen Menschen aufgestellt. Das II. Zusatzprotokoll enthält auch dringend notwendige Einzelheiten und Bestimmungen zum Schutz des Sanitätsbereichs im bewaffneten, nicht internationalen Konflikt.

Das I. Zusatzprotokoll soll den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte verbessern.

### **a) Das I. Zusatzprotokoll**

Nach Art. 81 ZP I sind die Konfliktparteien verpflichtet, die Arbeit der verschiedenen Rotkreuz-Organisationen zu dulden und nicht zu behindern und ihre humanitäre Tätigkeit zu erleichtern. Soweit möglich, räumen die Konfliktparteien ähnliche Erleichterungen auch den anderen von den Konfliktparteien ordnungsgemäß ermächtigten humanitären Organisationen ein (Art. 81 Abs. 4 ZP I). Damit sind die anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften gemeint.

Im Art. 8 ZP I werden Begriffe aus dem sanitätsdienstlichen Bereich definiert. Der Begriff "Sanitätspersonal" umfaßt hiernach das militärische und zivile Sanitätspersonal des Staates, das den Zivilschutzorganisationen zugewiesene Sanitätspersonal, das Sanitätspersonal der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften und anderer ordnungsgemäß anerkannter und ermächtigter Hilfsgesellschaften. Es wird in dieser Vorschrift erläutert, daß der Begriff "Sanitätseinheit" neben Lazaretten auch Blutspendedienste, medizinische Vorsorgezentren und -institute, medizinische Depots und Vorratslager umfaßt.

Der allgemeine Schutz der Sanitätseinheiten (Art. 12 Abs. 1 ZP I) steht den zivilen Sanitätseinheiten dann zu, wenn sie bei zulässigen humanitären Sanitäts-Hilfsaktionen eingesetzt werden und zu einer Konfliktpartei gehören oder von der zuständigen Behörde einer Konfliktpartei anerkannt und ermächtigt sind. Die Hilfsgesellschaften werden hier nicht erwähnt. Da sie aber generell anerkannt und ermächtigt sind, werden auch sie entsprechend geschützt.

Auch das Personal einer Hilfsgesellschaft eines neutralen oder nicht am Konflikt beteiligten Staates wird geschützt, sofern die Hilfsgesellschaft von dem Staat anerkannt und ermächtigt wurde und einer am Konflikt beteiligten Partei zu humanitären Zwecken zur Verfügung gestellt wurde. Durch entsprechende Anwendung der I. GA, Art. 27 und 32 und 11 GA, Art. 25 wird bestimmt, daß es von einer Konfliktpartei nicht zurückgehalten oder gar gefangengenommen werden darf.

Nach Art. 17 ZP I ist es der Zivilbevölkerung und den Hilfsgesellschaften (als Beispiel werden hier die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften genannt) gestattet, von sich aus den Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen zu helfen.

Die Befugnis zur Führung des Rotkreuz-Zeichens, die im zivilen Bereich nach dem IV. GA den Zivilkrankenhäusern, ihrem Personal und den Sanitätstransporten vorbehalten ist, wird durch die Zusatzprotokolle auf alle Sanitätseinheiten und -transportmittel und ihr Personal erstreckt.

### **b) Das II. Zusatzprotokoll**

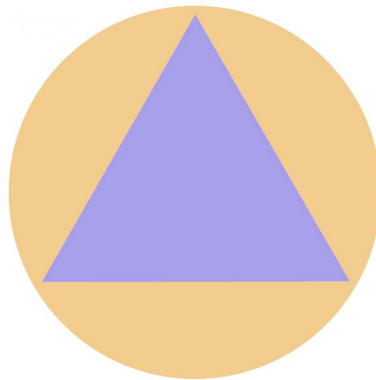
Auch im II. Zusatzprotokoll werden das Sanitätspersonal, die Sanitätseinheiten und ihre Transportmittel geschützt sowie ihre Kennzeichnung durch das Schutzzeichen des roten Kreuzes erlaubt. Erwähnt werden die Hilfsgesellschaften nur im Art. 18 ZP II. Danach können die Hilfsgesellschaften, die im Hoheitsgebiet der Vertragspartei gelegen sind (beispielhaft werden

## b) Das II. Zusatzprotokoll

---

wieder die Organisationen des Roten Kreuzes genannt), den Bürgerkriegsparteien ihre Dienste anbieten, um ihre herkömmlichen Aufgaben gegenüber den bewaffneten Opfern des Konflikts zu erfüllen. Eine Hilfsaktion ohne vorherige Abstimmung mit den jeweiligen Behörden oder Befehlsstellen, wie nach dem I. Zusatzprotokoll im internationalen Konflikt erlaubt, könnte im Bürgerkrieg als Einmischung verstanden werden und' wird daher nicht durch das II. Zusatzprotokoll erlaubt.

*Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß in den Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften häufiger als die übrigen Hilfsgesellschaften, aber auch meist nur beispielhaft für sie erwähnt werden. Bis auf wenige Ausnahmen haben die freiwilligen Hilfsgesellschaften die gleichen Möglichkeiten für ihre humanitäre Tätigkeit wie die Rotkreuz-Gesellschaften. Der Schutz für alle Hilfsgesellschaften ist nur so groß wie der Respekt der Konfliktparteien vor dem Rotkreuz-Zeichen und hängt letztlich von der Verankerung der dem Genfer Abkommen zugrunde liegenden Werte in der Gesellschaft ab.*



# **THOMAS KLEMP – Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949**

Bonn

Institutionelle Vorkehrungen und Sicherungen, Ahndung von Verletzungen

6

## **1. Institutionelle Vorkehrungen und Sicherungen**

### **1.1 Persönliche Einsicht und Verantwortung**

Das moderne Recht des bewaffneten Konflikts, zu dem die beiden Zusatzprotokolle gehören, will einerseits Individualschutz gewährleisten, andererseits sicherstellen, daß gerade auch in der bewaffneten Gewaltanwendung die Verhältnismäßigkeit der Methoden und Mittel beachtet wird.<sup>1)</sup>

Die bewusste Einhaltung konfliktthemender Regeln ist – wie bei jeder Rechtsmasse – zunächst der persönlichen Verantwortung des einzelnen überantwortet. Jedem, den es angeht, ist aufgegeben, die Grundsätze des Humanitären Völkerrechts zu verwirklichen und seine Bestimmungen einzuhalten. Exemplarisch wird dies in der neuen Zentralen Dienstvorschrift „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Handbuch des Bundesministers der Verteidigung“ anschaulich gemacht. Dieses Handbuch endet mit dem Appell, die militärischen Führer müßten durch ihr eigenes verantwortliches Verhalten deutlich machen, daß jeder vor seinem Gewissen gefordert ist, für die Erhaltung des Rechts einzutreten.<sup>2)</sup>

#### **1.1.1 Verbreitung**

Der verantwortliche Umgang mit dem Recht beginnt mit seiner Kenntnis. Folgerichtig verpflichtet das Zusatzprotokoll I unter der Überschrift „Durchführung der Abkommen und dieses Protokolls“ die Vertragsparteien, diese Rechtsmaterie soweit wie möglich zu verbreiten, „insbesondere ihr Studium in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen und die Zivilbevölkerung zu ihrem Studium anzuregen, so daß diese Übereinkünfte den Streitkräften und der Zivilbevölkerung bekannt werden“.<sup>3)</sup>

Diese Pflicht zur Verbreitung der Kenntnisse über die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle gilt nicht erst in Zeiten eines bewaffneten Konflikts, sondern auch schon in Friedenszeiten.

- 1) Ipsen, Völkerrecht, 3. Auflage 1990, § 63, Randnr. 2-4
- 2) Bundesminister der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift „Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch“ DSK AV 207320065(August 1992).Ziff. 1224
- 3) Art. 83 Abs. 1 Zusatzprotokoll I

Für die Dienststellen, die in Zeiten eines bewaffneten Konflikts Verantwortlichkeiten bei der Anwendung der Abkommen und der Zusatzprotokolle zu übernehmen haben, gilt die gesteigerte Verpflichtung, mit dem Wortlaut „voll und ganz vertraut sein“ zu müssen.<sup>4)</sup>

- 4) Art. 83 Abs. 2 Zusatzprotokoll I

## 1.1.2 Fachpersonal

Die zahlreichen Schutzbestimmungen der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle müssen leerlaufen, wenn keine Fachleute da sind, die in der Lage sind, unter den Bedingungen eines bewaffneten Konflikts Hilfe zu leisten.

Die Vertragsparteien der Zusatzprotokolle sind daher gehalten, sich bereits in Friedenszeiten mit der Unterstützung der nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmond-Gesellschaften und der anderen anerkannten und ermächtigten Hilfsgesellschaften gem. Artikel 26 I. GA um die Einstellung und Ausbildung von Fachpersonal zu bemühen.<sup>1)</sup> Die Anwendung, der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle im Ernstfall soll dadurch erleichtert werden, daß in jedem Land Einheiten mit freiwilligen Helfern, Ärzten und ihrem Assistenzpersonal, aber auch mit Rechtsberatern aufgestellt und den kriegführenden Staaten, Schutzmächten oder dem IKRK für Einsätze zur Verfügung gestellt werden.

Es sollen Menschen zusammengeführt und organisiert werden, die aufgrund ihrer fachlichen und persönlichen Qualitäten zur Verbreitung und Anwendung des Humanitären Völkerrechts geeignet sind und dadurch den Opfern von Konflikten wirksam und nachhaltig helfen können.<sup>2)</sup>

## 1.1.3 Rechtsberater

Während die Verpflichtung, sich um die Ausbildung von Fachpersonal zu bemühen, rechtlich schwach ausgebildet ist, gibt es für Rechtsberater in den Streitkräften eine präzisere Regelung mit höherem Verbindlichkeitsgrad.

Es ist dafür Sorge zu tragen, daß „Rechtsberater bei Bedarf verfügbar sind, um die militärischen Führer der zuständigen Befehlsebenen hinsichtlich der Anwendung der Abkommen und des Zusatzprotokolls I sowie der geeigneten Unterweisungen zu beraten, die den Streitkräften auf diesem Gebiet zu erteilen sind“<sup>3)</sup>

- 1) Art. 6 Zusatzprotokoll I
- 2) International Committee of the Red Cross, *Commentary on the Additional Protocols of 8th June 1977 to the Geneva Conventions of 12th August 1949 (IKRK-Kommentar)*, 1987, Randziffer 242
- 3) Art. 87 Zusatzprotokoll I

Der Verpflichtung, Rechtsberater in den Streitkräften zu bestellen, ist zwingend; die Ausgestaltung im einzelnen bleibt den Vertragsstaaten überlassen.

Den Vertragsstaaten obliegt die Verpflichtung zur Bestellung von Rechtsberatern jederzeit, während sie für andere am Konflikt beteiligte Parteien, wie zum Beispiel Befreiungsbewegungen, erst mit dem Ausbruch des Konflikts entsteht. Die Situation in der Bundesrepublik wird in der Denkschrift der Bundesregierung zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen wie folgt beschrieben: „In den Streitkräften der Bundesrepublik Deutschland sind seit 1956 an allen Kommandobehörden von der Divisionsebene an aufwärts Beamte mit der Befähigung zum Richteramt als Rechtsberater tätig. Sie haben die Aufgabe, ihre Kommandeure in allen einschlägigen Rechtsgebieten, insbesondere dem Völkerrecht und Wehrrecht, zu beraten. Bei bewaffneten Konflikten berät der Rechtsberater den Kommandeur in den Fragen des Kriegsvölkerrechts. Darüber hinaus erteilt er den Offizieren seines Zuständigkeitsbereichs Rechtsunterricht und unterstützt den Kommandeur bei der Überwachung des Rechtsunterrichts in der Truppe, insbesondere des Wehrrechts und des Kriegsvölkerrechts.“

An 18 Akademien und Schulen der Streitkräfte sind zudem 44 Rechtslehrer, ebenfalls Beamte mit der Befähigung zum Richteramt, eingesetzt, die Rechtsunterricht erteilen. Auch hier nimmt der



Unterricht auf dem Gebiet des Völkerrechts, insbesondere des Kriegsvölkerrechts, einen bedeutenden Rang ein.<sup>1)</sup>

In der Praxis der Rechtsberater beherrschen häufig allgemeine Rechtsfragen den Alltag, so daß das Humanitäre Völkerrecht in den Hintergrund gerät.

### 1.1.4 Verbreitungsarbeit im Deutschen Roten Kreuz

Als Teil der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung sieht das Deutsche Rote Kreuz die Verbreitung der Kenntnisse der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle seit jeher auch als seine originäre Aufgabe an. Auf Bundes- und Landesverbandsebene sowie in fast allen 620 Kreisverbänden sind sogenannte Konventionsbeauftragte bestellt. Ihre Tätigkeit richtet sich primär an die aktiven Helfer sowie die Mitglieder der Vorstände der DRK-Verbände. Je nach Temperament und Initiative unterrichten sie aber auch Teile der öffentlichen Verwaltung, Polizei, Lehrer, Rechtsreferendare oder allgemein die interessierte Öffentlichkeit über die Grundzüge des Humanitären Völkerrechts. Diesen Aktivitäten liegt die Einsicht zugrunde, daß die doch komplexe Rechtsmaterie des Humanitären Völkerrechts in Zeiten eines bewaffneten Konflikts nicht greifen kann, wenn sie nicht zuvor weiten Kreisen der Bevölkerung vertraut geworden ist.

6

### 1.2 Gegenseitigkeitserwartung

Der Appell an die persönliche Einsicht und Verantwortung wird gerade in bewaffneten Konflikten häufig ins Leere gehen. Den blanken Rechtsbruch hemmen jedoch auch andere Faktoren.

Ein wichtiges Motiv für die Beachtung des Völkerrechts ist die Gegenseitigkeitserwartung: vom-Gegner wird gleiches Verhalten erwartet.<sup>2)</sup>

Jede Konfliktpartei hat ein eigennütziges Interesse am rechtmäßigen Verhalten des Gegners. Begründet kann diese Erwartung jedoch nur dann sein, wenn man selbst die Bestimmungen des Humanitären Völkerrechts einhält.

Die Gegenseitigkeitserwartung verliert ihre Wirkung, sobald eine Konfliktpartei nicht mehr damit rechnet, der Gegner werde sich rechtmäßig verhalten. Dies kann zum Beispiel geschehen, wenn bekannt ist, daß der Gegner über verbotene chemische Kampfstoffe, die man selbst einsetzen will, gar nicht verfügt. Man kann aber auch Opfer der eigenen Kriegspropaganda werden und dem Gegner nur das Schlimmste, systematische Begehung von Kriegsverbrechen inbegriffen, unterstellen:

Die Genfer Abkommen haben versucht, diese Schwäche der Gegenseitigkeitserwartung zu überwinden. Im gleichlautenden Artikel 1 der vier Genfer Abkommen wurde eine auf die Staatengemeinschaft insgesamt fixierte Beachtungspflicht statuiert: „Die hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen.“<sup>3)</sup>

Damit ist es jedem verwehrt, erhebliche Verstöße des Gegners gegen das Humanitäre Völkerrecht als Rechtfertigung für eigene Verstöße heranzuziehen.

- 1) Denkschrift zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen, Bundestags-Drucksache 1116770 vom 22.03.1990, S.116
- 2) Ipsen, a.a.O., §68 Randziffer 2-5
- 3) Gleichlautender Art. 1 der vier Genfer Abkommen; die deutsche Übersetzung macht leider nicht hinreichend deutlich, daß sich das „unter allen Umständen“ sowohl auf das Einhalten als auch auf das Durchsetzen bezieht.

### **1.3 Rücksicht auf das öffentliche Gewissen**

Die vielfältigen Versuche von Konfliktparteien, tatsächliche oder behauptete Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht abzustreiten, zu rechtfertigen oder zu entschuldigen, verdeutlichen das Interesse an einer positiven öffentlichen Meinung. Dabei geht es in der Regel weniger um den guten Eindruck beim Gegner oder bei unbeteiligten Dritten, als vielmehr um die Kampfmoral der eigenen Truppe und Bevölkerung.<sup>1)</sup>

Werden Verletzungen des Humanitären Völkerrechts bekannt, muß jede Konfliktpartei damit rechnen, Unterstützung zu verlieren. Entwertet wird dieses Regulativ durch die Tatsache, daß Zensur und Nachrichtenmanipulation es nahezu unmöglich machen, in Zeiten eines bewaffneten Konflikts den Wahrheitsgehalt von einschlägigen Behauptungen objektiv zu überprüfen.

Das Zusatzprotokoll I hat in seinem Eingangsartikel – unter Abwandlung der berühmten Martens'schen Klausel von 1907 – klargestellt, daß es nicht zutrifft, daß Handlungen, die durch die Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle nicht ausdrücklich untersagt werden, deshalb erlaubt seien. Vielmehr „verbleiben Zivilpersonen und Kombattanten unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts, wie sie sich aus feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben“.<sup>2)</sup>

### **1.4 Diplomatische Mittel**

Die Einhaltung des Humanitären Völkerrechts kann, wie die Beachtung des Völkerrechts allgemein, durch Proteste, gute Dienste, Vermittlung, Untersuchung und durch diplomatische Interventionen durchgesetzt werden.<sup>3)</sup>

Für die Zwecke des Humanitären Völkerrechts sind einige dieser diplomatischen Mittel durch das Zusatzprotokoll I konkreter gefasst worden.

#### **1.4.1 Durchführungsmaßnahmen, Anwendungsvorschriften**

Die Vertragsparteien und die „am Konflikt beteiligten Parteien treffen unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen, um ihre Verpflichtungen aus den Abkommen und diesem Protokoll zu erfüllen“.<sup>4)</sup>

Gemeint sind damit alle notwendigen Maßnahmen legislativer, administrativer oder auch nur praktischer Art. Die amtlichen Übersetzungen der Zusatzprotokolle sowie die Gesetze und sonstigen Vorschriften, die erlassen werden, um die Anwendung der Zusatzprotokolle zu gewährleisten, sind allen Vertragsparteien mitzuteilen.

Die Durchführungsmaßnahmen sind unverzüglich, daß heißt mit Inkrafttreten des Zusatzprotokolls, zu treffen. Der Kommentar des IKRK zu den Zusatzprotokollen schlägt vor, für diese wichtige Aufgabe die 6-Monats-Frist zu nutzen, die zwischen der Ratifikation und dem Inkrafttreten liegt.<sup>5)</sup>

1) Dieser Hinweis findet sich im Entwurf der ZDv 15/2 unter der Nr.1206

2) Art. 1 Abs. 2 Zusatzprotokoll I

3) ZDv 15/2 Ziff. 1221

4) Art. 80 Abs. 1 Zusatzprotokoll I

5) An. 80 Abs. 2 i. V. mit Art. 84 und 100c Zusatzprotokoll I

Nach einer keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebenden Liste des IKRK<sup>1)</sup> sind folgende 33 Bereiche regelungsbedürftig:<sup>2)</sup>

- 1) IKRK-Kommentar, a.a.O. Randziffer 3295
- 2) IKRK-Kommentar, a.a.O. Randziffer 3297

Art. 6 – Fachpersonal

Art. 12 – Schutz von Sanitätseinheiten

Art. 6 – Allgemeiner Schutz der ärztlichen Aufgabe

Art. 18 – Kennzeichnung von Sanitätspersonal, Sanitätseinheiten und Sanitätstransportmittel

Art. 22 – Lazarettsschiffe und Küstenrettungsfahrzeuge

Art. 23 – Andere Sanitätsschiffe und sonstige Sanitätswasserfahrzeuge

Art. 24-31 – Schutz von Sanitätsluftfahrzeugen

Art. 33 – Vermisste

Art. 34 – Sterbliche Überreste

Art. 36 – Neue Waffen

Art. 43 – Kombattantenstatus der Streitkräfte

Art. 45 – Schutz von Personen, die an Feindseligkeiten teilgenommen haben

Art. 56 – Schutz von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten

Art. 58 – Vorsichtsmaßnahmen gegen die Wirkungen von Angriffen

Art. 60 – Entmilitarisierte Zonen

Art. 61-67 – Zivilschutz

Art. 74 – Familienzusammenführung

Art. 75 – Grundlegende Garantien

Art. 76 – Schutz von Frauen

Art. 77 – Schutz von Kindern

Art. 78 – Evakuierung von Kindern

Art. 79 – Maßnahmen zum Schutz von Journalisten

Art. 80 – Durchführungsmaßnahmen

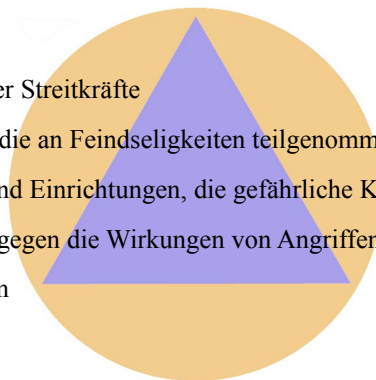
Art. 82 – Rechtsberater in den Streitkräften

Art. 83 – Verbreitung

Art. 84 – Anwendungsvorschriften

Art. 85 – Ahndung von Verletzungen dieses Protokolls

Art. 86 – Unterlassungen



Art. 87 – Pflichten der militärischen Führer

Art. 88 – Rechtshilfe in Strafsachen

Art. 90 – Internationale Ermittlungskommission

Art. 97 – Änderungen des Zusatzprotokolls I

Art. 98 – Revision des Anhangs I (Vorschriften über die Kennzeichnung).

### 1.4.2 Tätigkeit des Roten Kreuzes und anderer humanitärer Organisationen

In den allgemeinen Bestimmungen über die Durchführung der Genfer Abkommen und des Zusatzprotokolls I ist in sorgfältig abgestufter Form festgelegt, wie die Vertragsparteien und die am Konflikt beteiligten Parteien die Tätigkeit des Roten Kreuzes und anderer humanitärer Organisationen unterstützen sollen.<sup>1)</sup>

Dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sind alle Erleichterungen zu gewähren, „damit es die humanitären Aufgaben wahrnehmen kann, die ihm durch die Abkommen und dieses Protokoll übertragen sind, um für den Schutz und die Unterstützung der Opfer von Konflikten zu sorgen; das IKRK kann auch vorbehaltlich der Zustimmung der betroffenen am Konflikt beteiligten Parteien alle anderen humanitären Tätigkeiten zugunsten dieser Opfer ausüben.

Die am Konflikt beteiligten Parteien gewähren ihren jeweiligen Organisationen des Roten Kreuzes oder Roten Halbmondes die Erleichterungen, die sie benötigen, um ihre humanitäre Tätigkeit zugunsten der Opfer des Konflikts im Einklang mit den Abkommen und diesem Protokoll und mit den von den Internationalen Rotkreuz-Konferenzen formulierten Grundprinzipien des Roten Kreuzes auszuüben.“<sup>2)</sup>

Ähnliche Erleichterungen sind fremden Rotkreuz- und Rothalbmond-Organisationen, der Internationalen Föderation (bis November 1991 „Liga“ genannt) der Gesellschaften vom Roten Kreuz und Roten Halbmond sowie anderen humanitären Organisationen wie zum Beispiel dem Johanniter-Orden und dem Malteser-Orden, sowie ihren Hilfswerken JUH und MHD einzuräumen.

Das Zusatzprotokoll spricht an dieser Stelle bewußt von „Organisationen“ und nicht etwa von nationalen Gesellschaften vom Roten Kreuz oder Roten Halbmond, um deutlich zu machen, daß diese Bestimmung auch die Hilfsgesellschaften betrifft, die zwar den Rotkreuz-Grundsätzen von Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität verpflichtet sind, jedoch vom IKRK nicht offiziell anerkannt werden können, weil sie zum Beispiel nicht einem Staat, sondern einer Befreiungsbewegung zuzuordnen sind.<sup>3)</sup>

1) Art. 81 Zusatzprotokoll I

2) Art. 81 Abs. 2 Zusatzprotokoll I

3) IKRK-Kommentar, a.a.O.Randziffer 3315

Die Bestimmung erleichtert den Rotkreuz- und Rothalbmond-Organisationen ihre Tätigkeit, gewährt ihnen jedoch keinen besonderen Schutz vor Eingriffen ihrer Behörden in ihre Selbständigkeit und Unabhängigkeit.

Auch die entsprechende Bestimmung des Zusatzprotokolls II über Hilfsgesellschaften und Hilfsaktionen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten geht davon aus, daß es grundsätzlich dem Staat obliegt, Hilfsaktionen zu organisieren. Hilfsgesellschaften, wie die nationalen Rotkreuz-

und Rothalbmund-Gesellschaften, sollen ihn dabei unterstützen.<sup>4)</sup>

4) Art. 18 Zusatzprotokoll II

### 1.4.3 Tagungen

Wenn eine Vertragspartei darum ersucht und die Mehrheit der Vertragsparteien damit einverstanden ist, muß der Depositar, der Schweizerische Bundesrat, eine Tagung der Vertragsparteien zur Erörterung allgemeiner die Anwendung der Abkommen und des Protokolls betreffenden Fragen einberufen.<sup>5)</sup>

5) Art. 7 Zusatzprotokoll I

Die Vertragsparteien verfügen damit über ein besonderes diplomatisches Instrument, um die Anwendung und Durchsetzung des Zusatzprotokolls zu verbessern.

Eine vergleichbare Aufgabe kommt den alle vier Jahre stattfindenden Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmund-Konferenzen zu, die unter anderem zur Achtung und Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts und verwandter Rechtsgebiete beitragen sollen.<sup>1)</sup>

Im Unterschied zu den eingangs erwähnten Tagungen der Vertragsparteien sind an den Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmund-Konferenzen neben den Vertragsparteien der Genfer Abkommen auch das IKRK, die Föderation und die zur Zeit 155 Rotkreuz- und Rothalbmund-Gesellschaften beteiligt.

### 1.5 Schutzmacht

Schutzmächte haben die Aufgabe, die Interessen der am Konflikt beteiligten Parteien wahrzunehmen. Sie fördern die Beachtung des Humanitären Völkerrechts, indem sie Boten und Wächter sind: sie sind Mittler zwischen den gegnerischen Parteien und kontrollieren die Einhaltung des Rechts.<sup>2)</sup>

Die an einem Konflikt beteiligten Parteien sind verpflichtet, vom Beginn des Konflikts an die Einhaltung der Abkommen und des Zusatzprotokolls und deren Überwachung durch Anwendung des Schutzmächtesystems sicherzustellen; dazu gehören insbesondere die Benennung und Anerkennung dieser Mächte.

Als Schutzmacht kommt zunächst ein Staat in Betracht. Er wird von der am Konflikt beteiligten Partei benannt und sodann von der Gegenseite anerkannt.

Kommt es – wie häufig – nicht zur Bestellung einer Schutzmacht, kann das IKRK seine guten Dienste zur Findung einer Schutzmacht anbieten. Das IKRK kann jedoch auch anbieten, selbst als Ersatzschutzmacht tätig zu werden. Das gleiche Recht haben andere Organisationen, die alle Garantien für Unparteilichkeit und Wirksamkeit bieten.

Dieses Angebot müssen die am Konflikt beteiligten Parteien annehmen.<sup>3)</sup>

In der Praxis der bewaffneten Konflikte werden nur selten Schutzmächte oder Ersatzschutzmächte bestellt, wobei häufig darauf verwiesen wird, die am Konflikt beteiligten Parteien unterhielten noch diplomatische Beziehungen. Rechtlich steht dies der Benennung von Schutzmächten jedoch – so steht es ausdrücklich im Zusatzprotokoll I – nicht entgegen.

1) Art. 10 Abs. 2 der Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement

2) IKRK-Kommentar a.a.O. Randziffer 186

3) Art. 5 Abs. 3 und 4 Zusatzprotokoll I

## **1.6 Internationale Ermittlungskommission**

Nach Art. 90 des Zusatzprotokolls I wird eine 15-köpfige Internationale Ermittlungskommission gebildet. Ihre Aufgabe ist es, Tatsachen zu untersuchen, von denen behauptet wird, sie seien ein schwerer oder erheblicher Verstoß gegen das Humanitäre Völkerrecht.

Daneben soll die Internationale Ermittlungskommission dazu beitragen, daß das Humanitäre Völkerrecht wieder eingehalten wird, indem sie ihre guten Dienste zur Verfügung stellt. Da die Internationale Ermittlungskommission an anderer Stelle dieses Bandes ausführlich beschrieben wird, soll sie als eine der wichtigsten institutionellen Vorkehrungen an dieser Stelle nur erwähnt werden. (s. a. Beitrag D. Fleck, S. 251)

## **2. Ahndung von Verletzungen**

### **2.1 Innerstaatliche Strafmaßnahmen**

Das Zusatzprotokoll I enthält einen eigenen Abschnitt über die Ahndung von Verletzungen des Humanitären Völkerrechts. Er sieht im wesentlichen innerstaatliche Strafmaßnahmen der Vertragsparteien sowie die Errichtung der bereits erwähnten Internationalen Ermittlungskommission vor.

Das in den Genfer Abkommen errichtete System der strafrechtlichen Durchsetzung beruht in erster Linie auf der Unterscheidung zwischen qualifizierten schweren Verletzungen und anderen Verletzungen. Für die erste Kategorie besteht die Besonderheit, daß alle Vertragsparteien zur Bestrafung zuständig sind, wobei der Grundsatz „Strafen oder Ausliefern“ gilt. An diesem Grundsatz hat Zusatzprotokoll I nichts geändert. Durch Art. 85 wurde hingegen der Katalog der schweren Verletzungen erheblich erweitert.<sup>1)</sup>

Nach den Bestimmungen der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle sind folgende schwere Verletzungen des Humanitären Völkerrechts von jedem Staat unter Strafe zu stellen und strafrechtlich zu verfolgen.<sup>2)</sup>

- 1) Botschaft des Schweizerischen Bundesrates über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 18. Februar 1981, S. 63
  - 2) Die nachfolgende Aufstellung stammt aus der ZDv 15/2 Ziff. 1209
- Straftaten gegen geschützte Personen (Verwundete, Kranke, Sanitätspersonal, Kriegsgefangene, Bewohner besetzter Gebiete, andere Zivilpersonen), wie vorsätzliche Tötung, Verstümmelung, Folterung oder unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche, vorsätzliche Verursachung großer Leiden, schwere Beeinträchtigung der körperlichen Integrität oder Gesundheit, Geiselnahme;
  - Nötigung von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen zur Dienstleistung in den Streitkräften des Gegners oder Versagen des Rechts auf unparteiliche Aburteilung im ordentlichen Strafverfahren vor ordnungsgemäß bestellten Gerichten;
  - Deportation, illegale Verlegung oder Inhaftierung von geschützten Zivilpersonen;
  - Aushungern von Zivilpersonen durch Zerstören, Entfernen oder Unbrauchbarmachen von für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekten (z. B. Nahrungsmittel, Mittel zur deren Erzeugung, Trinkwasserversorgungsanlagen und
  - Vorräte, Bewässerungsanlagen);



- Zerstörung oder Aneignung von Gütern auf unerlaubte und willkürliche Art ohne militärische Notwendigkeit;
- unterschiedslos wirkende Angriffe in Kenntnis der negativen Folgen für Zivilpersonen und zivile Objekte;
- Angriffe gegen Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, auf Staudämme, Deiche, Kernkraftwerke, bei gleichzeitig zu erwartenden Verlusten an Menschenleben, Verwundungen von Zivilpersonen oder Beschädigung ziviler Objekte, die unverhältnismäßig sind;
- Angriffe gegen unverteidigte Orte, entmilitarisierte Zonen und neutralisierte Zonen;
- Angriffe gegen hilflose Personen;
- ungerechtfertigte Verzögerung bei der Heimschaffung von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen;
- Praktiken der Apartheid und andere darauf beruhende unmenschliche und erniedrigende Praktiken;
- weitgehende Zerstörung von Kulturgut und-Kultstätten;
- Verhinderung eines unparteilichen, ordentlichen Gerichtsverfahrens;
- heimtückische und unbefugte Benutzung anerkannter Schutzzeichen.

Es handelt sich um eine abschließende Aufzählung. Die in ihr enthaltenen schweren Verletzungen gelten als Kriegsverbrechen.<sup>1)</sup>

In ihrer Denkschrift zu den Zusatzprotokollen hat die Bundesregierung klargestellt: „Die in Art.85 bezeichneten schweren Verletzungen sind durch die allgemeinen Tatbestände des deutschen Strafrechts erfaßt, vor allem durch die Strafdrohungen in den Abschnitten des Strafgesetzbuches über Straftaten gegen das Leben einschließlich Völkermord, über Körperverletzungen, Straftaten gegen die persönliche Freiheit und über Diebstahl und Unterschlagung, über Sachbeschädigung, Beleidigung und gemeingefährliche Straftaten sowie über Straftaten im Amte. Die Bestrafung unabhängig vom Tatort oder der Nationalität des Täters (Weltrechtsprinzip) wird durch § 6 Nr. 9 Strafgesetzbuch sichergestellt.“

Für andere als schwere Verletzungen bleibt es den Vertragsstaaten überlassen, auf welche Weise sie derartige Verletzungen unterbinden; es kommen vor allem verwaltungsmäßige und disziplinarrechtliche Maßnahmen in Betracht.<sup>2)</sup> Das unbefugte Benutzen des roten Kreuzes auf weißem Grund oder des Schweizer Wappens stellt nach § 125 Ordnungswidrigkeitengesetz eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße geahndet werden kann. Ordnungswidrig handelt auch, wer unbefugt Wahrzeichen, Zeichnungen und Wappen benutzt, die dem Rotkreuz-Zeichen zum Verwechseln ähnlich sind.

1) Art. 85 Abs. 5 Zusatzprotokoll I

2) Bundestags-Drucksache 1116770, S. 116

Ergänzt wird die Bestimmung über innerstaatliche Strafmaßnahmen durch Vorschriften zur Ahndung von Unterlassungen, zu den disziplinar- oder strafverfahrensrechtlichen Pflichten der militärischen Führer sowie zur Rechtshilfe der Vertragsparteien in Strafsachen.<sup>3)</sup> Erfährt ein Disziplinarvorgesetzter von Vorkommnissen, die den Verdacht von Völkerrechtsverletzungen rechtfertigen, muß er den Sachverhalt aufklären und prüfen, ob disziplinarische Maßnahmen geboten sind. Ist das Dienstvergehen eine Straftat, hat er die Sache an die Strafverfolgungsbehörde

abzugeben, wenn die Strafverfolgung geboten erscheint.<sup>4)</sup>

3) An. 86-88 Zusatzprotokoll I

4) ZDv 1512 Ziff. 1213

## 2.2 Repressalien

Verstößt eine Konfliktpartei gegen eine Norm des Humanitären Völkerrechts, kann die verletzte Gegenpartei Repressalien anwenden.

Repressalie ist die „Beantwortung einer Rechtsverletzung mit einer Schädigungshandlung, die ebenfalls gegen einschlägige Rechtsnormen verstößt, aber ausnahmsweise gerechtfertigt und nur zu dem Zweck zulässig ist, den rechtswidrig handelnden Gegner zur Aufgabe seines rechtsverletzenden Verhaltens zu bewegen“.<sup>5)</sup>

5) Ipsen, a.a.O., § 68 Randziffer 9

Repressalien dürfen nur als ultima ratio angewendet werden. Sie müssen sich in dem Rahmen halten, den der Gegner mit seiner Rechtsverletzung gesetzt hat.

Ausdrücklich verboten sind Repressalien gegen

- Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige, Sanitäts- und Seelsorgepersonal, Sanitätseinrichtungen und -material,
- Kriegsgefangene,
- Zivilpersonen,
- Privateigentum von Zivilpersonen in besetzten Gebieten und feindlichen Ausländern im eigenen Staatsgebiet, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte,
- die natürliche Umwelt,
- Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten,
- Kulturgut.

## 2.3 Schadensersatz

„Eine am Konflikt beteiligte Partei, welche die Abkommen oder dieses Protokoll verletzt, ist gegebenenfalls zum Schadensersatz verpflichtet. Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihren Streitkräften gehörenden Personen begangen werden.“<sup>(1)</sup>

Die Bestimmung ist Ausfluss des Grundsatzes der Staatenverantwortlichkeit und insofern keine Besonderheit des Humanitären Völkerrechts.

In der Staatenpraxis wird die Bestimmung wohl nicht so schnell verwirklicht werden. Es entspricht schon immer der Haltung von Siegern, von Besiegten Entschädigung zu verlangen – ohne Rücksicht auf Gegenseitigkeit und ohne Rücksicht darauf, ob die Schäden durch rechtmäßige oder rechtswidrige Handlungen entstanden sind.<sup>2)</sup>

1) Art. 91 Zusatzprotokoll I

2) IKRK-Kommentar, a.a.O., Randziffer 3647

## **DIETER FLECK, Die Internationale Ermittlungskommission: Probleme und Perspektiven einer neuen Einrichtung des Humanitären Völkerrechts**

Bonn

Zwei gegenläufige Überlegungen haben die Beschäftigung mit dem in bewaffneten Konflikten anwendbaren Humanitären Völkerrecht weltweit geprägt. Einerseits steht fest, daß es nur zu einem geringeren Teil Regelungslücken sind, die den Schutz der Zivilbevölkerung vor unterschiedslosen Kampfhandlungen, den Schutz der Soldaten vor unnötigen Leiden und das Verbot heimtückischer Handlungen in Frage stellen. Nicht die Schaffung neuer Regeln, sondern die Einhaltung des geltenden Rechts ist also in erster Linie gefordert. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß die ständige Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts notwendig ist, um dessen Ziele voll verwirklichen zu helfen. Beide Gedanken stehen scheinbar in Widerspruch zueinander, aber sie ergänzen sich dennoch gut. Bestimmungen über Einhaltung und Verbreitung nehmen zurecht einen wichtigen Platz in den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen ein. Alte Verträge müssen angepaßt und ergänzt, Gewohnheitsrechtssätze konkretisiert werden. Nur so läßt sich das Netz der internationalen und innerstaatlichen Zusammenarbeit zur Einhaltung humanitärer Schutzbestimmungen tragfähiger und enger knüpfen.

Ein wesentlicher Schritt auf diesem Wege ist die in Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls sowohl zur Ermittlung bei schweren Verletzungen als auch zur Leistung guter Dienste vorgesehene Internationale Ermittlungskommission, deren Errichtung erst 1991 möglich wurde.<sup>1)</sup> Der vorliegende Beitrag ist der Frage nach den Wirkungsmöglichkeiten, Anforderungen und Perspektiven dieser neuen Einrichtung des Humanitären Völkerrechts gewidmet. Dabei ist auf die Völkerrechtsentwicklung auch auf anderen Feldern einzugehen, ohne die Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls nicht verständlich wäre (I). Auslegungsprobleme und das Verhältnis dieser Regelung zu anderen Mitteln und Methoden der Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts sind zu beleuchten (II.) Schließlich soll ein Ausblick auf die praktischen Perspektiven der Internationalen Ermittlungskommission unternommen werden (III).

- 1) Artikel 90 Abs. 1 Buchst. b des I. Zusatzprotokolls verlangt dazu Erklärungen von mindestens 20 Vertragsstaaten zur Anerkennung der Zuständigkeit der Ermittlungskommission. Auf Initiative der Schweiz wurden die 15 Mitglieder der Kommission am 25. Juni 1991 gewählt (RIC 1991, S. 434-435). Derzeit (Stand: 31. Dezember 1992) haben 33 Staaten, und zwar Algerien, Australien, Belgien, Bolivien, Bosnien- Herzegowina Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Island, Italien, Kanada, Kroatien, Liechtenstein, Malta, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Rußland, Schweden, Schweiz, Seychellen, Slowenien, Spanien, Togo, Ukraine, Ungarn, Weißrußland, Uruguay und die Vereinigten Arabischen Emirate die Zuständigkeit der Ermittlungskommission anerkannt, vgl. RIC 1993, S. 75.

### **I. Erfahrungen aus anderen Bereichen**

Die Bedeutung einer objektiven Tatsachenermittlung war bereits auf den Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 betont worden.

Das I. Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle<sup>2)</sup> sieht als Form friedlicher Streitbeteiligung unter anderem die Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission vor, die „durch eine unparteiische und gewissenhafte Prüfung die Tatfragen aufklären“(Art. 9) und den Parteien dabei „volle Freiheit in Ansehung der Folge, die dieser Feststellung zu geben ist“(Art. 35) lassen sollte. Von vornherein wurde dieses Mittel allerdings beschränkt auf „Streitigkeiten, die weder die Ehre noch wesentliche Interessen berühren“

(Art. 9). Es kommt hinzu, daß die Bildung einer internationalen Untersuchungskommission jeweils von der Einigung „durch besonderes Abkommen der streitenden Teile“, abhängig gemacht wurde (Art. 10), so daß an ein wirkungsvolles fact-finding im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten hier nicht zu denken war.

2) RGBl. 1910 S. 5, 375

Der streitschlichtende Beitrag, der durch eine unparteiische Tatsachenermittlung geleistet werden kann, erhielt indessen einen festen Platz in verschiedenen Gründungsverträgen internationaler Organisationen. So sah bereits Teil XIII des Versailler Friedensvertrages vom 28. Juni 1919,<sup>1)</sup> der die Gründung des Internationalen Arbeitsamtes am Sitz des Völkerbundes betraf, für die Prüfung von Staatenbeschwerden die Bildung eines Untersuchungsausschusses durch den Verwaltungsrat vor (Art. 411-415), wobei dieser aus einer Liste von Vorschlägen aller Mitgliedstaaten je einen Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und einen unabhängigen Vertreter zu wählen hatte, die dann vom Generalsekretär des Völkerbundes nominiert wurden. Der Bericht dieses Dreier-Gremiums, der zu veröffentlichen war, sollte „tatsächliche Feststellungen, die eine genaue Beurteilung des Streitfalls in seinem ganzen Umfang gestatteten“, sowie „Vorschläge zur Zufriedenstellung der beschwerdeführenden Regierung und hinsichtlich der dazu nötigen Fristen“ enthalten.

Diese Regelung wurde später Vorbild für die Bestimmungen zur Streiterledigung im Internationalen Übereinkommen vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – CERD –<sup>2)</sup> und im Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte<sup>3)</sup> Beide Verträge sprechen nicht mehr von Staatenbeschwerden, sondern von „Mitteilungen der Staaten“, worin deutlich wird, daß sie keine gerichtlichen Verfahren auslösen.<sup>4)</sup>

- 1) RGBl. 1919, Nr. 140, S. 687 ff. (1269-1307); vgl. heute Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vom 9. Oktober 1946 (BGBl. 1957 II 318; Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, 1967, Bd. I, S. 212)
- 2) BGBl. 1969 II 961; vgl. Winfried Eggert, Die Staatenbeschwerde. Das Verfahren vor der Vergleichskommission nach der Rassendiskriminierungskonvention im Lichte vorliegender Modellverfahren, Berlin 1978
- 3) BGBl. 1973 II 1533
- 4) Ausdrücklich sieht auch das noch nicht in Kraft getretene Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen 10. Dezember 1982 in Anlage VIII Artikel 5 im Rahmen des besonderen Schiedsverfahrens vor, daß die „Parteien einer Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung von [gewissen] Bestimmungen des Übereinkommens“ sich über eine Untersuchung zur Feststellung des zugrunde liegenden Sachverhalts durch das besondere Schiedsgericht einigen können (Renate Platzöder/Horst Grunenberg (Hrsg.), Internationales Seerecht. Textausgabe, München 1990, S. 1 ff.; A. O. Adede, The System for Settlement of Disputes under the United Nations Convention on the Law of the Sea. A. Drafting History and a Commentary, 1987).

Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Untersuchung sich auf reine Tatfragen beschränken und jede Erörterung der anwendbaren Rechtsvorschriften vermeiden müßte. Die richtige Auswahl der relevanten Fakten setzt vielmehr auch eine rechtliche Bewertung voraus.

Alle Mitglieder der Vereinten Nationen müssen gemäß Artikel 2 Nr. 3 der UN-Charta internationale Streitigkeiten durch friedliche Mittel so beilegen, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.

Artikel 33 der Charta bestimmt, daß die Parteien einer „Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden“, sich – bevor sie den Sicherheitsrat anrufen – zunächst um eine „Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl“ bemühen. Diese Aufzählung ist ausdrücklich nicht erschöpfend. Sie beschreibt aber anschaulich den

Stellenwert eines unparteiischen Untersuchungsverfahrens als Mittel der Streiterledigung, das zwischen bloßen Verhandlungen einerseits und gerichtsähnlichen sowie gerichtlichen Entscheidungsverfahren andererseits angesiedelt ist. Gemäß Artikel 34 der UN-Charta kann der Sicherheitsrat Untersuchungen auch von sich aus durchführen. Ebenso hat die Generalversammlung gemäß Artikel 13 und 14 der Charta die Kompetenz, Maßnahmen zur friedlichen Bereinigung (peaceful adjustment) von Rechtsverletzungen und Untersuchungen zur fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts zu empfehlen, die dann vom UN-Sekretariat durchzuführen sind. Mit Zustimmung der Parteien ist schließlich gemäß Artikel 36 Abs. 2 Buchst. c) des IGH-Statuts auch die Befassung des Internationalen Gerichtshofs möglich zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten über „das Bestehen jeder Tatsache, die, wäre sie bewiesen, die Verletzung einer internationalen Verpflichtung darstellt.“

Der Sicherheitsrat, der Generalsekretär und die Generalversammlung der Vereinten Nationen haben immer wieder Hilfsorgane mit Untersuchungsaufgaben (fact finding missions) betraut, die sich insbesondere auch mit Verletzungen des Humanitären Völkerrechts zu beschäftigen hatten. Professor Felix Ermacora (Österreich) hat auf Anforderung des Wirtschafts- und Sozialrats umfassend über die Lage der Menschenrechte in Afghanistan berichtet.<sup>1)</sup> Berichte, die im Auftrag des UN-Generalsekretärs zur Untersuchung des Vorwurfs von Giftgasensätzen im Krieg zwischen Irak und Iran gefertigt worden sind,<sup>2)</sup> haben zu einer weltweiten Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Verurteilung der C-Waffeneinsätze durch den Sicherheitsrat<sup>3)</sup> geführt. Ähnliche Berichte sind zur Lage der Kriegsgefangenen in diesem Krieg vorgelegt worden.<sup>4)</sup> Senator Enrique Bernaldes Ballesteros (Peru) hat im Auftrag der Menschenrechtskommission Berichte zum Söldnerunwesen erstattet, die auch kritisch auf Mängel des Söldner-Übereinkommens vom 4. Dezember 1989 eingehen und Empfehlungen zur Verbesserung internationaler und innerstaatlicher Vorkehrungen und Maßnahmen enthalten.<sup>5)</sup> Zur Berichterstattung über die Lage der Menschenrechte in Guatemala und zur Unterstützung der Regierung dieses Landes in Menschenrechtsangelegenheiten hat der Generalsekretär der VN Professor Christian Tomuschat als unabhängigen Experten berufen, der 1990 und 1991 trotz eines Klimas anhaltender Gewalt ein objektives fact finding vor Ort durchführen und Empfehlungen zur Förderung des innerstaatlichen Dialogs zwischen der Regierung und der Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, zur Reform des Gerichtswesens und der Gesetzgebung sowie zur Reorganisation der Polizei entwickeln konnte.<sup>6)</sup>

- 1) UN-Doc. A/42/667, 23. October 1987
- 2) UN-Doc. S/16433 (1984); S/17127 and Add 1 (1985); S/17911 and Corr. 1 and Add. 1 and 2 (1986); S/18852 and Add. 1 (1987); S/19823 and Corr. 1 and Add. 1 (25. April 1988); S/20134, S/20060 (20. July 1988). S/20063(25. July 1988)
- 3) S/Res/612 (9. May 1988)
- 4) UN-Doc. S/16962 (22. February 1985); S/20417 (24. May 1988)
- 5) UN-Doc. E/CN.4/1990/11 (3. January 1990).E/CN.4/1991/14 (27. December 1990)
- 6) UN-Doc. E/CN.4/1991/5 und Add 1, vgl. Commission on Human Rights, Res 1990/80 und 1991/151; Marrina Palm-Risse, Menschenrechtskommission, 47. Tagung, in: Vereinte Nationen 4/1991, 148-50 (149)

Nach Beendigung des Golfkonflikts hat der Sicherheitsrat durch Resolution 687 (2. April 1991) die United Nations Special Commission (UNSCOM) eingerichtet; um durch unmittelbare Inspektionen vor Ort Iraks biologische, chemische und Raketenrüstung zu kontrollieren. Die Befugnisse von UNSCOM, die durch mehrere weitere Resolutionen bestätigt wurden, schließt Aktivitäten zum Zweck der Zerstörung, Beseitigung und Unschädlichmachung dieser Waffenpotentiale ein.

Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien hat den Sicherheitsrat veranlasst, mit Resolution 780 (6. Oktober 1992) eine unparteiische Expertenkommission zur Feststellung von Verletzungen des



Humanitären Völkerrechts zu fordern, die von Generalsekretär Boutros Boutros Ghali berufen wurde und im Februar 1993 einen ersten Zwischenbericht vorgelegt hat.<sup>1)</sup> Die Arbeit dieser Kommission läßt wichtige und verwertbare Erkenntnisse über Art und Umfang schwerer Verletzungen des Humanitären Völkerrechts und zur Beweislage erwarten.

Insgesamt besteht heute über Eigenarten und Bedeutung des fact finding weitgehend Konsens.<sup>2)</sup> Die Generalversammlung hat Verfahrensgrundsätze für eine umfassende, objektive, unparteiische und zeitgerechte Tatsachenfeststellung verabschiedet.<sup>3)</sup> Aber eine entsprechende Staatenpraxis konnte bisher nur in Ansätzen verwirklicht werden. Auch regionale Systeme der Streiterledigung haben in der Vergangenheit mehr durch ihre bloße Existenz, als durch tatsächliche Anwendung ihrer Regelungsmechanismen gewirkt. Die Europäische Konvention über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten vom 29. April 1957,<sup>4)</sup> deren Geltung auf zwölf Staaten beschränkt und im übrigen durch zahlreiche Vorbehalte eingeschränkt ist<sup>5)</sup>, ist niemals unmittelbar angewandt worden. Allerdings konnte sie 1969 als Material für die Regelung des Festlandsockelstreites vor dem Internationalen Gerichtshof und später bei den Verhandlungen zwischen Italien und Österreich über die Rechte des deutschen Bevölkerungsanteils in Südtirol verwendet werden.<sup>6)</sup>

- 1) UN-DOC.S/25274(10. Februar 1993)
- 2) Ermacora, International Enquiry Commissions in the Field of Human Rights, in: Human Rights Journal 1 (1968) S. 180; Kaufmann, The Necessity for Rules of Procedure in Ad Hoc United Nations Investigations, in: American University Law Review 18 (1969)S. 739; Shore, Fact-Finding in the Maintenance of International Peace, 1970; Miller, United Nations Fact-Finding Missions in the Field of Human Rights, in: Australian Yearbook of International Law 40 (1970-73); Cafari Panico, L'inchiesta internazionale come strumento di soluzione pacifica delle controversie fra gli Stati, in: Diritto internazionale 25 (1971), S. 460 ff.; Sidney D. Bailey, U.N. Fact-Finding and Human Rights Complaints, in: International Affairs 48 (1972), S. 250; Theo C. von Boven, Fact-Finding in the Field of Human Rights, in: Israel Yearbook on Human Rights 3 (1973), S. 93; Bur-Yaacov, The Handling of International Disputes by Means of Inquiry, 1974; Bensaïah, L'enquete internationale dans le reglement des conflits, 1976; Thomas M. Franck/H. Scott Fairley, Procedural due Process in Human Rights Fact-Finding by International Agencies, in: AJIL 74 (1980). S. 308-345; Weissbrodt/McCarthy, Fact-Finding by International Nongovernmental Human Rights Organizations, in: Virginian Journal of International Law 22 (1981), 1; B. G. Ramcharan, International Law and Fact-finding in the Field of Human Rights, 1982; ders., Humanitarian Good Offices in International Law. The Good Offices of the United Nations Secretary-General in the Field of Human Rights, 1983; ders., The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch, 1991
- 3) Declaration on Fact-Finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security, UN-Doc. A/RES/46/59 (17. January 1992). 31 ILM 235 (1992). Vgl. zur Vorgeschichte Report of the Secretary-General on Methods of Fact-Finding, UN-Doc. A/5694 (1. May 1964); Draft Model Rules of Procedure suggested by the Secretary-General of the UN for ad hoc Bodies of the United Nations Entrusted with Studies of Particular Situations Alleged to Reveal a Consistent Pattern of Violations of Human Rights (UN-Doc. E/CN. 411021 Rev. 1). -Model Rules of Procedure for United Nations Bodies Dealing with Violations of Human Rights, Prepared by Working Group of U.N. Commission on Human Rights -UN-Doc. E/CN.4/1134, 1 February 1974; ECOSOC Res. 1870 (LVI) -. GA Res 43/51; Belgrade Minimal Rules of Procedure for International Human Rights Fact-Finding Missions, Adopted by the 59th Conference of the International Law Association, Belgrade, 23. August 1980, AJIL 75 (1981). S. 163-165
- 4) BGBl. 1961 II81
- 5) BGBl. 1961 III1027
- 6) Konrad Günther, European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law [Instalment 1 (1981). S. 56-58]

Die Staatenpraxis zur Anwendung regionaler Menschenrechtsabkommen ist ebenfalls nicht ergiebig. So sind in den vierzig Jahren des Bestehens der Europäischen Menschenrechtskonvention – EMRK – vom 4. November 1950<sup>1)</sup> nicht mehr als 10 Beschwerden von Staaten erhoben worden.<sup>2)</sup> In der



Praxis der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention vom 22. November 1968<sup>3)</sup> gab es bisher nur einmal eine Staatenbeschwerde (Fall Galiardo), und sie betraf einen Fall, in dem ein Staat sich selbst zu rechtfertigen suchte.<sup>4)</sup> Andere Verträge sind noch zu neu, um die Anwendungspraxis bewerten zu können. Z. B. sieht das Europäische Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe<sup>5)</sup> die Einführung einer internationalen Kontrolle mit präventiver Wirkung durch Inspektionsbesuche eines internationalen Ausschusses vor, nach dem Vorbild der Besuche, die die Delegierten des IKRK gemäß Artikel 126 des III. Genfer Abkommens durchführen. Auch die afrikanische Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (1981)<sup>6)</sup> kennt die Möglichkeit von Staatenbeschwerden und anderen Mitteilungen von Einzelpersonen, letztere allerdings erst nach besonderer Zulassung (Art. 47-58).

Besonderes Interesse verdienen die Anfang 1991 in La Valletta ausgearbeiteten Bestimmungen für ein KSZE-Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.<sup>7)</sup> Sie sehen einen KSZE-Mechanismus für die Streitbeilegung vor, der aus einem oder mehreren Mitgliedern besteht, die aus einem Verzeichnis qualifizierter Kandidaten einvernehmlich zu wählen sind (Abschnitt V). Dabei sollen Hinweise und Ratschläge zur friedlichen Streitbeilegung gegeben werden (Abschnitt XI). Es kann auch vereinbart werden, daß eine Untersuchung durchgeführt und Sachverständigen-aufgaben erledigt werden (Abschnitt XIII). Der Rat der Außenminister der KSZE hat auf seinem ersten Treffen (am 20. Juni 1991 in Berlin), gestützt auf den Bericht von La Valetta, das neue Konfliktverhütungszentrum in Wien mit Durchführungsmaßnahmen beauftragt.<sup>8)</sup> Das Helsinki-Dokument 1992<sup>9)</sup> enthält dazu die Perspektive, einen Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof innerhalb der KSZE einzurichten mit dem Ziel, den Valletta-Mechanismus zu verbessern. Der Rat der Außenminister hat auf seinem dritten Treffen (Stockholm, 14. u. 15. Dezember 1992) Abschnitt V der Bestimmungen von Valletta entsprechend geändert, das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE zur Zeichnung aufgelegt, Bestimmungen für eine KSZE-Vergleichskommission angenommen und die Grundlage für einen Vergleich auf Anordnung des Ministerrates oder des Ausschusses Hoher Beamter beschlossen.<sup>10)</sup>

- 1) BGBl. 1952 II 686, 68 II 1116
- 2) Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 1985, S. 37
- 3) UNTS 119.3; 721,324; EurArch 1/1968
- 4) Karl Josef Partsch, Menschenrechte: Staatenbeschwerde, in: Rüdiger Wolfram (Hrsg.) Handbuch Vereinte Nationen, 2. Auflage (in Vorbereitung)
- 5) BGBl. 1989 II 946
- 6) ILM 21 (1982) S. 58-68; Jahrbuch für afrikanisches Recht 2 (1981), S. 243
- 7) Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen, Valletta 1991; Hartmut Hilgenberg, Der KSZE-Mechanismus zur friedlichen Regelung von Streitfällen, in: GYBIL 34/1991, S. 122-137
- 8) Bulletin Nr. 72 S. 577 ff. (583) vom 22. Juni 1991
- 9) Beschlüsse von Helsinki, 10. Juli-1992, Nr. III 58, Bulletin Nr. 82/S.777 ff. (788) vom 23. Juli 1992
- 10) Bulletin Nr. 2/S. 5-14 vom 8. Januar 1993

Probleme, die in der Vergangenheit eine fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung erschwert und die Anwendung bestehender Mechanismen in der Staatenpraxis behindert haben, lagen nicht nur in Souveränitätsinteressen der Staaten, sondern auch in der Wechselbeziehung der beteiligten internationalen Einrichtungen und Organisationen, die Interessengegensätze nicht immer ausschließen.<sup>1)</sup> Diese Probleme sind auch bei Bemühungen um eine unparteiische Tatsachenermittlung bei behaupteten Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu berücksichtigen. Das Ausmaß des Erfolges solcher Bemühungen hängt von dem Maß ab, in dem

universelle Interessen der Staatengemeinschaft anerkannt, gegenseitige Kontrollen akzeptiert und Konkurrenzdenken in den verschiedenen internationalen Organen überwunden werden können.

- 1) Karl Josef Partsch, Fact-Finding and Inquiry, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law [Instalment I (1981), S. 61

## **II. Grundsätze der Tatsachenermittlung bei Verletzungen des Humanitären Völkerrechts**

Die vier Genfer Abkommen von 1949 enthalten einen gleichlautenden Artikel<sup>2)</sup>, wonach auf Begehren einer Konfliktpartei über jede behauptete Abkommensverletzung eine Untersuchung eingeleitet wird. Über das Verfahren soll eine Einigung ad hoc herbeigeführt werden. Kommt sie nicht zustande, soll ein Schiedsrichter gewählt werden, der dann über das Verfahren entscheidet. Verletzungen, die auf diese Weise festgestellt werden, sind zu beenden und so schnell wie möglich zu ahnden. Eine inhaltsgleiche Bestimmung hatte erstmals in das Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde vom 27. Juli 1929<sup>3)</sup> Eingang gefunden (Art. 30), wobei eine kontroverse Debatte vorangegangen war, in der viele Delegierte die Sorge geäußert hatten, mit dieser Bestimmung eine Tür zu möglichen Sanktionen gegen souveräne Staaten zu öffnen. Bei den Vorarbeiten zu den Genfer Abkommen von 1949 überwogen die Bedenken gegen die Schaffung einer neuen ständigen Einrichtung. Viele Experten setzten dagegen große Erwartungen in den Internationalen Gerichtshof, dessen Präsident am Zustandekommen des Untersuchungsverfahrens mitwirken könne. Aber es bleibt eher unwahrscheinlich, daß sich Staaten unter den Bedingungen eines bewaffneten Konflikts bereit finden könnten, bei dem Vorwurf einer Verletzung des Humanitären Völkerrechts erst eine Einigung über ein Untersuchungsverfahren herbeizuführen oder auch nur einen Schiedsrichter gemeinsam zu wählen.

- 2) I Art. 52; II Art. 53; III Art. 132; IV Art. 149  
3) RGBl. 1934 II 208. Das Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen vom 27. Juli 1929 (RGBl. 1934 II 227) enthielt eine ähnliche Bestimmung nicht.

Bei dieser Sachlage ist es als erheblicher Fortschritt zu bezeichnen, daß Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls ein umfassendes Instrumentarium für Tatsachenermittlungen bereithält, das nicht erst im Bedarfsfall ausgehandelt werden muß, dessen Verfahrensregeln bereits im Frieden entwickelt werden können und das nicht auf die Feststellung erfolgter Rechtsverletzungen beschränkt, sondern mit einem klaren Mandat versehen ist, auch gute Dienste zur Verfügung zu stellen, um zur Einhaltung der Genfer Abkommen und des I. Zusatzprotokolls beizutragen.

Abs. 2 Buchst. a) enthält eine fakultative Unterwerfungsklausel, die dem Artikel 36 Abs. 2 des IGH-Statuts nachgebildet ist. Sie ermöglicht ein unmittelbares Tätigwerden im Bedarfsfall, wobei allerdings auf eine automatische und alle Vertragsstaaten des I. Zusatzprotokolls umfassende Lösung verzichtet werden mußte. Der jetzige Stand der Vertragsentwicklung macht die Problematik dieses Lösungsweges deutlich: Es bedurfte einer Zeit von zwölf Jahren, bis die erforderlichen zwanzig Staaten diese Erklärung abgegeben hatten, und die besondere Vertragsgemeinschaft, die nach Artikel 90 besteht, umfaßt noch immer nur einen Bruchteil der Vertragsstaaten des I. Zusatzprotokolls. Immerhin gehören ihr bereits Staaten aller Kontinente an. Ein entscheidender Durchbruch konnte 1989 mit der Unterwerfungserklärung der damaligen Sowjetunion erreicht werden, nachdem diese sich lange Zeit prinzipiell gegenüber jeder Art einer internationalen Kontrolle verschlossen hatte.

Die Verhandlungsgeschichte des Artikels 90 ist mehrfach dargestellt worden<sup>1)</sup> und soll hier nicht nachgezeichnet werden. Dagegen bedürfen die unterschiedlichen Zuständigkeiten und

Aufgabenschwerpunkte des fact-finding auf den drei verschiedenen internationalen Ebenen – Vereinte Nationen, IKRK und internationale Ermittlungskommission – einer eingehenderen Betrachtung.

Dabei ist positiv zu würdigen, daß Organe der Vereinten Nationen bei ihrer Tätigkeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auch auf die Einhaltung des Humanitären Völkerrechts hinwirken und zur Feststellung von Rechtsverletzungen beitragen. Mit Recht ist z. B. betont worden, daß auch UN-Friedenstruppen das Humanitäre Völkerrecht zu beachten haben.<sup>2)</sup> Es stärkt die vertrauensbildende Wirkung des Humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, wenn nicht nur seine fortschreitende Entwicklung und Kodifizierung, sondern auch Probleme seiner Implementierung in das öffentliche Interesse gerückt werden. Allerdings bleibt diese Arbeit der vorrangigen Aufgabe der Vereinten Nationen untergeordnet, die darin besteht, im Falle einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens die notwendigen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Maßnahmen zu ergreifen. Alle Organe der Vereinten Nationen müssen darauf bedacht sein, selbst einem Friedensbrecher immer wieder Wege zu einer ehrenvollen Lösung des Konflikts offen zu halten. Zwar kann es nicht langfristig von Erfolg sein, friedliche Lösungen dadurch zu erreichen, daß Rechtsverletzungen hingenommen oder etwa beschönigt werden. Aber angesichts des Fehlens einer wirksamen internationalen Strafgerichtsbarkeit muß die vorrangige Aufgabe der Vereinten Nationen darin bestehen, die Konfliktparteien für eine Beendigung der Kampfhandlungen zu gewinnen. Ein Vorwurf der Völkerrechtsverletzung kann dieses Ziel .durchaus in Frage stellen. Es kommt auch hinzu, daß Ermittlungen der Vereinten Nationen nicht unveröffentlicht bleiben können. Jedes Land, das über die Durchführung einer UN-Inspektion auf seinem Territorium entscheidet, muß damit rechnen, daß deren Ergebnis weltweit bekannt wird, ebenso wie die Tatsache der Einreiseverweigerung zum Gegenstand öffentlicher Debatten gemacht würde. Ermittlungen, die unter solchen Bedingungen zustandekommen, mögen den Druck einer weltweiten öffentlichen Meinung verstärken, sie können aber nicht unter allen Umständen zu einer freiwilligen Einstellung festgestellter Rechtsverletzungen führen.

- 1) Erich Kußbach, *Commission internationale d'etablissement des faits*, in: *Revue de droit penal militaire et de droit de la guerre*, Vol. XX-1-2 (1981), S. 78 ff; Bernhardt Graefrath, *Die Untersuchungskommission im Ergänzungsprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8. 1949*, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin, Ges.-Sprachw. R. XXX* (1981) 1, S.9-15; Karl Josef Pansch in: *Bothe/Partsch/Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary on the Two 1977 Protocols*, 1982, S.537 ff.; Jean de Preux, in *Sandoz/Swinarski/Zimmermann (eds.), Commentaire des Protocoles additionels du 8. Juin 1977 aux Conventions de Geneve du 12 aodt 1949,1986*, S. 1063 ff.
- 2) Horst Risse, *Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht*. 1988

Eine wirksame Abhilfe bei Verletzungen des Humanitären Völkerrechts sollte auch nicht allein vom Tätigwerden des IKRK erwartet werden. Dessen Aktivitäten dienen in erster Linie der Nächstenliebe und dem Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte. Erkenntnisse, die das IKRK vor Ort und im diplomatischen Kontakt mit den beteiligten Regierungen gewinnt, können daher auch nicht uneingeschränkt für ein fact-finding zur Untersuchung behaupteter Rechtsverletzungen verfügbar gemacht werden. Allerdings hat das IKRK sich immer wieder –wenn auch vergeblich– für die Durchführung eines Untersuchungsverfahrens eingesetzt.<sup>1)</sup> Es wird auf diplomatischem Wege für die Beendigung festgestellter und die Verhütung neuer Verletzungen des Humanitären Völkerrechts aktiv. Dabei bedient es sich des Mittels einer öffentlichen Erklärung nur dann, wenn größere und wiederholte Rechtsverletzungen vorliegen, vertrauliche Schritte nicht zu deren Beendigung geführt haben, die Veröffentlichung im Interesse der betroffenen Menschen liegt und IKRK-Delegierte die Rechtsverletzung mit eigenen Augen gesehen haben oder hierfür andere verlässliche und nachprüfbar Quellen vorhanden sind.<sup>2)</sup> Nur in seltenen Fällen hat das IKRK öffentlich Kritik geäußert.<sup>3)</sup> Entsprechende Schritte müssen sorgfältig kalkuliert, im Zweifel muß im

## II. Grundsätze der Tatsachenermittlung bei Verletzungen des Humanitären Völkerrechts

Interesse der Effektivität humanitärer Hilfsmaßnahmen auf Publizität verzichtet werden. Dies gilt erst recht dann, wenn die Parteien eines bewaffneten Konflikts in Zusammenarbeit mit dem IKRK – wie in Artikel 5 des I. Zusatzprotokolls vorgesehen – Schutzmächte oder Ersatzschutzmächte benennen.

- 1) Jean Pictet, *Le Droit humanitaire et la Protection des Victimes de la Guerre*, 1973, S. 81, erwähnt als Beispiele erfolgloser IKRK-Initiativen in diesem Zusammenhang behauptete Verletzungen des Kriegsvölkerrechts im italienisch-äthiopischen Konflikt 1936, den Fall Katyn 1943, den Vorwurf eines B-Waffen-Einsatzes in Korea 1952 und den Bizerta-Konflikt 1961
- 2) RIC 1981, S.79-86
- 3) So z. B. im einführenden Bericht des IKRK-Präsidenten Alexandre Hay auf der XXV. Internationalen Rotkreuz-Konferenz, RIC 1987, S. 60 ff. (66-76)

Die Internationale Ermittlungskommission nach Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls ist institutionell geeignet, einen Dienst zu leisten, der von Organen der Vereinten Nationen, vom IKRK und auch von Schutzmächten nicht in gleicher Weise geleistet werden kann. Sie hält ein Gremium unabhängiger Persönlichkeiten bereit, die sich der Aufgabe des fact-finding widmen können, ohne dabei vorrangig andere Ziele verfolgen zu müssen, und sie steht jedem Staat zur Verfügung, der willens ist, sich dieses Mittels zu bedienen.<sup>4)</sup> Dazu bedarf es dann keiner neuen vertraglichen Regelung. Auch negative Folgen einer Publizität brauchen nicht befürchtet zu werden, da der Bericht der Kommission über ihre Feststellungen nur auf Aufforderung aller am Konflikt beteiligten Parteien veröffentlicht werden darf (Abs. 7 Buchst. c).

- 4) Die Zuständigkeit der Kommission beschränkt sich auf die Untersuchung von „Behauptungen einer ...4) anderen Partei“, die der besonderen-Vertragsgemeinschaft gem. Art. 90 angehört (Abs. 2 Buchst. a). Individualbeschwerden, die im System des Humanitären Völkerrechts nicht ausgeschlossen werden sollten, können damit nur in anderen Gremien behandelt werden, vgl. R. Wieruszewski, *Application of international humanitarian law and human rights law: individual complaints*, in: *Karlshoven/Sandoz, Implementation of International Humanitarian Law*, 1989, S. 441-458

Bevor die Kommission errichtet werden konnte, waren verschiedene Vorarbeiten notwendig, bei denen auch ein Konsens über Fragen zu finden war, die vertraglich nicht eindeutig festgelegt sind. Bei der Wahl der Mitglieder, die „von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Unparteilichkeit“ (Abs.1 Buchst. a) sein müssen, waren „die erforderliche Eignung“ und „eine gerechte geographische Vertretung in der Kommission insgesamt“ sicherzustellen (Abs. 1 Buchst. d). Dabei war zu prüfen, ob und wie Kontinente und Ländergruppen, die in der besonderen Vertragsgemeinschaft nach Artikel 90 zunächst noch nicht vertreten waren, bei der Nominierung und Wahl berücksichtigt werden konnten.

Auch wenn eine vertragliche Verpflichtung insoweit nicht besteht, da die Kompetenz der Kommission nur gegenüber denjenigen Vertragsparteien besteht, welche dieselben Verpflichtungen übernehmen (Abs. 2 Buchst. a), bleibt es auch künftig empfehlenswert, mit der Benennung und Wahl angesehenen Persönlichkeiten auch aus anderen Staaten ein geeignetes Signal für die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der Kommission zu setzen. Ferner war eine Einigung über das Wahlverfahren herbeizuführen, wobei dem Schweizerischen Bundesrat als Verwahrer und Gastgeberstaat ein Vorschlagsrecht zukam.

## III. Aufgaben und Chancen der Internationalen Ermittlungskommission

Die Kompetenzen der Kommission sind in Artikel 90 klar umschrieben. Es handelt sich um

- die Untersuchung aller Tatsachen, von denen behauptet wird, daß sie eine schwere

Verletzung oder einen anderen erheblichen Verstoß gegen die Genfer Abkommen oder das I. Zusatzprotokoll darstellen (Abs. 2 Buchst. c i),

- gute Dienste, die dazu beitragen, daß die Genfer Abkommen und das I. Zusatzprotokoll wieder eingehalten werden (Abs. 2 Buchst. c ii),
- andere Ermittlungen auf Antrag einer und mit Zustimmung der anderen Konfliktparteien (Abs. 2 Buchst. d).

Die Untersuchung einer behaupteten schweren Verletzung oder eines anderen erheblichen Verstoßes kann auch von einem dritten Staat, selbst von einem am Konflikt nicht beteiligten Staat, beantragt werden, solange dieser der besonderen Vertragsgemeinschaft gem. Artikel 90 angehört (Abs. 2 Buchst. a). Dies entspricht dem im gemeinsamen Artikel 1 der Genfer Abkommen und in Artikel 1 Abs. 1 des I. Zusatzprotokolls niedergelegten Grundsatz, wonach die Vertragsparteien sich nicht nur verpflichtet haben, das Humanitäre Völkerrecht unter allen Umständen einzuhalten, sondern seine Einhaltung auch durchzusetzen. Die Kommission kann nicht in jedem Falle einer Staatenmitteilung eine Untersuchung einleiten. Sie hat darauf zu achten, daß Ermittlungen sich nur auf Vorgänge erstrecken können, die sich im Zuständigkeitsbereich einer Vertragspartei ereignet haben, welche der besonderen Vertragsgemeinschaft nach Artikel 90 angehört. Außerdem ist die Kommission nur zur Untersuchung schwerer Verletzungen und anderer erheblicher Verstöße gegen die Genfer Abkommen oder das I. Zusatzprotokoll berechtigt. Ob diese Voraussetzung vorliegt, kann durchaus umstritten sein. Die Tätigkeit der Kommission ist damit von Anfang an auf die Auslegung der entsprechenden Bestimmungen der Genfer Abkommen (I Art. 50; II Art. 51; III Art. 130; IV Art. 147) und des I. Zusatzprotokolls (Art. 85) angewiesen, wobei ihr das Fehlen einer vertragsrechtlichen Definition des Begriffs „andere erhebliche Verstöße“ einen gewissen Spielraum gibt.

Es wird eine der wichtigsten Aufgaben der Ermittlungskommission sein, deutlich werden zu lassen, daß Untersuchungen nicht gegen eine Vertragspartei gerichtet sind. Alle Vertragsstaaten müssen ein Interesse darin sehen, schwere Verletzungen des Humanitären Völkerrechts in ihrem Verantwortungsbereich aufzuklären und zu beenden. Untersuchungen der Ermittlungskommission sollten dabei grundsätzlich als gute Dienste anerkannt werden. Dazu muß deren Unparteilichkeit jederzeit gewährleistet sein. Die Kommission kann aber auch unabhängig vom Vorliegen eines Antrages eigene Initiativen für gute Dienste entwickeln, die zur Einhaltung der Genfer Abkommen und des I. Zusatzprotokolls beitragen. Sie handelt auch dabei nicht in einer Schiedsrichterrolle, so daß sie sich bei der Unterbreitung von Lösungsvorschlägen zurückhalten wird. Wohl aber wird sie allen Konfliktparteien gegenüber gesprächsbereit sein sowie gegebenenfalls Anregungen geben und Unterstützung anbieten können.

Unter zwei Voraussetzungen ist die Einleitung von Ermittlungen vom Antrag einer und der Zustimmung der anderen Konfliktparteien abhängig (Abs. 2 Buchst. d):

wenn eine Tatsachenbehauptung einen anderen Fall als den einer schweren Verletzung oder eines anderen erheblichen Verstoßes betrifft und wenn zwar eine schwere Verletzung oder ein anderer erheblicher Verstoß behauptet wird, die Behauptung sich aber auf Vorgänge im Verantwortungsbereich eines Staates richten, der nicht der besonderen Vertragsgemeinschaft nach Artikel 90 angehört.

Auch wenn die Chance nicht groß ist, daß die Kommission in absehbarer Zeit zur Aufklärung einer behaupteten schweren Verletzung oder eines anderen erheblichen Verstoßes gegen die Abkommen oder das I. Zusatzprotokoll tätig werden könnte, bestehen damit Ansatzpunkte für die Entwicklung einer positiven Praxis. Sie kann durch die Geschäftsordnung gefördert werden, deren Ausarbeitung der Kommission oblag (Abs.6) und die am 8. Juli 1992 in Bern beschlossen wurde.<sup>1)</sup> Dabei ist ein bemerkenswerter neuer Teil des Humanitären Völkerrechts von 15 unabhängigen Personen gesetzt



worden, die "in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind" (Abs. I Buchst. c). Die Geschäftsordnung regelt organisatorische und verfahrensrechtliche Fragen. Bei den letzteren war eine kluge Mischung aus Amtsermittlungsmaxime und Parteivorbringen zu finden, die eine unparteiische umfassende Aufklärung sicherstellt und allen beteiligten Parteien das notwendige Gehör gewährt. So wurde einerseits bestimmt, daß jedes Ermittlungersuchen den interessierten Parteien zur Stellungnahme zuzuleiten ist, andererseits wurde hervorgehoben, daß die Kommission auch durch Bestimmung einer Frist zur Äußerung nicht gehindert ist, sofort mit eigenen Ermittlungen zu beginnen. Art, Umfang und Verfahren für die Leistung guter Dienste und für ein Tätigwerden in anderen Fällen (Art. 90 Abs. 2 Buchst. d) sind nicht im einzelnen festgelegt worden. Dies kann einer flexiblen Praxis dienen, aber es kann auch dazu führen, daß im Anwendungsfall erst besondere ad-hoc-Vereinbarungen abgeschlossen werden müssen.

Der Status der Kommissionsmitglieder ist nicht geregelt. Während die Mitglieder von [act-finding missions der Vereinten Nationen sich mindestens auf die Vorrechte und Befreiungen der experts on mission gemäß dem UN-Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946<sup>2)</sup> berufen können, gilt dieses Übereinkommen nicht unmittelbar für die Mitglieder der Ermittlungskommission. Sie sind daher in besonderer Weise auf die Achtung ihrer Unabhängigkeit und Objektivität, auf den Schutz, den die Publizität ihrer Aufgabe vermitteln kann, und erforderlichenfalls auf diplomatische Unterstützung der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle angewiesen, zu deren Vertragspflichten es gehört, die Einhaltung der Abkommen und Protokolle durchzusetzen.

- 1) Rules of the International Fact-Finding Commission, adopted on July 8, 1992, Text in HuV-I 4/1992, S.190-194; vgl. Sala Ihtal: Les mecanismes d'etablissement des faits dans les Conventions de Geneve de 1949 et dans le Protocole I de ICJ77, in: Karlshoven/Sandoz, a.a.O, (Anm. 29), S.151-168; J. Ashley Roach; The International Fact-Finding Commission. Article 90 of Protocol I Additional to the 1949 Geneva Convention, in: International Review of the Red Cross, March-April 1991, pp. 167-189; Michael Bothe, Die Errichtung einer internationalen Ermittlungskommission zur Überwachung der Einhaltung des Humanitären Völkerrechts, HUV-I 1-2/1991, S. 59-61; Manuel Sager, Die internationale Ermittlungskommission gemäß Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949, HUV-I 4/1991, S.168-170; Françoise Hampson; Fact-finding and the International Fact-Finding Commission, in: Hazel Fox and Michael A. Meyer, (eds.), Effecting Compliance, London 1993, pp. 53-82.
- 2) BGBl. 1980 II 941; Nr. 24 der Declaration on Fact-Finding (vgl. oben FN 14) nimmt auf dieses Übereinkommen ausdrücklich Bezug.

Die jetzt erreichte Arbeitsfähigkeit der Ermittlungskommission kann mit dazu beitragen, politische, militärische und zivile Verantwortungsträger in bewaffneten Konflikten vor einem indifferenten Verhalten gegenüber Verletzungen des Humanitären Völkerrechts sowie vor Duldung oder gar Anordnung von Rechtsbrüchen abzuhalten.

Der künftige Erfolg des fact-finding wird allerdings davon abhängig bleiben, inwieweit es der Kommission gelingt, die Unparteilichkeit und das moralische Ansehen ihrer Mitglieder durch deren öffentliches Verhalten vor jedem Zweifel zu bewahren und für alle Aktivitäten, die in Zusammenhang mit Artikel 90 stehen, breiten internationalen Konsens zu finden. Die Kommission wird in vielfacher Weise auf Zusammenarbeit angewiesen sein: Sie muß mit den Konfliktparteien kooperieren, die ihre unparteiische Untersuchung vor Ort zu erleichtern haben. Sie muß sich der Hilfe verschiedener Organe der Vereinten Nationen und der Unterstützung des IKRK versichern. Dabei muß sie, solange sie von den Konfliktparteien nicht ausdrücklich dazu aufgefordert wird, jede Information unterlassen, die einer Veröffentlichung ihrer Untersuchungsergebnisse Vorschub leisten können. Entschließt sich die Kommission, gute Dienste anzubieten, so wird sie die Akzeptanz ihrer Vorschläge sorgfältig abzuwägen haben.

Die öffentliche Diskussion kann den vielfältigen Einsatz der Internationalen Ermittlungskommission nicht ersetzen und sollte ihn keineswegs behindern. Aber eine generelle öffentliche



Ermutigung ist hier am Platz. Die internationale Rotkreuz-Familie und alle Vertragsstaaten der Genfer Abkommen sollten geeignete Foren nutzen, um die Arbeit der Internationalen Ermittlungskommission zu unterstützen. Dabei sollten Staaten, die dies noch nicht getan haben, zur Abgabe der Erklärung nach Abs. 2 Buchst. a) aufgefordert werden. Ein entsprechendes Signal könnte auch von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gesetzt werden. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen kann darüber hinaus seine Autorität in den Dienst an dieser Aufgabe stellen, um z. B. Parteien bewaffneter Konflikte für eine Abgabe von ad-hoc-Erklärungen nach Abs. 2 Buchst. d) zu gewinnen.

Unparteiische Tatsachenermittlung und gute Dienste zur Einhaltung des Humanitären Völkerrechts verdienen stets Vorrang vor spektakulären Beschuldigungen. Auch begrenzte Erfolge bleiben dabei von erheblichen konzentrierten Anstrengungen abhängig. Die Opfer bewaffneter Konflikte erfordern diesen Einsatz.

## Anmerkung

Der Beitritt oder die Ratifikation der Zusatzprotokolle ist ohne die Tatsache, Vertragsstaat der vier Genfer-Rotkreuz-Abkommen zu sein, nicht möglich. für Vertragspartner von Abkommen und Zusatzprotokollen gelten beide immer gemeinsam.

Die Bundesrepublik Deutschland ist 1954, die Deutsche Demokratische Republik 1956 den Genfer Rotkreuz-Abkommen beigetreten. Deren Inhalt sowie die folgenden Gesetze beider Staaten finden Sie in diesem Anhang.

## **Nachwort – Zur Philosophie des Bandes**

Als Ende 1990 die Idee zu diesem Buch reifte, hatte gerade der erste Golfkrieg begonnen. Irak war in das kleine Kuwait im August 1990 eingefallen und hatte es trotz seiner Unterschrift unter die Genfer Konventionen annektiert. Am 14. Februar 1956 war der Irak den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen beigetreten, der nun Kuwait ob seiner Ressourcen und seiner Wirtschaftskraft völkerrechtswidrig überfiel. Vermerkt sei nur, daß auch Kuwait am 2. September 1967 den Genfer Konventionen beitrat und am 17. Januar 1985 demselben Schritt bei ZP I und ZP II ging.

Beiden arabischen Staaten, beide Parteien des Genfer Rechts, liegt seit März 1993 eine Bilanz der Ereignisse in dem nur sieben Monate währenden Krieg vor. Allein in der Hauptstadt des Emirats wurden 1100 Zivilpersonen von irakischen Aggressoren gefoltert und getötet. Darunter waren 273 Kinder, von denen 120 Neugeborene aus Brutkästen genommen und dem Tod überlassen wurden.

Als das Buch fertiggestellt wurde, war der Konflikt in Jugoslawien zu einem der grausamsten Kriege geworden, an den sich die Menschheit erinnert. Die Selbstständigkeitskämpfe 1991 – 1992 von Kroatien und Slowenien gegen das serbisch dominierte Rest-Jugoslawien waren mit Zehntausenden von Opfern, überwiegend unter der Zivilbevölkerung, bei Alten, Frauen und Kindern, ein blutiger Zoll. Der andauernde Krieg der Serben gegen Bosnien-Herzegowina hat gegenwärtig über 250 000 Tote gefordert. Aber des Tötens, des Mordens ist kein Ende. Tausende von vergewaltigten Frauen, von kastrierten Männern, von zerstückelten Kindern, Zehntausende verwundete und verletzte Opfer, verstümmelt und gezeichnet für ihr Leben durch Waffenwirkung und Minenexplosionen, leiden nur wenige Stunden von uns entfernt.

Jugoslawien hatte, als noch Marschall Josip Broz Tito den Vielvölkerstaat zusammenhielt, als zweiter Staat (nach der Schweiz) am 21. April 1950 die Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 ratifiziert und war seit 11. Juni 1979 als neunter Staat Partei der Genfer Zusatzprotokolle I und II.

Wie verlässlich sind daher völkerrechtliche Abkommen, wie verbindlich ihre Normen, wie wertvoll die Urkunden – wie wertlos das Papier? Diese Fragen kommen trotz der Ereignisse nicht auf. Allenfalls – wie lassen sich die Verstöße gegen den Humanismus ahnden, wie kann Barmherzigkeit und Menschlichkeit zur moralischen, zur Gewissensnorm bei den Verantwortlichen werden. „Das Humanitäre Völkerrecht – Maßstab unserer Zivilisation“ heißt ein Beitrag in diesem Buch. Deshalb wird Völkerrecht zunehmend Argument und Richtschnur für die Außen- und Verteidigungspolitik.

Der 33jährige Bundestagsabgeordnete Stefan Schwarz fragte unter dem betroffenen Beifall von Parlamentariern aus allen Parteien in der Debatte am 10. Dezember 1992: „Wie kann man – so möchte ich fragen – zuschauen, wenn Menschen so abgeschlachtet werden. ..Ich bin dafür, daß wir eingreifen. Ich will nicht mehr schweigen.“ Die Beschäftigung mit dem Humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten, dieser täglich wichtiger werdenden Rechtsmaterie, deren oberstes Ziel es bleibt, Leiden von Menschen in Krieg und Gewalt zu lindern, fordert alle, die sich damit verantwortlich befassen, auch täglich neu heraus. Das IKRK befürchtet am Ende des Zweiten Jahrtausends n. Chr. „Kriege wie im Mittelalter“. Sein Eingreifen auf der Grundlage der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle besteht in der Wahrung absoluter Neutralität, weil sonst niemand mehr da ist, der zwischen den Linien und zwischen den Parteien humanitäre Hilfe leisten kann.

HORST SCHÖTTLER

## **Verzeichnis der Autoren / Autorenportraits**

### **BEYER, WOLFGANG**

Geb. 1932, Volljurist, Ministerialdirigent; seit 1984 Leiter der Abteilung Katastrophen-/ Zivilschutz, Notfallvorsorge, Zivile Verteidigung (KN) im Bundesministerium des Innern.

### **BOCK, GEORG**

Geb. 1923, Abteilungsdirektor beim Regierungspräsidenten Düsseldorf a. D., Mitglied des Vorstandes des DRK-Landesverbands Nordrhein, Mitglied des Rechtsausschusses des DRK, ehrenamtlicher Mitarbeiter des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum.

6

### **BOTHE, MICHAEL**

Geb. 1938, Prof. Dr. jur., Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für öffentliches Recht, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt; Seit 1974 als Hochschullehrer in Heidelberg, Hannover und Frankfurt tätig. Mitglied der Regierungsdelegation der Bundesrepublik Deutschland bei der Diplomatischen Konferenz über Humanitäres Völkerrecht 1974-77, Mitglied des Präsidialausschusses Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes, Autor zahlreicher Veröffentlichungen, insbesondere im Bereich des völkerrechtlichen Konfliktrechts.

### **BLOCK-SCHLESIER VON, ANDREAS**

Geb. 1945, Rechtsanwalt, Bundesgeschäftsführer der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. seit 1987; nach Jurastudium von 1971-75 Zweitstudium der Pädagogik. Lehramtsexamen; 1976-1987 im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes Referatsleiter Auslandsarbeit, Justitiar und Leiter des Präsidialbüros sowie Bundeskonventionsbeauftragter seit 1987 Mitglied des Präsidialausschusses für Humanitäres Völkerrecht; Rechtsritter des Johanniterordens.

### **EITEL, TONO**

Geb. 1933, Prof. Dr. jur., LL. M., Ministerialdirektor, Völkerrechtsberater und Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, Bonn. Olt. z. See d. R. Seit 1963 im Auswärtigen Dienst auf verschiedenen Auslandsposten und in der Zentrale. Seit 1976 Lehrbeauftragter für Völker- und Europarecht an der Ruhr-Universität Bochum; seit 1991 Honorar-Professor

### **FISCHER, HORST**

Geb. 1950, Dr. jur., Akad. Oberrat, Geschäftsführer des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Berater des Deutschen, Roten Kreuzes für Völkerrechtsfragen, Herausgeber der Zeitschrift Humanitäres Völkerrecht -Informationsschriften für das IFHV und das DRK, Mitherausgeber der Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Publikationen zu Fragen des Humanitären Völkerrechts und des allgemeinen Völkerrechts.

## **FLECK, DIETER**

Geb. 1939, Dr. jur., Ministerialrat, Leiter des Völkerrechtsreferats des Bundesministers der Verteidigung, Bonn; Mitglied des Rates des Internationalen Instituts für Humanitäres Völkerrecht, San Remo; Vorstandsmitglied der Internationalen Gesellschaft für Wehrrecht und Kriegsvölkerrecht, Brüssel; Veröffentlichungen zu Fragen des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen.

## **GASSER, HANS-PETER**

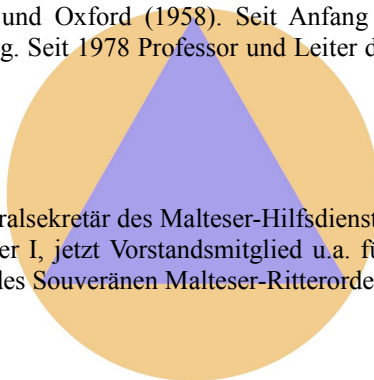
Geb. 1939, Dr. jur., LL.M., Rechtsberater beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, Genf; verschiedene Einsätze als Delegierter des IKRK in Konfliktsituationen; Publikation von Aufsätzen über das Humanitäre Völkerrecht und über das Rote Kreuz.

## **GILLESSEN, GÜNTHER**

Geb. 1928, Professor für Journalismus, Dr. phil., D. Phil.; Studium der Geschichte und des Öffentlichen Rechts in Freiburg, Lexington/Kentucky und Oxford. Doktor der Philosophie der Universitäten Freiburg (1955) und Oxford (1958). Seit Anfang 1958 politischer Redakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Seit 1978 Professor und Leiter des Journalistischen Seminars der Universität Mainz.

## **HIMMELS, HEINZ**

Geb. 1940, Volljurist, 'stv. Generalsekretär des Malteser-Hilfsdienstes; seit 1970 beim MHD, dort ab 1974 zuständig als Bereichsleiter I, jetzt Vorstandsmitglied u.a. für Zivil-/Katastrophenschutz und Rettungsdienst; Magistralritter des Souveränen Malteser-Ritterordens.



**IPSEN,KNUT**

geb. 1935

Prof. Dr. jur. Dr. H. C., LL.D. H. C., Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht/Völkerrecht und Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. 1975-1977 Mitglied und Völkerrechtsberater der Deutschen Regierungs-Delegation auf der Genfer Diplomatenkonferenz über die Bestätigung und Fortentwicklung des in internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren Humanitären Völkerrechts, 1978-1980 Mitglied und Völkerrechtsberater der Deutschen Regierungs-Delegation auf der UN-Waffenkonferenz. Seit 1986 Bundeskonventionsbeauftragter des Deutschen Roten Kreuzes. Seit 1991 Mitglied des Ständigen Schiedsgerichtshofs in Den Haag. 1979-1989 Rektor der Ruhr-Universität Bochum, seit 1991 Gründungsrektor der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder.

**KLEMP, THOMAS**

geb. 1951

Volljurist, seit 1984 im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes in Bonn tätig, zunächst als Justitiar, seit 1992 Leiter der Zentralabteilung und Stellvertreter des Generalsekretärs. MOHR, MANFRED, geb. 1948 Prof. Dr. jur., Inhaber des Lehrstuhls für Völkerrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder; Studium und wiss. Assistent an der Humboldt-Universität Berlin; Prof. im Institut für Theorie des Staates und des Rechts, Bereich Völkerrecht, der Akademie für Wissenschaften der DDR, Berlin; Mitglied der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht und Landeskonventionsbeauftragter Berlin des DRK.

**PARTSCH, KARL JOSEF**

geb. 1914

Prof., Dr. jur., emeritierter Professor an der Universität Bonn. 1974-1977 Berater der deutschen Delegation bei der Diplomatischen Konferenz für Humanitäres Völkerrecht in Genf. Mit M. Bothe und W. Solf Verfasser eines Kommentars zu den Genfer Zusatzprotokollen: „New Rules for Victims of Armed Conflicts“(M. Nijhoff, Den Haag, 1982).

**PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN, BOTHO**

geb. 1927

Arzt, seit 1982 Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, 1955-56 Arzt der Deutschen Indien-Expedition; 1965 bis 1980 Mitglied des Bundestages; Vorsitzender der Fürst Wittgensteinischen Waldbesitzergesellschaft, Vorsitzender der Ständigen Kommission der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung; stellvertretender Vorsitzender der Nationalen AIDS-Stiftung. Ehrenkommentator des Johanniterordens

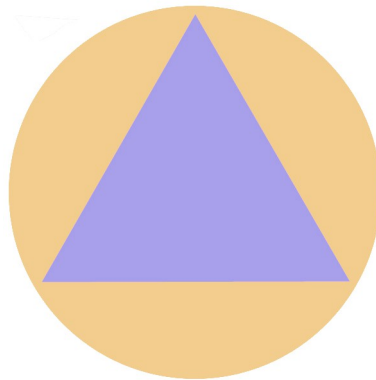
**SCHÖTTLER, HORST**

Geb. 1941, siehe unter Herausgeber

## **SPIEKER, HEIKE**

geb.1963

Dr. jur., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum seit 1988; Forschungsaufgaben im Humanitären Völkerrecht, Forschungsschwerpunkt Schutz der natürlichen Umwelt im bewaffneten Konflikt.





## **Zur Person der Herausgeber**

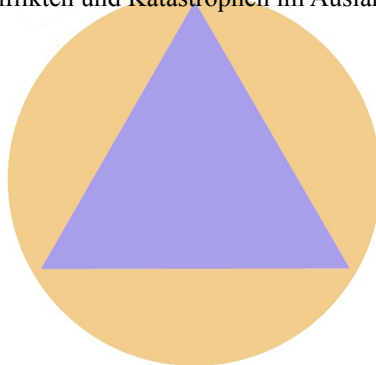
### **SCHÖTTLER, HORST**

Geb.1941, Dr. phil., Dipl.-Geograph, Dipl.-Ing. (FH), Beigeordneter a. D., von 1975-1987 in der Kommunalverwaltung, dort Entwicklung von Katastrophen- und Zivilschutzmodellen; Autor von Fachbüchern und -beiträgen zum erweiterten Katastrophenschutz und zur zivil-militärischen Zusammenarbeit. Zahlreiche Auslandsreisen mit Vorträgen zur Zivilen Verteidigung. Chefredakteur der „Notfallvorsorge und Zivile Verteidigung“, Bundesbeauftragter für Bevölkerungsschutz der Johanniter-Unfall-Hilfe, Chairman der NATOICIOR-Kommission „Emergency planning and assistance“, Ehrenritter des Johanniterordens.

6

### **HOFFMANN, BERND**

Geb.1946, Rechtsanwalt, Generalsekretär der Deutschen Welthungerhilfe seit Juli 1991; vorher Stellvertretender Generalsekretär des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), u.a. zuständig für Zivil- und Katastrophenschutz, Internationale Katastrophenhilfe und Entwicklungszusammenarbeit, Suchdienst, Rettungsdienst; Mitglied des Deutschen IDNDR-Komitees; seit 1967 zahlreiche Einsätze und Missionen bei Konflikten und Katastrophen im Ausland.



## **7. - Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten**

S/1999/957

8. September 1999

### **I. Einführung**

1. Am 12. Februar 1999 hielt der Sicherheitsrat eine öffentliche Sitzung über die Frage des Schutzes von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten ab. Der Rat stellte mit Besorgnis fest, daß Zivilpersonen auch weiterhin unter flagrantem Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten zum Ziel gemacht werden (S/PRST/1999/6). Der Rat ersuchte mich, einen Bericht mit Empfehlungen dazu vorzulegen, wie der Rat tätig werden kann, um den persönlichen und rechtlichen Schutz von Zivilpersonen in Situationen eines bewaffneten Konflikts zu verbessern. Diesem Ersuchen entsprechend lege ich dem Sicherheitsrat hiermit diesen Bericht vor.
2. Trotz der Verabschiedung verschiedener Übereinkünfte auf dem Gebiet des Völkerrechts und der Menschenrechte in den letzten 50 Jahren vergeht kaum ein Tag, an dem wir nicht mit Beweisen dafür konfrontiert werden, daß hilflose Zivilpersonen in bewaffneten Konfliktsituationen eingeschüchtert, brutalisiert, gefoltert und getötet werden. Gleichgültig, ob es um Verstümmelungen in Sierra Leone, Völkermord in Ruanda, ethnische Säuberungen auf dem Balkan oder Fälle des Verschwindenlassens von Personen in Lateinamerika geht, setzen sich die Konfliktparteien gezielt über diese Übereinkünfte hinweg. Aufständische Splittergruppen, Kämpfer der Opposition und Regierungstreitkräfte machen auch weiterhin mit alarmierender Häufigkeit unschuldige Zivilpersonen zum Ziel.
3. Die Rechte der Zivilpersonen und die Verpflichtungen der Kombattanten in Konfliktzeiten sind im humanitären Völkerrecht und im Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte festgelegt. Doch weigern sich kriegführende Parteien in der ganzen Welt, diese Rechtsvorschriften zu achten, und greifen statt dessen auf Terror als Mittel zur Kontrolle der Bevölkerung zurück. Die Menschen, die auf diese Weise zur Zielscheibe gemacht werden, haben schreckliche Härten zu erdulden, und diejenigen, die versuchen, die jeweilige Krise zu bewältigen, sind enormen Belastungen ausgesetzt.
4. Am 12. August 1999, dem 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Genfer Abkommen, unterzeichnete ich zusammen mit anderen einen feierlichen Appell an alle Völker, Nationen und Regierungen, den Gedanken zurückzuweisen, Krieg sei unvermeidbar, und sich unermüdlich für die Beseitigung der tieferen Kriegsursachen einzusetzen; von allen an bewaffneten Konflikten Beteiligten zu verlangen, daß sie die zentralen humanitären Grundsätze und Regeln des Völkerrechts achten; Zivilpersonen die Qual des Krieges zu ersparen und zwischen Einzelpersonen, Völkern und Nationen Beziehungen auf der Grundlage der Achtung vor der Menschenwürde, des Mitgefühls und der Solidarität zu fördern.
5. Dieser Bericht enthält klare Empfehlungen dazu, was zum Schutz von Zivilpersonen getan werden muß, namentlich auch, welche Maßnahmen der Sicherheitsrat in seinem Zuständigkeitsbereich ergreifen kann. Mit diesem Bericht soll der Rat ermutigt werden,

entschlossene Maßnahmen zur Lösung dieses kritischen Problems zu ergreifen und ein "Klima des völkerrechtskonformen Verhaltens" zu fördern. Die Art und Weise, wie der Rat dieser Herausforderung begegnet, wird von entscheidender Bedeutung sein.

## **II. Drohungen und Gewalt gegen Zivilpersonen in Bewaffneten Konflikten**

6. Das humanitäre Völkerrecht setzt die Normen für die Behandlung von Zivilpersonen und anderen unter Schutz stehenden Personen fest, die die Parteien eines bewaffneten Konflikts einzuhalten haben. Praktisch alle Mitgliedstaaten haben die Genfer Abkommen von 1949 ratifiziert, und die Mehrzahl hat die Zusatzprotokolle von 1977 unterzeichnet oder ratifiziert. Das internationale Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte enthält darüber hinaus Rechtsnormen, die in Zeiten eines öffentlichen Ausnahmezustandes weder außer Kraft gesetzt noch zeitweilig aufgehoben werden können.
7. Daß die Parteien bewaffneter Konflikte diese Normen einerseits nicht einhalten und es andererseits keine wirksamen Durchsetzungsmechanismen gibt, hat jedoch eine Situation entstehen lassen, in der Zivilpersonen unverhältnismäßig schwer leiden müssen und die zu verhüten die internationale Gemeinschaft nicht in der Lage zu sein scheint.

7

### **A. Angriffe auf Zivilpersonen**

8. In vielen bewaffneten Konflikten unserer Zeit sind Opfer unter der Zivilbevölkerung und die Zerstörung der zivilen Infrastruktur nicht einfach Nebenerscheinungen des Krieges, sondern resultieren daraus, daß Nichtkombattanten vorsätzlich zum Ziel gemacht werden. Die Gewalt wird häufig von nichtstaatlichen Akteuren verübt, insbesondere von irregulären Streitkräften und privat finanzierten Milizen. In vielen Konflikten gehen die kriegführenden Parteien gezielt gegen Zivilpersonen vor, um Teile der Bevölkerung zu vertreiben oder auszurotten oder um die militärische Kapitulation zu beschleunigen.
9. Ein Merkmal interner Konflikte heute ist die vielfach fließende Trennlinie zwischen Zivilpersonen und Kombattanten. Kombattanten leben vielfach in Dörfern oder suchen dort Zuflucht und benutzen mitunter unschuldige Zivilpersonen, sogar Kinder, als menschliche Schutzschilder. In einigen Fällen leisten Gemeinschaften –entweder freiwillig oder unter Zwang– bewaffneten Gruppen logistische Unterstützung und werden infolgedessen zur Zielscheibe für Angriffe.
10. In einigen Fällen sind Zivilpersonen systematisch gefoltert und getötet worden. Während des Völkermords 1994 in Ruanda wurden ganze Familien in ihren Wohnstätten hingerichtet und ganze Dörfer im Rahmen einer orchestrierten Kampagne der Massenvernichtung, die über 500.000 Todesopfer forderte, brutalisiert. In Sierra Leone wurden seit 1997 über 5.000 Zivilpersonen verstümmelt. In Burundi fanden über eine viertel Million Menschen den Tod, und Hunderttausende wurden mehrfach vertrieben.

### **B. Gewaltsame Vertreibung**

11. Es gibt heute über 30 Millionen Vertriebene, die Hälfte davon Kinder. Häufig systematischen Grausamkeiten ausgesetzt und ohne ausreichenden persönlichen Schutz, sehen sie sich gezwungen, zu fliehen und ihr Eigentum, ihre Wohnstätten und ihre Familienmitglieder zurückzulassen. Seit dieser Bericht in Auftrag gegeben wurde, sind große Teile der Bevölkerung des Kosovo in der Bundesrepublik Jugoslawien sowie Hunderttausende vom Wiederaufflammen des Bürgerkriegs betroffene Angolaner

vertrieben worden, um nur zwei Beispielfälle zu nennen.

12. Gewaltsame Vertreibungen finden sowohl über die staatlichen Grenzen hinweg als auch innerhalb dieser Grenzen statt. Menschen, die gezwungen sind, das Land zu verlassen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz haben, sollten eigentlich den Schutz des internationalen Flüchtlingsrechts genießen, doch auf viele trifft dies nicht zu. Binnenvertriebene fallen im Prinzip unter das Recht ihres eigenen Landes sowie unter das humanitäre Völkerrecht für Opfer nichtstaatlicher Konflikte und das Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte. Die in den Menschenrechten und im humanitären Völkerrecht verankerten Garantien werden jedoch vom Herkunftsland oder von der Regierung des Aufnahmestaates häufig missachtet. Nichtstaatliche Akteure sind häufig nicht geneigt oder in der Lage, den Schutzbedürfnissen von Vertriebenen und Flüchtlingen gerecht zu werden. Dies hat in vielen Fällen zur Behinderung der Flüchtlinge in ihrer Bewegungsfreiheit und zu ihrer Zurückweisung geführt. In anderen Fällen waren staatliche Behörden nicht bereit, die Existenz von Binnenvertriebenen einzuräumen, und haben internationale Bemühungen, ihnen Beistand zu leisten und sie zu schützen, behindert.
13. In vielen internen bewaffneten Konflikten, die in letzter Zeit stattgefunden haben oder noch andauern, haben Kombattanten die Ortsbevölkerung darüber hinaus vorsätzlich eingeschüchtert, angegriffen und vertrieben, um ihr eigenes Streben nach wirtschaftlicher Kontrolle über die natürlichen Ressourcen voranzubringen. In solchen Fällen machen sich die Kombattanten die Vertreibung von Zivilpersonen zum Werkzeug und ziehen sogar Nutzen daraus.

### **C. Anwesenheit von Kombattanten und bewaffnete Elemente unter den Zivilpersonen in Lagern für Flüchtlinge und Binnenvertriebene**

14. Obschon sie vorübergehende Zuflucht verheißen, bieten Lager nicht immer Gewähr für den Schutz von Zivilpersonen. Wenn der rein zivile und humanitäre Charakter der Lager nicht gewahrt bleibt, bedeutet dies, daß sich Zivilpersonen unter Umständen in unmittelbarer Nachbarschaft mit Kombattanten und anderen bewaffneten Elementen wiederfinden. Unter solchen Verhältnissen kann es dazu kommen, daß Hilfsgüter an Mitglieder der kriegführenden Parteien umgeleitet werden, die keinen Anspruch auf völkerrechtlichen Schutz oder internationale Hilfe haben. Darüber hinaus kontrollieren die kriegführenden Parteien häufig die Flüchtlingsbewegungen und verhindern so die Rückkehr der Flüchtlinge oder andere tragfähige Lösungen.
15. Die Präsenz von Kombattanten in Binnenvertriebenen- und Flüchtlingslagern kann die Lage in einer ganzen Region destabilisieren. Das deutlichste Beispiel dafür war die Infiltration der Flüchtlingslager in Zaire (heute Demokratische Republik Kongo) und Ruanda nach dem Ende des Bürgerkriegs 1994 durch die Interahamwe- und Impuzamugambi-Milizen und Überbleibsel der ehemaligen ruandischen Armee. Solche Elemente gefährden auch die Sicherheit und den Schutz von Zivilpersonen, insbesondere von Kindern, die zwangsrekrutiert werden können. Lager in Staaten, die den Heimatländern der Flüchtlinge benachbart sind, liegen oft zu dicht an der Grenze, werden militarisiert und infolgedessen anfällig für grenzüberschreitende Angriffe, militärische Übergriffe und Infiltration.

## **D. Probleme, denen spezifisch Kinder ausgesetzt sind**

16. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen schätzt, daß im Laufe des letzten Jahrzehnts zwei Millionen Kinder als unmittelbare Folge bewaffneter Konflikte getötet wurden. Dreimal so viele wurden schwer verwundet oder für den Rest ihres Lebens zu Behinderten gemacht. Noch sehr viel mehr Kinder sterben an Mangelernährung und Krankheiten, und über 300.000 Kinder unter 18 Jahren werden als Soldaten in Regierungsstreitkräften oder bewaffneten Oppositionsgruppen in noch andauernden Konflikten rücksichtslos ausgebeutet. Unausweichlich werden dabei viele der in das Militär eingezogenen Kinder ihrer Grundrechte beraubt, namentlich des Rechts auf den Familienverband und des Rechts auf Bildung. Zahllose Kinder tragen aufgrund ihrer Erfahrungen und der Ereignisse, deren Zeuge sie werden, schwere emotionale Wunden davon.
17. Der Machel-Bericht über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder (A/51/306 und Add.1) lenkte die Aufmerksamkeit auf Aspekte des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten, die neue grundsatzpolitische, programmatische und operative Antworten erfordern. Besondere Aufmerksamkeit wird in dem Bericht auf die groben Verletzungen der Rechte der Kinder gelenkt, zu denen es kommt, wenn sie als Soldaten gezwungen werden, sich an Verstümmelungskampagnen, Vergewaltigungen, geschlechtsspezifischer Gewalt und sexuellem Mißbrauch zu beteiligen.

## **E. Probleme, denen spezifisch Frauen ausgesetzt sind**

18. Komplexe Notstandssituationen wirken sich auf Frauen und Männer unterschiedlich aus. Während Männer die größte Zahl der Kombattanten stellen, machen Frauen und Kinder einen unverhältnismäßig hohen Anteil der vom Konflikt betroffenen Zivilpersonen aus. Dies verursacht im allgemeinen einen dramatischen Anstieg der Zahl der Kinder und Frauen in der Rolle des Haushaltsvorstands, was dazu führt, daß sich ihre bisherige Rolle abrupt ändert und sie plötzlich viel umfangreichere Aufgaben wahrzunehmen haben. Der Zusammenbruch des sozialen Gefüges und die Auflösung des Familienverbands in Zeiten eines bewaffneten Konflikts macht Frauen und Kinder oft in besonderem Maße anfällig für geschlechtsspezifische Gewalt und sexuelle Ausbeutung, einschließlich Vergewaltigung und Zwangsprostitution. Frauen stellen darüber hinaus die Mehrzahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, was bedeutet, daß die oben dargestellten Belastungen der Vertreibung in unverhältnismäßigem Ausmaß von ihnen getragen werden. Indessen waren es vornehmlich Männer, die in einer Reihe von Kriegen der jüngsten Zeit Opfer von summarischen Hinrichtungen wurden.

## **F. Vorenthaltung humanitärer Hilfe und Verweigerung des Zugangs für humanitäres Hilfspersonal**

19. Kombattanten machen Zivilpersonen in Konflikten unter anderem dadurch zum Ziel, daß sie versuchen, ihren Zugang zu Nahrungsmitteln und/oder anderen Formen der lebenserhaltenden Hilfe zu beschränken oder sie sogar vorsätzlich auszuhungern. 1992 in Somalia beispielsweise behinderten die Konfliktparteien vorsätzlich die Auslieferung unverzichtbarer Nahrungsmittel und medizinischer Hilfsgüter, und im Laufe der Belagerung der Enklaven in Bosnien und Herzegowina wurden Zivilpersonen die für ihr Überleben wichtigen Hilfsgüter systematisch vorenthalten.
20. Allein in diesem Jahr hat der beschränkte Zugang der humanitären Organisationen zu den

Notleidenden Hunderttausende von Menschen in Angola, Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) und Sierra Leone in Gefahr gebracht. Solange es keinerlei internationale Präsenz gibt, sind die von den Konflikten in diesen Gebieten betroffenen Zivilpersonen den kriegführenden Parteien auf Gedeih und Verderb ausgeliefert und auf sie angewiesen, was die von ihnen benötigten Versorgungsgüter angeht.

## **G. Gezielte Angriffe auf Mitarbeiter humanitärer Organisationen und Friedenssicherungspersonal**

21. Die Mitarbeiter humanitärer Organisationen und das Friedenssicherungspersonal werden in zunehmendem Maße zur Zielscheibe organisierter Gewalt. Das Schutzzeichen des Internationalen Roten Kreuzes sowie des Roten Halbmonds und auch die Flagge der Vereinten Nationen, die die Unparteilichkeit des Hilfspersonals symbolisieren, bieten heute anscheinend weniger Schutz denn je. Drohungen gegen Hilfs- und Friedenssicherungspersonal sorgen dafür, daß die humanitären Organisationen immer weniger in der Lage sind, die Auslieferung von Hilfsgütern an schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen sicherzustellen.
22. In den letzten Jahren sind Mitarbeiter der Vereinten Nationen und sonstiges humanitäres Personal in Äthiopien, Afghanistan, Angola, Bosnien und Herzegowina, Burundi, El Salvador, Georgien, Haiti, Irak, Ruanda, der Russischen Föderation (Tschetschenien), Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tadschikistan und Uganda ums Leben gekommen, während andere in Bosnien und Herzegowina, Georgien, Guatemala, Liberia, Peru, der Russischen Föderation (Tschetschenien), Somalia, Sudan und Tadschikistan entführt wurden. Die Tötung, Verletzung und Schikanierung von humanitärem Hilfspersonal ist inzwischen fast zum alltäglichen Ereignis geworden.

## **H. Allgemeine Verfügbarkeit von Kleinwaffen und fortgesetzter Einsatz von Antipersonenminen**

23. Der weitverbreitete Einsatz von Kleinwaffen, leichten Waffen und Antipersonenminen hat erheblichen Einfluss auf den Umfang und den Grad der Gewalt, der die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten ausgesetzt ist. Der Umstand, daß der Handel mit Kleinwaffen keinen wirksamen Kontrollen unterliegt und daß diese Waffen nicht viel kosten, lassen sie in den Konflikten unserer Zeit zu populären Waffen werden. Leicht und einfach handhabbar, haben diese Waffen es sehr viel einfacher gemacht, Kinder in Soldaten zu verwandeln. Sie sind für unausgebildete Kombattanten ohne weiteres verfügbar, was außerdem die mit der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter in den betroffenen Gebieten verbundenen Risiken beträchtlich erhöht hat.
24. Millionen nicht zur Wirkung gelangter, billiger Antipersonenminen und sonstiger Kampfmittel sind die tödliche Hinterlassenschaft von über zwei Dutzend Kriegen. Jedes Jahr werden durch sie Tausende von Zivilpersonen getötet und verstümmelt. Landminen verhindern außerdem die Nutzung von Grund und Boden für landwirtschaftliche Zwecke, behindern die Auslieferung von humanitären Hilfsgütern und Entwicklungshilfe und stören und verzögern die Wiederansiedlung und Wiedereingliederung heimkehrender Binnenvertriebener und Flüchtlinge.



## **I. Humanitäre Auswirkungen von Sanktionen**

25. Die Erfahrungen der jüngsten Zeit haben gezeigt, daß sich Sanktionen auf die Zivilbevölkerung, insbesondere auf Kinder und Frauen, außerordentlich negativ auswirken können. Die vom Sicherheitsrat zur Aufsicht über die Anwendung der Sanktionsregime eingesetzten Sanktionsausschüsse haben in letzter Zeit Maßnahmen im Hinblick auf die Straffung und Beschleunigung ihrer Verfahren zur Bearbeitung humanitärer Ausnahmeregelungen ergriffen. Dennoch geben die Nebenwirkungen der Sanktionen vielfach weiterhin Anlass zur Sorge.
26. Gegenstand besonderer Besorgnis sind regionale Sanktionen und Embargos. Oft von Nachbarländern ohne klare Leitlinien zur Minimierung ihrer humanitären Auswirkungen verhängt, haben regionale Sanktionen in den letzten Jahren die Auslieferung humanitärer Notstandshilfe erschwert, insbesondere in Sierra Leone und Burundi. Der effizienten Bearbeitung humanitärer Ausnahmeregelungen durch die regionalen Sanktionsbehörden stellen sich Hindernisse entgegen, die es humanitären Einsätzen der Vereinten Nationen mehrfach unmöglich gemacht haben, dringend benötigte Hilfsgüter auszuliefern.

7

## **III. Wahrung von Frieden und Sicherheit – Die Rolle des Sicherheitsrats beim Schutz von Zivilpersonen in Situationen eines bewaffneten Konflikts**

27. In der Erklärung seines Präsidenten vom 12. Februar 1999 (S/PRST/1999/6) stellte der Sicherheitsrat fest, daß menschliches Leid großen Ausmaßes eine Folge von Instabilität sei und zuweilen selbst zu Instabilität und weiteren Konflikten beitrage. In Anbetracht seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bekräftigte der Rat, daß die internationale Gemeinschaft der von bewaffneten Konflikten betroffenen Zivilbevölkerung beistehen und sie schützen müsse. Der Rat bekundete außerdem seine Bereitschaft, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen auf Situationen zu reagieren, in denen Zivilpersonen als solche vorsätzlich zum Ziel gemacht werden oder die Gewährung humanitärer Hilfe an Zivilpersonen vorsätzlich behindert wird.
28. In der genannten Erklärung wird der unmittelbare Zusammenhang zwischen systematischen und breitangelegten Verstößen gegen die Rechte von Zivilpersonen und Störungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bekräftigt.
29. Heute wird allgemein anerkannt, daß die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in allen Stadien eines Konflikts oder eines möglichen Konflikts Maßnahmen des Sicherheitsrats erfordert. Wann immer möglich, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die an den eigentlichen Konfliktursachen ansetzen und dafür sorgen, daß Streitigkeiten nicht in Gewalt ausarten. Können diese vorbeugenden Ansätze, gleichviel aus welchen Gründen, nicht wirksam zum Tragen gebracht werden oder schlagen sie fehl, muß die Politik vor allen Dingen darauf gerichtet sein, die Folgen der Gewalt für die Zivilbevölkerung auf ein Minimum zu beschränken und den Feindseligkeiten ein Ende zu setzen. Nach dem Ende eines Krieges müssen alle Anstrengungen der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung gelten, so auch der Aussöhnung zwischen durch den Konflikt gespaltenen Gruppen, und der Strafverfolgung derjenigen, die gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte verstoßen haben.
30. Der Sicherheitsrat hat seit 1991 eine Reihe von Resolutionen verabschiedet, in denen er seine "Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen

- Sicherheit" nach Artikel 24 der Charta bekräftigt. Der Rat erkennt außerdem an, daß massive und systematische Verstöße gegen das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen und daher seine Aufmerksamkeit und entsprechende Maßnahmen verlangen.
31. In seiner Resolution 688 (1991) vom 5. April 1991 zu Irak erkannte der Sicherheitsrat an, daß die Unterdrückung der Zivilbevölkerung Folgen habe, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohten. In Resolution 941 (1994) vom 23. September 1994 zu Bosnien und Herzegowina anerkannte der Rat, daß die ethnische Säuberung einen eindeutigen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht darstelle und die Friedensbemühungen bedrohe. In Resolution 955 (1994) vom 8. November 1994 zu Ruanda stellte der Rat fest, daß Völkermord und andere systematische, weitverbreitete und flagrante Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten. In Resolution 1203 (1998) vom 24. Oktober 1998 über den Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) erklärte der Sicherheitsrat, daß die Situation innerhalb der Landesgrenzen auch weiterhin eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstelle. Zuletzt schließlich bekräftigte der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1244 (1999) vom 10. Juni 1999 über den Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) die Achtung vor der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit des Gebiets, beauftragte jedoch gleichzeitig eine Mission der Vereinten Nationen mit der Wiederherstellung und Wahrung der Sicherheit in dem Gebiet der Provinz.
  32. Die zunehmende Sorge des Sicherheitsrats über das schwere Schicksal von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten wird verstärkt durch die häufigen Unterrichtungen über die humanitäre Lage in von Konflikten betroffenen Ländern, die er erhält, und findet weiteren Ausdruck in der Schaffung der internationalen Ad-hoc-Strafgerichte für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda durch den Rat.
  33. Vorbeugung, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung stehen in einem synergetischen Verhältnis zueinander und müssen mitunter gleichzeitig stattfinden, wenn der Sicherheitsrat einen umfassenden und koordinierten Ansatz zum Schutz von Zivilpersonen in Zeiten des bewaffneten Konflikts verfolgen soll. In der Erklärung seines Präsidenten vom 12. Februar 1999 forderte der Rat ein umfassendes und koordiniertes Vorgehen seitens der Mitgliedstaaten und der internationalen Organisationen und Organe mit dem Ziel, dem Problem des Schutzes von Zivilpersonen in bewaffneten Konfliktsituationen gerecht zu werden. Genau in diesem Zusammenhang war es auch, daß der Rat um diesen Bericht ersuchte, der konkrete Empfehlungen dazu enthalten sollte, wie er im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs tätig werden kann, um den persönlichen und rechtlichen Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konfliktsituationen zu verbessern.
  34. Im folgenden Abschnitt unterbreite ich dem Rat eine Reihe konkreter Empfehlungen zur Behandlung. Diese Empfehlungen sind aus umfassenden Konsultationen hervorgegangen, die auf Ersuchen des Rates unter anderem auch mit dem Ständigen interinstitutionellen Ausschuss geführt wurden. Sie erstrecken sich auf Maßnahmen in allen Konfliktphasen und beinhalten breitgefächerte Aktivitäten zum rechtlichen und persönlichen Schutz von Zivilpersonen. Diese reichen von Maßnahmen zur Förderung völkerrechtskonformen Verhaltens über politische und diplomatische Initiativen zur Beeinflussung des Verhaltens der Konfliktparteien bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta.

## **IV. Empfehlungen für Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Schutzes**

35. Der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten wäre weitgehend sichergestellt, wenn die Kombattanten die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte achten würden. Mit den Empfehlungen in diesem Abschnitt soll daher aufgezeigt werden, wie der Sicherheitsrat die volle Achtung vor dem humanitären Völkerrecht, dem Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und dem Flüchtlingsrecht seitens der Staaten und der nichtstaatlichen Akteure sowie insbesondere seitens der Konfliktparteien fördern kann. Die Empfehlungen enthalten außerdem Vorschläge zu Maßnahmen, mit deren Hilfe der Rat sicherstellen kann, daß Verstöße gegen diese Rechtsinstrumente durch geeignete gerichtliche Verfahren geahndet werden.

7

### **A. Ratifikation und Anwendung internationaler Rechtsakte**

36. Internationale Rechtsakte sind unverzichtbare Werkzeuge für den rechtlichen Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten; ihnen sollte bei den Bemühungen des Rates hoher Stellenwert eingeräumt werden. Zunächst sollte im Rahmen dieser Bemühungen auf die Mitgliedstaaten eingewirkt werden, die wichtigsten Rechtsakte zu ratifizieren, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Anwendung in der Praxis sicherzustellen und bei den Streitkräften und der Polizei der einzelnen Staaten sowie in allen Teilen der Gesellschaft das Bewußtsein für diese grundlegenden internationalen Normen zu schärfen und deren Akzeptanz zu fördern. Zur Förderung eines "Klimas des völkerrechtskonformen Verhaltens" sollten sich die Mitgliedstaaten die technischen Dienste der Organe der Vereinten Nationen und anderer in Betracht kommender Organisationen, einschließlich des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, zunutze machen, um die Aufnahme dieser internationalen Rechtsakte in das einzelstaatliche Recht zu unterstützen, starke staatliche Institutionen aufzubauen, deren Aufgabe die Verbreitung, Überwachung und Durchsetzung dieser Rechtsakte ist, und für die Streitkräfte und die Polizei systematische Ausbildungsprogramme im humanitären Völkerrecht, im Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und im Flüchtlingsrecht, einschließlich der Rechte des Kindes und geschlechtsspezifischer Rechtsvorschriften, aufzubauen. In diesem Zusammenhang könnte es nützlich sein, wenn die Mitgliedstaaten Informationen über beste Verfahrensweisen im Hinblick auf die Anwendung der wichtigsten Rechtsakte des humanitären Völkerrechts, des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts austauschen würden.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

1. *den Mitgliedstaaten eindringlich nahezu legen, die wichtigsten Rechtsakte des humanitären Völkerrechts, des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts zu ratifizieren, Vorbehalte zurückzunehmen und auf den Gebieten der Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung alle geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung dieser Rechtsakte zu ergreifen, so auch, indem sie sie bei allen Teilen der Gesellschaft verbreiten, und dem Rat über die diesbezüglichen Maßnahmen Bericht zu erstatten;*
2. *die Mitgliedstaaten und soweit erforderlich die nichtstaatlichen Akteure aufzufordern, das humanitäre Völkerrecht, das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht und insbesondere die in Artikel 4 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte aufgeführten Rechte einzuhalten, die nicht außer Kraft gesetzt werden können.*

## B. Verantwortung für Kriegsverbrechen

37. Weitverbreitete und systematische Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte werden von den innerstaatlichen Behörden nur allzu häufig nicht geahndet. Die Schaffung der Ad-hoc-Gerichte für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda durch den Sicherheitsrat war ein wichtiger Schritt, um diesem Versäumnis abzuhelpfen und die Kultur der Straflosigkeit zu bekämpfen. Die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 1998 gestattet die Errichtung eines globalen Strafverfolgungsmechanismus zur Bekämpfung der Straflosigkeit, der möglicherweise auch von künftigen Verstößen abschrecken kann. Die Festnahme und Verfolgung von Personen, gegen die Anklage erhoben wurde, weil sie der Begehung von Kriegsverbrechen verdächtig sind, ist unverzichtbarer Bestandteil der Durchsetzung des Völkerrechts und der Gerechtigkeit.
38. In diesem Zusammenhang erinnere ich außerdem an die Empfehlung, die ich dem Sicherheitsrat in meinem Bericht über Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika (A/52/871) vorgelegt habe, wonach Kombattanten, die vorsätzlich Angriffe gegen Zivilpersonen richten, nach dem Völkerrecht ihren Opfern gegenüber finanziell haftbar gemacht werden, und völkerrechtliche Vorkehrungen getroffen werden sollten, mit deren Hilfe es leichter möglich ist, das Vermögen der Rechtsbrecher und ihrer Anführer aufzuspüren, zu beschlagnahmen und einzuziehen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

*3. bei Nichtfolgeleistung die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen in Erwägung zu ziehen, um die Befolgung der Anordnungen und Ersuchen der beiden bestehenden Ad-hoc-Gerichte für das ehemalige Jugoslawien beziehungsweise für Ruanda betreffend die Festnahme und Überstellung der Angeklagten zu bewirken;*

*4. den Mitgliedstaaten eindringlich nahezu legen, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs als konkrete Maßnahme zur Durchsetzung der Achtung vor dem humanitären Völkerrecht und dem Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte zu ratifizieren;*

*5. bis zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs die Schaffung von Gerichts- und Untersuchungsmechanismen mit nationalen und internationalen Anteilen zu fördern, die eingesetzt werden können, wenn es angesichts des mangelnden Willens oder der Unfähigkeit der Beteiligten unwahrscheinlich scheint, daß die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen Verantwortlichen durch nationale oder internationale Gerichte strafrechtlich verfolgt werden;*

*6. den Mitgliedstaaten eindringlich nahezu legen, einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Strafverfolgung von Personen zu erlassen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind. Die Mitgliedstaaten sollten nach dem Weltrechtsprinzip Strafverfahren gegen ihrer Gewalt unterstehende beziehungsweise auf ihrem Hoheitsgebiet befindliche Personen wegen schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht einleiten und dem Sicherheitsrat darüber Bericht erstatten.*

## C. Lücken im geltenden Völkerrecht

### **1. Binnenvertreibung**

39. Aufgrund eines Ersuchens der Menschenrechtskommission ernannte der damalige Generalsekretär 1992 einen Beauftragten für Binnenvertriebene mit dem Auftrag, sich mit dem Schutz von Binnenvertriebenen zu befassen. Da es keinen völkerrechtlichen Rahmen gibt, der die Rechte und Freiheiten von Binnenvertriebenen im einzelnen festlegt, stellte der Beauftragte die Leitsätze betreffend die Binnenvertreibung zusammen, die auf den bestehenden Rechtsakten des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte beruhen und der Menschenrechtskommission 1998 vorgelegt wurden. (E/CN.4/1998/53/Add. 2, Anhang).

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

*7. in Fällen massiver Binnenvertreibungen den Staaten nahezu legen, sich an den Rechtsrichtlinien in den Leitsätzen betreffend die Binnenvertreibung zu orientieren.*

### **2. Mindestalter für die Einziehung in die Streitkräfte und andere bewaffnete Gruppen**

40. Das international akzeptierte Mindestalter für die Einziehung und Teilnahme an Feindseligkeiten liegt zur Zeit bei 15 Jahren. Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (1998) bezeichnet die Zwangsverpflichtung oder Einziehung sowie den Einsatz von Kindern unter 15 Jahren als Kriegsverbrechen. Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999) verbietet die zwangsweise beziehungsweise im Rahmen der Wehrpflicht erfolgende Einziehung von Kindern unter 18 Jahren zum Einsatz in bewaffneten Konflikten, erlaubt jedoch die freiwillige Verpflichtung sowie die Einziehung zu Nichtkampfwegen. Die Afrikanische Charta für die Rechte und das Wohl der Kinder (1990) verbietet die Einziehung beziehungsweise den Einsatz von Kindern unter 18 Jahren. Keines dieser drei Übereinkommen ist zur Zeit in Kraft, und die Bemühungen der Menschenrechtskommission, ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes einzubringen und anzunehmen, mit dem das Mindestalter für die Einziehung und Teilnahme an Feindseligkeiten auf 18 erhöht werden soll, harren noch des Erfolgs.
41. Obwohl die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten das Wehrpflichtalter auf 18 festlegen, wird dies in Zeiten eines bewaffneten Konflikts leider nur selten beachtet. Eine zusätzliche Komplikation ergibt sich aus der Tatsache, daß die meisten an bewaffneten Konflikten beteiligten Kindersoldaten nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen angehören, bei denen der Befehlsweg und die Verantwortungsverteilung häufig unklar sind.
42. Im Oktober 1998 machte ich bekannt, daß Friedenssoldaten, die die Mitgliedstaaten den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen, ein Mindestalter erreicht haben müssen, und bat die truppenstellenden Regierungen, im Rahmen ihrer einzelstaatlichen Kontingente vorzugsweise Soldaten von mindestens 21 Jahren, in jedem Fall jedoch von nicht weniger als 18 Jahren zu entsenden. Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten ersucht, keine Zivilpolizisten und Militärbeobachter für Friedenssicherungseinsätze zu entsenden, die nicht mindestens 25 Jahre alt sind. Dieser Beschluss wurde gefasst, um sicherzustellen, daß der Einsatz von uniformiertem Personal durch die Vereinten Nationen für die Polizei und die Streitkräfte weltweit vorbildlich ist.



Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

8. *den Mitgliedstaaten eindringlich nahelegen, den Vorschlag, das Mindestalter für die Einziehung zu den Streitkräften und die Teilnahme an Feindseligkeiten auf 18 Jahre anzuheben, und die Erarbeitung des Entwurfs eines Fakultativprotokolls über die Lage von Kindern in bewaffneten Konflikten zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu beschleunigen, damit die Generalversammlung ihn behandeln kann;*
9. *zu verlangen, daß an Konflikten beteiligte nichtstaatliche Akteure Kinder unter 18 Jahren nicht in Feindseligkeiten zum Einsatz bringen oder Gefahr laufen, daß ihnen im Falle der Nichteinhaltung gezielte Sanktionen auferlegt werden.*

### **3. Sicherheit des humanitären Hilfspersonals**

43. Das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal aus dem Jahr 1994, das am 15. Januar 1999 in Kraft trat, erstreckt sich auf Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal, das im Rahmen von vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung ausdrücklich genehmigten Einsätzen tätig ist. Meines Erachtens besteht heute in zunehmendem Maße ein Konsens dahin gehend, daß der Geltungsbereich des Übereinkommens von 1994 erweitert werden sollte, damit auch andere Kategorien von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal, einschließlich Ortskräfte, auf die sich das Übereinkommen zur Zeit nicht erstreckt, erfaßt werden. Die Staaten sollten auch den Erlass entsprechender einzelstaatlicher Rechtsvorschriften in dieser Frage in Erwägung ziehen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

10. *den Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, eindringlich nahelegen, das Übereinkommen von 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal zu ratifizieren, und den Staaten, die es bereits ratifiziert haben, nahelegen, es in vollem Umfang anzuwenden.*
11. *die Generalversammlung zu bitten, dringend weiter auf ein Protokoll zu dem Übereinkommen von 1994 hinzuarbeiten, das den rechtlichen Schutz auf das gesamte Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal ausdehnt.*

### **V. Empfohlene Maßnahmen zur Verbesserung des persönlichen Schutzes:**

44. Zusätzlich zu rechtlichen Maßnahmen kann der Sicherheitsrat den Schutz von Zivilpersonen in Konflikten auch durch politische und diplomatische Maßnahmen sowie durch Friedenssicherungs- oder Zwangsmaßnahmen nach den Kapiteln VI, VII oder VIII der Charta fördern. Mit den in diesem Kapitel aufgeführten Empfehlungen soll daher aufgezeigt werden, wie der Rat den persönlichen Schutz von Zivilpersonen durch breitgefächerte, in verschiedenen Konfliktphasen einsetzende Maßnahmen verbessern kann.

## **A. Konfliktverhütung**

45. Nach Artikel 1.1 der Charta besteht das Hauptziel der Vereinten Nationen darin, den Frieden und die Sicherheit durch die Verhütung und Beseitigung von Bedrohungen des Friedens zu wahren. Der Sicherheitsrat als dasjenige Organ, das die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt, muß sich



unbedingt verstärkt mit der Konfliktverhütung befassen und die auf diesem Gebiet unternommenen Bemühungen wirksam lenken und nachdrücklich unterstützen. In diesem Zusammenhang habe ich in meinem Bericht vom Juli 1997 über die Reform der Vereinten Nationen unterstrichen, daß mehr Gewicht auf eine rechtzeitige und angemessene Prävention gelegt werden sollte. Die Vereinten Nationen müssen im 21. Jahrhundert in zunehmendem Maße zu einer Schaltstelle für solche vorbeugende Maßnahmen werden.

46. Die Ursachen von Konflikten sind komplex und müssen auf umfassende Weise angegangen werden. Dennoch gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die der Rat im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs ergreifen könnte, um mögliche Konfliktsituationen viel früher zu erkennen, als derzeit der Fall ist, und den Ausbruch von Feindseligkeiten zu verhindern. Beispielsweise spielen Frühwarnmechanismen nach weitverbreiteter Auffassung eine wichtige Rolle bei der Konfliktverhütung. Bei einer rechtzeitigen, angemessenen Reaktion auf Frühwarnungen verbessern sich die Chancen, den Ausbruch bewaffneter Konflikte zu verhüten.
47. Die Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist ein gutes Beispiel für ein frühes und wirksames Eingreifen zur Konfliktverhütung. Der Rat sollte derartige Einsätze in anderen Situationen erwägen. Vorbeugende Einsätze sind insbesondere in den Fällen von Nutzen, in denen infolge der Hinterlassenschaft vergangener Konflikte die erhöhte Gefahr massenhafter Menschenrechtsverletzungen besteht. Außerdem gilt es zu bedenken, daß massenhafte Tötungen und Greueltaten, obgleich sie mit furchterregender Schnelligkeit einsetzen können, im Regelfall erst nach erheblicher Planung und vorab erfolgter Dislozierung von Milizen und anderen Kräften geschehen.

7

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

12. *in bestimmten Fällen einen präventiven Friedenssicherungseinsatz oder eine andere präventive Überwachungspräsenz zu erwägen;*
13. *in erhöhtem Maße auf die einschlägigen Bestimmungen der Charta zurückzugreifen, wie beispielsweise die Artikel 34 bis 36, wonach er Streitigkeiten frühzeitig untersuchen kann, die Mitgliedstaaten bitten kann, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Streitigkeiten zu lenken, und geeignete Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten empfehlen kann; sowie den Artikel 99 der Charta verstärkt zur Geltung zu bringen, indem er konkrete Antwortmaßnahmen auf die Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit ergreift, auf die ihn das Sekretariat aufmerksam macht;*
14. *Arbeitsgruppen des Sicherheitsrats zu bestimmten spannungsträchtigen Situationen einzurichten, um ein besseres Verständnis der Konfliktursachen und -folgen herzustellen und ständig über ein Forum zu verfügen, in dem die für den jeweiligen Fall vorhandenen Optionen zur Verhütung eines Gewaltausbruchs erwogen werden können;*
15. *die Informationen und Analysen auf dem Gebiet der Menschenrechte, die von den unabhängigen Sachverständigen der Vertragsorgane und den Mechanismen der Menschenrechtskommission sowie von anderen zuverlässigen Quellen bereitgestellt werden, als Wegweiser für mögliche Präventivmaßnahmen seitens der Vereinten Nationen zu benutzen.*

## **B. Vertrauensbildung**

### **1. Medien**

48. Der Rolle der Massenmedien in bewaffneten Konflikten muß besondere Aufmerksamkeit gelten. Der Völkermord in Ruanda und die in Bosnien und Herzegowina begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden zum Teil durch nationalistische und ethnozentrische Hetzkampagnen in den Massenmedien ausgelöst. Die Bemühungen zur Bewältigung des Problems der Hetzmedien werden durch Rücksichten auf die nationale Souveränität und die Pressefreiheit erschwert. Doch gilt es ohne Zweifel, alles zu tun, was möglich ist, um die offene Aufstachelung zur Gewalt gegen bestimmte Gruppen zu verhindern. Ich werde daher die maßgeblichen Dienststellen am Amtssitz sowie meine Beauftragten und die residierenden Koordinatoren in den betroffenen Ländern anweisen, die Ausstrahlung objektiver Rundfunk- und Fernsehprogramme und andere Medieninitiativen zu befürworten und zu unterstützen, so auch Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, Gerüchte auszuräumen, Falschinformationen entgegenzuwirken und einen ungehinderten Austausch von Informationen zu fördern. Ich habe außerdem beschlossen, eine internationale Initiative in die Wege zu leiten, um geeignete Maßnahmen gegen Medien zu ermitteln, die zur Gewalt gegen Zivilpersonen aufhetzen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

16. *in Situationen des noch andauernden Konflikts dafür zu sorgen, daß nach Bedarf geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Hetzmedien unter Kontrolle zu bringen oder ihre Einrichtungen zu schließen;*
17. *dafür zu sorgen, daß die Friedensschaffungs-, Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsmissionen der Vereinten Nationen einen für die Massenmedien zuständigen Anteil enthalten, der Informationen über das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte, so auch über Friedenserziehung und den Schutz von Kindern, verbreiten und gleichzeitig objektiv über die Tätigkeit der Vereinten Nationen informieren kann, und die genehmigten regionalen Missionen zu ermutigen, ihrerseits eine solche Kapazität einzurichten.*

### **2. Andere Mechanismen**

49. In den letzten Jahren sind verschiedene Arten von vertrauensbildenden Maßnahmen in der unmittelbar auf einen Konflikt folgenden Friedenskonsolidierungsphase erprobt worden, unter anderem Maßnahmen zur Förderung von Besuchen und Begegnungen zwischen Angehörigen verschiedener Gruppen, die zuvor gegeneinander Krieg führten, Kultur- und Sportveranstaltungen, die Anpassung von Vorschriften betreffend die Ausstellung offizieller Dokumente, wie beispielsweise Reisepässe, Ausweise und Kraftfahrzeug-Nummernschilder, sowie Konferenzen und Symposien für Fachkräfte aus verschiedenen Regionen des betroffenen Landes. Einige dieser Aktivitäten können auch im Frühstadium von Feindseligkeiten, bevor sich der Konflikt verhärtet, nützlich sein oder als Mittel dienen, um einen Durchbruch bei Verhandlungen zur Konfliktbeilegung zu erzielen. Ich habe daher beschlossen, ein Feldhandbuch der guten Praxis zur Verwendung bei künftigen Friedenskonsolidierungsmissionen auszuarbeiten, das im einzelnen auf erfolgreiche vertrauensbildende Maßnahmen für derartige Missionen eingeht.
50. Im Bereich der Vertrauensbildung mag es für den Rat von Nutzen sein, mit nichtstaatlichen

Organisationen und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, die über Sachkenntnisse und wertvolle Erfahrungen in diesem Bereich verfügen.

## **C. Humanitärer Zugang**

51. Die Staaten sind verpflichtet, zu gewährleisten, daß die betroffene Bevölkerung Zugang zu der Hilfe hat, die sie zum Überleben braucht. Kann ein Staat dieser Verpflichtung nicht nachkommen, ist die internationale Gemeinschaft gehalten, die Bereitstellung humanitärer Hilfe sicherzustellen. Die rasche Entsendung humanitärer Hilfseinsätze ist ausschlaggebend, wenn es darum geht, auf die Bedürfnisse von bewaffneten Konflikten betroffener Zivilpersonen zu reagieren. Wirksame und rechtzeitige humanitäre Maßnahmen erfordern einen ungehinderten Zugang zu den Notleidenden. Daher verhandeln die humanitären Organisationen Tag für Tag mit den Konfliktparteien, um sicheren Zugang zu notleidenden Zivilpersonen sowie Garantien im Hinblick auf die Sicherheit des humanitären Personals zu erlangen und aufrechtzuerhalten. Dazu müssen die humanitären Akteure in der Lage sein, kontinuierlich mit den maßgeblichen nichtstaatlichen Akteuren im Dialog zu stehen, ohne diesen dadurch politische Legitimität zu verschaffen.

7

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

18. *bei Beginn eines Konflikts in seinen Resolutionen zu unterstreichen, daß die Zivilbevölkerung unbedingt uneingeschränkten Zugang zu humanitärer Hilfe haben muß und daß die betroffenen Parteien, einschließlich der nichtstaatlichen Akteure, hinsichtlich der Gewährung dieses Zugangs voll mit dem Koordinator der Vereinten Nationen für humanitäre Maßnahmen zusammenarbeiten und die Sicherheit der humanitären Organisationen im Einklang mit den Grundsätzen der Humanität, der Neutralität und der Unparteilichkeit garantieren müssen, sowie nachdrücklich zu betonen, daß bei Nichtfolgeleistung gezielte Sanktionen verhängt werden;*
19. *die benachbarten Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, Zugang für humanitäre Hilfeleistung zu gewähren, und sie aufzufordern, dem Sicherheitsrat jedwede Frage, die das Recht von Zivilpersonen auf Hilfe bedrohen könnte, als eine den Frieden und die Sicherheit beeinträchtigende Angelegenheit zur Kenntnis zu bringen.*

## **D. Sondermaßnahmen zugunsten von Kindern und Frauen**

52. In seiner umfassenden Resolution vom 25. August 1999 zur Frage der Kinder in bewaffneten Konflikten hat der Sicherheitsrat unter anderem von den in letzter Zeit unternommenen Anstrengungen Kenntnis genommen, dem Einsatz von Kindern als Soldaten ein Ende zu setzen, insbesondere von dem Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitsorganisation, das Zwangs- oder Pflichtarbeit verbietet. Der Rat hat außerdem von dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs Kenntnis genommen, worin die Einziehung oder Anwerbung von Kindern unter fünfzehn Jahren oder ihr Einsatz zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten als Kriegsverbrechen eingestuft wird. Der Rat hat nachdrücklich das gezielte Vorgehen gegen Kinder in Situationen des bewaffneten Konflikts verurteilt, alle beteiligten Parteien aufgefordert, ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes streng einzuhalten, und betont, daß alle Staaten gehalten sind, der Straflosigkeit ein Ende zu setzen. Mit seiner Anerkennung der Wichtigkeit des Schutzes von Kindern hat der Rat ein günstiges Umfeld für die Prüfung neuer konkreter Maßnahmen auf diesem Gebiet geschaffen.

53. Die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen in modernen bewaffneten Konflikten wurde bereits beschrieben. In allen Phasen eines Konflikts müssen Maßnahmen ergriffen werden, die dieser Schutzbedürftigkeit Rechnung tragen. Ich ersuche die in Betracht kommenden Organisationen, Überwachungs- und Berichterstattungssysteme zu schaffen, durch die auch Verletzungen der Rechte von Frauen und Kindern in Konfliktsituationen dokumentiert werden.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

20. *den Erfordernissen entsprechend sicherzustellen, daß den besonderen Schutz- und Hilfebedürfnissen von Kindern und Frauen bei allen Einsätzen zur Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung voll und ganz Rechnung getragen wird;*
21. *von den Konfliktparteien systematisch zu verlangen, besondere Vorkehrungen zu treffen, die den Schutz- und Hilfebedürfnissen von Kindern und Frauen Rechnung tragen. Dazu könnten beispielsweise die Förderung von "Impftagen" oder ähnliche Initiativen gehören.*

## **E. Gezielte Sanktionen**

54. Die fortlaufenden Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Ausarbeitung gezielterer Sanktionsregime sind zu begrüßen. Gezielte Sanktionen, einschließlich finanzieller Sanktionen wie beispielsweise das Einfrieren von Vermögensgegenständen im Ausland, Embargos auf den Handel mit Waffen und Luxusgütern und Reiseverbote, stellen ein potentiell nützliches Mittel zur Druckausübung auf die Eliten dar, gegen die sie gerichtet sind, und minimieren gleichzeitig die typischerweise mit umfassenden Wirtschaftssanktionen verbundenen nachteiligen humanitären Auswirkungen auf die schutzbedürftige Zivilbevölkerung. In Zusammenarbeit mit einer Reihe von Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft bin ich entschlossen, einige laufende Anstrengungen zur Erhöhung der Wirksamkeit gezielter Sanktionen weiterzuerfolgen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

22. *verstärkten Gebrauch von gezielten Sanktionen zu machen, um diejenigen, die schwerste Verletzungen des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte begehen, sowie die Konfliktparteien, die die Resolutionen des Sicherheitsrats kontinuierlich missachten und sich auf diese Weise über seine Autorität hinwegsetzen, abzuschrecken und in Schranken zu halten;*
23. *einen ständigen Mechanismus zur technischen Überprüfung der Sanktionsregime der Vereinten Nationen und der regionalen Sanktionsregime zu schaffen, der mittels Informationen, die von den Ratsmitgliedern, den zuständigen Finanzinstitutionen, dem Sekretariat, den Organisationen und sonstigen humanitären Akteuren bereitgestellt werden, feststellen kann, wie sich Sanktionen voraussichtlich auf Zivilpersonen auswirken werden;*
24. *auf der Grundlage von Vorschlägen, die der Präsident des Rates den Sanktionsausschüssen unterbreitet, weiter Normen und Regeln zur Minimierung der humanitären Auswirkungen von Sanktionen auszuarbeiten und insbesondere dafür zu sorgen, daß Sanktionen nicht ohne obligatorische, sofortige und durchsetzbare humanitäre Ausnahmeregelungen verhängt werden;*
25. *die Regionalorganisationen oder Gruppen von Ländern zu ersuchen, vollständige Informationen über die Schaffung geeigneter Mechanismen für humanitäre*

*Ausnahmeregelungen und Genehmigungsverfahren vorzulegen, bevor er die Verhängung regionaler Sanktionen genehmigt. Es ist dem Rat anheimgestellt, außerdem zu überwachen, inwieweit die regionale Sanktionen verhängenden Behörden in der Lage sind, die Ausnahmeregelungen umzusetzen und Lieferungen humanitärer Hilfsgüter zu genehmigen, und Verfahren festzulegen, mittels deren er seine Autorität zum Tragen bringen kann, um Unzulänglichkeiten zu beseitigen.*

## F. Kleinwaffen und Antipersonenminen

55. Die Proliferation und der Mißbrauch von leichten Waffen und Kleinwaffen schüren Konflikte, verschlimmern das Leid der Zivilopfer und tragen zum Zusammenbruch von Gesellschaften bei. Verschiedene internationale und regionale Initiativen, denen ich mich vorbehaltlos anschließe, sind eingeleitet worden, um dieses schwierige Problem zu beheben. Es ist eine unerlässliche Voraussetzung für den Erfolg eines Friedenskonsolidierungsprozesses, daß die Verfügbarkeit von Waffen eingeschränkt wird. Dies erfordert einen mehrdimensionalen Ansatz, der die folgenden Aspekte umfaßt: Demobilisierung, Wiedereingliederung der Kombattanten, Rechtsvollzug, Maßnahmen zur Beendigung des unerlaubten Handels und Vorschriften für die rechtsgültige Registrierung und den gesetzlich erlaubten Gebrauch von Waffen.
56. Durch Landminen werden nach wie vor jedes Jahr Tausende von Zivilpersonen verstümmelt und getötet. Auch nicht zur Wirkung gelangte Kampfmittel, insbesondere Streubomben, töten und verstümmeln Zivilpersonen noch lange nach ihrem Einsatz. Obwohl zahlreiche Staaten das Übereinkommen von Ottawa über Landminen ratifiziert haben, stehen die Ratifikationen vieler Staaten bislang noch aus. Einige sind auf die Hilfe der Vereinten Nationen angewiesen, um ihren Vertragsverpflichtungen nachkommen zu können.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

26. *in Situationen, in denen die Konfliktparteien Zivilpersonen und geschützte Personen zur Zielscheibe machen oder nachweislich systematische und weitverbreitete Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte begehen, so auch indem sie Kindersoldaten rekrutieren, Waffenembargos zu verhängen und die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, die Einhaltung dieser Embargos in ihrem nationalen Herrschaftsbereich durchzusetzen;*
27. *die Mitgliedstaaten zu ermutigen, anderen Staaten politische und finanzielle Unterstützung und Hilfe zu gewähren, um ihnen die Einhaltung des Übereinkommens von Ottawa zu erleichtern.*

## G. Friedenssicherung

57. In der Vergangenheit sind durch Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen eine Vielzahl von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz von Zivilpersonen wahrgenommen worden. So haben sie von Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung abgehalten, Stabilität gewährleistet und einen politischen Aussöhnungsprozeß gefördert, Bemühungen um den Aufbau von Institutionen, so auch auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Rechtsdurchsetzung unterstützt, Mitarbeiter humanitärer Organisationen geschützt und humanitäre Hilfsgüter ausgeliefert, die Sicherheit und Neutralität in den Flüchtlingslagern gewahrt, namentlich durch Trennung von



Kombattanten und Nichtkombattanten, "Sicherheitszonen" zum Schutz der Zivilbevölkerung aufrechterhalten sowie von Missbräuchen abgeschreckt und ihnen entgegengewirkt, so auch durch die Festnahme von Kriegsverbrechern.

58. In der Vergangenheit sind Schwierigkeiten aufgetreten, wenn vorgesehen war, Teile eines Friedenssicherungsmandats auch mit der Durchführung von Zwangsmaßnahmen zu betrauen, wenn die Mandate nicht eindeutig festgelegt waren oder wenn unzureichende Mittel zur Erfüllung der Aufgabe bereitgestellt wurden. Es ist daher wichtig, eine klare Abgrenzung vorzunehmen zwischen denjenigen Aufgaben, die mit einer bescheidenen Präsenz wahrgenommen werden können, denjenigen, die eine glaubwürdige Abschreckungskapazität erfordern, und denjenigen, die Zwangsmaßnahmen erfordern.
59. Indem der Sicherheitsrat der Einbindung von Menschenrechts- und humanitären Belangen in seine Maßnahmen zur Friedensförderung und zur Konfliktlösung zunehmende Bedeutung beimisst, anerkennt er die Notwendigkeit eines umfassenden Friedenssicherungsansatzes, was auch dazu beiträgt, den Schutz von Zivilpersonen zu verstärken. Der Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze hat in seinem jüngsten Bericht darauf hingewiesen, daß Friedenssicherungseinsätze multidisziplinär angelegt sein müssen und nicht nur auf militärische Aufgaben beschränkt sein dürfen, sondern auch zivilpolizeiliche Aktivitäten, humanitäre Hilfe, Entwaffnungs- und Demobilisierungsmaßnahmen, Maßnahmen gegen die Proliferation von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte umfassen sollen.

### **1. Bereitstellung von Ressourcen und Unterstützung**

60. In der Regel hängt die Wirksamkeit jedweder Operation in hohem Maße davon ab, ob sie in der Lage ist, die für die Wahrnehmung eines Mandats notwendigen Ressourcen rasch zum Einsatz zu bringen. Trifft eine Operation ohne diese notwendige Kapazität im Feld ein, so begrenzt dies nicht nur ihre praktische Wirksamkeit, sondern untergräbt auch ihre politische Tragfähigkeit. Eine Mission, die von Beginn ihrer Dislozierung an als stark empfunden wird, läuft weitaus weniger Gefahr, auf die Probe gestellt zu werden, als eine Mission, die anfänglich als schwach oder ineffektiv angesehen wird.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

28. *die Vereinten Nationen durch entsprechende Maßnahmen besser zu befähigen, Einsätze rasch zu planen und zu entsenden. Dazu gehört eine verbesserte Beteiligung am System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen, unter anderem durch Erhöhung der Zahl der Zivilpolizisten und des fachlich spezialisierten Zivilverwaltungs- und humanitären Personals. Schnell dislozierbare Militär- und Polizeieinheiten sind ebenfalls erforderlich. Ebenso unerlässlich ist die Fähigkeit, schnell einen Missionsstab zu dislozieren;*
29. *dafür Sorge zu tragen, daß diese Einheiten auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, einschließlich der Bestimmungen betreffend Kinder und geschlechtsspezifische Fragen, auf dem Gebiet der zivil-militärischen Koordination und der Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten ausgebildet sind.*



## **2. Einhaltung internationaler Normen im Rahmen der Einsätze der Vereinten Nationen**

61. Die Präsenz und die Tätigkeit der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen in instabilen Gebieten rund um die Welt haben erheblich zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten beigetragen. Zahllose junge Männer und Frauen haben sich uneigennützig in den Dienst dieser Sache gestellt und manche haben dafür ihr Leben hingegeben. Um Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten zu schützen sowie die Legitimität der Friedenssicherungseinsätze und ihres Personals und die Achtung vor diesen zu wahren, müssen wir uns mit den Fällen befassen, in denen sich Friedenssicherungskräfte unannehmbaren Verhaltens schuldig machen, namentlich Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung. Ich habe den truppenstellenden Staaten eine Reihe von Texten über Verhaltensgebote und Verhaltenskodizes auf dem Gebiet der Menschenrechte zur Verfügung gestellt. Es ist wichtig, daß in einzelstaatlichen Ausbildungsprogrammen gebührendes Gewicht auf diese Verpflichtungen gelegt wird. Außerdem habe ich vor kurzem ein *Bulletin des Generalsekretärs* über die Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch die Angehörigen der Truppen der Vereinten Nationen herausgegeben, das sie darüber aufklärt, welchen Grundprinzipien und Grundregeln die Mittel und Methoden der Kriegführung und der Schutz von Zivilpersonen und anderen geschützten Personen unterliegen. Ich zähle darauf, daß der Sicherheitsrat meinen künftigen Ersuchen um die Einbeziehung von Ombudspersonen und, nach Bedarf, einer Stelle mit Untersuchungsfunktionen in die Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen angemessene Unterstützung zuteil werden läßt.

7

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

30. *die Wichtigkeit der Einhaltung des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte bei der Durchführung aller Friedenssicherungseinsätze hervorzuheben, indem er den Mitgliedstaaten eindringlich nahelegt, ihrem bei Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen diensttuenden Personal und denjenigen, die an genehmigten, unter einzelstaatlicher oder regionaler Befehlsgewalt und Kontrolle durchgeführten Einsätzen teilnehmen, die entsprechenden Anweisungen zu erteilen;*
31. *die Ernennung einer öffentlichen Ombudsperson bei allen Friedenssicherungseinsätzen zu unterstützen, die den Auftrag hat, sich mit den Beschwerden der Öffentlichkeit über das Verhalten von Friedenssicherungskräften der Vereinten Nationen zu befassen und gegebenenfalls eine Ad-hoc-Ermittlungskommission einzusetzen, die Meldungen über Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte untersucht, die angeblich von Angehörigen der Truppen der Vereinten Nationen begangen wurden;*
32. *die truppenstellenden Mitgliedstaaten zu ersuchen, dem Sekretariat der Vereinten Nationen über die Strafverfolgungsmaßnahmen Bericht zu erstatten, die gegen Angehörige ihrer Streitkräfte ergriffen wurden, die gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte verstoßen haben, während sie im Dienst der Vereinten Nationen standen;*
33. *nach Bedarf bereits dann eine Friedenssicherungspräsenz einzurichten, wenn eine Flüchtlings- und Vertriebenenbewegung gerade einsetzt, um sicherzustellen, daß die Flüchtlinge und Vertriebenen sich in Lagern niederlassen können, die nicht der Gefahr der Drangsalierung oder Infiltration durch bewaffnete Elemente ausgesetzt sind.*

### **3. Kooperation mit anderen Akteuren**

62. Die Vereinten Nationen begrüßen die Möglichkeit der Mitwirkung an regionalen und subregionalen Bemühungen, wenn dadurch ein Beitrag zur Verhütung, Bewältigung oder Lösung von Konflikten geleistet wird. Gleichzeitig sind damit einige offensichtliche Einschränkungen und Probleme verbunden. Die regionalen Organisationen sehen sich häufig planungstechnischen, strukturellen oder finanziellen Zwängen gegenüber, die schwerwiegender sind als diejenigen, mit denen die Vereinten Nationen konfrontiert sind. Dies kann in unterschiedlichen Konfliktsituationen zu ungleichen Reaktionen führen. Außerdem besteht die Sorge, daß unangemessene Maßnahmen im Namen der Organisation ergriffen werden könnten, wenn ein Einsatz genehmigt wird, ohne daß die Vereinten Nationen eine Aufsichtsfunktion ausüben.
63. Im Rahmen seiner Folgemaßnahmen zu dem Bericht über Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika hat der Sicherheitsrat den potentiellen Beitrag der regionalen Organisationen anerkannt und erneute Anstrengungen zur Verstärkung ihrer Kapazität gefordert. Gleichzeitig hat der Sicherheitsrat eine Reihe von Maßnahmen aufgezeigt, die dazu beitragen können, einigen der oben angesprochenen Anliegen gerecht zu werden (S/PRST/1998/35). Der Sicherheitsrat hat betont, daß regionale Einsätze sicherstellen müssen, daß ihr Personal das Völkerrecht, namentlich das humanitäre Recht, die Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht, achtet und befolgt. In diesem Zusammenhang hat der Sicherheitsrat seine Unterstützung für die Aufnahme ziviler Elemente unterstrichen, beispielsweise in der Auseinandersetzung mit politischen und Menschenrechtsfragen, und anerkannt, daß die gemeinsame Dislozierung einer Friedenssicherungstruppe der Vereinten Nationen einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

34. *zu bestätigen, daß regionale Organisationen in der Lage sind, einen Einsatz im Einklang mit den internationalen Regeln und Normen durchzuführen, bevor er dessen Dislozierung genehmigt, und Mechanismen zu schaffen, die dem Rat eine wirksame Überwachung derartiger Einsätze ermöglichen.*

## **H. Trennung der Kombattanten und bewaffneten Elemente von den Zivilpersonen in den Lagern**

64. Wenn die nationalen Sicherheitsorgane eines Gaststaates nicht in der Lage sind, in den für Binnenvertriebene oder Flüchtlinge bestimmten Lagern die Kombattanten oder bewaffneten Elemente von den Zivilpersonen zu trennen, ist es unabdingbar, daß internationale Anstrengungen unternommen werden, um den humanitären Charakter dieser Lager wiederherzustellen. Der Rat hat diese Frage in seiner Aussprache über den Bericht des Generalsekretärs betreffend den Schutz humanitärer Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge und andere Personen in Konfliktsituationen (S/1998/883) behandelt. Als Ergebnis dieser Konsultationen wurden dem Rat einige Optionen vorgeschlagen, die den konkreten Gegebenheiten jeder Situation angepasst sind. Die Modalitäten der Umsetzung der folgenden Empfehlungen werden weitere Konsultationen zwischen der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und den truppenstellenden Ländern erfordern.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

35. *internationale Militärbeobachter zur Überwachung der Situation in den Binnenvertriebenen- und Flüchtlingslagern zu entsenden, wenn dort die Anwesenheit von Waffen, Kombattanten und bewaffneten Elementen vermutet wird. Wenn sich diese Vermutung bestätigt und die jeweiligen nationalen Streitkräfte weder eingreifen können noch wollen, sollte der Sicherheitsrat die verschiedenen Optionen erwägen, die ich in dem Dokument S/1998/883 dargestellt habe. Dies könnte die Entsendung regionaler oder internationaler Militärkräfte bedeuten, die bereit sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz von Zivilpersonen zu ergreifen. Zu diesen Maßnahmen könnte die Zwangsentwaffnung der Kombattanten oder bewaffneten Elemente gehören;*
36. *internationale Unterstützung zugunsten der einzelstaatlichen Sicherheitskräfte zu mobilisieren, die je nach Bedarf von logistischer und operativer Unterstützung bis zu technischer Beratung, Schulung und Beaufsichtigung reicht;*
37. *internationale Unterstützung für die Verlegung zu dicht an der Grenze zu den Herkunftsländern der Flüchtlinge befindlicher Lager an Standorte in sicherer Entfernung von der Grenze zu mobilisieren.*

## **I. Entwaffnung und Demobilisierung**

65. Die Vielzahl von Waffen, die sich Konfliktparteien verschaffen können, insbesondere Kleinwaffen und leichte Waffen, trägt erheblich zu der Zahl und Intensität der bewaffneten Konflikte auf der ganzen Welt sowie zu Verstößen gegen unterzeichnete Friedensregelungen bei. Der Entwaffnung und Demobilisierung der Kombattanten muß in jedem Friedenssicherungs-/ Friedenskonsolidierungseinsatz der Vereinten Nationen höchste Priorität eingeräumt werden. Ich verweise diesbezüglich auf die wertvollen Leitlinien in der Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 8. Juli 1999 (S/PRST/1999/21).

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

38. *sicherzustellen, daß die Friedensabkommen und die Mandate aller Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen, wo angebracht, konkrete Maßnahmen zur Entwaffnung und Demobilisierung sowie zur Zerstörung überflüssiger Waffen und Munition enthalten und daß frühzeitig ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang sollte die Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kindersoldaten besondere Beachtung finden.*

## **J. Humanitäre Zonen, Sicherheitszonen und Sicherheitskorridore**

66. Die Schaffung von humanitären Zonen, Sicherheitszonen und Sicherheitskorridoren wird der Schutzproblematik gerecht, indem bestimmte Gebiete oder Routen entweder durch eine mit Zustimmung der Parteien getroffene Vereinbarung neutralisiert (humanitäre Zonen) oder unter Gewalteinsatz gesichert werden (Sicherheitszonen). Die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit, insbesondere in Bosnien und Herzegowina, machen deutlich, daß die humanitären, sicherheitsbezogenen und politischen Implikationen der Schaffung von Zonen zum Schutz von Zivilpersonen besser verstanden werden müssen.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

39. *in Situationen, in denen die Zivilbevölkerung von Völkermord, Verbrechen gegen die*

*Menschlichkeit und Kriegsverbrechen bedroht wird, als letztes Mittel vorübergehende Sicherheitszonen und Sicherheitskorridore zum Schutz von Zivilpersonen und zur Auslieferung von Hilfsgütern einzurichten, mit der klaren Maßgabe, daß vor der Schaffung solcher Einrichtungen ein ausreichendes und glaubwürdiges Gewaltpotential zur Gewährleistung der Sicherheit der sie in Anspruch nehmenden Zivilbevölkerung zur Verfügung stehen muß, und die Entmilitarisierung dieser Zonen und das Vorhandensein einer sicheren Evakuierungsoption sicherzustellen.*

## **K. Intervention im Falle von systematischen und weitverbreiteten Verstößen gegen das Völkerrecht**

67. Schutzmechanismen hängen in erster Linie von der Bereitschaft der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure ab, das anwendbare Völkerrecht zu achten. In Situationen, in denen die Konfliktparteien systematische und weitverbreitete Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte begehen, die die Gefahr von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen heraufbeschwören, sollte der Sicherheitsrat darauf vorbereitet sein, nach Kapitel VII der Charta einzugreifen. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen sollte als letztes Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung vor unmittelbarer Lebensgefahr und zur Gewährleistung der sicheren Durchfahrt humanitärer Konvois gelten.

Ich empfehle dem Sicherheitsrat,

40. *bei Vorliegen massenhafter und fortlaufender Verstöße die Verhängung geeigneter Zwangsmaßnahmen zu erwägen. Bevor er in solchen Fällen mittels im Rahmen der Vereinten Nationen beziehungsweise auf regionaler oder multinationaler Ebene getroffener Vereinbarungen tätig wird und mit dem Ziel, die politische Unterstützung für solche Maßnahmen zu verstärken, das Vertrauen in ihre Legitimität zu erhöhen und jedwedem Eindruck der Selektivität oder Voreingenommenheit gegenüber der einen oder anderen Region entgegenzuwirken, sollte der Rat die folgenden Faktoren berücksichtigen:*
- a) *das Ausmaß und die Art der Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, einschließlich der Anzahl der betroffenen Personen;*
  - b) *die Unfähigkeit der örtlichen Behörden, die rechtliche Ordnung aufrechtzuerhalten, oder das Vorliegen einer systematischen Mittäterschaft dieser Behörden;*
  - c) *die Erschöpfung friedlicher oder auf Konsens beruhender Anstrengungen zur Behebung der Situation;*
  - d) *die Fähigkeit des Sicherheitsrats, die ergriffenen Maßnahmen zu überwachen;*
  - e) *die begrenzte und verhältnismäßige Anwendung von Gewalt, unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und die Umwelt.*

## **V. Bemerkungen**

68. In diesem Bericht habe ich ein nüchternes Bild der Realität, mit der Zivilpersonen in Situationen bewaffneter Konflikte konfrontiert sind, und der Herausforderungen gezeichnet, die diese Situationen für die internationale Gemeinschaft darstellen. Ich habe dem Sicherheitsrat präzise Maßnahmen empfohlen, die die Konfliktparteien dazu zwingen sollen, die Rechte zu achten, die Zivilpersonen durch Völkerrecht und Konvention garantiert werden. Die Not von Zivilpersonen kann nicht länger vernachlässigt oder mit dem Argument hintangestellt werden, daß sonst politische Verhandlungen oder Interessen

beeinträchtigt würden. Es handelt sich hier um einen grundlegenden Bestandteil des Kernmandats der Vereinten Nationen. Die Verantwortung für den Schutz von Zivilpersonen kann nicht an andere übertragen werden. Die Vereinten Nationen sind die einzige internationale Organisation, die über die Reichweite und Autorität verfügt, um diesen Praktiken ein Ende zu setzen. Ich fordere den Sicherheitsrat nachdrücklich auf, sich dieser Aufgabe voll und ganz zu widmen.

69. Zu meiner Genugtuung hat der Reformprozess der Vereinten Nationen in den letzten beiden Jahren die allgemeine Erkenntnis erbracht, daß es eines umfassenden und integrierten Ansatzes zur Krisenbewältigung bedarf, der die Bemühungen der Akteure aus den Bereichen Politik, humanitäre Hilfe, Entwicklung und Menschenrechte in einem einvernehmlichen Aktionsrahmen vereint. Bei diesen Bemühungen kommt eindeutig dem Sicherheitsrat die Führungsrolle zu. Wir erwarten von ihm, die Gesamtkonzeption zur Krisenbeilegung zu entwickeln und alle Teile des Systems der Vereinten Nationen, die regionalen Kräfte, die bilateralen Akteure, die Regierungen und die nichtstaatlichen Akteure in den betroffenen Ländern sowie die Zivilgesellschaft, namentlich die internationalen nichtstaatlichen Organisationen und den Privatsektor, zu engster Zusammenarbeit und Koordination zu ermutigen. Ich begrüße es, daß der Rat den humanitären Aspekten von Konflikten vermehrtes Interesse entgegenbringt, und sehe einer noch engeren Zusammenarbeit in der Zukunft entgegen.
70. In diesem Bericht habe ich dem Sicherheitsrat konkrete Empfehlungen unterbreitet, die eine breite Vielzahl von Initiativen umfassen. Ich bin der Überzeugung, daß jede dieser Empfehlungen in einigen oder allen Situationen zum Schutz von Zivilpersonen beitragen kann. Besondere Aufmerksamkeit möchte ich indes auf neun Vorschläge lenken, die ich für besonders wichtig halte. Als erstes sind zwei Empfehlungen zu nennen, die darauf abzielen, die Fähigkeit des Rates und der Vereinten Nationen, von bewaffneten Konflikten betroffene Zivilpersonen zu schützen, auf Dauer zu verbessern. Es handelt sich um die Empfehlungen,
1. *die Vereinten Nationen durch entsprechende Maßnahmen besser zu befähigen, Einsätze rasch zu planen und zu entsenden. Dazu gehört eine verbesserte Beteiligung am System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen, unter anderem durch Erhöhung der Zahl der Zivilpolizisten und des fachlich spezialisierten Zivilverwaltungs- und humanitären Personals. Schnell dislozierbare Militär- und Polizeieinheiten sind ebenfalls erforderlich. Ebenso unerlässlich ist die Fähigkeit, schnell einen Missionsstab zu dislozieren (Empfehlung 28);*
  2. *einen ständigen Mechanismus zur technischen Überprüfung der Sanktionsregime der Vereinten Nationen und der regionalen Sanktionsregime zu schaffen, der mittels Informationen, die von den Ratsmitgliedern, den zuständigen Finanzinstitutionen, dem Sekretariat, den Organisationen und sonstigen humanitären Akteuren bereitgestellt werden, feststellen kann, wie sich Sanktionen voraussichtlich auf Zivilpersonen auswirken werden (Empfehlung 23).*
71. An zweiter Stelle stehen vier Empfehlungen, die der Sicherheitsrat umsetzen könnte, wenn eingegangene Informationen darauf schließen lassen, daß Gewalt gegen Zivilpersonen unmittelbar bevorsteht. Es handelt sich um die Empfehlungen,
3. *in Situationen, in denen die Konfliktparteien Zivilpersonen und geschützte Personen zur Zielscheibe machen oder nachweislich systematische und weitverbreitete Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte begehen, so auch indem sie Kindersoldaten rekrutieren, Waffenembargos zu verhängen und die*



## V. Bemerkungen

---

- Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, die Einhaltung dieser Embargos in ihrem nationalen Herrschaftsbereich durchzusetzen (Empfehlung 26);*
4. *in bestimmten Fällen einen präventiven Friedenssicherungseinsatz oder eine andere präventive Überwachungspräsenz zu erwägen (Empfehlung 12);*
  5. *verstärkten Gebrauch von gezielten Sanktionen zu machen, um diejenigen, die schwerste Verletzungen des humanitären Völkerrechts und des Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte begehen, sowie die Konfliktparteien, die die Resolutionen des Sicherheitsrats kontinuierlich missachten und sich auf diese Weise über seine Autorität hinwegsetzen, abzuschrecken und in Schranken zu halten (Empfehlung 22);*
  6. *internationale Militärbeobachter zur Überwachung der Situation in den Binnenvertriebenen- und Flüchtlingslagern zu entsenden, wenn dort die Anwesenheit von Waffen, Kombattanten und bewaffneten Elementen vermutet wird. Wenn sich diese Vermutung bestätigt und die jeweiligen nationalen Streitkräfte weder eingreifen können noch wollen, sollten regionale oder internationale Militärkräfte entsandt werden, die bereit sind, wirksame Maßnahmen zur Zwangsentwaffnung der Kombattanten oder bewaffneten Elemente zu ergreifen (Empfehlung 35).*
72. Schließlich lege ich drei Empfehlungen vor, die darauf abzielen, das Leid der Zivilpersonen in den Situationen zu lindern, in denen der Konflikt bereits ausgebrochen ist und Zivilpersonen zur Zielscheibe gemacht werden. Hier empfehle ich dem Rat,
7. *bei Beginn eines Konflikts in seinen Resolutionen zu unterstreichen, daß die Zivilbevölkerung unbedingt uneingeschränkter Zugang zu humanitärer Hilfe haben muß und daß die betroffenen Parteien, einschließlich der nichtstaatlichen Akteure, hinsichtlich der Gewährung dieses Zugangs voll mit dem Koordinator der Vereinten Nationen für humanitäre Maßnahmen zusammenarbeiten und die Sicherheit der humanitären Organisationen im Einklang mit den Grundsätzen der Humanität, der Neutralität und der Unparteilichkeit garantieren müssen, sowie nachdrücklich zu betonen, daß bei Nichtfolgeleistung gezielte Sanktionen verhängt werden (Empfehlung 18);*
  8. *nach Bedarf sicherzustellen, daß Friedenssicherungs- und Friedensdurchsetzungsmissionen befugt und ausgerüstet sind, Hetzmedien unter Kontrolle zu bringen oder ihre Einrichtungen zu schließen (Empfehlung 16);*
  9. *bei Vorliegen massenhafter und fortlaufender Verstöße die Verhängung geeigneter Zwangsmaßnahmen zu erwägen. Bevor er in solchen Fällen mittels im Rahmen der Vereinten Nationen beziehungsweise auf regionaler oder multinationaler Ebene getroffener Vereinbarungen tätig wird und mit dem Ziel, die politische Unterstützung für solche Maßnahmen zu verstärken, das Vertrauen in ihre Legitimität zu erhöhen und jedweden Eindruck der Selektivität oder Voreingenommenheit gegenüber der einen oder anderen Region entgegenzuwirken, sollte der Rat die folgenden Faktoren berücksichtigen:*
    - a) *das Ausmaß und die Art der Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, einschließlich der Anzahl der betroffenen Personen;*
    - b) *die Unfähigkeit der örtlichen Behörden, die rechtliche Ordnung aufrechtzuerhalten, oder das Vorliegen einer systematischen Mittäterschaft dieser Behörden an den Verstößen;*
    - c) *die Erschöpfung aller friedlichen oder auf Konsens beruhenden Anstrengungen*



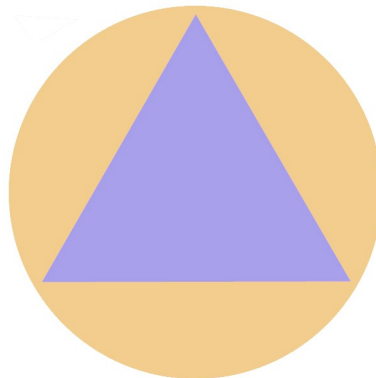
zur Behebung der Situation;

- d) die Fähigkeit des Sicherheitsrats, die ergriffenen Maßnahmen zu überwachen;
- e) die begrenzte und verhältnismäßige Anwendung von Gewalt, unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und die Umwelt (Empfehlung 40).

73. Trotz der Vorrangstellung von Rechtsvorschriften, Normen und Grundsätzen ist es oft notwendig, zunächst den persönlichen Schutz und dann erst den rechtlichen Schutz zu gewährleisten. Der Rat muß rasch handeln, um diesen Grundsatz zu verwirklichen. Ich begrüße es, daß der Rat um diesen Bericht ersucht hat, und ich hoffe aufrichtig, daß er allen darin enthaltenen Empfehlungen seine volle Aufmerksamkeit schenkt. Es wird wichtig sein, einen einvernehmlichen Mechanismus und Zeitplan für Folgemaßnahmen und Überprüfungen festzulegen. Ich stehe bereit, dem Rat regelmäßig über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

7

-----



## 8. - UN-RESOLUTION 68/81

– Anwendbarkeit des Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten auf das besetzte palästinensische Gebiet, einschließlich Ost-Jeruselems, und die anderen besetzten arabischen Gebiete [7]

Verabschiedet auf der 65. Plenarsitzung am 11. Dezember 2013, in einer aufgezeichneten Abstimmung mit 169 Stimmen bei 6 Gegenstimmen und 7 Enthaltungen, auf Empfehlung des Ausschusses (A/68/425, Ziff. 20) 78.

*Dafür:* Afghanistan, Ägypten, Albanien, Algerien, Andorra, Angola, Antigua und Barbuda, Arabische Republik Syrien, Argentinien, Armenien, Aserbaidschan, Äthiopien, Bahamas, Bahrain, Bangladesch, Barbados, Belarus, Belgien, Belize, Benin, Bhutan, Bolivien (Plurinationaler Staat), Bosnien und Herzegowina, Botsuana, Brasilien, Brunei Darussalam, Bulgarien, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Chile, China, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Dänemark, Demokratische Volksrepublik Korea, Demokratische Volksrepublik Laos, Deutschland, Dominikanische Republik, Dschibuti, Ecuador, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, El Salvador, Eritrea, Estland, Fidschi, Finnland, Frankreich, Gabun, Gambia, Georgien, Grenada, Griechenland, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Irak, Iran (Islamische Republik), Irland, Island, Italien, Jamaika, Japan, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Kasachstan, Katar, Kenia, Kirgisistan, Kolumbien, Komoren, Kongo, Kroatien, Kuba, Kuwait, Lesotho, Lettland, Libanon, Liberia, Libyen, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malawi, Malaysia, Malediven, Mali, Malta, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Monaco, Mongolei, Montenegro, Mosambik, Myanmar, Namibia, Nepal, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Niger, Nigeria, Norwegen, Oman, Österreich, Pakistan, Panama, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Republik Korea, Republik Moldau, Rumänien, Russische Föderation, Salomonen, Sambia, Samoa, San Marino, São Tomé und Príncipe, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Senegal, Serbien, Sierra Leone, Simbabwe, Singapur, Slowakei, Slowenien, Somalia, Spanien, Sri Lanka, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Südafrika, Sudan, Suriname, Swasiland, Tadschikistan, Thailand, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Turkmenistan, Tuvalu, Uganda, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan, Venezuela (Bolivarische Republik), Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Republik Tansania, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Vietnam, Zypern.

*Dagegen:* Israel, Kanada, Marshallinseln, Mikronesien (Förderierte Staaten von), Palau, Vereinigte Staaten von Amerika.

*Enthaltungen:* Australien, Kamerun, Kiribati, Papua-Neuguinea, Paraguay, Südsudan, Vanuatu.

*Die Generalversammlung,*

*unter Hinweis* auf ihre einschlägigen Resolutionen, namentlich Resolution 67/119 vom

18. Dezember 2012,

*eingedenk* der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats,

*unter Hinweis* auf die Landkriegsordnung in der Anlage zum Haager Abkommen IV von 1907, das Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten<sup>79</sup> sowie auf die einschlägigen Bestimmungen des Gewohnheitsrechts, namentlich soweit sie im Zusatzprotokoll I<sup>80</sup> zu den vier Genfer Abkommen<sup>81</sup> kodifiziert sind,

*nach Behandlung* des Berichts des Sonderausschusses zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte des palästinensischen Volkes und anderer Araber der besetzten Gebiete beeinträchtigen (82), sowie der einschlägigen Berichte des Generalsekretärs (83),

*in Anbetracht* dessen, dass die Förderung der Achtung der sich aus der Charta der Vereinten Nationen und anderen völkerrechtlichen Übereinkünften und Regeln ableitenden Verpflichtungen zu den wichtigsten Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen gehört,

*unter Hinweis* auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004<sup>84</sup> sowie die Resolution ES-10/15 der Generalversammlung vom 20. Juli 2004,

*insbesondere Kenntnis nehmend* von der Antwort des Gerichtshofs, namentlich von seiner Feststellung, dass das Vierte Genfer Abkommen (79) auf das besetzte palästinensische Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, Anwendung findet und dass Israel gegen mehrere Bestimmungen des Abkommens verstößt,

*unter Hinweis* auf die am 15. Juli 1999 abgehaltene Konferenz der Hohen Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens über Maßnahmen zur Durchsetzung des Abkommens in dem besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, auf die von der erneut einberufenen Konferenz am 5. Dezember 2001 verabschiedete Erklärung und darauf, dass die Parteien die Umsetzung der Erklärung weiterverfolgen müssen,

*unter Begrüßung und Befürwortung* der Initiativen, die die Vertragsstaaten des Abkommens im Einklang mit dem gemeinsamen Artikel 1 der vier Genfer Abkommen einzeln und gemeinsam unternommen haben, um die Einhaltung des Abkommens sicherzustellen, sowie der anhaltenden Anstrengungen, die der Verwahrstaat der Genfer Abkommen in dieser Hinsicht unternimmt,

*betonend*, dass sich die Besatzungsmacht Israel genauestens an ihre Verpflichtungen aufgrund des Völkerrechts, namentlich des humanitären Völkerrechts, zu halten hat,

1. *erklärt erneut*, dass das Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten<sup>79</sup> auf das besetzte palästinensische Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, und andere seit 1967 von Israel besetzte arabische Gebiete Anwendung findet;

2. *verlangt*, dass Israel die De-jure-Anwendbarkeit des Abkommens auf das besetzte palästinensische Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, und andere seit 1967 von ihm besetzte arabische Gebiete akzeptiert und sich genauestens an die Bestimmungen des Abkommens hält;

3. *fordert* alle Hohen Vertragsparteien des Abkommens auf, im Einklang mit dem gemeinsamen Artikel 1 der vier Genfer Abkommen<sup>81</sup> und entsprechend dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004<sup>84</sup> auch künftig alles zu tun, um in dem besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, und anderen seit 1967 von Israel besetzten arabischen Gebieten die Achtung seiner Bestimmungen durch die Besatzungsmacht Israel sicherzustellen;

4. *erklärt erneut*, dass die einschlägigen Empfehlungen in den von der Generalversammlung unter anderem auf ihrer zehnten Notstandssondertagung verabschiedeten Resolutionen betreffend die Sicherstellung der Achtung der Bestimmungen des Abkommens durch die Besatzungsmacht Israel,

einschließlich der Resolution ES-10/15, rasch umgesetzt werden müssen;

5. *ersucht* den Generalsekretär, der Generalversammlung auf ihrer neunundsechzigsten Tagung über die Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten.

(78) Der in dem Bericht empfohlene Resolutionsentwurf wurde im Ausschuss eingebracht von: Afghanistan, Ägypten, Algerien, Bahrain, Bangladesch, Benin, Bolivien (Plurinationaler Staat), Brunei Darussalam, Demokratische Volksrepublik Korea, Dschibuti, Ecuador, Indonesien, Irak, Jemen, Jordanien, Katar, Komoren, Kuba, Kuwait, Libanon, Malaysia, Mali, Marokko, Mauretanien, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Oman, Saudi-Arabien, Senegal, Sierra Leone, Südafrika, Sudan, Tunesien, Venezuela (Bolivianische Republik), Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Republik Tansania und Staat Palästina.

(79) United Nations, Treaty Series, Vol. 75, Nr. 973. Amtliche deutschsprachige Fassungen: dBGBL 1954 II S. 781, 917; LGBl. 1989 Nr. 21; öBGBL Nr. 155/1953; AS 1951 300.

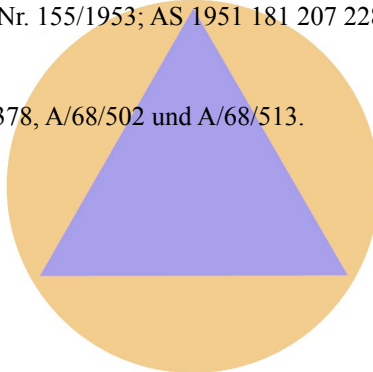
(80) Ebd., Vol. 1125, Nr. 17512. Amtliche deutschsprachige Fassungen: dBGBL 1990 II S. 1550; LGBl. 1989 Nr. 62; öBGBL Nr. 527/1982; AS 1982 1362.

(81) Ebd., Vol. 75, Nr. 970-973. Amtliche deutschsprachige Fassungen: dBGBL 1954 II S. 781; LGBl. 1989 Nr. 18-21; öBGBL Nr. 155/1953; AS 1951 181 207 228 300.

(82) A/68/379.

(83) A/68/313, A/68/355, A/68/378, A/68/502 und A/68/513.

(84) Siehe A/ES-10/273 und Corr.1.



## 9. - Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) [8]

Ausfertigungsdatum: 26.06.2002

Vollzitat:

"Völkerstrafgesetzbuch vom 26. Juni 2002 (BGBl. I S. 2254), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3150) geändert worden ist"

Stand: Geändert durch Art. 1 G v. 22.12.2016 I 3150

Das Gesetz wurde als Artikel 1 des G v. 26.6.2002 I 2254 vom Bundestag beschlossen. Es ist gem. Art. 8 dieses G am 30.6.2002 in Kraft getreten.

### Teil 1 - Allgemeine Regelungen

#### § 1 - Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für alle in ihm bezeichneten Straftaten gegen das Völkerrecht, für Taten nach den §§ 6 bis 12 auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist. Für Taten nach § 13, die im Ausland begangen wurden, gilt dieses Gesetz unabhängig vom Recht des Tatorts, wenn der Täter Deutscher ist oder die Tat sich gegen die Bundesrepublik Deutschland richtet.

#### § 2 - Anwendung des allgemeinen Rechts

Auf Taten nach diesem Gesetz findet das allgemeine Strafrecht Anwendung, soweit dieses Gesetz nicht in den §§ 1, 3 bis 5 und 13 Absatz 4 besondere Bestimmungen trifft.

#### § 3 - Handeln auf Befehl oder Anordnung

Ohne Schuld handelt, wer eine Tat nach den §§ 8 bis 15 in Ausführung eines militärischen Befehls oder einer Anordnung von vergleichbarer tatsächlicher Bindungswirkung begeht, sofern der Täter nicht erkennt, dass der Befehl oder die Anordnung rechtswidrig ist und deren Rechtswidrigkeit auch nicht offensichtlich ist.

#### § 4 - Verantwortlichkeit militärischer Befehlshaber und anderer Vorgesetzter

- (1) Ein militärischer Befehlshaber oder ziviler Vorgesetzter, der es unterlässt, seinen Untergebenen daran zu hindern, eine Tat nach diesem Gesetz zu begehen, wird wie ein Täter der von dem Untergebenen begangenen Tat bestraft. § 13 Abs. 2 des Strafgesetzbuches findet in diesem Fall keine Anwendung.
- (2) Einem militärischen Befehlshaber steht eine Person gleich, die in einer Truppe tatsächliche Befehls- oder Führungsgewalt und Kontrolle ausübt. Einem zivilen Vorgesetzten steht eine Person gleich, die in einer zivilen Organisation oder einem Unternehmen tatsächliche Führungsgewalt und Kontrolle ausübt.

#### § 5 - Unverjährbarkeit

Die Verfolgung von Verbrechen nach diesem Gesetz und die Vollstreckung der wegen ihnen verhängten Strafen verjähren nicht.

### Teil 2 - Straftaten gegen das Völkerrecht

## Abschnitt 1 - Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

#### § 6 - Völkermord

- (1) *Wer in der Absicht, eine nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören,*
  1. *ein Mitglied der Gruppe tötet,*
  2. *einem Mitglied der Gruppe schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 des Strafgesetzbuches bezeichneten Art, zufügt,*
  3. *die Gruppe unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,*
  4. *Maßregeln verhängt, die Geburten innerhalb der Gruppe verhindern sollen,*
  5. *ein Kind der Gruppe gewaltsam in eine andere Gruppe überführt, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft.*
- (2) *In minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 bis 5 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.*

**§ 7 - Verbrechen gegen die Menschlichkeit**

- (1) *Wer im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen eine Zivilbevölkerung*
  1. *einen Menschen tötet,*
  2. *in der Absicht, eine Bevölkerung ganz oder teilweise zu zerstören, diese oder Teile hiervon unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, deren Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,*
  3. *Menschenhandel betreibt, insbesondere mit einer Frau oder einem Kind, oder wer auf andere Weise einen Menschen versklavt und sich dabei ein Eigentumsrecht an ihm anmaßt,*
  4. *einen Menschen, der sich rechtmäßig in einem Gebiet aufhält, vertreibt oder zwangsweise überführt, indem er ihn unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts durch Ausweisung oder andere Zwangsmaßnahmen in einen anderen Staat oder in ein anderes Gebiet verbringt,*
  5. *einen Menschen, der sich in seinem Gewahrsam oder in sonstiger Weise unter seiner Kontrolle befindet, foltert, indem er ihm erhebliche körperliche oder seelische Schäden oder Leiden zufügt, die nicht lediglich Folge völkerrechtlich zulässiger Sanktionen sind,*
  6. *einen anderen Menschen sexuell nötigt oder vergewaltigt, ihn zur Prostitution nötigt, der Fortpflanzungsfähigkeit beraubt oder in der Absicht, die ethnische Zusammensetzung einer Bevölkerung zu beeinflussen, eine unter Anwendung von Zwang geschwängerte Frau gefangen hält,*
  7. *einen Menschen dadurch zwangsweise verschwinden lässt, dass er in der Absicht, ihn für längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen,*
    - a) *ihn im Auftrag oder mit Billigung eines Staates oder einer politischen Organisation entführt oder sonst in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit beraubt, ohne dass im Weiteren auf Nachfrage unverzüglich wahrheitsgemäß Auskunft über sein Schicksal und seinen Verbleib erteilt wird, oder*
    - b) *sich im Auftrag des Staates oder der politischen Organisation oder entgegen einer Rechtspflicht weigert, unverzüglich Auskunft über das Schicksal und den Verbleib des Menschen zu erteilen, der unter den Voraussetzungen des Buchstaben a seiner körperlichen Freiheit beraubt wurde, oder eine falsche Auskunft dazu erteilt,*



8. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 des Strafgesetzbuches bezeichneten Art, zufügt,
  9. einen Menschen unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit beraubt oder
  10. eine identifizierbare Gruppe oder Gemeinschaft verfolgt, indem er ihr aus politischen, rassistischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, aus Gründen des Geschlechts oder aus anderen nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts als unzulässig anerkannten Gründen grundlegende Menschenrechte entzieht oder diese wesentlich einschränkt,
- wird in den Fällen der Nummern 1 und 2 mit lebenslanger Freiheitsstrafe, in den Fällen der Nummern 3 bis 7 mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren und in den Fällen der Nummern 8 bis 10 mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.
- (2) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 bis 7 Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren und in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 8 und 9 Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.
  - (3) Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 Nr. 3 bis 10 den Tod eines Menschen, so ist die Strafe in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 bis 7 lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren und in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 8 bis 10 Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.
  - (4) In minder schweren Fällen des Absatzes 3 ist die Strafe bei einer Tat nach Absatz 1 Nr. 3 bis 7 Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren und bei einer Tat nach Absatz 1 Nr. 8 bis 10 Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren.
  - (5) Wer ein Verbrechen nach Absatz 1 in der Absicht begeht, ein institutionalisiertes Regime der systematischen Unterdrückung und Beherrschung einer rassischen Gruppe durch eine andere aufrechtzuerhalten, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft, soweit nicht die Tat nach Absatz 1 oder Absatz 3 mit schwererer Strafe bedroht ist. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, soweit nicht die Tat nach Absatz 2 oder Absatz 4 mit schwererer Strafe bedroht ist.

## **Abschnitt 2 - Kriegsverbrechen**

### **§ 8 - Kriegsverbrechen gegen Personen**

- (1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt
  1. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person tötet,
  2. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person als Geisel nimmt,
  3. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person grausam oder unmenschlich behandelt, indem er ihr erhebliche körperliche oder seelische Schäden oder Leiden zufügt, insbesondere sie foltert oder verstümmelt,
  4. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person sexuell nötigt oder vergewaltigt, sie zur Prostitution nötigt, der Fortpflanzungsfähigkeit beraubt oder in der Absicht, die ethnische Zusammensetzung einer Bevölkerung zu beeinflussen, eine unter Anwendung von Zwang geschwängerte Frau gefangen hält,
  5. Kinder unter 15 Jahren für Streitkräfte zwangsverpflichtet oder in Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen eingliedert oder sie zur aktiven Teilnahme an

*Feindseligkeiten verwendet,*

6. *eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person, die sich rechtmäßig in einem Gebiet aufhält, vertreibt oder zwangsweise überführt, indem er sie unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts durch Ausweisung oder andere Zwangsmaßnahmen in einen anderen Staat oder in ein anderes Gebiet verbringt,*
7. *gegen eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person eine erhebliche Strafe, insbesondere die Todesstrafe oder eine Freiheitsstrafe verhängt oder vollstreckt, ohne dass diese Person in einem unparteiischen ordentlichen Gerichtsverfahren, das die völkerrechtlich erforderlichen Rechtsgarantien bietet, abgeurteilt worden ist,*
8. *eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person in die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung bringt, indem er
  - a) *an einer solchen Person Versuche vornimmt, in die sie nicht zuvor freiwillig und ausdrücklich eingewilligt hat oder die weder medizinisch notwendig sind noch in ihrem Interesse durchgeführt werden,*
  - b) *einer solchen Person Gewebe oder Organe für Übertragungszwecke entnimmt, sofern es sich nicht um die Entnahme von Blut oder Haut zu therapeutischen Zwecken im Einklang mit den allgemein anerkannten medizinischen Grundsätzen handelt und die Person zuvor nicht freiwillig und ausdrücklich eingewilligt hat, oder*
  - c) *bei einer solchen Person medizinisch nicht anerkannte Behandlungsmethoden anwendet, ohne dass dies medizinisch notwendig ist und die Person zuvor freiwillig und ausdrücklich eingewilligt hat, oder**
9. *eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person in schwerwiegender Weise entwürdigend oder erniedrigend behandelt,*

*wird in den Fällen der Nummer 1 mit lebenslanger Freiheitsstrafe, in den Fällen der Nummer 2 mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, in den Fällen der Nummern 3 bis 5 mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, in den Fällen der Nummern 6 bis 8 mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren und in den Fällen der Nummer 9 mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.*

- (2) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt einen Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte oder einen Kämpfer der gegnerischen Partei verwundet, nachdem dieser sich bedingungslos ergeben hat oder sonst außer Gefecht ist, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.*
- (3) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen bewaffneten Konflikt
  1. *eine geschützte Person im Sinne des Absatzes 6 Nr. 1 rechtswidrig gefangen hält oder ihre Heimschaffung ungerechtfertigt verzögert,*
  2. *als Angehöriger einer Besatzungsmacht einen Teil der eigenen Zivilbevölkerung in das besetzte Gebiet überführt,*
  3. *eine geschützte Person im Sinne des Absatzes 6 Nr. 1 mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zum Dienst in den Streitkräften einer feindlichen Macht nötigt oder*
  4. *einen Angehörigen der gegnerischen Partei mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel nötigt, an Kriegshandlungen gegen sein eigenes Land teilzunehmen,**

*wird mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren bestraft.*

- (4) *Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 den Tod des Opfers, so ist in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren, in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 bis 5 Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 6 Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren. Führt eine Handlung nach Absatz 1 Nr. 8 zum Tod oder zu einer schweren Gesundheitsschädigung, so ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren.*
- (5) *In minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren, in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 und 4 und des Absatzes 2 Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr; in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 6 und des Absatzes 3 Nr. 1 Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.*
- (6) *Nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Personen sind*
  1. *im internationalen bewaffneten Konflikt: geschützte Personen im Sinne der Genfer Abkommen und des Zusatzprotokolls I (Anlage zu diesem Gesetz), namentlich Verwundete, **Kranke**, Schiffbrüchige, Kriegsgefangene und **Zivilpersonen**;*
  2. *im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt: Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige sowie Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen und sich in der Gewalt der gegnerischen Partei befinden;*
  3. *im internationalen und im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt: Angehörige der Streitkräfte und Kämpfer der gegnerischen Partei, welche die Waffen gestreckt haben oder in sonstiger Weise wehrlos sind.*

#### **§ 9 - Kriegsverbrechen gegen Eigentum und sonstige Rechte**

- (1) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt plündert oder, ohne dass dies durch die Erfordernisse des bewaffneten Konflikts geboten ist, sonst in erheblichem Umfang völkerrechtswidrig Sachen der gegnerischen Partei, die der Gewalt der eigenen Partei unterliegen, zerstört, sich aneignet oder beschlagnahmt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.*
- (2) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen bewaffneten Konflikt völkerrechtswidrig anordnet, dass Rechte und Forderungen aller oder eines wesentlichen Teils der Angehörigen der gegnerischen Partei aufgehoben oder ausgesetzt werden oder vor Gericht nicht einklagbar sind, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.*

#### **§ 10 - Kriegsverbrechen gegen humanitäre Operationen und Embleme**

- (1) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt*
  1. *einen Angriff gegen Personen, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge richtet, die an einer humanitären Hilfsmission oder an einer friedenserhaltenden Mission in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen beteiligt sind, solange sie Anspruch auf den Schutz haben, der Zivilpersonen oder zivilen Objekten nach dem humanitären Völkerrecht gewährt wird, oder*
  2. *einen Angriff gegen Personen, Gebäude, Material, Sanitätseinheiten oder Sanitätstransportmittel richtet, die in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht mit den Schutzzeichen der Genfer Abkommen gekennzeichnet sind,**wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft. In minder schweren Fällen,*

*insbesondere wenn der Angriff nicht mit militärischen Mitteln erfolgt, ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr:*

- (2) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt die Schutzzeichen der Genfer Abkommen, die Parlamentärflagge oder die Flagge, die militärischen Abzeichen oder die Uniform des Feindes oder der Vereinten Nationen missbraucht und dadurch den Tod oder die schwere Verletzung eines Menschen (§ 226 des Strafgesetzbuches) verursacht, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft.*

### **§ 11 - Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Methoden der Kriegsführung**

- (1) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt*

1. *mit militärischen Mitteln einen Angriff gegen die Zivilbevölkerung als solche oder gegen einzelne Zivilpersonen richtet, die an den Feindseligkeiten nicht unmittelbar teilnehmen,*
2. *mit militärischen Mitteln einen Angriff gegen zivile Objekte richtet, solange sie durch das humanitäre Völkerrecht als solche geschützt sind, namentlich Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit gewidmet sind, geschichtliche Denkmäler, Krankenhäuser und Sammelplätze für Kranke und Verwundete, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude oder entmilitarisierte Zonen sowie Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten,*
3. *mit militärischen Mitteln einen Angriff durchführt und dabei als sicher erwartet, dass der Angriff die Tötung oder Verletzung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte in einem Ausmaß verursacht wird, das außer Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil steht,*
4. *eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person als Schutzschild einsetzt, um den Gegner von Kriegshandlungen gegen bestimmte Ziele abzuhalten,*
5. *das Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegsführung einsetzt, indem er ihnen die für sie lebensnotwendigen Gegenstände vorenthält oder Hilfslieferungen unter Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht behindert,*
6. *als Befehlshaber anordnet oder androht, dass kein Pardon gegeben wird, oder*
7. *einen Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte oder einen Kämpfer der gegnerischen Partei meuchlerisch tötet oder verwundet,*

*wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft. In minder schweren Fällen der Nummer 2 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.*

- (2) *Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 Nr. 1 bis 6 den Tod oder die schwere Verletzung einer Zivilperson (§ 226 des Strafgesetzbuches) oder einer nach dem humanitären Völkerrecht zu schützenden Person, wird er mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft. Führt der Täter den Tod vorsätzlich herbei, ist die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren.*
- (3) *Wer im Zusammenhang mit einem internationalen bewaffneten Konflikt mit militärischen Mitteln einen Angriff durchführt und dabei als sicher erwartet, dass der Angriff weit reichende, langfristige und schwere Schäden an der natürlichen Umwelt verursachen wird, die außer Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.*

**§ 12 - Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Mittel der Kriegsführung**

- (1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt
  1. Gift oder vergiftete Waffen verwendet,
  2. biologische oder chemische Waffen verwendet oder
  3. Geschosse verwendet, die sich leicht im Körper des Menschen ausdehnen oder flachdrücken, insbesondere Geschosse mit einem harten Mantel, der den Kern nicht ganz umschließt oder mit Einschnitten versehen ist,wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.
- (2) Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 den Tod oder die schwere Verletzung einer Zivilperson (§ 226 des Strafgesetzbuches) oder einer nach dem humanitären Völkerrecht zu schützenden Person, wird er mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft. Führt der Täter den Tod vorsätzlich herbei, ist die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren.

**Abschnitt 3 - Verbrechen der Aggression**

9

**§ 13 - Verbrechen der Aggression**

- (1) Wer einen Angriffskrieg führt oder eine sonstige Angriffshandlung begeht, die ihrer Art, ihrer Schwere und ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellt, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft.
- (2) Wer einen Angriffskrieg oder eine sonstige Angriffshandlung im Sinne des Absatzes 1 plant, vorbereitet oder einleitet, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft. Die Tat nach Satz 1 ist nur dann strafbar, wenn
  1. der Angriffskrieg geführt oder die sonstige Angriffshandlung begangen worden ist oder
  2. durch sie die Gefahr eines Angriffskrieges oder einer sonstigen Angriffshandlung für die Bundesrepublik Deutschland herbeigeführt wird.
- (3) Eine Angriffshandlung ist die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat.
- (4) Beteiligter einer Tat nach den Absätzen 1 und 2 kann nur sein, wer tatsächlich in der Lage ist, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken.
- (5) In minder schweren Fällen des Absatzes 2 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.

**Abschnitt 4 - Sonstige Straftaten**

**§ 14 - Verletzung der Aufsichtspflicht**

- (1) Ein militärischer Befehlshaber, der es vorsätzlich oder fahrlässig unterlässt, einen Untergebenen, der seiner Befehlsgewalt oder seiner tatsächlichen Kontrolle untersteht, gehörig zu beaufsichtigen, wird wegen Verletzung der Aufsichtspflicht bestraft, wenn der Untergebene eine Tat nach diesem Gesetz begeht, deren Bevorstehen dem Befehlshaber erkennbar war und die er hätte verhindern können.

- (2) Ein ziviler Vorgesetzter, der es vorsätzlich oder fahrlässig unterlässt, einen Untergebenen, der seiner Anordnungsgewalt oder seiner tatsächlichen Kontrolle untersteht, gehörig zu beaufsichtigen, wird wegen Verletzung der Aufsichtspflicht bestraft, wenn der Untergebene eine Tat nach diesem Gesetz begeht, deren Bevorstehen dem Vorgesetzten ohne weiteres erkennbar war und die er hätte verhindern können.
- (3) § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.
- (4) Die vorsätzliche Verletzung der Aufsichtspflicht wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren, die fahrlässige Verletzung der Aufsichtspflicht wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

#### **§ 15 - Unterlassen der Meldung einer Straftat**

- (1) Ein militärischer Befehlshaber oder ein ziviler Vorgesetzter, der es unterlässt, eine Tat nach diesem Gesetz, die ein Untergebener begangen hat, unverzüglich der für die Untersuchung oder Verfolgung solcher Taten zuständigen Stelle zur Kenntnis zu bringen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft.
- (2) § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

#### **Anlage (zu § 8 Abs. 6 Nr. 1)**

Die Genfer Abkommen im Sinne des Gesetzes sind:

- I. Genfer Abkommen - vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde (BGBl. 1954 II S. 781, 783),
- II. Genfer Abkommen - vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (BGBl. 1954 II S. 781, 813),
- III. Genfer Abkommen - vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen (BGBl. 1954 II S. 781, 838)
- IV. Genfer Abkommen - vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. 1954 II S. 781, 917).

Das Zusatzprotokoll I im Sinne des Gesetzes ist:

Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977 (BGBl. 1990 II S. 1550, 1551).



# 10. - Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG

Ausfertigungsdatum: 25.03.1997

Vollzitat:

"Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist".

Das G wurde als Artikel 1 G v. 25.3.1997 I 726 (ZSNeuOG) vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates erlassen. Es ist gem. Art. 7 Abs. 1 dieses G am 4.4.1997 in Kraft getreten.  
Überschrift: IdF d. Art. 1 Nr. 1 G v. 2.4.2009 I 693 mWv 9.4.2009

## **Erster Abschnitt – Allgemeine Bestimmungen**

### **§ 1 Aufgaben des Zivilschutzes**

(1) Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung.

(2) Zum Zivilschutz gehören insbesondere

1. der Selbstschutz,
2. die Warnung der Bevölkerung,
3. der Schutzbau,
4. die Aufenthaltsregelung,
5. der Katastrophenschutz nach Maßgabe des § 11,
6. Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit,
7. Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut.

10

### **§ 2 Auftragsverwaltung**

- (1) Soweit die Ausführung dieses Gesetzes den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände obliegt, handeln sie im Auftrage des Bundes. Wenn nichts anderes bestimmt ist, richten sich die Zuständigkeit der Behörden und das Verwaltungsverfahren nach den für den Katastrophenschutz geltenden Vorschriften der Länder.
- (2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß mehrere Gemeinden, kommunale Zusammenschlüsse oder Gemeindeverbände alle oder einzelne Aufgaben des Zivilschutzes gemeinsam wahrnehmen und wer für die Leitung zuständig ist. Die Landesregierungen können diese Ermächtigung auf oberste Landesbehörden übertragen.
- (3) (weggefallen)

### **§ 3 Völkerrechtliche Stellung**

- (1) Einheiten, Einrichtungen und Anlagen, die für den Zivilschutz eingesetzt werden, haben den Voraussetzungen des Artikels 63 des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. 1954 II S. 781) und des Artikels 61 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über

den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) (BGBl. 1990 II S. 1550) zu entsprechen.

- (2) Die Stellung des Deutschen Roten Kreuzes als anerkannte nationale Gesellschaft vom Roten Kreuz sowie die der anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften und ihres Personals nach dem humanitären Völkerrecht bleiben unberührt.

#### **§ 4 Zuständigkeit des Bundes für den Schutz der Zivilbevölkerung**

- (1) Die Verwaltungsaufgaben des Bundes nach diesem Gesetz werden dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe zugewiesen. Dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe obliegen insbesondere
  1. die Unterstützung der fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden bei einer einheitlichen Zivilverteidigungsplanung,
  2.
    - a) die Unterweisung des mit Fragen der zivilen Verteidigung befassten Personals sowie die Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern des Katastrophenschutzes im Rahmen ihrer Zivilschutzaufgaben
    - b) die Entwicklung von Ausbildungsinhalten des Zivilschutzes, einschließlich des Selbstschutzes,
    - c) die Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes,
  3. die Mitwirkung bei der Warnung der Bevölkerung,
  4. die Information der Bevölkerung über den Zivilschutz, insbesondere über Schutz- und Hilfeleistungsmöglichkeiten,
  5. die Aufgabenstellung für technisch-wissenschaftliche Forschung im Benehmen mit den Ländern, die Auswertung von Forschungsergebnissen sowie die Sammlung und Auswertung von Veröffentlichungen auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung,
  6. die Prüfung von ausschließlich oder überwiegend für den Zivilschutz bestimmten Geräten und Mitteln sowie die Mitwirkung bei der Zulassung, Normung und Qualitätssicherung dieser Gegenstände.
- (2) Die der Bundesregierung nach Artikel 85 Abs. 4 des Grundgesetzes auf dem Gebiet des Zivilschutzes zustehenden Befugnisse werden auf das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe übertragen.

### **Zweiter Abschnitt – Selbstschutz**

#### **§ 5 Selbstschutz**

- (1) Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung sowie Förderung des Selbstschutzes der Behörden und Betriebe gegen die besonderen Gefahren, die im Verteidigungsfall drohen, obliegen den Gemeinden.
- (2) Für die Unterrichtung und Ausbildung der Bevölkerung sowie in den sonstigen Angelegenheiten des Selbstschutzes können die Gemeinden sich der nach § 26 mitwirkenden Organisationen bedienen.
- (3) Die Maßnahmen der kreisangehörigen Gemeinden werden durch die Behörden der allgemeinen Verwaltung auf der Kreisstufe unterstützt.
- (4) Im Verteidigungsfall können die Gemeinden allgemeine Anordnungen über das selbstschutzmäßige Verhalten der Bevölkerung bei Angriffen treffen. Die Anordnungen bedürfen keiner besonderen Form.

## **Dritter Abschnitt – Warnung der Bevölkerung**

### **§ 6 Warnung der Bevölkerung**

- (1) Der Bund erfaßt die besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen.
- (2) Die für die Warnung bei Katastrophen zuständigen Behörden der Länder warnen im Auftrage des Bundes auch vor den besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen. Soweit die für den Katastrophenschutz erforderlichen Warnmittel für Zwecke des Zivilschutzes nicht ausreichen, ergänzt der Bund das Instrumentarium.
- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Ausführung dieses Gesetzes das Verfahren für die Warnung der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall, insbesondere den Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern sowie die Gefahrendurchsage einschließlich der Anordnung von Verhaltensmaßregeln durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates näher zu regeln.

## **Vierter Abschnitt – Schutzbau**

### **§ 7 Öffentliche Schutzräume**

- (1) Öffentliche Schutzräume sind die mit Mitteln des Bundes wiederhergestellten Bunker und Stollen sowie die als Mehrzweckbauten in unterirdischen baulichen Anlagen errichteten Schutzräume zum Schutz der Bevölkerung. Sie werden von den Gemeinden verwaltet und unterhalten. Einnahmen aus einer friedensmäßigen Nutzung der Schutzräume stehen den Gemeinden zu. Bildet der öffentliche Schutzraum mit anderen Anlagen eine betriebliche Einheit, so kann dem Grundstückseigentümer die Verwaltung und Unterhaltung des Schutzraumes und seiner Ausstattung übertragen werden. Die Kosten sind ihm von der Gemeinde zu erstatten.
- (2) An dem Grundstück und den Baulichkeiten dürfen ohne Zustimmung der nach Landesrecht zuständigen Behörde keine Veränderungen vorgenommen werden, die die Benutzung des öffentlichen Schutzraums beeinträchtigen könnten. Bei Bauten im Eigentum des Bundes erteilt die Zustimmung das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für Schutzräume in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet, die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat als öffentliche Schutzräume anerkannt worden sind, sowie für die Bestandserhaltung der bisher zum Zwecke der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung im Verteidigungsfall errichteten Schutzbauwerke.

10

### **§ 8 Hausschutzräume**

- (1) Hausschutzräume, die mit Zuschüssen des Bundes oder steuerlich begünstigt gebaut wurden, sind vom Eigentümer oder Nutzungsberechtigten in einem ihrer Bestimmung entsprechenden Zustand zu erhalten. Veränderungen, die die Benutzung des Schutzraumes beeinträchtigen könnten, dürfen ohne Zustimmung der nach Landesrecht zuständigen Behörde nicht vorgenommen werden.
- (2) Der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte hat bei Gefahr den Personen, für die der Schutzraum bestimmt ist, die Mitbenutzung zu gestatten.

### **§ 9 Baulicher Betriebsschutz**

Zum Schutz lebens- oder verteidigungswichtiger Anlagen und Einrichtungen können die obersten Bundesbehörden jeweils für ihren Geschäftsbereich Regelungen für bauliche Schutzmaßnahmen treffen.

## **Fünfter Abschnitt – Aufenthaltsregelung**

### **§ 10 Aufenthaltsregelung**

- (1) Zum Schutze vor den besonderen Gefahren, die der Bevölkerung im Verteidigungsfall drohen, oder für Zwecke der Verteidigung können die obersten Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten oder nach Landesrecht zuständigen Stellen nach Maßgabe des Artikels 80a des Grundgesetzes anordnen, daß
  1. der jeweilige Aufenthaltsort nur mit Erlaubnis verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht betreten werden darf,
  2. die Bevölkerung besonders gefährdeter Gebiete vorübergehend evakuiert wird.
- (2) Die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, die zur Durchführung der Evakuierung sowie zur Aufnahme und Versorgung der evakuierten Bevölkerung erforderlichen Vorbereitungen und Maßnahmen zu treffen. Die zuständigen Bundesbehörden leisten die erforderliche Unterstützung.

## **Sechster Abschnitt – Katastrophenschutz im Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes**

### **§ 11 Einbeziehung des Katastrophenschutzes**

- (1) Die nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen nehmen auch die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen, wahr. Sie werden zu diesem Zwecke ergänzend ausgestattet und ausgebildet. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat legt Art und Umfang der Ergänzung im Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde fest.
- (2) Die Einheiten und Einrichtungen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk verstärken im Verteidigungsfall den Katastrophenschutz bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach Absatz 1.

### **§ 12 Grundsatz der Katastrophenhilfe**

Die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz stehen den Ländern auch für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung.

### **§ 13 Ausstattung**

- (1) Der Bund ergänzt die Ausstattung des Katastrophenschutzes in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung.
- (2) Die ergänzende Ausstattung wird vom Bund zur Verfügung gestellt. Die Länder teilen die Ausstattung auf die für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden auf. Diese können die Ausstattung an den Träger der Einheiten und Einrichtungen weitergeben.
- (3) Die vom Bund den Ländern für den Zivilschutz zur Verfügung gestellte ergänzende Ausstattung steht den Ländern zusätzlich für Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung.
- (4) Helferinnen und Helfer in Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes, die für eine Verwendung in den in Absatz 1 genannten Aufgabenbereichen vorgesehen sind, erhalten bei ihrer Ausbildung eine ergänzende Zivilschutzausbildung für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 11.

### **§ 14 Aus- und Fortbildung**

Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe a dienen zugleich den Ländern für die

Vorbereitung ihrer Entscheidungsträger, Führungskräfte und sonstigen Fachkräfte auf die Bewältigung von Katastrophen und Unglücksfällen und umfassen insbesondere auch die Planung, Durchführung und Auswertung von ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübungen. Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des Bundes bauen auf der Ausbildung der Länder im Bereich des Katastrophenschutzes auf und ergänzen diese.

### **§ 15 Aufgaben der Katastrophenschutzbehörde**

Die für den Katastrophenschutz zuständige Behörde leitet und koordiniert alle Hilfsmaßnahmen in ihrem Bereich. Sie beaufsichtigt die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes bei der Durchführung der Aufgaben nach diesem Gesetz. Sie kann den Trägern der Einheiten in ihrem Bereich Weisungen zur Durchführung von Veranstaltungen zur ergänzenden Aus- und Fortbildung sowie zur Unterbringung und Pflege der ergänzenden Ausstattung erteilen. Bei Einsätzen und angeordneten Übungen nach diesem Gesetz unterstehen ihr auch die Einheiten und Einrichtungen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, die nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 des THW-Gesetzes in der jeweils geltenden Fassung beauftragt und ermächtigt ist, technische Hilfe im Zivilschutz zu leisten.

### **§ 16 Koordinierungsmaßnahmen; Ressourcenmanagement**

- (1) Die Einrichtungen und Vorhaltungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, insbesondere im Bereich Lageerfassung und -bewertung sowie Nachweis und Vermittlung von Engpassressourcen, können auch im Rahmen der Amtshilfe nach Artikel 35 Abs. 1 des Grundgesetzes zur Unterstützung eines Landes verwendet werden.
- (2) Die Unterstützung nach Absatz 1 umfasst auch die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund, wenn das betroffene Land oder die betroffenen Länder darum ersuchen. Die Festlegung, welche Maßnahmen vom Bund koordiniert werden, trifft der Bund im Einvernehmen mit dem betroffenen Land oder den betroffenen Ländern.
- (3) Die Zuständigkeit der Länder für das operative Krisenmanagement bleibt unberührt.
- (4) Der Bund hält Koordinierungsinstrumente vor. Der Aufruf bundeseigener Krisenmanagementstrukturen für die Erfüllung seiner eigenen Aufgaben bleibt unberührt.

10

### **§ 17 Datenerhebung und -verwendung**

- (1) Soweit es zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 16 erforderlich ist, darf das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Angaben, einschließlich personenbezogener Daten, über Hilfeleistungspotenziale und über Objekte und infrastrukturelle Einrichtungen, die für den Zivil- und Katastrophenschutz relevant sind, erheben und verwenden. Hierzu zählen insbesondere Angaben über
  1. personelle, materielle und infrastrukturelle Potenziale der allgemeinen Gefahrenabwehr,
  2. Betriebe, Einrichtungen und Anlagen, von denen bei einer Schadenslage zusätzliche Gefahren ausgehen können (Risikopotenziale),
  3. Infrastrukturen, bei deren Ausfall die Versorgung der Bevölkerung erheblich beeinträchtigt wird (kritische Infrastrukturen), und
  4. Objekte, die aufgrund ihrer Symbolkraft oder Dimension als mögliche Ziele von Angriffen in Betracht kommen (gefährdete Objekte).
- (2) Die nach Absatz 1 erhobenen personenbezogenen Daten dürfen nur an die im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen übermittelt werden und nur, soweit die Kenntnis der Daten aus Sicht des Bundesamtes



*für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für Zwecke der Lageerfassung oder -bewertung oder zum Nachweis oder zur Vermittlung von Engpassressourcen erforderlich ist. Eines Ersuchens dieser Stellen um Übermittlung bedarf es nicht.*

- (3) *Das Nähere regelt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates. Dabei sind insbesondere die Datenarten, die erhoben und verwendet werden dürfen, sowie Fristen für die Löschung der Daten zu bestimmen.*

### **§ 18 Zusammenarbeit von Bund und Ländern**

- (1) *Der Bund erstellt im Zusammenwirken mit den Ländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Zivilschutz. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat unterrichtet den Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Risikoanalyse nach Satz 1 ab 2010 jährlich. Im Jahr ihrer Fertigstellung unterrichtet es den Deutschen Bundestag darüber hinaus über die von der Schutzkommission erstellten Gefahrenberichte.*
- (2) *Der Bund berät und unterstützt die Länder im Rahmen seiner Zuständigkeiten beim Schutz kritischer Infrastrukturen.*
- (3) *Im Benehmen mit den Ländern entwickelt der Bund Standards und Rahmenkonzepte für den Zivilschutz, die den Ländern zugleich als Empfehlungen für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes dienen, sofern diese für ein effektives gesamtstaatliches Zusammenwirken der für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden auch bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen erforderlich sind.*

### **§ 19 Schutzkommission**

- (1) *Beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat besteht eine Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung.*
- (2) *Sie berät die Bundesregierung ehrenamtlich in wissenschaftlichen und technischen Fragen des Zivilschutzes und der Katastrophenhilfe.*
- (3) *Die organisatorische Betreuung der Kommission obliegt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.*

### **§ 20 Unterstützung des Ehrenamtes**

*Der Bund unterstützt das Ehrenamt als Grundlage des Zivil- und Katastrophenschutzes.*

## **Siebter Abschnitt – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit**

### **§ 21 Planung der gesundheitlichen Versorgung**

- (1) *Die nach Landesrecht zuständigen Behörden haben ergänzende Maßnahmen zur gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung im Verteidigungsfall zu planen. Sie ermitteln insbesondere die Nutzungs- und Erweiterungsmöglichkeiten der vorhandenen Einrichtungen sowie den voraussichtlichen personellen und materiellen Bedarf und melden ihn an die für die Bedarfsdeckung zuständigen Behörden. Mit den für das Gesundheits- und Sanitätswesen der Bundeswehr zuständigen Stellen ist eng zusammenzuarbeiten. Soweit die zuständigen Behörden nach Satz 1 nicht die Gesundheitsämter sind, ist deren Mitwirkung bei der Planung sicherzustellen.*
- (2) *Die gesetzlichen Berufsvertretungen der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker, die kassenärztlichen und kassenzahnärztlichen Vereinigungen sowie die Träger der Einrichtungen der gesundheitlichen Versorgung und ihre Verbände wirken bei der Planung und Bedarfsermittlung mit und unterstützen die Behörden.*



- (3) Für Zwecke der Planung nach Absatz 1 haben die Träger von Einrichtungen der gesundheitlichen Versorgung auf Verlangen Auskünfte zu erteilen und das Betreten ihrer Geschäfts- und Betriebsräume während der üblichen Geschäfts- und Betriebszeiten zu dulden. Die hierbei gewonnenen Informationen dürfen nur insoweit verwertet werden, als dies für Zwecke dieses Gesetzes oder für die Erfüllung von Katastrophenschutzaufgaben erforderlich ist.
- (4) Die zuständigen Behörden können anordnen, daß
  1. die Träger von Krankenhäusern, Einsatz- und Alarmpläne für die gesundheitliche Versorgung,
  2. die Veterinärämter Pläne für die Tierseuchenbekämpfung aufstellen und fortschreiben.

### **§ 22 Erweiterung der Einsatzbereitschaft**

- (1) Nach Freigabe durch die Bundesregierung können die nach Landesrecht zuständigen Behörden anordnen, daß
  1. Einrichtungen der gesundheitlichen Versorgung ihre Leistungsfähigkeit auf die Anforderungen im Verteidigungsfall umzustellen, zu erweitern und ihre Einsatzbereitschaft herzustellen haben,
  2. den für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden die Rettungsleitstellen ihres Bereiches unterstellt werden und daß diese die ihnen zugeordneten Dienste in ständiger Einsatzbereitschaft zu halten und unter ärztlicher Leitung die Belegung von stationären Einrichtungen zu regeln haben,
  3. jede der stationären Behandlung dienende Einrichtung der zuständigen Rettungsleitstelle anzuschließen ist.
- (2) Zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen in Einrichtungen der gesundheitlichen Versorgung wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß sich Wehrpflichtige und Frauen, die nach § 2 Nr. 2 und 3 des Arbeitssicherungsgesetzes in ein Arbeitsverhältnis verpflichtet werden können, bei der zuständigen Agentur für Arbeit zu melden haben, soweit sie als Angehörige der Heil- und Heilhilfsberufe im Zeitpunkt des Eintritts der Meldepflicht seit weniger als zehn Jahren nicht in ihrem Beruf tätig sind. Die Rechtsverordnung regelt insbesondere den Beginn der Meldepflicht, die meldepflichtigen Berufsgruppen und die für die Verpflichtung erforderlichen meldepflichtigen Angaben sowie den Schutz von personenbezogenen Informationen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Zweckbindung.
- (3) Die Rechtsverordnung nach Absatz 2 darf nur erlassen werden, wenn und soweit der Bedarf an Arbeitskräften nicht mehr auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden kann. Sie ist aufzuheben, wenn Bundestag und Bundesrat es verlangen. Satz 2 gilt entsprechend für die Anordnungen nach Absatz 1.

### **§ 23 Sanitätsmaterialbevorratung**

- (1) Der Bund stellt den Ländern für die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung im Verteidigungsfall ergänzend Sanitätsmaterial zur Verfügung. Dieses steht den Ländern für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zusätzlich zur Verfügung. Die Länder können das Sanitätsmaterial in ihre Katastrophenschutzvorsorge einplanen.
- (2) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anordnen, dass nach Maßgabe des Artikels 80a des Grundgesetzes ausreichend Sanitätsmaterial von Herstellungsbetrieben, Großhandlungen sowie

öffentlichen und Krankenhausapotheken vorgehalten wird, um die Deckung von zusätzlichem Bedarf im Verteidigungsfall sicherzustellen. Die §§ 4, 8 und 13 bis 16 des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes in der Fassung vom 31. Oktober 2006 sind entsprechend anzuwenden.

#### **§ 24 Erste-Hilfe-Ausbildung und Ausbildung von Pflegehilfskräften**

Der Bund fördert die Ausbildung der Bevölkerung durch die nach § 26 Abs. 1 mitwirkenden privaten Organisationen

1. in Erster Hilfe mit Selbstschutzzinhalten und
2. zu Pflegehilfskräften.

### **Achter Abschnitt – Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut**

#### **§ 25 Kulturgutschutz**

Die Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut richten sich nach dem Gesetz zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (BGBl. 1967 II S. 1233), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. August 1971 (BGBl. II S. 1025).

### **Neunter Abschnitt – Organisationen, Helferinnen und Helfer**

#### **§ 26 Mitwirkung der Organisationen**

- (1) Die Mitwirkung der öffentlichen und privaten Organisationen bei der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften für den Katastrophenschutz. Für die Mitwirkung geeignet sind insbesondere der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser-Hilfsdienst.
- (2) Die mitwirkenden öffentlichen und privaten Organisationen bilden die erforderliche Zahl von Helferinnen und Helfern aus, sorgen für die sachgerechte Unterbringung und Pflege der ergänzenden Ausstattung und stellen die Einsatzbereitschaft ihrer Einheiten und Einrichtungen sicher.
- (3) Die mitwirkenden privaten Organisationen erhalten nach Maßgabe des § 29 Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz. Sie können die ihnen zugewiesene ergänzende Ausstattung für eigene Zwecke nutzen, soweit hierdurch die Aufgaben des Katastrophenschutzes und des Zivilschutzes nicht beeinträchtigt werden.
- (4) Die Mitwirkung von anderen Behörden, Stellen und Trägern öffentlicher Aufgaben bestimmt sich nach dem Katastrophenschutzrecht des Landes. Die Behörden und Stellen des Bundes sowie die seiner Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind zur Mitwirkung verpflichtet.

#### **§ 27 Rechtsverhältnisse der Helferinnen und Helfer**

- (1) Rechte und Pflichten der im Zivilschutz mitwirkenden Helferinnen und Helfer richten sich nach den landesrechtlichen Vorschriften für den Katastrophenschutz, soweit durch dieses Gesetz oder andere Rechtsvorschriften des Bundes nichts anderes bestimmt ist.
- (2) Für den ehrenamtlichen Dienst im Zivil- und Katastrophenschutz vom Wehrdienst oder Zivildienst freigestellte Helfer sind zur Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz verpflichtet.

#### **§ 28 Persönliche Hilfeleistung**

- (1) Die für den Katastrophenschutz zuständige Behörde kann Männer und Frauen vom vollendeten 18. bis zum vollendeten 60. Lebensjahr verpflichten, bei der Bekämpfung der besonderen Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen, Hilfe zu leisten, wenn die vorhandenen Kräfte im Einsatzfall nicht ausreichen. Die zur Hilfeleistung Herangezogenen oder die freiwillig mit Einverständnis der zuständigen Stellen bei der Hilfeleistung Mitwirkenden haben für die Dauer der Hilfeleistung die Rechtsstellung einer Helferin oder eines Helfers. Bei der Verpflichtung ist auf den Bedarf von Behörden und Betrieben mit lebens- oder verteidigungswichtigen Aufgaben Rücksicht zu nehmen.
- (2) Die Verpflichteten können als Helferinnen oder Helfer den nach § 26 Abs. 1 mitwirkenden Organisationen zugewiesen werden. Diese können den Einsatz ablehnen, wenn die Zugewiesenen als Helferinnen oder Helfer für die Fachaufgaben ungeeignet sind oder andere berechtigte Gründe gegen ihren Einsatz in der Organisation sprechen.
- (3) Die Verpflichtung darf einen Zeitraum von zehn Werktagen im Vierteljahr nicht überschreiten.

## **Zehnter Abschnitt – Kosten des Zivilschutzes**

### **§ 29 Kosten**

- (1) Der Bund trägt die Kosten, die den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden durch dieses Gesetz, durch die allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf Grund dieses Gesetzes und durch Weisungen der zuständigen Bundesbehörden entstehen; personelle und sächliche Verwaltungskosten werden nicht übernommen.
- (2) Die Ausgaben sind für Rechnung des Bundes zu leisten; die damit zusammenhängenden Einnahmen sind an den Bund abzuführen. Auf diese Ausgaben und Einnahmen sind die Vorschriften über das Haushaltsrecht des Bundes anzuwenden. Die für die Durchführung des Haushaltes verantwortlichen Bundesbehörden können ihre Befugnisse auf die zuständigen obersten Landesbehörden übertragen und zulassen, daß auf diese Ausgaben und Einnahmen die landesrechtlichen Vorschriften über die Kassen- und Buchführung der zuständigen Landes- und Gemeindebehörden angewandt werden.
- (3) Der Bund trägt die planmäßigen fahrzeug- und helferbezogenen Kosten nach § 13 ab dem Jahr 2010 nach folgenden Maßgaben: Pauschal erstattet werden die Kosten für
  1. die Unterbringung der Fahrzeuge und der persönlichen ABC-Schutzausrüstung,
  2. die ärztliche Untersuchung und die Ausbildung der Helferinnen und Helfer und
  3. die Gewährleistung der jederzeitigen Einsatzbereitschaft der Analytischen Task Forces zur Unterstützung der örtlichen Einsatzleitung mit Spezialtechnik bei komplexen ABC-Lagen.

Die Kosten der Wartung und Instandsetzung der ergänzenden Ausstattung werden gegen Nachweis erstattet. Im Verhältnis zwischen den für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden und den privaten Organisationen richtet sich der Nachweis der Ausgaben und die Belegpflicht nach den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften über das Nachweisverfahren bei Zuwendungen.
- (4) Die Kosten, die dem Bund durch Verwendung von ihm finanzierter Ausstattung und Anlagen des Zivilschutzes bei Katastrophen und Unglücksfällen entstehen, sind ihm von dem Aufgabenträger zu erstatten, es sei denn, der Einsatz dient gleichzeitig überwiegend zivilschutzbezogenen Ausbildungszwecken.
- (5) Kosten, die für Maßnahmen nach § 22 Abs. 1 anfallen, sind dem Pflichtigen zu

ersetzen.

## **Elfter Abschnitt – Bußgeldvorschriften**

### **§ 30 Bußgeldvorschriften**

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer vollziehbaren Anordnung nach § 5 Abs. 4 Satz 1, § 10 Abs. 1, § 21 Abs. 4 oder § 22 Abs. 1 zuwiderhandelt.
- (2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
  1. einer Rechtsverordnung nach § 22 Abs. 2 Satz 1, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist,
  2. einer Vorschrift des § 27 Abs. 2 über die Mitwirkung oder
  3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 1 zuwiderhandelt.
- (3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro, in den Fällen des Absatzes 2 mit einer Geldbuße bis zu tausend Euro geahndet werden.
- (4) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist
  1. in den Fällen des Absatzes 1 die Behörde, welche die Anordnung erlassen hat,
  2. in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1 die Agentur für Arbeit,
  3. in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk für ihre Helfer, im übrigen und in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 3 die für den Katastrophenschutz zuständige Behörde.

## **Zwölfter Abschnitt – Schlußbestimmungen**

### **§ 31 Einschränkungen von Grundrechten**

Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

### **§ 32 Stadtstaatenklausel**

Die Senate der Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden ermächtigt, entsprechend dem besonderen Verwaltungsaufbau ihrer Länder die Zuständigkeit von Behörden abweichend von den Vorschriften dieses Gesetzes zu regeln und insbesondere zu bestimmen, welche Stellen die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe dieses Gesetzes wahrzunehmen haben.

## **11. - Aufgaben der Schweiz als Depositär der Genfer Konventionen**

### **1 Die Depositärfunktionen nach der Wiener Konvention über das Recht der Verträge und gemäß allgemeiner völkerrechtlicher Praxis**

In völkerrechtlichen Verträgen multilateraler Natur wird in der Regel ein Staat oder eine internationale Organisation als Depositär eingesetzt. Für die Mehrzahl der multilateralen völkerrechtlichen Verträge ist heute die UNO als Depositär eingesetzt. Die Staaten, die einen Vertrag aushandeln, sind allerdings völlig frei in der Wahl des Depositärs. Ist dieser jedoch ebenfalls Vertragspartei, so stehen ihm neben seinen Aufgaben als Depositär selbstverständlich uneingeschränkt auch die Rechte und Pflichten einer Vertragspartei zu.

Die Schweiz ist zurzeit Depositär für etwa 70 völkerrechtliche Verträge. Dem Depositär fällt primär die Aufgabe zu, das Original des Vertrags (sowie andere Dokumente wie beispielsweise Ratifikationsurkunden der Vertragsparteien) stellvertretend für die Vertragsparteien aufzubewahren und diese nötigenfalls mit beglaubigten Kopien der Vertragstexte zu versorgen. Weiter ist es Aufgabe des Depositärs, Mitteilungen und Akte der Vertragsparteien, die relevant sind für die Anwendung und den Geltungsbereich des betreffenden Vertrags, entgegenzunehmen und die übrigen Vertragsparteien darüber zu informieren.

11

Die Aufgaben, die dem Depositär eines völkerrechtlichen Vertrags zufallen, sind in nicht abschliessender Weise in Artikel 77 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge<sup>1</sup> enthalten (s. Anhang I), die das geltende Völkergewohnheitsrecht kodifiziert. Die Regeln der Wiener Konvention gelten allerdings nur subsidiär, soweit nicht der konkret in Frage stehende Vertrag weitergehende oder davon abweichende Bestimmungen enthält.

Die Aufgaben des Depositärs erschöpfen sich grundsätzlich in der Entgegennahme, formellen Prüfung, Weiterleitung und Aufbewahrung von Mitteilungen und Akten von bestehenden oder zukünftigen Vertragsparteien. Zwar kann der Depositär die Einhaltung der formellen Voraussetzungen, welche die Staaten bei den betreffenden Akten zu befolgen haben, überprüfen. Er kann beispielsweise eine Beitrittsurkunde zurückweisen, wenn sie nicht von einer völkerrechtlich vertretungsberechtigten Person unterzeichnet wurde. Auch kann der Depositär überprüfen, ob beispielsweise Voraussetzungen, die für den Beitritt zu einem Übereinkommen erfüllt sein müssen, tatsächlich vorliegen.

Demgegenüber liegt es nicht am Depositär, eine inhaltliche Überprüfung der ihm unterbreiteten Akte vorzunehmen. Dies liegt in der ausschließlichen Kompetenz der Vertragsparteien. Die Überprüfung beispielsweise, ob vorgeschlagene Korrekturen in einer Sprachversion des Vertrages gerechtfertigt sind oder nicht, liegt lediglich bei den Vertragsparteien<sup>2</sup>. Ebenso ist die Beurteilung der inhaltlichen Zulässigkeit von Vorbehalten gegen den Vertragstext den Vertragsparteien überlassen<sup>3</sup>. Der Depositär hat in solchen Fällen lediglich die entsprechenden Unterlagen an die Vertragsparteien



weiterzuleiten.

Gerade in Fällen, wo es um die materielle Beurteilung von vertraglichen Akten geht, hat ein Depositär, der gleichzeitig Vertragspartei ist, die Trennung zwischen der Rolle als Depositär und der Stellung als Vertragspartei zu beachten. Zudem hat er bei der Erfüllung seiner Aufgaben unparteiisch zu sein<sup>4</sup>. Gleichzeitig kann derselbe Staat aber selbstverständlich seine Rechte als Vertragspartei uneingeschränkt wahrnehmen.

Im Rahmen seiner Unparteilichkeit ist der Depositär keineswegs zur Passivität verpflichtet. Wenn bei der Aushandlung neuer Abkommen ein Staat als Depositär eingesetzt wird, so geschieht dies oft, weil dieser im Rahmen der Vorarbeiten eine besondere Rolle gespielt hat oder weil der Staat ein besonderes Interesse am Gegenstand des Vertrages hat. Die Wahl als Depositär bedeutet hier oft eine Anerkennung für die Verdienste um den Vertrag und kann auch die Erwartung ausdrücken, dass das besondere Engagement in Zukunft fortgesetzt wird.

Typischerweise bemühen sich Depositäre beispielsweise um einen möglichst weiten Geltungsbereich der von ihnen betreuten Abkommen. So veranstaltet die UNO jährlich das sogenannte «Treaty Event», mit dem die Staaten motiviert werden sollen, die bei der UNO hinterlegten Verträge aus einem bestimmten thematischen Bereich zu ratifizieren oder ihnen beizutreten. Auch andere Depositäre verschicken Schreiben an die Unterzeichnerstaaten, um diese zur Ratifikation aufzufordern, zum Beispiel wenn nur noch wenige Unterzeichnerstaaten fehlen, damit ein Vertrag in Kraft treten kann. Die Wahrnehmung einer gewissen Verantwortung für das gute Funktionieren und die breite Anwendbarkeit von Verträgen ist bei Depositären also durchaus üblich.

1 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (Wiener Konvention; SR 0.111)

2 Art. 79 Wiener Konvention

## **2 Die Depositarfunktionen nach den Genfer Konventionen und Zusatzprotokollen**

Die Genfer Konventionen<sup>5</sup> enthalten zwar mehrere Bestimmungen, welche die Aufgaben des Depositärs beinhalten (s. Anhang II). Diese gehen aber nicht über das hinaus, was der Depositär auch nach der Wiener Konvention zu tun hat. Demgegenüber enthalten im Zusatzprotokoll I<sup>6</sup> die Artikel 97 und 98 (sowie der mit Artikel 97 identische Artikel 24 des Zusatzprotokolls II<sup>7</sup>) als zusätzliche Aufgabe des Depositärs die Verpflichtung zur Einberufung von Konferenzen zur Prüfung von Änderungsvorschlägen. Zudem enthält Artikel 7 des Zusatzprotokolls I die Verpflichtung des Depositärs zur Einberufung von Tagungen und Konferenzen zur Erörterung allgemeiner die Anwendung der Abkommen und des Protokolls betreffender Fragen. Dagegen enthalten die Zusatzprotokolle II und III<sup>8</sup> keine solchen oder andere Bestimmungen über die Aufgaben des Depositärs.

<sup>3</sup> Art. 20 Wiener Konvention. Anders ist es allerdings, wenn der Vorbehalt schon aus formellen Gründen unzulässig ist, weil beispielsweise der Vertrag Vorbehalte grundsätzlich ausschliesst.

<sup>4</sup> Art. 76 Abs. 2 Wiener Konvention

<sup>5</sup> SR 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51



6 SR 0.518.521

7 SR 0.518.522

### **3 Praxis der Schweiz als Depositär der Genfer Konventionen**

#### **3.1 Klassische Depositarfunktionen**

Die Schweiz nimmt als Depositär die ihr aufgrund der Genfer Konventionen und der Wiener Konvention zustehenden Aufgaben wahr. Dabei achtet sie, gestützt auf Artikel 77 der Wiener Konvention, stets darauf, die Unparteilichkeit des Depositärs zu wahren. So hat sie beispielsweise 1989, als Palästina eine Beitrittsurkunde hinterlegte, die Frage, ob Palästina Vertragspartei der Genfer Konventionen werden könne, nicht selber entschieden, da die Staatenqualität Palästinas zu diesem Zeitpunkt in der internationalen Gemeinschaft umstritten war. Vielmehr hat sie den Beitritt ohne eigene Stellungnahme des Depositärs den Vertragsparteien mitgeteilt und diesen die Beurteilung überlassen.

Sie hat verschiedentlich Erklärungen nach Artikel 96 Absatz 3 des Zusatzprotokolls I zurückgewiesen, weil die Urheber der Erklärungen die vom Protokoll aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllten<sup>9</sup>. Der Depositär kann dies allerdings nur in klaren Fällen tun. Ist zweifelhaft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, so hat der Depositär die Angelegenheit den Vertragsparteien zu unterbreiten.

#### **3.2 Verweis auf ihre Rolle als Depositär bei ihrem Einsatz für die Respektierung der Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle**

Diese klassische Rolle des Depositärs bedeutet aber nicht, dass es der Schweiz verwehrt wäre, eine darüber hinausgehende Verantwortung für die Genfer Konventionen zu übernehmen. Schon als Vertragspartei muss sie die Konventionsbestimmung nicht nur im eigenen Rechtsraum einhalten. Sie hat darüber hinaus eine Solidarpflicht, für die Respektierung durch andere Vertragsparteien zu sorgen (gemeinsamer Art. 1 der vier Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I). Somit ist die Schweiz als Vertragspartei – wie alle anderen Vertragsparteien – verpflichtet, für die Einhaltung der Genfer Konventionen zu sorgen. Aufgrund ihrer Rolle als Depositärstaat entstehen diesbezüglich keine besonderen Verpflichtungen. Die Schweiz hat aber aufgrund ihrer humanitären Tradition oftmals eine besondere Rolle eingenommen. So hat die XXVI. Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von 1995 in ihrer Empfehlung Nr. VIII10 die Schweiz beauftragt, in regelmässigen Abständen Treffen zu veranstalten, um generelle Probleme bei der Anwendung und Beachtung der Konventionen zu erörtern. Ein erstes solches Treffen wurde 1998 von der Schweiz organisiert. Als es zu Beginn der 1990er-Jahre aufgrund der Frage, welchen Status Palästina haben solle, nicht möglich war, die Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes durchzuführen, hat die Schweiz zwischen 1993 und 1995 zu Expertentreffen eingeladen. Ziel dieser Treffen war es, die Kenntnis über das humanitäre Völkerrecht und dessen Einhaltung zu verbessern. Darüber hinaus hat die Schweiz verschiedene Male, auf Initiative von Vertragsparteien oder gestützt auf Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Konferenzen der Vertragsparteien der Genfer Konventionen vor allem im Zusammenhang mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt organisiert. So hat eine Resolution, die 1997 von der Generalversammlung der UNO an ihrer 10. Notstandstagung angenommen wurde, die Vertragsparteien der Genfer Abkommen zur Einberufung einer Konferenz der Vertragsparteien der Vierten Genfer Konvention aufgerufen. Gestützt auf diese und weitere Resolutionen hat die Schweiz

11

intensive Konsultationen unter den Vertragsparteien durchgeführt und zwischen 1998 und 2001 verschiedene Konferenzen und Expertentreffen durchgeführt. In mehreren dieser Resolutionen wurde die Schweiz, in ihrer Eigenschaft als Depositar, aufgerufen, die notwendigen Schritte zur Vorbereitung dieser Konferenzen zu ergreifen. Auch wurde der Schweiz, in ihrer Eigenschaft als Depositar, ausdrücklich für ihr Engagement für das gute Funktionieren der Genfer Konventionen gedankt.

Als weiteres Beispiel sei die Resolution ES-10/15 vom 20. Juli 2004 erwähnt, welche die UNO-Generalversammlung an ihrer 10. Notstandstagung im Anschluss an das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zur israelischen Sperranlage im besetzten palästinensischen Gebiet 11 verabschiedete. Die Schweiz wurde darin aufgefordert, Konsultationen abzuhalten über die Einhaltung der Vierten Genfer Konvention im besetzten palästinensischen Gebiet, namentlich auch über die Möglichkeit, die Konferenz der Vertragsparteien der Vierten Genfer Konvention wieder aufzunehmen. Die Schweiz führte in der Folge von November 2004 bis Juni 2005 Konsultationen mit allen Vertragsparteien durch und übergab im Juli 2005 den Bericht mit den Ergebnissen darüber dem Präsidenten der UNO-Generalversammlung. Auch die Vorarbeiten und die Treffen, die schliesslich zur Verabschiedung des dritten Zusatzprotokolls führten, hat die Schweiz als Depositar, wiederum im Bestreben, das humanitäre Völkerrecht zu stärken, durchgeführt. Um der erforderlichen Unparteilichkeit des Depositars Genüge zu tun, gingen den entsprechenden Treffen jeweils intensive Kontakte und Konsultationen voraus, um sicherzustellen,

dass die Aktivitäten im Einvernehmen mit sämtlichen Vertragsparteien stattfinden. Dieses Einverständnis der Vertragsparteien ist, allenfalls in Kombination mit einem Mandat einer internationalen Organisation wie der UNO, Voraussetzung dafür, dass der Depositar weitere Funktionen, die über die ausdrücklich in den völkerrechtlichen Grundlagen festgehaltenen hinausgehen (wie beispielsweise die Einberufung von Vertragsparteienkonferenzen) und die der Stärkung der Umsetzung der Konventionen dienen, ausüben kann.<sup>12</sup>

8 SR 0.518.523

9 Gemäß dieser Bestimmung kann sich ein Organ, das ein Volk vertritt, welches in einen gegen eine Hohe Vertragspartei gerichteten bewaffneten Konflikt verwickelt ist, verpflichten, die Abkommen und das Zusatzprotokoll I in Bezug auf diesen Konflikt anzuwenden, indem es eine einseitige Erklärung an den Depositar richtet. Demzufolge hat der Depositar die Annahme solcher Erklärungen verweigert, wenn der bewaffnete Konflikt gegen einen aus dem Zusatzprotokoll I nicht gebundenen Staat gerichtet war.

10 *Recommandations de la Réunion du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre* (Genf, 23.–27. Jan. 1995, <http://www.cicr.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZFL2>), durch Resolution I der XXVI. Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung genehmigt.

11 *Avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdoCKET/cmwp/cmwpframe.htm> Vgl. dazu auch die schriftliche Eingabe an den IGH vom 30. Jan. 2004, worin sich die Schweiz für die rechtliche Anwendbarkeit der 4. Genfer Konvention auf die besetzten Gebiete aussprach. Die Schweiz hatte übrigens noch nie zuvor in einem IGH-Verfahren als Drittpartei interveniert.

## **4 Fazit**

Die Kernfunktion des Depositars besteht in einer notariellen Aufgabe, d.h. der ordnungsgemäßen

Verwaltung und Verwahrung des betreffenden Vertrags. Soweit die Schweiz diese Aufgabe ausübt, hält sie sich strikte an die formale Natur des Mandats. Ihre offiziellen Mitteilungen (Notifikationen) an die Vertragsparteien beschränken sich daher ausschließlich auf prozedurale oder rechtstechnische Fragen (Unterzeichnungen, Ratifikationen usw.) Als Vertragspartei hat die Schweiz aufgrund des gemeinsamen Artikels 1 der Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I die rechtliche Verpflichtung, die Konventionen und das Zusatzprotokoll einzuhalten und ihre Einhaltung durchzusetzen.

Aufgrund ihrer humanitären Tradition hat sie sich in der Vergangenheit besonders dafür eingesetzt. Wesentlich ist, dass die Schweiz in der Praxis ihre notarielle Rolle von der politisch-moralischen Verantwortung trennt, was sie konsequent befolgt. Sie hat zum Beispiel noch nie mittels einer Notifikation die Staaten zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts in einem bestimmten Konflikt aufgerufen. Zudem achtet sie auch im Rahmen ihres Engagements für die Einhaltung des Genfer Rechts darauf, im Interesse aller Vertragsparteien zu handeln und unparteiisch zu sein.

## **Anhang I**

### **Wiener Konvention über das Recht der Verträge**

#### **Art. 76 Verwahrer von Verträgen -**

##### **Abs. 2**

*Die Aufgaben des Verwahrers haben internationalen Charakter; der Verwahrer ist verpflichtet, diese Aufgaben unparteiisch wahrzunehmen. Insbesondere wird diese Verpflichtung nicht davon berührt, dass ein Vertrag zwischen einzelnen Vertragsparteien nicht in Kraft getreten ist oder dass zwischen einem Staat und einem Verwahrer über die Erfüllung von dessen Aufgaben Meinungsverschiedenheiten aufgetreten sind.*

11

#### **Art. 77 Aufgaben des Verwahrers**

- (1) *Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht oder die Vertragsstaaten nichts anderes vereinbaren, hat ein Verwahrer insbesondere folgende Aufgaben:*
- a) *Die Urschrift des Vertrags und die dem Verwahrer übergebenen Vollmachten zu verwahren;*
  - b) *beglaubigte Abschriften der Urschrift sowie weitere Texte des Vertrags in den nach dem Vertrag erforderlichen zusätzlichen Sprachen zu erstellen und sie den Vertragsparteien und den Staaten zu übermitteln, die berechtigt sind, Vertragsparteien zu werden;*
  - c) *Unterzeichnungen des Vertrags entgegenzunehmen sowie alle sich auf den Vertrag beziehenden Urkunden, Notifikationen und Mitteilungen entgegenzunehmen und zu verwahren;*
  - d) *zu prüfen, ob die Unterzeichnung und jede sich auf den Vertrag beziehende Urkunde, Notifikation oder Mitteilung in guter und gehöriger Form sind, und, falls erforderlich, den betreffenden Staat darauf aufmerksam zu machen;*
  - e) *die Vertragsparteien sowie die Staaten, die berechtigt sind, Vertragsparteien zu werden, von Handlungen, Notifikationen und Mitteilungen zu unterrichten, die sich auf den Vertrag beziehen;*

- f) die Staaten, die berechtigt sind, Vertragsparteien zu werden, von dem Zeitpunkt zu unterrichten, zu dem die für das Inkrafttreten des Vertrags erforderliche Anzahl von Unterzeichnungen oder von Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden vorliegt oder hinterlegt wurde;
  - g) den Vertrag beim Sekretariat der Vereinten Nationen registrieren zu lassen;
  - h) die in anderen Bestimmungen dieses Übereinkommens bezeichneten Aufgaben zu erfüllen.
- (2) Treten zwischen einem Staat und dem Verwahrer über die Erfüllung von dessen Aufgaben Meinungsverschiedenheiten auf, so macht dieser die Unterzeichnerstaaten und die Vertragsstaaten oder, wenn angebracht, das zuständige Organ der internationalen Organisation darauf aufmerksam.

### **Genfer Konventionen – Bestimmungen betreffend Depositär**

Bemerkung: die Bestimmungen sind in allen vier Konventionen identisch. Die Ziffern geben die Nummer des jeweiligen Artikels in der 1./2./3./4. Konvention an.

#### **Die Konventionen**

##### **Art. 48/49/128/145**

*Die Hohen Vertragsparteien sollen sich gegenseitig durch Vermittlung des Schweizerischen Bundesrates und während der Feindseligkeiten durch Vermittlung der Schutzmächte die amtlichen Übersetzungen des vorliegenden Abkommens sowie die Gesetze und Verordnungen zustellen, die sie zur Gewährleistung seiner Anwendung unter Umständen erlassen.*

##### **Art. 55/54/133/150**

*Abs. 2*

*Der Schweizerische Bundesrat wird offizielle Übersetzungen des Abkommens in russischer und spanischer Sprache herstellen lassen.*

##### **Art. 57/56/137/152**

*Das vorliegende Abkommen soll sobald als möglich ratifiziert werden. Die Ratifikationsurkunden sollen in Bern hinterlegt werden. Über die Hinterlegung jeder Ratifikationsurkunde soll ein Protokoll aufgenommen werden. Von diesem soll eine beglaubigte Abschrift durch den Schweizerischen Bundesrat allen Mächten zugestellt werden, in deren Namen das Abkommen unterzeichnet oder der Beitritt erklärt worden ist.*

##### **Art. 61/60/140/156**

*Der Beitritt soll dem Schweizerischen Bundesrat schriftlich mitgeteilt werden und wird sechs Monate nach dem Zeitpunkt, an dem ihm die Mitteilung*

zugegangen ist, wirksam.

*Der Schweizerische Bundesrat soll die Beitritte allen Mächten zur Kenntnis bringen, in deren Namen das Abkommen unterzeichnet oder der Beitritt erklärt worden ist.*

**Art. 62/61/141/157**

*Die in den Artikeln 2 und 3 vorgesehenen Situationen verleihen den vor oder nach Beginn der Feindseligkeiten oder der Besetzung hinterlegten Ratifikationsurkunden und abgegebenen Beitrittserklärungen von den am Konflikt beteiligten Parteien sofortige Wirkung. Der Schweizerische Bundesrat soll die Ratifikationen oder Beitritte der am Konflikt beteiligten Parteien auf dem schnellsten Wege bekanntgeben.*

**Zusatzprotokoll I**

**Art. 7 Tagungen**

*Der Depositar dieses Protokolls beruft eine Tagung der Hohen Vertragsparteien zur Erörterung allgemeiner die Anwendung der Abkommen und des Protokolls betreffender Fragen ein, wenn eine oder mehrere Hohe Vertragsparteien darum ersuchen und die Mehrheit dieser Parteien damit einverstanden ist.*

**Art. 90 – Abs. 1 Bst. F**

*Der Depositar stellt der Kommission die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Verwaltungsdienste zur Verfügung.*

**Art. 97 Änderung (identisch mit Art. 24 des Zusatzprotokolls II)**

- 1. Jede Hohe Vertragspartei kann Änderungen dieses Protokolls vorschlagen. Der Wortlaut jedes Änderungsvorschlags wird dem Depositar mitgeteilt; dieser beschließt nach Konsultierung aller Hohen Vertragsparteien und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, ob eine Konferenz zur Prüfung des Änderungsvorschlags einberufen werden soll.*
- 2. Der Depositar lädt zu dieser Konferenz alle Hohen Vertragsparteien sowie die Vertragsparteien der Abkommen ein, gleichviel ob sie dieses Protokoll unterzeichnet haben oder nicht.*

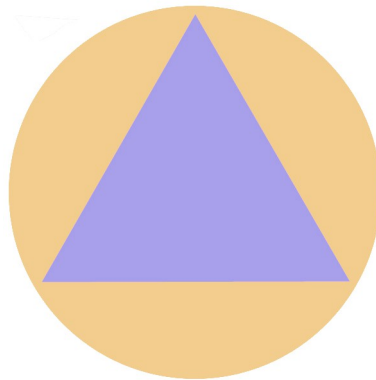
**Art. 98 Revision des Anhangs I**

- 1. Spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Protokolls und danach in Abständen von mindestens vier Jahren konsultiert das Internationale Komitee vom Roten Kreuz die Hohen Vertragsparteien in Bezug auf den Anhang I des Protokolls und kann, wenn es dies für erforderlich hält, eine Tagung von Sachverständigen zur Überprüfung des Anhangs I und zur Unterbreitung der wünschenswert erscheinenden Änderungen vorschlagen.  
(...)*
- 2. Der Depositar beruft eine Konferenz der Hohen Vertragsparteien und der Vertragsparteien der Abkommen ein, um die von der Tagung der Sachverständigen vorgeschlagenen Änderungen zu prüfen, sofern nach*

*dieser Tagung das Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder ein Drittel der Hohen Vertragsparteien darum ersucht.*

3. (...)
4. *Der Depositar teilt den Hohen Vertragsparteien und den Vertragsparteien der Abkommen jede auf diese Weise beschlossene Änderung mit. Die Änderung gilt nach Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt der Mitteilung als angenommen, sofern nicht mindestens ein Drittel der Hohen Vertragsparteien dem Depositar innerhalb dieses Zeitabschnitts eine Erklärung über die Nichtannahme der Änderung übermittelt.*
5. (...)

Der Depositar notifiziert den Hohen Vertragsparteien und den Vertragsparteien der Abkommen das Inkrafttreten jeder Änderung sowie die durch die Änderung gebundenen Vertragsparteien, den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens für jede Vertragspartei und die nach Absatz 4 abgegebenen Erklärungen über die Nichtannahme und die Rücknahme solcher Erklärungen.





## **12. - Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zur Festlegung der rechtlichen Stellung des Komitees in der Schweiz vom 19.03.1993 [7]**

*Der Schweizerische Bundesrat*

*einerseits*

*und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz*

*andererseits*

*haben, vom Wunsche beseelt, die rechtliche Stellung des Komitees in der Schweiz festzulegen und zu diesem Zweck ihre Beziehungen in einem Sitzabkommen zu regeln, die folgenden Bestimmungen vereinbart:*

### **I. Rechtsstellung, Vorrechte und Immunitäten des IKRK**

#### **Art. 1. Rechtspersönlichkeit.**

*Der Schweizerische Bundesrat anerkennt die internationale Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (nachstehend «Komitee» oder «IKRK») in der Schweiz, dessen Funktionen in den Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977 sowie in den Statuten der Internationalen Rotkreuz und Rothalbmond-Bewegung verankert sind.*

#### **Art. 2. Handlungsfreiheit des IKRK.**

*Der Schweizerische Bundesrat gewährleistet die Unabhängigkeit und die Handlungsfreiheit des IKRK.*

#### **Art. 3 Unverletzbarkeit der Räumlichkeiten.**

*Die Gebäude oder Gebäudeteile und das anliegende Gelände, die, wer immer ihr Eigentümer ist, vom IKRK für seine eigenen Zwecke benützt werden, sind unverletzbar. Kein Vertreter schweizerischer Behörden darf sie ohne ausdrückliche Zustimmung des Komitees betreten. Nur der Präsident oder die von ihm gehörig ermächtigte Person ist befugt, auf diese Unverletzbarkeit zu verzichten.*

#### **Art. 4. Unverletzbarkeit der Archive.**

*Die Archive des IKRK und, ganz allgemein, alle diesem gehörenden oder in dessen Besitz befindlichen Dokumente und Datenträger sind jederzeit und wo immer sie sich befinden unverletzbar.*

#### **Art. 5. Befreiung von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung.**

1. Das IKRK genießt im Rahmen seiner Tätigkeit Befreiung von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung, außer in folgenden Fällen:
  - (a) soweit diese Befreiung im Einzelfall ausdrücklich vom Präsidenten des IKRK oder von der vom Präsidenten gehörig ermächtigten Person aufgehoben worden ist;
  - (b) im Falle einer gegen das IKRK angestregten zivilrechtlichen Haftungsklage

- wegen eines Schadens, der durch irgendein jenem gehörendes oder für es betriebenes Fahrzeug verursacht wurde;
- (c) im Falle einer Streitigkeit zwischen dem Komitee und seinen Mitarbeitern oder ehemaligen Mitarbeitern bzw. deren Rechtsnachfolgern in Angelegenheiten der Dienstverhältnisse;
  - (d) im Falle einer durch gerichtliche Entscheidung angeordneten Pfändung von Gehältern, Löhnen und sonstigen Bezügen, welche das IKRK einem Mitglied des Personals schuldet;
  - (e) im Falle einer Streitigkeit zwischen dem IKRK und der in Artikel 10 Absatz 1 des vorliegenden Abkommens vorgesehenen Pensionskasse oder Fürsorgeeinrichtung;
  - (f) im Falle einer Widerklage, die in direktem Zusammenhang mit einer durch das IKRK erhobenen Hauptklage steht,
  - (g) im Falle der Vollstreckung eines in Anwendung von Artikel 22 des vorliegenden Abkommens getroffenen Schiedsspruchs.
2. Die Gebäude oder Gebäudeteile, das anliegende Gelände sowie die beweglichen Vermögenswerte, die Eigentum des IKRK sind oder vom Komitee für seine Zwecke verwendet werden, dürfen, unabhängig davon, wo sie sich befinden und wer sie im Besitz hat, Gegenstand keiner Zwangsvollstreckungsmaßnahme, Enteignung oder Requisition sein.

#### **Art. 6. Steuerliche Behandlung.**

1. Das IKRK, seine Guthaben, Einkünfte und anderen Vermögenswerte sind von den direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden befreit. Für Liegenschaften und ihren Ertrag gilt diese Befreiung jedoch nur, soweit die Liegenschaften Eigentum des Komitees sind und von dessen Dienststellen benützt werden.
2. Das IKRK ist von den indirekten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden befreit. Bei der eidgenössischen Warenumsatzsteuer gilt die Befreiung nur für Bezüge, die für den amtlichen Gebrauch des Komitees erfolgen, und wenn der Rechnungsbetrag für ein und denselben Bezug fünfhundert Schweizerfranken übersteigt.
3. Das IKRK ist von allen Gebühren des Bundes, der Kantone und der Gemeinden befreit, soweit diese nicht als Vergütung für bestimmte Dienstleistungen erhoben werden.
4. Die erwähnten Befreiungen sind gegebenenfalls auf Antrag des IKRK im Wege der Rückerstattung zu erwirken, nach einem Verfahren, das vom IKRK und den zuständigen schweizerischen Behörden zu vereinbaren ist.

#### **Art. 7. Zollbehandlung.**

Die zollamtliche Behandlung der für den amtlichen Gebrauch des IKRK bestimmten Gegenstände erfolgt gemäß der Verordnung vom 13. November 1985 über Zollvorrechte der internationalen Organisationen, der Staaten in ihren Beziehungen zu diesen Organisationen und der Sondermissionen fremder Staaten.

#### **Art. 8. Freie Verfügung über Guthaben.**

Das Komitee kann jede Art von Guthaben, Gold sowie jede Art von Devisen, Bargeld und andern beweglichen Werten in Empfang nehmen, verwahren, konvertieren und transferieren und darüber sowohl in der Schweiz als auch in seinen Beziehungen zum Ausland frei verfügen.

**Art. 9 Mitteilungen.**

1. *Das IKRK genießt für seine amtlichen Mitteilungen eine mindestens ebenso günstige Behandlung, wie sie den internationalen Organisationen in der Schweiz zugesichert ist, soweit es mit dem Internationalen Fernmeldevertrag vom 6. November 1982 vereinbar ist.*
2. *Das IKRK hat das Recht, seine Korrespondenz, einschließlich Datenträger, durch gebührend ausgewiesene Kuriere oder gebührend identifizierbares Kuriergepäck zu verschicken und zu empfangen, welche die gleichen Vorrechte und Immunitäten genießen wie die diplomatischen Kuriere und das diplomatische Kuriergepäck.*
3. *Die amtliche Korrespondenz und die übrigen amtlichen Mitteilungen des IKRK, die ordnungsgemäß als solche gekennzeichnet sind, dürfen keiner Zensur unterworfen werden.*
4. *Der Betrieb von Fernmeldeeinrichtungen muss, was den technischen Bereich betrifft, mit den schweizerischen PTT-Betrieben koordiniert werden.*

**Art. 10 Pensionskasse.**

1. *Jede vom IKRK geschaffene, zugunsten des Präsidenten, der Komiteemitglieder oder der Mitarbeiter des IKRK offiziell wirkende Pensionskasse oder Fürsorgeeinrichtung mit oder ohne Rechtspersönlichkeit genießt hinsichtlich ihrer beweglichen Werte die gleichen Befreiungen, Vorrechte und Immunitäten wie das IKRK.*
2. *Die Fonds und Stiftungen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die unter der Aufsicht des IKRK verwaltet werden und dessen amtlichen Zwecken dienen, genießen hinsichtlich ihrer beweglichen Werte die gleichen Befreiungen, Vorrechte und Immunitäten wie das IKRK. Die nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Abkommens geschaffenen Fonds werden unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Bundesbehörden die gleichen Vorrechte und Immunitäten genießen.*

12

**II. Vorrechte und Immunitäten für Personen in offizieller Eigenschaft beim IKRK**

**Art. 11. Vorrechte und Immunitäten für den Präsidenten und die Komiteemitglieder sowie für die Mitarbeiter und die Sachverständigen des IKRK.**

*Der Präsident und die Komiteemitglieder sowie die Mitarbeiter und die Sachverständigen des IKRK genießen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit folgende Vorrechte und Immunitäten:*

- a) *Immunität von der Gerichtsbarkeit, auch nach Beendigung ihres Auftrages, hinsichtlich der von ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vorgenommenen Handlungen, einschließlich ihrer mündlichen und schriftlichen Äußerungen;*
- b) *Unverletzbarkeit aller ihrer Schriftstücke und Urkunden.*

**Art. 12. Vorrechte und Immunitäten für nicht-schweizerische Mitarbeiter.**

*Zu den in Artikel 11 erwähnten Vorrechten und Immunitäten hinzu genießen die Mitarbeiter des IKRK, welche die schweizerische Staatsangehörigkeit nicht besitzen, folgende Vorrechte und Immunitäten:*

- a) *Befreiung von jeder Verpflichtung zu nationalen Dienstleistungen in der Schweiz;*
- b) *wie auch ihre Ehegatten und die von ihnen unterhaltenen Familienmitglieder: Nichtunterstellung unter die die Einwanderung einschränkenden Bestimmungen und die Formalitäten zur Ausländerregistrierung;*
- c) *in Bezug auf die Erleichterungen im Geldwechsel und in der Überführung ihrer Guthaben in die Schweiz und ins Ausland Genuss der gleichen Vorrechte, wie sie den*

## **II. Vorrechte und Immunitäten für Personen in offizieller Eigenschaft beim IKRK**

---

*Beamten der internationalen Organisationen zuerkannt werden;*

- d) *wie auch die von ihnen unterhaltenden Mitglieder ihrer Familie und ihre Hausangestellten: Genuss derselben Erleichterungen in Bezug auf die Rückkehr in ihre Heimat wie die Beamten der internationalen Organisationen;*
- e) *weiterhin Unterstellung unter das Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung<sup>6</sup> und weiterhin Beitragsleistungen an die AHV/IV/EO sowie an die Arbeitslosen- und die Unfallversicherung.*

### **Art. 13. Ausnahmen von der Befreiung von Gerichtsbarkeit und Vollstreckung.**

*Die in Artikel 11 des vorliegenden Abkommens erwähnten Personen genießen keine Befreiung von der Gerichtsbarkeit, falls wegen eines Schadens, den ein ihnen gehörendes oder von ihnen gelenktes Fahrzeug verursacht hat, gegen sie eine Haftpflichtklage eingereicht wird oder Straßenverkehrsvorschriften des Bundes verletzt werden, sofern letzteres mit einer Ordnungsbusse geahndet werden kann.*

### **Art. 14. Militärdienst der schweizerischen Mitarbeiter.**

1. *Schweizerischen Mitarbeitern, die am Sitz des IKRK leitende Funktionen ausüben, kann eine beschränkte Anzahl von Militärurlauben (Auslandsurlaube) gewährt werden; die solchermaßen Beurlaubten sind von den Instruktionsdiensten, den Inspektionen und den vorgeschriebenen Schießübungen befreit.*
2. *Für die andern schweizerischen Mitarbeiter des IKRK können die vom Interessierten gebührend begründeten und gegengezeichneten Gesuche um Befreiung vom Instruktionsdienst oder dienstliche Umstellung vom IKRK dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten zur Weiterleitung ans Eidgenössische Militärdepartement unterbreitet werden, welches sie wohlwollend prüft.*
3. *Schließlich wird den Mitarbeitern des IKRK eine beschränkte Anzahl von Befreiungen vom Aktivdienst gewährt werden, im Hinblick auf die Fortsetzung der Tätigkeit der Institution sogar in Mobilisationszeiten.*

### **Art. 15. Gegenstand der Immunitäten.**

1. *Die im vorliegenden Abkommen vorgesehenen Vorrechte und Immunitäten werden nicht eingeräumt, um den davon Begünstigten persönliche Vorteile zu verschaffen. Sie sind einzig und allein vorgesehen, um die freie Abwicklung der Tätigkeit des IKRK und die volle Unabhängigkeit der betreffenden Personen in der Ausübung ihrer Funktionen unter allen Umständen zu gewährleisten.*
2. *Der Präsident des IKRK muss die Immunität eines Mitarbeiters oder eines Sachverständigen aufheben, wenn er der Auffassung ist, dass diese Immunität den normalen Gang der Rechtspflege hindert, und wenn die Aufhebung möglich ist, ohne dass dadurch die Interessen des IKRK betroffen werden. Die Versammlung des Komitees ist befugt, die Aufhebung der Immunität des Präsidenten oder der Immunität der Mitglieder auszusprechen.*

### **Art. 16. Einreise, Aufenthalt und Ausreise.**

*Die schweizerischen Behörden treffen alle zweckdienlichen Maßnahmen, um die Einreise in die Schweiz, die Ausreise und den Aufenthalt aller Personen, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit, zu erleichtern, die in amtlicher Eigenschaft zum IKRK berufen werden.*

### **Art. 17. Legitimationskarten.**

1. *Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten übergibt dem IKRK zuhanden des Präsidenten, der Komiteemitglieder und der Mitarbeiter je eine mit der Photographie des Inhabers versehene Legitimationskarte. Diese vom Eidgenössischen*

## **II. Vorrechte und Immunitäten für Personen in offizieller Eigenschaft beim IKRK**

*Departement für auswärtige Angelegenheiten und vom IKRK beglaubigte Karte dient dem Inhaber zur Legitimation gegenüber allen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.*

2. *Das IKRK übergibt dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten regelmäßig je eine Liste der Komiteemitglieder und der dem Sitz des IKRK dauerhaft zugewiesenen Mitarbeiter der Organisation. Das IKRK führt das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit, den Wohnort in der Schweiz oder im Ausland und die Funktion jeder dieser Personen auf.*

### **Art. 18. Verhinderung von Missbrauch.**

*Das IKRK und die schweizerischen Behörden werden stets zusammenarbeiten, um eine gute Handhabung der Rechtspflege zu erleichtern, die Einhaltung der Polizeivorschriften zu gewährleisten und jeden Missbrauch der im vorliegenden Abkommen vorgesehenen Vorrechte und Immunitäten zu verhindern.*

### **Art. 19. Streitigkeiten privater Art.**

*Das IKRK wird zweckdienliche Maßnahmen treffen im Hinblick auf eine zufriedenstellende Beilegung*

- a) *von Streitigkeiten aus Verträgen mit dem IKRK als Partei und anderer Streitigkeiten, die sich auf eine Frage des Privatrechts beziehen;*
- b) *von Streitigkeiten, in die ein Mitarbeiter des IKRK verwickelt ist, der zufolge seiner dienstlichen Stellung die Immunität genießt, sofern diese Immunität nicht gemäß Artikel 15 aufgehoben worden ist.*

## **III. Nichtverantwortlichkeit der Schweiz**

### **Art. 20. Nichtverantwortlichkeit der Schweiz.**

*Der Schweiz erwächst aus der Tätigkeit des IKRK in ihrem Hoheitsgebiet keinerlei internationale Verantwortlichkeit, weder aus den Handlungen und Unterlassungen des IKRK noch aus den Handlungen und Unterlassungen dessen Mitarbeiter.*

## **IV. Schlussbestimmungen**

### **Art. 21. Vollzug.**

*Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten ist die mit dem Vollzug des vorliegenden Abkommens beauftragte schweizerische Behörde.*

### **Art. 22. Beilegung von Streitigkeiten.**

1. *Jede Meinungsverschiedenheit über Anwendung oder Auslegung des vorliegenden Abkommens, die nicht durch direkte Verhandlungen zwischen den Parteien geregelt werden konnte, kann von der einen oder andern Partei einem aus drei Mitgliedern, einschließlich des Präsidenten, bestehenden Schiedsgericht unterbreitet werden.*
2. *Der Schweizerische Bundesrat und das IKRK bezeichnen je ein Mitglied des Schiedsgerichts.*
3. *Die so bezeichneten Mitglieder wählen ihren Präsidenten.*
4. *Im Fall der Uneinigkeit der Mitglieder über die Person des Präsidenten wird dieser auf Begehren der Mitglieder des Schiedsgerichts durch den Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs oder, wenn dieser verhindert ist, seine Funktion auszuüben, durch den Vizepräsidenten oder, wenn auch dieser verhindert ist, durch das dienstälteste Mitglied des Gerichtshofs bezeichnet.*
5. *Das Gericht wird von der einen oder andern Partei auf dem Gesuchweg angerufen.*

#### IV. Schlussbestimmungen

---

6. Das Schiedsgericht setzt sein Verfahren selbst fest.
7. Der Schiedsspruch bindet die Streitparteien.

#### **Art. 23. Änderung der Abkommens.**

1. Das vorliegende Abkommen kann auf Verlangen der einen oder andern Partei geändert werden.
2. In diesem Fall werden sich die beiden Parteien über die vorzunehmenden Änderungen der Bestimmungen des vorliegenden Abkommens verständigen.

#### **Art. 24. Kündigung.**

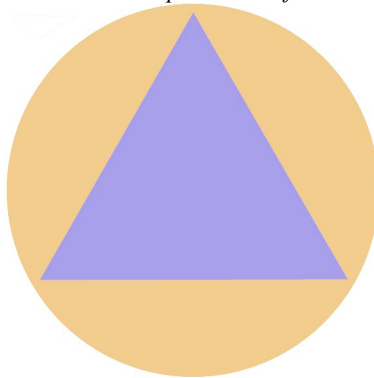
Das vorliegende Abkommen kann von der einen oder andern Partei unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren schriftlich gekündigt werden.

#### **Art. 25. Inkrafttreten.**

Das vorliegende Abkommen tritt am Tage seiner Unterzeichnung in Kraft.

Geschehen in Bern, am 19. März 1993, in doppelter Ausfertigung in französischer Sprache.

Für den Für das Internationale Schweizerischen Bundesrat: Komitee vom Roten Kreuz: Der  
Vorsteher des Eidgenössischen Der Präsident Departements für auswärtige Cornelio Sommaruga  
Angelegenheiten: René Felber





## **13. - Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949**

vom 21. August 1954 (BGBl. II1954,S. 781)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1**

*Dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde vom 12. August 1949, dem Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See vom 12. August 1949, dem Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949 sowie dem Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 wird zugestimmt.*

### **Artikel 2**

- 1) *Die Abkommen werden nachstehend mit Gesetzeskraft veröffentlicht.*
- 2) *Der Tag, an dem der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Abkommen wirksam wird, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.*

### **Artikel 3**

*Dieses Gesetz gilt auch im Lande Berlin, wenn das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.*

### **Artikel 4**

*Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.*

*Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.*

*Bonn/Titling, den 21. August 1954.*

Der Bundespräsident

Theodor Heuss

## **14. - Gesetz zur Änderung des Anhangs I des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 [7]**

*Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil II Nr. 30, ausgegeben am Bonn am 25. Juli 1997*

*Gesetz zur Änderung des Anhangs I des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949  
Vom 17. Juli 1997*

*Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:*

### **Artikel 1**

*Dem Anhang I zum Protokoll I in der geänderten Fassung, die von den Vertragsparteien des Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schuh der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte - Protokoll I - (BGBl. 1990 11 S. 1550, 1551) im November 1993 angenommen worden ist, Wird zugestimmt. Der geänderte Anhang I zum Protokoll I wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.*

### **Artikel 2**

*Das Auswärtige Amt wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Justiz, dem Bundesministerium der Verteidigung, dem Bundesministerium für Verkehr und dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation künftige Änderungen der Vorschriften über die Kennzeichnung in Anhang I des Protokolls I, die von den Vertragsparteien im Rahmen des Artikels 98 des Protokolls I angenommen werden, durch Rechtsverordnung in Kraft zu setzen und im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen.*

### **Artikel 3**

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.*
- (2) Die Änderung des Anhangs I des Protokolls I ist nach Artikel 98 Abs. 5 des Protokolls I für die Bundesrepublik Deutschland und alle weiteren Vertragsparteien des Protokolls I am 1. März 1994 in Kraft getreten.*

*Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.*

*Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.*

*Berlin, den 17. Juli 1997*

*Der Bundespräsident Roman Herzog*

*Der Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl*

*Der Bundesminister des Auswärtigen Kinkel*

## 15. - Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten

AS 1985 439; BBl 1984 I 629

Abgeschlossen in New York am 14. Dezember 1973

Von der Bundesversammlung genehmigt am 29. November 1984<sup>1</sup>

Schweizerische Beitrittsurkunde hinterlegt am 5. März 1985

In Kraft getreten für die Schweiz am 4. April 1985

(Stand am 1. März 2019)

### <sup>1</sup> AS 1985 438

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens,

in Anbetracht der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen<sup>2</sup> betreffend die Wahrung des Weltfriedens und die Förderung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten,

in der Erwägung, dass Straftaten gegen Diplomaten und andere völkerrechtlich geschützte Personen, die deren Sicherheit gefährden, die Aufrechterhaltung normaler, für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten notwendiger internationaler Beziehungen ernstlich bedrohen,

in dem Bewusstsein, dass die Begehung solcher Straftaten der Völkergemeinschaft Anlass zu ernster Besorgnis gibt,

überzeugt, dass es dringend notwendig ist, geeignete und wirksame Massnahmen zur Verhütung, Verfolgung und Bestrafung solcher Straftaten zu ergreifen,

haben folgendes vereinbart:

### Art. 1

Im Sinne dieses Übereinkommens

1. bedeutet der Ausdruck «völkerrechtlich geschützte Person»
  - a) 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;
  - 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;
2. bezeichnet der Ausdruck «Verdächtiger» eine Person, gegen die ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte den Verdacht begründen, dass sie eine oder mehrere der in

*Artikel 2 genannten Straftaten begangen hat oder daran beteiligt war.*

**Art. 2**

1. *Die vorsätzliche Begehung*
  - a) *einer Tötung, einer Entführung oder eines sonstigen Angriffs auf die Person oder Freiheit einer völkerrechtlich geschützten Person;*
  - b) *eines gewaltsamen Angriffs auf die Diensträume, die Privatwohnung oder die Beförderungsmittel einer völkerrechtlich geschützten Person, der geeignet ist, deren Person oder Freiheit zu gefährden;*
  - c) *einer Bedrohung mit einem solchen Angriff;*
  - d) *eines Versuches eines solchen Angriffs und*
  - e) *einer Teilnahmehandlung an einem solchen Angriff wird von jedem Vertragsstaat nach innerstaatlichem Recht mit Strafe bedroht.*
2. *Jeder Vertragsstaat bedroht diese Straftaten mit angemessenen Strafen, welche die Schwere der Tat berücksichtigen.*
3. *Die Absätze 1 und 2 berühren nicht die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um sonstige Angriffe auf die Person, Freiheit oder Würde einer völkerrechtlich geschützten Person zu verhindern.*

**Art. 3**

1. *Jeder Vertragsstaat trifft die notwendigen Massnahmen, um seine Gerichtsbarkeit über die in Artikel 2 genannten Straftaten in folgenden Fällen zu begründen:*
  - a) *wenn die Straftat im Hoheitsgebiet dieses Staates oder an Bord eines in diesem Staat eingetragenen Schiffes oder Luftfahrzeugs begangen wird;*
  - b) *wenn der Verdächtige Angehöriger dieses Staates ist;*
  - c) *wenn die Straftat gegen eine in Artikel 1 bezeichnete völkerrechtlich geschützte Person begangen wird, die ihre Rechtsstellung als solche auf Grund von Aufgaben genießt, die sie für diesen Staat wahrnimmt.*
2. *Ebenso trifft jeder Vertragsstaat die notwendigen Massnahmen, um seine Gerichtsbarkeit über diese Straftaten für den Fall zu begründen, dass der Verdächtige sich in seinem Hoheitsgebiet befindet und er ihn nicht nach Artikel 8 an einen der in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Staaten ausliefert.*
3. *Dieses Übereinkommen schliesst eine Strafgerichtsbarkeit, die nach innerstaatlichem Recht ausgeübt wird, nicht aus.*

**Art. 4**

*Die Vertragsstaaten arbeiten bei der Verhütung der in Artikel 2 genannten Straftaten zusammen, indem sie insbesondere*

- a) *alle durchführbaren Massnahmen treffen, um Vorbereitungen in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten für die Begehung dieser Straftaten innerhalb oder ausserhalb ihrer Hoheitsgebiete zu verhindern;*
- b) *Informationen austauschen sowie Verwaltungs- und andere Massnahmen miteinander abstimmen, die geeignet sind, die Begehung dieser Straftaten zu verhindern.*

**Art. 5**

1. *Der Vertragsstaat, in dem eine der in Artikel 2 genannten Straftaten begangen wurde und der Grund zu der Annahme hat, dass ein Verdächtiger aus seinem Hoheitsgebiet*

geflohen ist, übermittelt allen anderen in Betracht kommenden Staaten unmittelbar oder über den Generalsekretär der Vereinten Nationen alle sachdienlichen Angaben über die begangene Straftat und alle verfügbaren Informationen, welche die Identität des Verdächtigen betreffen.

2. Ist eine der in Artikel 2 genannten Straftaten gegen eine völkerrechtlich geschützte Person begangen worden, so bemüht sich jeder Vertragsstaat, der Informationen über das Opfer und die Umstände der Straftat besitzt, diese Informationen unter den in seinem innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen in vollem Umfang sofort dem Vertragsstaat zu übermitteln, für den die betreffende Person ihre Aufgaben wahrgenommen hat.

#### **Art. 6**

1. Hält der Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Verdächtige befindet, es in Anbetracht der Umstände für gerechtfertigt, so trifft er nach seinem innerstaatlichen Recht die geeigneten Massnahmen, um die Anwesenheit des Verdächtigen zum Zweck der Strafverfolgung oder der Auslieferung sicherzustellen. Diese Massnahmen sind unverzüglich, unmittelbar, oder über den Generalsekretär der Vereinten Nationen zu notifizieren:
  - a) dem Staat, in dem die Straftat begangen wurde;
  - b) dem oder den Staaten, deren Angehöriger der Verdächtige ist, oder, wenn er Staatenloser ist, in deren Hoheitsgebiet er seinen ständigen Aufenthalt hat;
  - c) dem oder den Staaten, deren Angehörige die betroffene völkerrechtlich geschützte Person ist oder für die ihre Aufgaben wahrgenommen hat;
  - d) allen anderen in Betracht kommenden Staaten und
  - e) der zwischenstaatlichen Organisation, deren Beamter oder sonstiger Beauftragter die betroffene völkerrechtlich geschützte Person ist.
2. Jeder, gegen den die in Absatz 1 bezeichneten Massnahmen getroffen werden, ist berechtigt,
  - a) unverzüglich mit dem nächsten zuständigen Vertreter des Staates, dessen Angehöriger er ist, der sonst zur Wahrung seiner Rechte befugt ist oder der, wenn der Betreffende staatenlos ist, auf seine Bitte zur Wahrung seiner Rechte bereit ist, in Verbindung zu treten und
  - b) den Besuch eines Vertreters dieses Staates zu empfangen.

#### **Art. 7**

Der Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Verdächtige befindet, hat, wenn er ihn nicht ausliefert, den Fall ohne irgendeine Ausnahme und ohne unangemessene Verzögerung seinen zuständigen Behörden zum Zweck der Strafverfolgung in einem Verfahren nach seinem Recht zu unterbreiten.

#### **Art. 8**

1. Soweit die in Artikel 2 genannten Straftaten nicht als der Auslieferung unterliegende strafbare Handlungen von einem zwischen den Vertragsstaaten bestehenden Auslieferungsvertrag erfasst werden, gelten sie als in diesen Vertrag aufgenommen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, diese Straftaten als der Auslieferung unterliegende strafbare Handlungen in jeden künftig zwischen ihnen zu schliessenden Auslieferungsvertrag aufzunehmen.
2. Erhält ein Vertragsstaat, der die Auslieferung vom Bestehen eines Vertrags abhängig

*macht, ein Auslieferungsersuchen von einem anderen Vertragsstaat, mit dem er keinen Auslieferungsvertrag hat, so kann er, wenn er sich für die Auslieferung entscheidet, dieses Übereinkommen in Bezug auf diese Straftaten als Rechtsgrundlage für die Auslieferung ansehen. Die Auslieferung unterliegt dem Verfahrensrecht und den übrigen im Recht des ersuchten Staates vorgesehenen Bedingungen.*

- 3. Vertragsstaaten, welche die Auslieferung nicht vom Bestehen eines Vertrags abhängig machen, erkennen unter sich diese Straftaten als der Auslieferung unterliegende strafbare Handlungen vorbehaltlich des Verfahrensrechts und der übrigen im Recht des ersuchten Staates vorgesehenen Bedingungen an.*
- 4. Diese Straftaten werden für die Zwecke der Auslieferungen zwischen Vertragsstaaten so behandelt, als seien sie nicht nur an dem Ort, an dem sie sich ereignet haben, sondern auch in den Hoheitsgebieten der Staaten begangen worden, die verpflichtet sind, ihre Gerichtsbarkeit nach Artikel 3 Absatz 1 zu begründen.*

#### **Art. 9**

*Jedem, gegen den ein Verfahren wegen einer der in Artikel 2 genannten Straftaten durchgeführt wird, ist während des gesamten Verfahrens eine gerechte Behandlung zu gewährleisten.*

#### **Art. 10**

- 1. Die Vertragsstaaten gewähren einander die weitestgehende Hilfe im Zusammenhang mit Verfahren, die in Bezug auf die in Artikel 2 genannten Straftaten eingeleitet werden, einschliesslich der Überlassung aller ihnen zur Verfügung stehenden und für das Verfahren erforderlichen Beweismittel.*
- 2. Absatz 1 lässt Verpflichtungen über die gegenseitige Rechtshilfe unberührt, die in anderen Verträgen enthalten sind.*

#### **Art. 11**

*Der Vertragsstaat, in dem ein Verdächtiger strafrechtlich verfolgt wird, teilt den Ausgang des Verfahrens dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mit; dieser unterrichtet die anderen Vertragsstaaten.*

#### **Art. 12**

*Dieses Übereinkommen lässt die Anwendung der im Zeitpunkt seiner Annahme geltenden Asylverträge zwischen den Vertragsstaaten dieser Verträge unberührt; jedoch kann sich ein Vertragsstaat dieses Übereinkommens gegenüber einem anderen Vertragsstaat, der nicht Vertragspartei jener Verträge ist, nicht auf diese berufen.*

#### **Art. 13**

- 1. Jede Streitigkeit zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Übereinkommens, die nicht durch Verhandlungen beigelegt wird, ist auf Verlangen eines dieser Staaten einem Schiedsverfahren zu unterwerfen. Können sich die Parteien binnen sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem das Schiedsverfahren verlangt worden ist, über seine Ausgestaltung nicht einigen, so kann jede dieser Parteien die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten, indem sie einen seinem Statut entsprechenden Antrag stellt.*
- 2. Jeder Vertragsstaat kann bei der Unterzeichnung oder der Ratifikation des Übereinkommens oder dem Beitritt zu diesem erklären, dass er sich durch Absatz 1 nicht als gebunden betrachtet. Die anderen Vertragsstaaten sind gegenüber einem Vertragsstaat, der einen solchen Vorbehalt gemacht hat, durch Absatz 1 nicht gebunden.*
- 3. Ein Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 2 gemacht hat, kann diesen*



*Vorbehalt jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurückziehen.*

**Art. 14**

*Dieses Übereinkommen liegt bis zum 31. Dezember 1974 am Sitz der Vereinten Nationen in New York für alle Staaten zur Unterzeichnung auf.*

**Art. 15**

*Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.*

**Art. 16**

*Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten zum Beitritt auf. Die Beitrittsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.*

**Art. 17**

- 1. Dieses Übereinkommen tritt am dreissigsten Tag nach Hinterlegung der zweiundzwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.*
- 2. Für jeden Staat, der das Übereinkommen nach Hinterlegung der zweiundzwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt es am dreissigsten Tag nach Hinterlegung der Ratifikations- oder Beitrittsurkunde durch diesen Staat in Kraft.*

**Art. 18**

- 1. Jeder Vertragsstaat kann dieses Übereinkommen durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation kündigen.*
- 2. Die Kündigung wird sechs Monate nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär der Vereinten Nationen wirksam.*

**Art. 19**

*Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten unter anderem*

- a) über Unterzeichnungen dieses Übereinkommens, über die Hinterlegung von Ratifikations- oder Beitrittsurkunden nach den Artikeln 14, 15 und 16 und über Notifikationen nach Artikel 18;*
- b) über den Zeitpunkt, zu dem dieses Übereinkommen nach Artikel 17 in Kraft tritt.*

**Art. 20**

*Die Urschrift dieses Übereinkommens, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermassen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt; dieser übermittelt allen Staaten beglaubigte Abschriften.*

**Unterschriften**

*Zu Urkund dessen haben die von ihren Regierungen hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen, das am 14. Dezember 1973 in New York zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, unterschrieben.*

***(Es folgen die Unterschriften)***

## Geltungsbereich am 1. März 2019<sup>3</sup>

<sup>3</sup> [AS 1985 439](#), [1986 512](#), [1987 772](#), [1988 2076](#), [1990 1154](#), [2004 2985](#), [2005 4993](#), [2006 4205](#), [2008 621](#), [2009 3871](#), [2012 4205](#), [2015 683](#), [2019 947](#). Eine aktualisierte Fassung des Geltungsbereiches findet sich auf der Internetseite des EDA ([www.eda.admin.ch/vertraege](http://www.eda.admin.ch/vertraege)).

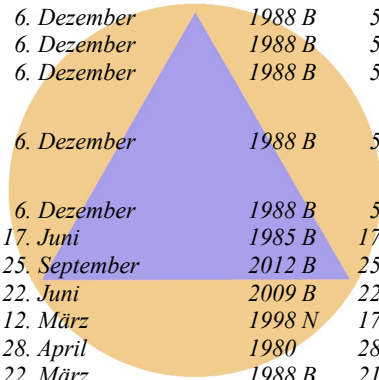
Vertragsstaaten	Ratifikation Beitritt (B) Nachfolgeerklärung (N)		Inkrafttreten	
Afghanistan	24. September	2003 B	24. Oktober	2003
Ägypten	25. Juni	1986 B	25. Juli	1986
Albanien	22. Januar	2002 B	21. Februar	2002
Algerien*	7. November	2000 B	7. Dezember	2000
Andorra*	23. September	2004 B	23. Oktober	2004
Antigua und Barbuda	19. Juli	1993 B	18. August	1993
Äquatorialguinea	7. Februar	2003 B	9. März	2003
Argentinien*	18. März	1982 B	17. April	1982
Armenien	18. Mai	1994 B	17. Juni	1994
Aserbaidzhan	2. April	2001 B	2. Mai	2001
Äthiopien*	16. April	2003 B	16. Mai	2003
Australien	20. Juni	1977	20. Juli	1977
Bahamas	22. Juli	1986 B	21. August	1986
Bahrain	16. September	2005 B	16. Oktober	2005
Bangladesch	20. Mai	2005 B	19. Juni	2005
Barbados	26. Oktober	1979 B	25. November	1979
Belarus*	5. Februar	1976	20. Februar	1977
Belgien	19. Mai	2004 B	18. Juni	2004
Belize	14. November	2001 B	14. Dezember	2001
Benin	31. Juli	2003 B	30. August	2003
Bhutan	16. Januar	1989 B	15. Februar	1989
Bolivien	22. Januar	2002 B	21. Februar	2002
Bosnien und Herzegowina	1. September	1993 N	6. März	1992
Botsuana	25. Oktober	2000 B	24. November	2000
Brasilien*	7. Juni	1999 B	7. Juli	1999
Brunei	13. November	1997 B	13. Dezember	1997
Bulgarien	18. Juli	1974	20. Februar	1977
Burkina Faso	1. Oktober	2003 B	31. Oktober	2003
Burundi*	17. Dezember	1980 B	16. Januar	1981
Chile	21. Januar	1977 B	20. Februar	1977
China*	5. August	1987 B	4. September	1987
Hongkong	6. Juni	1997	1. Juli	1997
Macau	13. Dezember	1999	20. Dezember	1999
Costa Rica	2. November	1977 B	2. Dezember	1977
Côte d'Ivoire	13. März	2002 B	12. April	2002
Dänemark	1. Juli	1975	20. Februar	1977
Deutschland* **	25. Januar	1977	24. Februar	1977
Dominica	24. September	2004 B	24. Oktober	2004
Dominikanische Republik	8. Juli	1977 B	7. August	1977
Dschibuti	1. Juni	2004 B	1. Juli	2004
Ecuador	12. März	1975	20. Februar	1977
El Salvador*	8. August	1980 B	7. September	1980
Estland	21. Oktober	1991 B	20. November	1991

**Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten**

<i>Eswatini</i>	4. April	2003 B	4. Mai	2003
<i>Fidschi</i>	15. Mai	2008 B	14. Juni	2008
<i>Finnland*</i>	31. Oktober	1978	30. November	1978
<i>Frankreich*</i>	26. August	2003 B	25. September	2003
<i>Gabun</i>	14. Oktober	1981 B	13. November	1981
<i>Georgien</i>	18. Februar	2004 B	19. März	2004
<i>Ghana*</i>	25. April	1975 B	20. Februar	1977
<i>Grenada</i>	13. Dezember	2001 B	12. Januar	2002
<i>Griechenland</i>	3. Juli	1984 B	2. August	1984
<i>Guatemala</i>	18. Januar	1983	17. Februar	1983
<i>Guinea</i>	22. Dezember	2004 B	21. Januar	2005
<i>Guinea-Bissau</i>	6. August	2008 B	5. September	2008
<i>Guyana</i>	12. September	2007 B	12. Oktober	2007
<i>Haiti</i>	25. August	1980 B	24. September	1980
<i>Heiliger Stuhl*</i>	26. September	2012 B	26. Oktober	2012
<i>Honduras</i>	29. Januar	2003 B	28. Februar	2003
<i>Indien*</i>	11. April	1978 B	11. Mai	1978
<i>Irak*</i>	28. Februar	1978 B	30. März	1978
<i>Iran</i>	12. Juli	1978 B	11. August	1978
<i>Irland</i>	30. Juni	2005 B	30. Juli	2005
<i>Island</i>	2. August	1977	1. September	1977
<i>Israel* **</i>	31. Juli	1980 B	30. August	1980
<i>Italien**</i>	30. August	1985	29. September	1985
<i>Jamaika*</i>	21. September	1978 B	21. Oktober	1978
<i>Japan</i>	8. Juni	1987 B	8. Juli	1987
<i>Jemen (Aden)*</i>	9. Februar	1987 B	11. März	1987
<i>Jordanien</i>	18. Dezember	1984 B	17. Januar	1985
<i>Kambodscha</i>	27. Juli	2006 B	26. August	2006
<i>Kamerun</i>	8. Juni	1992 B	8. Juli	1992
<i>Kanada*</i>	4. August	1976	20. Februar	1977
<i>Kap Verde</i>	10. September	2002 B	10. Oktober	2002
<i>Kasachstan</i>	21. Februar	1996 B	22. März	1996
<i>Katar</i>	3. März	1997 B	2. April	1997
<i>Kenia</i>	16. November	2001 B	16. Dezember	2001
<i>Kirgisistan</i>	2. Oktober	2003 B	1. November	2003
<i>Kiribati</i>	15. September	2005 B	15. Oktober	2005
<i>Kolumbien*</i>	16. Januar	1996 B	15. Februar	1996
<i>Komoren</i>	25. September	2003 B	25. Oktober	2003
<i>Kongo (Kinshasa)*</i>	25. Juli	1977 B	24. August	1977
<i>Korea (Nord-)*</i>	1. Dezember	1982 B	31. Dezember	1982
<i>Korea (Süd-)</i>	25. Mai	1983 B	24. Juni	1983
<i>Kroatien</i>	12. Oktober	1992 N	8. Oktober	1991
<i>Kuba*</i>	10. Juni	1998 B	10. Juli	1998
<i>Kuwait</i>	1. März	1989 B	31. März	1989
<i>Laos*</i>	22. August	2002 B	21. September	2002
<i>Lesotho</i>	6. November	2009 B	6. Dezember	2009
<i>Lettland</i>	14. April	1992 B	14. Mai	1992
<i>Libanon</i>	3. Juni	1997 B	3. Juli	1997
<i>Liberia</i>	30. September	1975 B	20. Februar	1977
<i>Libyen</i>	25. September	2000 B	25. Oktober	2000
<i>Liechtenstein*</i>	28. November	1994 B	28. Dezember	1994
<i>Litauen*</i>	23. Oktober	2002 B	22. November	2002
<i>Luxemburg*</i>	10. Mai	2006 B	9. Juni	2006
<i>Madagaskar</i>	24. September	2003 B	24. Oktober	2003
<i>Malawi*</i>	14. März	1977 B	13. April	1977
<i>Malaysia*</i>	24. September	2003 B	24. Oktober	2003

**Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten**

<i>Malediven</i>	21. August	1990 B	20. September	1990
<i>Mali</i>	12. April	2002 B	12. Mai	2002
<i>Malta</i>	11. November	2001 B	11. Dezember	2001
<i>Marokko</i>	9. Januar	2002 B	8. Februar	2002
<i>Marshallinseln</i>	27. Januar	2003 B	26. Februar	2003
<i>Mauretanien</i>	9. Februar	1998 B	11. März	1998
<i>Mauritius*</i>	24. September	2003 B	24. Oktober	2003
<i>Mexiko</i>	22. April	1980 B	22. Mai	1980
<i>Mikronesien</i>	6. Juli	2004 B	5. August	2004
<i>Moldau</i>	8. September	1997 B	8. Oktober	1997
<i>Monaco</i>	27. November	2002 B	27. Dezember	2002
<i>Mongolei*</i>	8. August	1975	20. Februar	1977
<i>Montenegro</i>	23. Oktober	2006 N	3. Juni	2006
<i>Mosambik*</i>	14. Januar	2003 B	13. Februar	2003
<i>Myanmar*</i>	4. Juni	2004 B	4. Juli	2004
<i>Namibia</i>	2. September	2016 B	2. Oktober	2016
<i>Nauru</i>	2. August	2005 B	1. September	2005
<i>Nepal</i>	9. März	1990 B	8. April	1990
<i>Neuseeland*</i>	12. November	1985 B	12. Dezember	1985
<i>Cook-Inseln</i>	12. November	1985 B	12. Dezember	1985
<i>Nicaragua</i>	10. März	1975	20. Februar	1977
<i>Niederlande* ** a</i>	6. Dezember	1988 B	5. Januar	1989
<i>Aruba</i>	6. Dezember	1988 B	5. Januar	1989
<i>Curaçao</i>	6. Dezember	1988 B	5. Januar	1989
<i>Karibische Gebiete</i> <i>(Bonaire,</i> <i>Sint Eustatius und</i> <i>Saba)</i>	6. Dezember	1988 B	5. Januar	1989
<i>Sint Maarten</i>	6. Dezember	1988 B	5. Januar	1989
<i>Niger</i>	17. Juni	1985 B	17. Juli	1985
<i>Nigeria</i>	25. September	2012 B	25. Oktober	2012
<i>Niue</i>	22. Juni	2009 B	22. Juli	2009
<i>Nordmazedonien</i>	12. März	1998 N	17. November	1991
<i>Norwegen</i>	28. April	1980	28. Mai	1980
<i>Oman</i>	22. März	1988 B	21. April	1988
<i>Österreich</i>	3. August	1977 B	2. September	1977
<i>Pakistan*</i>	29. März	1976 B	20. Februar	1977
<i>Palästina</i>	2. Januar	2015 B	1. Februar	2015
<i>Palau</i>	14. November	2001 B	14. Dezember	2001
<i>Panama</i>	17. Juni	1980 B	17. Juli	1980
<i>Papua-Neuguinea</i>	30. September	2003 B	30. Oktober	2003
<i>Paraguay</i>	24. November	1975	20. Februar	1977
<i>Peru*</i>	25. April	1978 B	25. Mai	1978
<i>Philippinen</i>	26. November	1976 B	20. Februar	1977
<i>Polen</i>	14. Dezember	1982	13. Januar	1983
<i>Portugal*</i>	11. September	1995 B	11. Oktober	1995
<i>Ruanda</i>	29. November	1977	29. Dezember	1977
<i>Rumänien</i>	15. August	1978	14. September	1978
<i>Russland</i>	15. Januar	1976	20. Februar	1977
<i>Sambia</i>	17. Oktober	2016 B	16. November	2016
<i>San Marino</i>	16. Dezember	2014 B	15. Januar	2015
<i>São Tomé und Príncipe</i>	12. April	2006 B	12. Mai	2006
<i>Saudi-Arabien*</i>	1. März	2004 B	31. März	2004
<i>Schweden</i>	1. Juli	1975	20. Februar	1977
<i>Schweiz*</i>	5. März	1985 B	4. April	1985
<i>Senegal</i>	7. April	2006 B	7. Mai	2006



**Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten**

<i>Serbien</i>	<i>12. März</i>	<i>2001 N</i>	<i>27. April</i>	<i>1992</i>
<i>Seychellen</i>	<i>29. Mai</i>	<i>1980 B</i>	<i>28. Juni</i>	<i>1980</i>
<i>Sierra Leone</i>	<i>26. September</i>	<i>2003 B</i>	<i>26. Oktober</i>	<i>2003</i>
<i>Singapur*</i>	<i>2. Mai</i>	<i>2008 B</i>	<i>1. Juni</i>	<i>2008</i>
<i>Slowakei</i>	<i>28. Mai</i>	<i>1993 N</i>	<i>1. Januar</i>	<i>1993</i>
<i>Slowenien</i>	<i>6. Juli</i>	<i>1992 N</i>	<i>25. Juni</i>	<i>1991</i>
<i>Spanien</i>	<i>8. August</i>	<i>1985 B</i>	<i>7. September</i>	<i>1985</i>
<i>Sri Lanka</i>	<i>27. Februar</i>	<i>1991 B</i>	<i>29. März</i>	<i>1991</i>
<i>St. Kitts und Nevis</i>	<i>28. Juli</i>	<i>2008 B</i>	<i>27. August</i>	<i>2008</i>
<i>St. Lucia*</i>	<i>12. November</i>	<i>2012 B</i>	<i>12. Dezember</i>	<i>2012</i>
<i>St. Vincent und die Grenadinen*</i>	<i>12. September</i>	<i>2000 B</i>	<i>12. Oktober</i>	<i>2000</i>
<i>Südafrika</i>	<i>23. September</i>	<i>2003 B</i>	<i>23. Oktober</i>	<i>2003</i>
<i>Sudan</i>	<i>10. Oktober</i>	<i>1994 B</i>	<i>9. November</i>	<i>1994</i>
<i>Syrien*</i>	<i>25. April</i>	<i>1988 B</i>	<i>25. Mai</i>	<i>1988</i>
<i>Tadschikistan</i>	<i>19. Oktober</i>	<i>2001 B</i>	<i>18. November</i>	<i>2001</i>
<i>Thailand*</i>	<i>23. Februar</i>	<i>2007 B</i>	<i>25. März</i>	<i>2007</i>
<i>Togo</i>	<i>30. Dezember</i>	<i>1980 B</i>	<i>29. Januar</i>	<i>1981</i>
<i>Tonga</i>	<i>9. Dezember</i>	<i>2002 B</i>	<i>8. Januar</i>	<i>2003</i>
<i>Trinidad und Tobago*</i>	<i>15. Juni</i>	<i>1979 B</i>	<i>15. Juli</i>	<i>1979</i>
<i>Tschechische Republik</i>	<i>22. Februar</i>	<i>1993 N</i>	<i>1. Januar</i>	<i>1993</i>
<i>Tunesien*</i>	<i>21. Januar</i>	<i>1977</i>	<i>20. Februar</i>	<i>1977</i>
<i>Türkei</i>	<i>11. Juni</i>	<i>1981 B</i>	<i>11. Juli</i>	<i>1981</i>
<i>Turkmenistan</i>	<i>25. Juni</i>	<i>1999 B</i>	<i>25. Juli</i>	<i>1999</i>
<i>Uganda</i>	<i>5. November</i>	<i>2003 B</i>	<i>5. Dezember</i>	<i>2003</i>
<i>Ukraine*</i>	<i>20. Januar</i>	<i>1976</i>	<i>20. Februar</i>	<i>1977</i>
<i>Ungarn</i>	<i>26. März</i>	<i>1975</i>	<i>20. Februar</i>	<i>1977</i>
<i>Uruguay</i>	<i>13. Juni</i>	<i>1978 B</i>	<i>13. Juli</i>	<i>1978</i>
<i>Usbekistan</i>	<i>19. Januar</i>	<i>1998 B</i>	<i>18. Februar</i>	<i>1998</i>
<i>Venezuela*</i>	<i>19. April</i>	<i>2005 B</i>	<i>19. Mai</i>	<i>2005</i>
<i>Vereinigte Arabische Emirate</i>	<i>25. Februar</i>	<i>2003 B</i>	<i>27. März</i>	<i>2003</i>
<i>Vereinigte Staaten*</i>	<i>26. Oktober</i>	<i>1976</i>	<i>20. Februar</i>	<i>1977</i>
<i>Vereinigtes Königreich**</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Akrotiri und Dhekelia</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Anguilla</i>	<i>16. November</i>	<i>1989</i>	<i>26. März</i>	<i>1987</i>
<i>Bermudas</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Britische Jungferninseln</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Britisches Antarktisterritorium</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Britisches Territorium im Indischen Ozean</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Falkland-Inseln und abhängige Gebiete (Südgeorgien und Südliche Sandwich-Inseln)</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Gibraltar</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Guernsey</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Insel Man</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Jersey</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>
<i>Kaimaninseln</i>	<i>2. Mai</i>	<i>1979</i>	<i>1. Juni</i>	<i>1979</i>

**Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten**

Montserrat	2. Mai	1979	1. Juni	1979
Pitcairn-Inseln (Ducie, Oeno, Henderson und Pitcairn)	2. Mai	1979	1. Juni	1979
St. Helena und Nebengebiete (Ascension und Tristan da Cunha)	2. Mai	1979	1. Juni	1979
Turks- und Caicosinseln	2. Mai	1979	1. Juni	1979
Vietnam*	2. Mai	2002 B	1. Juni	2002
Zentralafrikanische Republik	19. Februar	2008 B	20. März	2008
Zypern	24. Dezember	1975 B	20. Februar	1977

\* Vorbehalte und Erklärungen.

\*\* Einwendungen.

Die Vorbehalte, Erklärungen und Einwendungen werden in der AS nicht veröffentlicht, mit Ausnahme der Erklärung der Schweiz. Die französischen und englischen Texte können auf der Internetseite der Vereinten Nationen: <http://treaties.un.org/> eingesehen oder bei der Direktion für Völkerrecht, Sektion Staatsverträge, 3003 Bern bezogen werden.

**Für das Königreich in Europa.**

Erklärung

Schweiz<sup>4</sup>

Der Schweizerische Bundesrat interpretiert die Artikel 4 und 5 Absatz 1 des Übereinkommens dahingehend, dass die Schweiz die in den betreffenden Bestimmungen enthaltenen Verpflichtungen in dem vom Landesrecht gesetzten Rahmen erfüllt.



## 16. - Weitere Öffentlichmachungen im Netzwerk „GAIA-Zivilschutz“:

### **Bücher**

1. Buch: „**Einführung in die Grundlagen des Naturrechtes – Band 1**“

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/ynWSiUw/einfuehrung-i-d-grundlagen-d-naturrechtes-pdf>



In dieser Aufarbeitung wird erstmals die Brücke vom Naturrecht zum positiven Recht Schritt für Schritt aus Gesetzen, Öffentlichmachungen, Lexika, völkerrechtlichen Verträgen, Gerichtsurteilen und weiteren Quellen abgeleitet und öffentlich gemacht, welche jedem Menschen das Studium der Rechtgrundlagen ermöglichen oder als einfaches Nachschlagewerk dienen soll, denn nur wer sein Recht kennt und fähig ist, es korrekt einzufordern, kann es auch durchsetzen.

Das Buch ist auch als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis 50,00 € / Sozialpreis 30,00 €

2. Buch: „**Einführung in die Grundlagen des Naturrechtes – Band 2**“ – ANKÜNDIGUNG!!! – Öffentlichmachung mutmaßlich im November 2022 –

kostenfreie PDF-Ausgabe: Link folgt



Der Inhalt wird noch nicht bekannt gegeben.

1. Standardausgabe: Farbdruck – Hardcover – ca. 310 Seiten
2. Sozialpreisausgabe: schwarz / weiß – Softcover

Wir nehmen bis 31.10.2022 Vorbestellungen für den ersten Druck entgegen.

Normalpreis 50,00 € / Sozialpreis 30,00 €

3. Buch: „**Völkerrechtvorschriften – Band 1**“

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/8Hr3FOh/voelkerrechtvorschriften-pdf>



In diesem kostenlosen E-Book sind alle grundlegenden Völkerrechtvorschriften wie die Genfer Konventionen, die UN-Charta, die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die UN-Kinderrechtskonvention, die Genfer Flüchtlingskonventionen, der NATO-Vertrag, diverse UN-Resolutionen und vieles mehr enthalten.

Das Buch ist auch als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis 50,00 € / Sozialpreis 30,00 €

4. Buch: „Völkerrechtvorschriften – Band 2 – Das Genfer Recht – Ergänzungen und Kommentare“

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/S8lx0c6>



In diesem kostenlosen E-Book sind Ergänzungen und Kommentare zu den Genfer Konventionen und den Zusatzprotokollen enthalten, welche erstmals von der „GAIA-Zivilschutzakademie“ ins Deutsche übersetzt wurden, sowie einem digitalisierten Buch aus den 90er Jahren, das Völkerstrafgesetzbuch und weiteren Dokumenten und Gesetzen.

Das Buch ist auch als gedruckte Hardcover-Ausgabe erhältlich. – 300 Seiten

Normalpreis 50,00 € / Sozialpreis 30,00 € / Farbdruck 75,00 €

## Bestellmöglichkeit für die Bücher:

[bestellung@akademie-menschenrecht-mittelddeutschland.de](mailto:bestellung@akademie-menschenrecht-mittelddeutschland.de)

### **Aufsätze, Ausarbeitungen und Essays**

1. Ist die Feindstaatenklausel der UN-Charta in Bezug auf Deutschland noch in Kraft?  
[PDF\_001\_GAIA\_ZSA]

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/7f5CwzT/pdf-001-gaia-zs-feindstaatenklausel-gegen-deutschland-pdf>

2. Die Gründung einer Zivilschutzorganisation, eine kurzer Überblick  
[PDF\_002\_GAIA\_ZSA]

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/ruBu6FA/pdf-002-gaia-zsa-grundung-einer-zivilschutzorganisation-pdf>

3. Was ist der Unterschied zwischen „Eigentum – Besitz – Vermögen“?  
[PDF\_006\_EDNA]

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/332zdHU/pdf-006-edna-eigentum-besitz-vermogen-pdf>

### **Übersetzungen ins Deutsche**

1. Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf, vom 12.08.1949  
[PDF\_003\_GAIA\_ZSA] – auch im Buch „Völkerrechtvorschriften Band 2“ enthalten

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/O4EeSx6>

2. Schlussakte der Diplomatischen Konferenz von Genf, von 1974 – 1977  
[PDF\_004\_GAIA\_ZSA] – auch im Buch „Völkerrechtvorschriften Band 2“ enthalten

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/XDH2xYg>

3. 60 Jahre Genfer Konventionen und die kommenden Jahrzehnte – „Rotes Kreuz“  
[PDF\_005\_GAIA\_ZSA] – auch im Buch „Völkerrechtvorschriften Band 2“ enthalten

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/SwLeygT>

## ***Digitalisierte Bücher in PDF***

1. Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen – „Rotes Kreuz“  
[PDF\_007\_GAIA\_ZSA] – im Buch „Völkerrechtvorschriften Band 2“ enthalten

kostenfreie PDF-Ausgabe: <https://www.docdroid.net/S8lx0c6/pdf-008-ebook-gaia-zsa-das-genfer-recht-erganzungen-und-kommentare-vrvs-bd-ii-pdf#page=124>

## ***Videoproduktionen***

1. Unser YouTube-Kanal im alten Gewand:

<https://www.youtube.com/channel/UC9ZcEZ40if6jpYATryKMrgA/videos>

## ***Audiokommentare***

1. „Wie sieht die Umsetzung der von axel BURKART geforderten deutschen Kulturnation aus?“

<https://t.me/AkademieMenschenrechtMD/320>

2. #001 - Was ist Naturrecht?

[https://t.me/naturrecht\\_studium/38](https://t.me/naturrecht_studium/38)

3. #002 - Was ist die BRD und warum ist das Genfer Abkommen IV anzuwenden?

[https://t.me/naturrecht\\_studium/39](https://t.me/naturrecht_studium/39)

4. #003 – Die okkulte Bedeutung von demokratischen Bundestagswahlen

[https://t.me/naturrecht\\_studium/40](https://t.me/naturrecht_studium/40)

5. #004 – Antwort auf eine Frage: „Schreiben an Behörden“

[https://t.me/naturrecht\\_studium/45](https://t.me/naturrecht_studium/45)

6. #005 – Ist die Feindstaatenklausel der UN-Charta in Bezug auf Deutschland noch in Kraft?

[https://t.me/naturrecht\\_studium/46](https://t.me/naturrecht_studium/46)

7. #006 – Buchvorstellung „Das Genfer Recht – Kommentare und Analysen (VRVS2)“

[https://t.me/naturrecht\\_studium/58](https://t.me/naturrecht_studium/58)

## ***Unsere Telegram-Kanäle im Netzwerk „GAIA Zivilschutz“:***

1. „**Erste Deutsche Naturrechtakademie**“ – Hier findest du allgemeine Informationen zum Thema „Naturrecht und Zivilschutz“, sowie interessante Informationen aus aller Welt.

<https://t.me/naturrechtakademie>

2. „**Naturrechtstudium**“ – Hier findest du kostenfrei das gesamte Studienmaterial aus dem Netzwerk „GAIA Zivilschutz“

[https://t.me/naturrecht\\_studium](https://t.me/naturrecht_studium)

3. „**Zivilschutzstudium**“: In diesem Kanal der "GAIA Zivilschutzakademie" werden wir zum Selbststudium für Interessierte diverse Dokumente und Informationen zu den Genfer Konventionen inklusive dem Thema "Zivilschutz" öffentlich machen.  
[https://t.me/zivilschutz\\_studium](https://t.me/zivilschutz_studium)
4. „**Geneva Law**“: Fremdsprachige Gesetze, Dokumente, Texte, etc. zu den Genfer Konventionen und zum Völkerrecht  
[https://t.me/Geneva\\_Law](https://t.me/Geneva_Law)
5. „**Austauschgruppe für allgemeine Fragen zum Naturrecht und zum Zivilschutz**“ (wir beantworten keine Individuellen Anfragen, bitte formuliere deine Fragen ganz allgemein).  
<https://t.me/amrmdchat>

## Übersicht der Vertragstexte der Genfer Konventionen

### 1. Einzeltexte

	deutsch	englisch	französisch	italienisch
SR 0.518.12	<a href="#">SR-0.518.12-DE</a>	<a href="#">SR 0.518.12-EN</a>	<a href="#">SR-0.518.12-FR</a>	<a href="#">SR-0.518.12-IT</a>
SR 0.518.23	<a href="#">SR-0.518.23-DE</a>	<a href="#">SR-0.518.23-EN</a>	<a href="#">SR-0.518.23-FR</a>	<a href="#">SR-0.518.23-IT</a>
SR 0.518.42	<a href="#">SR-0.518.42-DE</a>	<a href="#">SR-0.518.42-EN</a>	<a href="#">SR-0.518.42-FR</a>	<a href="#">SR-0.518.42-IT</a>
SR 0.518.51	<a href="#">SR-0.518.51-DE</a>	<a href="#">SR-0.518.51-EN</a>	<a href="#">SR-0.518.51-FR</a>	<a href="#">SR-0.518.51-IT</a>
SR 0.518.521	<a href="#">SR-0.518.521-DE</a>	<a href="#">SR-0.518.521-EN</a>	<a href="#">SR-0.518.521-FR</a>	<a href="#">SR-0.518.521-IT</a>
SR 0.518.522	<a href="#">SR-0.518.522-DE</a>	<a href="#">SR-0.518.522-EN</a>	<a href="#">SR-0.518.521-FR</a>	<a href="#">SR-0.518.521-IT</a>
SR 0.518.523	<a href="#">SR-0.518.523-DE</a>	<a href="#">SR-0.518.523-EN</a>	<a href="#">SR-0.518.523-FR</a>	<a href="#">SR-0.518.523-IT</a>
Komplett	<a href="#">GK-DE</a>	<a href="#">GC-EN</a>	<a href="#">CG-FR</a>	<a href="#">CG-IT</a>

### 2. Kommentierung der Konventionen ICRC – englisch Commentary Geneva Conventions ICRC – englisch

SR 0.518.12	<a href="https://t.me/zivilschutz_studium/15">https://t.me/zivilschutz_studium/15</a>
SR 0.518.23	<a href="https://t.me/zivilschutz_studium/16">https://t.me/zivilschutz_studium/16</a>
SR 0.518.42	<a href="https://t.me/zivilschutz_studium/17">https://t.me/zivilschutz_studium/17</a>
SR 0.518.51	<a href="https://t.me/zivilschutz_studium/18">https://t.me/zivilschutz_studium/18</a>
SR 0.518.521	<a href="https://t.me/zivilschutz_studium/19">https://t.me/zivilschutz_studium/19</a>
SR 0.518.523	<a href="https://ihl-databases.icrc.org/">https://ihl-databases.icrc.org/</a>