DIE GENFER ZUSATZPROTOKOLLE

Kommentare und Analysen

Herausgeber: „Schöttler/Hoffmann“ – 1993

OKTOBER 2026

GAIA AKADEMIE FÜR ZIVILSCHUTZ, NATURRECHT UND HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

https://gaia-akademie.org

IMPRESSUM

HERAUSGEBER DER NEUAUFLAGE

GAIA AKADEMIE FÜR ZIVILSCHUTZ, NATURRECHT UND HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

florian BÜRGER

KONTAKT UND BESTELLMÖGLICHKEIT

Website: https://gaia-akademie.org

Kontakt: info@gaia-akademie.org

ORIGINALAUSGABE

Horst Schöttler, Bernd Hoffmann (Hrsg.): Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen, 1993

PDF-AUSGABE

Dieses Buch kostenlos als PDF:
docdroid.com/tHOWVtU

GENFER RECHT

Übersicht der Vertragstexte, Kommentierungen und weiterer Texte in diversen Sprachen:
docdroid.com/WtYT6vn

TELEGRAM

Unser Telegram-Kanal:
t.me/Naturrechtakademie

GAIA AKADEMIE FÜR ZIVILSCHUTZ-, NATURRECHT UND HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

In jedem internationalen bewaffneten Konflikt:

DIE GENFER KONVENTIONEN

zum Schutz von Zivilisten, Kindern und Flüchtenden

Mit diesem QR-Code kommst du direkt ohne Anmeldung zu den Vertragstexten in div. Sprachen

Das internationale Schutzzeichen des Zivilschutzes:
ein blaues gleichseitiges Dreieck auf orangefarbenem Grund
- Artikel 16 Anhang I zum Zusatzprotokoll I -

Mit diesem QR-Code kommst du direkt und ohne Anmeldung zur Übersicht der Vertragstexte, Kommentierungen und weiterer wichtiger Texte zum Genfer Recht in diversen Sprachen:

https://www.docdroid.com/WtYT6vn

kostenloser Download PDF Druckdatei Flyer DIN A6
111mm x 154mm – 300 dpi – [1311 x 1819] inkl. Rand
[zum unveränderten Nachdruck für die Aufklärungsarbeit]

kostenloser Download JPG Druckdatei Poster DIN A2
426mm x 600mm – 300 dpi – [5031 x 7087] inkl. Rand
[zum unveränderten Nachdruck für die Aufklärungsarbeit]

Hinweis

Dieses Buch wurde im Rahmen der Aufklärungstätigkeit zum Genfer Recht von ehrenamtlichen Mitarbeitern der „GAIA AKADEMIE“ digitalisiert und neu aufgelegt.

Der Grund dafür war und ist, dass es zum Genfer Recht fast keine deutschsprachigen Bücher gibt und dieses Buch nicht mehr im Handel erhältlich ist. Man findet auch online weniger als eine Hand voll gebrauchte Exemplare bei unterschiedlichen Anbietern.

Es konnte trotz ausführlicher Recherche kein Rechteinhaber des Buches ausfindig gemacht werden.

Die Pflicht zur Aufklärungs- und Verbreitungsarbeit zum Genfer Recht liegt bei den Vertragsstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland hat dafür per Gesetz das Deutsche Rote Kreuz bestimmt, welches seiner Pflichten im Rahmen des Genfer Rechtes in Bezug auf die Aufklärungstätigkeit der Zivilbevölkerung nicht vollständig nachkommt.

Umso wichtiger ist es, die wertvolle Arbeit der Autoren und Herausgeber mit dieser Neuauflage zu würdigen und für die zukünftigen Generationen zugänglich zu machen.

Eine Übersicht über die Öffentlichmachungen zu den Genfer Konventionen der „GAIA AKADEMIE“ und anderen Herausgebern in vielen Sprachen findest du unter https://www.docdroid.com/WtYT6vn oder dem folgenden QR-Code.

Bestellmöglichkeit für die Bücher: https://gaia-akademie.org

Der Akademieleiter der „GAIA AKADEMIE“

Technische Hinweise der Herausgeber

- 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 I. GA, Art. 38 ff. benannte Schutzzeichen des Iran „roter Löwe mit der roten Sonne“ wurde am 8. Juli 1980 durch Mitteilung des Iran in „roter Halbmond“ geändert.

Inhalt

Geleitwort des Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes e.V. – **BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN** ... 6

Geleitwort des Präsidenten der Johanniter-Unfallhilfe e.V. – **WILHELM GRAF VON SCHWERIN VON SCHWANENFELD** ... 8

Geleitwort des geschäftsführenden Präsidenten des Malteser-Hilfsdienstes e. V. – **JOHANNES FREIHERR HEEREMAN** ... 10

Vorwort der Herausgeber ... 12

1 **HORST SCHÖTTLER** – Die historische Entwicklung der Genfer Abkommen ... 16

2 **TONO EITEL** – Die Zusatzprotokolle im System des Völkerrechts ... 35

3 **ANDREAS VON BLOCK-SCHLESIER** – Das humanitäre Völkerrecht, Maßstab unserer Zivilisation ... 49

4 **KARL JOSEF PARTSCH** – Regeln des Humanitären Völkerrechts in nicht internationalen bewaffneten Konflikten – Umfang und Grenzen ... 69

5 **MICHAEL BOTHE** – Die innerstaatliche Durchführung des Humanitären Völkerrechts ... 79

6 **KNUT IPSEN** – Kombattanten und Kriegsgefangene ... 88

7 **WOLFGANG BEYER** – Der Schutz der Zivilbevölkerung ... 115

8 **HORST FISCHER** – Methoden und Mittel der Kriegführung ... 119

9 **MANFRED MOHR** – Die Zivilschutzregelungen des Humanitären Völkerrechts – Eine aktuelle Bestandsaufnahme ... 134

10 **GEORG BOCK** – Der Schutz sanitätsdienstlicher, ärztlicher und seelsorgerischer Aufgaben ... 151

11 **HEIKE SPIEKER** – Der Schutz von Umwelt, Kulturgut, „gefährlichen Anlagen“ und anderen zivilen Objekten ... 165

12 **GÜNTHER GILLESSEN** – Der Schutz von Journalisten ... 179

13 **HANS-PETER GASSER** – Die Zusatzprotokolle von 1977 und das Rote Kreuz ... 184

14 **BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN / HORST FISCHER** – Anmerkungen zur Bedeutung der Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 für das Rote Kreuz ... 201

15 **HEINZ HIMMELS** – Die Rechtsstellung der freiwilligen Hilfsgesellschaften im Humanitären Völkerrecht ... 217

16 **THOMAS KLEMP** – Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 ... 225

17 **DIETER FLECK** – Die Internationale Ermittlungskommission: Probleme und Perspektiven einer neuen Einrichtung des Humanitären Völkerrechts ... 237

Nachwort – Zur Philosophie des Bandes ... 252

Verzeichnis der Autoren / Autorenportraits 254
Zur Person der Herausgeber 258
Übersicht der Öffentlichmachungen der GAIA AKADEMIE 259

BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN

Geleitwort des Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes e.V.



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.

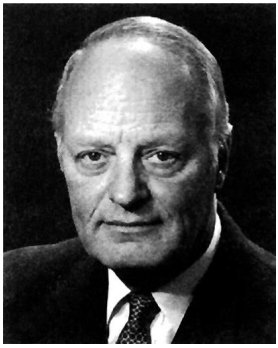
Damit ist beschrieben, warum sich Hilfsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz so intensiv um die Verbreitung der Kenntnisse des Humanitären Völkerrechts bemühen. Sie setzen sich dabei häufig genug dem Vorwurf aus, sie bereiteten den Boden für den Krieg, indem sie den vermeintlichen Eindruck erwecken, 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

WILHELM GRAF VON SCHWERIN VON SCHWANENFELD

Geleitwort des Präsidenten der Johanniter-Unfallhilfe e.V.



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.

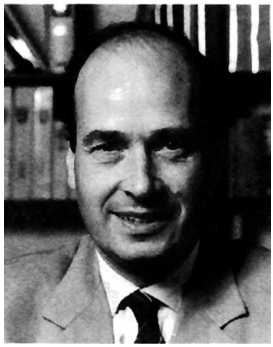
Möge dieses Buch einen Beitrag zum Schutz der Menschen und zur Erhaltung des Friedens leisten!

WILHELM GRAF VON SCHWERIN VON SCHWANENFELD

Präsident der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.

JOHANNES FREIHERR HEEREMAN

Geleitwort des geschäftsführenden Präsidenten des Malteser-Hilfsdienstes e. V.



Die kriegerischen 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 zu lange 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 hunderttausenden 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/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.[1)]

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

[1)] Humbert Fink, Auf den Spuren des Doppeladlers, Düsseldorf/Wien 1992, S. 295 ff.

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 ehrgeiziger, 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 Cavours 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 befehligte 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 138 000 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 irgendeine 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)]

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. Dunant, 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 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 Bewährung 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

[1)] Unter Verwendung der Schriftenreihe des Deutschen Roten Kreuzes zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen und den beiden Zusatzprotokollen, Bonn 1988

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 Gebräuche 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 (erstmals 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 102 Staaten
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, 120 Staaten die Protokolle ratifiziert bzw. sind ihnen beigetreten.[1) 2)]

Dazu zählen leider nicht Frankreich[3)], Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Auch Japan hat die Protokolle nicht gezeichnet.

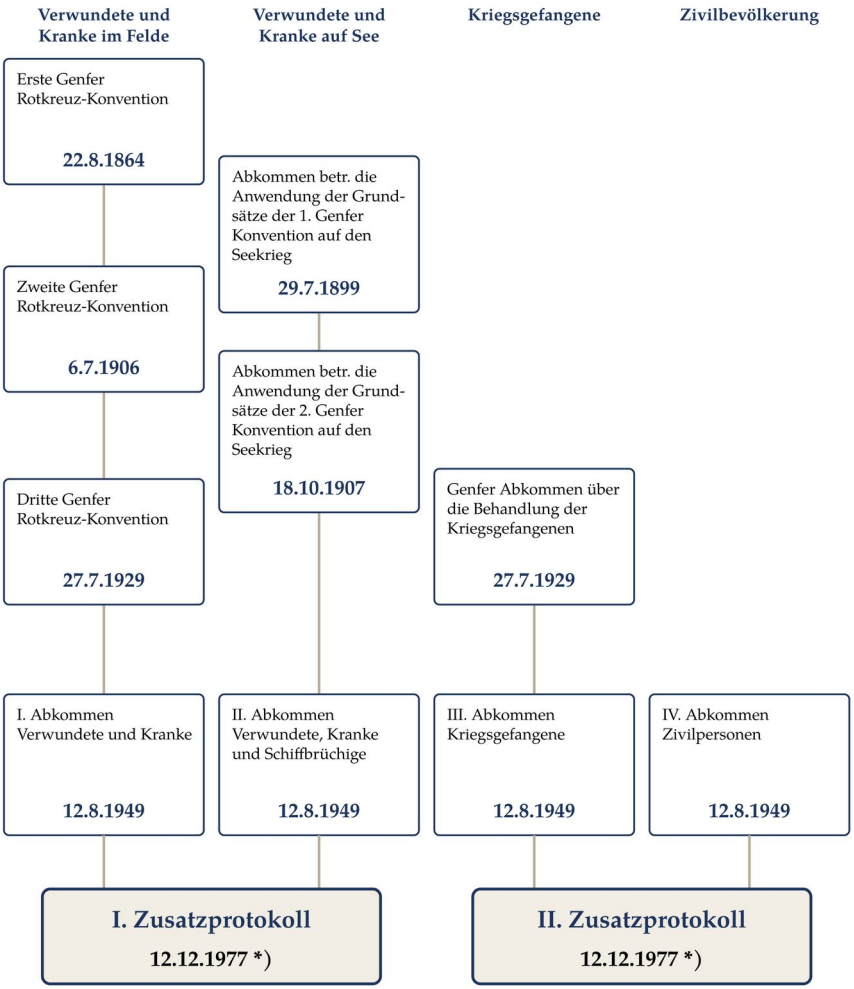
Die Entwicklung des Genfer Rechts und des Haager Rechts wird in den folgenden Übersichten 2 und 3 verdeutlicht, die vom IFHV der Ruhr-Universität Bochum, Dr. Horst Fischer, zur Verfügung gestellt wurden.

[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

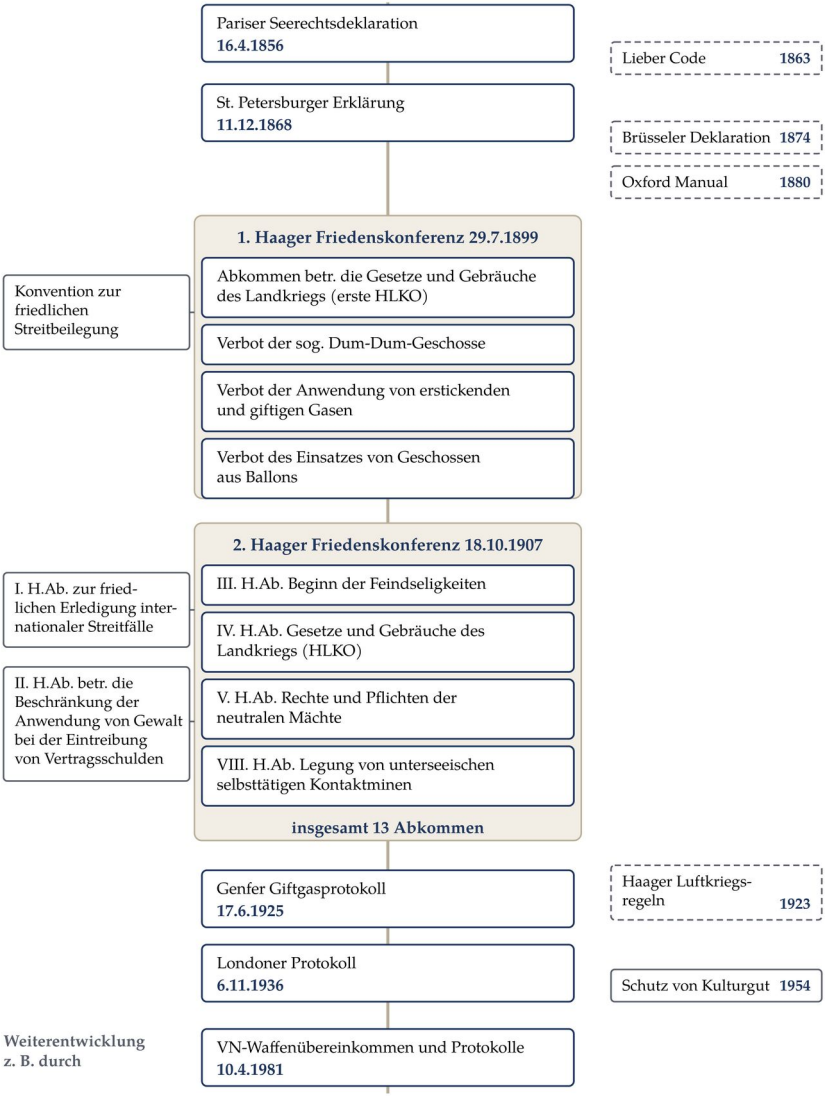
TABELLE 2 - **Die Entwicklung des Genfer Rechtes**



*) Termin der Auflegung der am 8.6.1977 verabschiedeten ZP I und ZP II zur Zeichnung

TABELLE 3

Die Entwicklung des Haager Rechts ab 1856



Die folgenden Tabellen erläutern die Systematik von ZP I und ZP II.

TABELLE 4 – Systematik von Zusatzprotokoll I (Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte)

Teil I	**Allgemeine Bestimmungen**	**(Art. 1-7)**
Teil II	**Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige**	**(Art. 8-34)**
Abschnitt I	Allgemeiner Schutz	(Art. 8-20)
Abschnitt II	Sanitätstransporte	(Art. 21-31)
Abschnitt III	Vermißte und Tote	(Art. 32-34)
Teil III	**Methoden und Mittel der Kriegführung – Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus**	**(Art. 35-47)**
Abschnitt I	Methoden und Mittel der Kriegführung	(Art. 35-42)
Abschnitt II	Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus	(Art. 43-47)
Teil IV	**Zivilbevölkerung**	**(Art. 48-79)**
Abschnitt I	Allgemeiner Schutz vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten	(Art. 48-67)
	Kapitel I – Grundregel und Anwendungsbereich	(Art. 48-49)
	Kapitel II Zivilpersonen und Zivilbevölkerung	(Art. 50-51)
	Kapitel III Zivile Objekte	(Art. 52-56)
	Kapitel IV Vorsorgliche Maßnahmen	(Art. 57-58)
	Kapitel V Orte und Zonen unter besonderem Schutz	(Art. 59-60)
	Kapitel VI Zivilschutz	(Art. 61-67)
Abschnitt II	Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung	(Art. 68-71)
Abschnitt III	Behandlung von Personen, die sich in der Gewalt einer am Konflikt beteiligten Partei befinden	(Art. 72-79)
	Kapitel I Anwendungsbereich und Schutz von Personen und Objekten	(Art. 72-75)
	Kapitel II Maßnahmen zugunsten von Frauen und Kindern	(Art. 72-75) (Art. 76-78)
	Kapitel III Journalisten	(Art. 79)
Teil V	**Durchführung der Abkommen und dieses Protokolls**	**(Art. 80-91)**
Abschnitt I	Allgemeine Bestimmungen	(Art. 80-84)
Abschnitt II	Ahndung von Verletzungen der Abkommen und dieses Protokolls	(Art. 85-91)
Teil VI	**Schlußbestimmungen**	**(Art. 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 II S. 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 uneigennützigen 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

Humanitäres Völkerrecht

Genfer Konventionen (Rotkreuz-Abkommen) vom 12. August 1949 und Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977

Im Mittelpunkt:

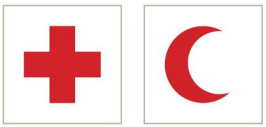
DER MENSCH

Regelungen
für Konfliktopfer

- Sie regeln den Schutz von Menschen, die durch bewaffnete Konflikte in Not geraten sind und nicht am Kampf teilnehmen.
- Sie enthalten Pflichten und Rechte für diejenigen, die helfen können.

BILD 3

Internationale Schutzzeichen



Schutzzeichen/Wahrzeichen der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und der Genfer Konventionen gem. Artikel 38 des I. Genfer Abkommens



Internationales Schutzzeichen des Zivilschutzes, gleichseitiges blaues Dreieck auf orangefarbenem Grund gem. ZP I, Artikel 66 (4)

BILD 2

Nationales Recht / Völkerrecht

Nationales Recht	Völkerrecht
• Der Gesetzgeber schafft das Recht Die Gerichte und Behörden setzen das Recht durch	• Es gibt keinen Gesetzgeber • Das Völkerrecht entsteht – als Gewohnheitsrecht – durch Verträge • Es kann nicht durch Gerichte und Behörden durchgesetzt werden

Humanitäres Völkerrecht

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 Farbtönung sind durch die Abkommen nicht vorgeschrieben



Das internationale Schutzzeichen des Zivilschutzes wird in Deutschland bei den Einrichtungen und Einheiten des Warndienstes (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 Abkommens anerkannten freiwilligen Hilfsgesellschaften:





Zu Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes gem. Artikel 63 IV. Genfer Abkommen zählen darüber hinaus 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
- 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 beitritt.)

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.

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.“[1)]

[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 beigelegen 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 Midianitern 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 unverdächtiger 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 Midianitern hatte 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 II. 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 no 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 Völkerschaften 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 Kriegsrecht. Das schließt nicht aus, daß das Kriegsrecht 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 VN-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 irgendein 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 VN-Sicherheitsrat bislang nur zur Ermächtigung bestimmter Beobachtungs- und Embargomaßnahmen durchgerungen.

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 gröblichst 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), „Verhaltungsmaßregeln 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 Artilleriefeuer 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 Kriegsopfer gilt.

Menschenrechte

Kombattanten und Kriegsopfer erfuhren durch das „Haager“ und das „Genfer“ Recht eine Präzisierung ihrer jeweiligen Rechtsstellung, die, gerade bei den Kriegsopfern, auf eine deutliche Besserung gegenüber früheren Zuständen hinausläuft. Dieser Schutz wird aber nicht nur als schlichte Rechtswohltat 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 Kriegsopfer 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 Artikel 2 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 Artikel 2 bezeichnet sind" (Art. 1). Damit ist sichergestellt, daß sich nicht Parteien mit der Behauptung, es handele 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 beigemessen.

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 behandele. 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 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".

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 rechtgemäße 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 Gewissenserforschungen 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 den 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, Organisierung und Bewaffnung 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 Hilfswillige 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 Kriegsopfer 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. [Anm. d. Hrsg. 2026: Die Resolution 827 (1993) des Sicherheitsrats wurde am 25. Mai 1993 angenommen.] 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)

ANDREAS VON BLOCK-SCHLESIER

Das humanitäre Völkerrecht, Maßstab unserer Zivilisation

Bonn

1. Vorbemerkung

Auf der Höhe des sog. Kalten Krieges, als der Eiserne 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 Militärblöcke 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 [1)] stellt das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) fest, daß „unschuldige Zivilisten festgenommen und Opfer unmenschlicher Behandlung werden".

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 herabwürdigen – 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

[1)] IKRK, Genf, Pressekommuniqué Nr. 1725

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 zurückverfolgen, 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.[1)]

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

[1)] Die Genfer Rotkreuz-Abkommen, 8. Auflage, Bonn 1988

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.[1)]

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“.[2)]

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[3)] das Bild des „Ritters an, der kühn und tapfer, edel und selbstlos, gottesfürchtig und zuchtvoll, barmherzig und treu zugleich zu sein hatte.

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

[1)] vgl. die Lehre vom gerechten Krieg von Thomas von Aquin
[2)] Schlögel, ebd. S. 4, Ziffer 4
[3)] ebd.

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 Kriegsopfer 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. [Anm. d. Hrsg. 2026: Die Genfer Konvention wurde am 22. August 1864 unterzeichnet.]

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 Ordenskreuz 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.[1)]

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

[1)] vgl. Geist und Gestalt des Roten Kreuzes, Bonn 1988, S. 136

- 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 vertragschließenden Teile für zweckmäßig, festzusetzen, daß in den Fällen, die in den von ihnen angenommenen Bestimmungen nicht vorgesehen sind, die Bevölkerungen und Kriegführenden unter dem Schutze 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".* [1)]

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).

[1)] Amtliche deutsche Übersetzung des Abs. 9 der Präambel der Haager Landkriegsordnung von 1899, Reichsgesetzblatt 1901, S. 423

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 gestützte 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.[1)]

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.[2)]

[1)] 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.

[2)] z.B. Menschenrechte, Heggen Dokumentation6, Landeszentrale für Politische Bildung NW 3 vgl. Zusatzprotokoll I, Art. 55, z. B. bei Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht.

Auch die natürliche Umwelt[1)] und die Kulturgüter[2)] 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.

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

[1)] 3. Aufl. 1984 Nr. 1570

[2)] Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, ebd. Nr. 1510

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“[1)] 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.

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;

[1)] Heft 2/1986, S. 88 ff.

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.[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.[2)]

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[3)] ist zu entnehmen, daß dieser Krieg allein mindestens 500 000 Tote sowie hunderttausende kriegsversehrte Soldaten und Zivilisten gefordert hat. Obwohl Angola am 20.

[1)] vgl. oben S. 106.Anm. 1

[2)] vgl. dazu z.B. verschiedene Beiträge in „Humanitäres Völkerrecht", IFHV, Ruhr Universität Bochum, Jahrgang 1991

[3)] „Angola, Freies Land", Stiftung Hilfe in Not e.V. Bonn, Mai 1992

September 1984 sowohl den Genfer Abkommen wie dem Zusatzprotokoll I beigetreten ist, hat dieses Recht dort offenkundig nahezu keine Anwendung gefunden.

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.[1)]

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.[2)]

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 „per humanitatem ad pacem" (durch Menschlichkeit zum Frieden) sind demgegenüber keine Illusionen, sondern zeitlose Forderungen. Die Instrumente zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts müssen jedoch verbessert werden.

[1)] Amnesty International, Jahresbericht, Frankfurt/M. August 1992
[2)] vgl. z.B. Heudtlass, „Jean Henry Dunant", in: Essay über das Rote Kreuz, Bonn, 1980

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.[1)]

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.

[1)] Siehe dazu Artikel von Gasser, Revue Internationale de la Croix Rouge, Mai–Juni 1992, S. 138 ff., „Gewährleistung eines ordentlichen Gerichtsverfahrens in Zeiten bewaffneter Konflikte"

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 erfaßt 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 so weit 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.[1)]

1991 veröffentlichte der Bundesminister des Innern den Text der Zusatzprotokolle nach deren Ratifizierung und bemerkte im Geleitwort, daß er damit seine Verbreitungspflicht erfülle. [2)]

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[3)] bestätigt und wird wohl nicht bestritten.

[1)]Erlaß des österreichischen Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport vom 10. Mai 1985
[2)]Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten, Bundesminister des Innern, Bonn 1991, S. 3
[3)]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. [1)]

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

[1)] bis September 1992 (Redaktionsschluß dieses Artikels)

Möglichkeiten – denen eines der wohlhabendsten Länder 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.[1)] Das IKRK meldet, daß es nicht mehr zwei Delegierte in Europa stationiert hat – wie über Jahrzehnte –, sondern inzwischen 200!

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 bewaffneten Konflikt gleich, nur weil das gleiche Einsatzfahrzeug benutzt werden kann!

[1)] vgl. OB München im „Spiegel" 37/92

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[1)], so ist dies ein Indiz dafür, daß humanitäre Grundprinzipien nicht verinnerlicht sind und daß unsere im Kern bedrohte Zivilisation verstärkt geschützt werden muß.

[1)]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 Umfange 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 vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter 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 Kriegsopfer 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 anerkannte. 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 Konflikts, 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 unterwarfen (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 erfaßt, 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 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.[1)] 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. 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 Gerichtes, das die von den zivilisierten Völkern als unerläßlich anerkannten Rechtsgarantien bietet
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

[1)] 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 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.

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.[1)]

Sie haben eine solide Grundlage, soweit sie sich auf das Vertragsrecht der VN-Menschenrechtspakte 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.[2)]

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 gewähren, 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

[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. Partsch, 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

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 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 das 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 Rebellenstellung 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[1)] 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.

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

[1)] Jean Pictet (Hrsg.), Commentaire à la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées 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.

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 judiziellen 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 Kriegsopfer 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. Wenn 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.[1)] „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 Kriegsrecht, 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.[2)] 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.[3)] 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

[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.lO! 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 ff.

Schwierigkeiten gestoßen. Dies gebietet es, demnächst auf andere Institutionen und Verfahren zur Sicherung der Beachtung des Humanitären Völkerrechts zu lenken, nämlich auf innerstaatliche Maßnahmen.[1)] 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.

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.[2)]

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

[1)] Grundlegend dazu M. Bothe, The Role of National Law in the Implementation of International Humanitarian Law, Mélanges Pictet 1984, S. 30t ff.; ders., Die innerstaatliche Durchführung des humanitären Völkerrechts – Gedanken zu einem internationalen Colloquium in Bad Homburg, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 2 (1989) Heft 4, S. 18 ff.; M. Bothe/P. 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/Y. Sandoz (ed.), Implementation of International Humanitarian Law, 1989, S. 109 ff.

[2)] Vgl. dazu K. J. Partsch und S. E. Nahlik, in: Bothe/Macalister-Smith/Kurzidem (Hrsg.), a.a.O., S. 1 ff.

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 sind, 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.[1)]

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 Völkerrechts 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 stärker 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

[1)] Vgl. dazu L. R. Penna/R. Vinuesa und L. C. Green, in: Bothe/Macalister-Smith/Kurzidem (Hrsg.), a.a.O., S. 73 ff.

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 würde. 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, nichtkombattanter 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.[1)]

[1)] M. Bothe/K. Janßen, National Implementation of International Humanitarian Law: Problems of the Protection of the Wounded and Sick, in: Quatre études 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.[1)]

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

[1)] Vgl. dazu K. Obradovic/D. Fleck und C. Greenwood, in: Bothe/Macalister-Smith/Kurzidem (Hrsg.), a.a.O., S. 179ff.

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 Depositar 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. Damit wäre ein weiterer wichtiger Schritt für die Sicherung der Anwendung des Humanitären Völkerrechts getan.

KNUT IPSEN

Kombattanten und Kriegsgefangene

Bochum/Frankfurt (Oder)

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“[1)] – 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.

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.[2)]

[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

[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."[1)]

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.[2)]

[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 Volker Bradke) 3

[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

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,[1)] 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.

Die Rechtsstellung des Menschen im Krieg gründet sich nach Grotius auf der Unterscheidung zwischen dem rechtmäßigen und dem rechtswidrigen Krieg. Die Eigenart des rechtmäßigen Kriegs 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

[1)] Dt. Text Hrsg. von Schätzel, Die Klassiker des Völkerrechts Bd. I, J. C. B. Mohr, Tübingen 1959

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 Régime 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,[1)] 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.[2)]

Obgleich 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

[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.

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.[1)] Das Vertragsvölkerrecht aber nahm auf der Basis der Brüsseler Erklärung eine andere Entwicklung.

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 „Projet d'une Convention Internationale concernant les Lois et les Coutumes de la Guerre".[2)]

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

[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)] Vgl. hierzu Actes de la Conférence de Bruxelles 1874, Bruxelles 1899

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.[1)]

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.

[1)] Vgl. hierzu E. Kußbach, Die Brüsseler Deklaration von 1874 über die Gesetze und Gebräuche des Krieges, Österreichische Militärische Zeitschrift, 6/1974, S. 468 ff. 1. die Angehörigen der Streitkräfte, 2. die Angehörigen von Milizen- und Freiwilligen-Korps, die von den Streitkräften organisatorisch getrennt sind, 3. die Teilnehmer einer „levée en masse".

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 der HLKO enthaltenen Regelungen drei Kombattanten-Kategorien ableiten, nämlich:

1. Die Angehörigen der Streitkräfte

Obgleich sich Art. 1 HLKO ausdrücklich nur auf „das Heer" bezieht, ist es in Lehre und Staatspraxis unstreitig, 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 derartigen 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 „levée en masse“.

3. Die „levée 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 „levée 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 unstreitigen Bedingungen einer „levée en masse“ begegnen der Entscheidung im Bauer-Fall[1)] erhebliche Bedenken.

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 „levée 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 „levée 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

- 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 „levée 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

[1)] Vgl. hierzu L. Friedman, The Law of War, Vol. II, S. 1576ff.

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.

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[1)] festgestellt, besetzte Gebiete im Sinne des Völkerrechts.

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 „levée en masse" zu qualifizieren sind, hatten rechtslogisch 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

[1)] Text des Urteils bei L. Friedman, ebd., Vol. II, S. 1303 ff.

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."[1)]

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."[2)]

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

[1)] Vgl. L. Friedman, ebd. S. 143, Anm. 1 S. 1311
[2)] Vgl. L. Friedman, ebd.

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 Freiwilligenkorps, die in diese Streitkräfte eingegliedert sind“. Dieser Kategorie kommt mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals als Primärstatus der des Kombattanten zu. Insoweit 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 unabweisbare 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 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 nach dem 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 „levée 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 des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen in solchen bewaffneten Auseinandersetzungen an. Der berühmte Kassem-Fall, 1969 von einem israelischen Militärgericht entschieden,[1)] ist ein typisches Beispiel für die Rechtsposition, welche die Staaten durchweg einnahmen.

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 abhänge. 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.[2)]

[1)] Vgl. Israel Yearbook of Human Rights 1971, S. 456 ff.

[2)] Vgl. hierzu Georges Abi-Saab, 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.[1)]

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 diese 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 Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über 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 ZP I 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

[1)] 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

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 Depositar (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.[1)]

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 ZP I festgelegten Kombattantenstatus ist immer wieder verkannt worden,[2)] daß die eigentliche Schlüsselvorschrift für den Primärstatus des Kombattanten und mithin auch für den Sekundärstatus des Kriegsgefangenen Art. 43 Abs. 1 ZP I ist.

Diese Vorschrift bestimmt:

„Die Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei bestehen aus der Gesamtheit der organisierten bewaffneten Verbände, Gruppen und Einheiten, die einer

[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.

[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. neuestens unter Aufbereitung des bisherigen Schrifttums E. Kwakwa, The international law of armed conflict: personal and material fields of application. 1992, S. 90ff.

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.[1)]

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 Artikel 33 des III. Abkommens bezeichneten Sanitäts- und Seelsorgepersonals) sind Kombattanten, das heißt, sie sind berechtigt, unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen.“

[1)] Vgl. hierzu K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., 1990, § 35 Rdnr. 1, 17–31

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[1)] interpretiert,

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

[1)] Vgl. hierzu W. H. v. Heinegg, in: K. Ipsen, ebd. S. 152, Anm. 1, § 11 Rdnrn. 6-11

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-Kriegführung 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 Waffe offen trägt und*
>
> *b) während eines militärischen Aufmarsches vor Beginn eines Angriffs, an dem er teilnehmen soll, seine Waffe so lange 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 Artikels 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.[1)] 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.[2)]

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, verwirkt sein Recht, als Kriegsgefangener zu gelten; er genießt jedoch in jeder Hinsicht den Schutz, der

[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. 416 ff., insbes. 420 ff.

[2)] Vgl. M. Bothe/K. J. Partsch/W. A. Solf, New rules for victims of armed conflicts, 1982, S. 254

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)] [Anm. d. Hrsg. 2026: gemeint ist Art. 44 Abs. 3 Satz 2 ZP I.] 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.

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[2)], sind zumindest dahingehend zu bewerten, daß die grundlegende Methode der Guerilla- bzw. Partisanen-Kriegführung, den Kampfzweck bis zum unmittelbaren Waffeneinsatz zu verbergen, nicht zu einer Regel des Völkergewohnheitsrechts geworden ist.

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.

[1)] Ebd.: S. 255

[2)] Vgl. die Dokumentationshinweise bei Sandoz/Swinarski/Zimmermann, a.a.O.(S. 149,Anm. 2)

2. Die durch das ZP I 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.

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 weihten 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 unternommen 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 diesem 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 hauptsächlichen 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 ZP I). 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 den 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.[1)]

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.[2)]

Der Versuch des IKRK in den sogenannten „Neu-Delhi-Regeln" von 1956, eine Verschränkung des Opferschutzes und der Vorschriften über die Beschränkung

[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. 982–983

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.[1)]

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.

[1)] Vgl. Art. 14 und 15 des Zusatzprotokolls II; zum Kombattantenstatus siehe den Beitrag von K. Ipsen in diesem Band,S. 136

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.[1)]

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

[1)] Vgl. H. P. Gasser, Das humanitäre Völkerrecht, in: H. Haug (Hrsg.), Menschlichkeit für alle, Bern 1991, S. 499–600

verwundete, kranke und schiffbrüchige Personen befördern (Art. 22) und Sanitätsluftfahrzeuge (Art. 24).

2. Die Zielrichtung der Beschränkungen

Mit den im Zusatzprotokoll enthaltenen Beschränkungen werden unterschiedliche 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 ihm 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 solche 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 abzielenden 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. [Anm. d. Hrsg. 2026: Unterschiedslose Angriffe regelt Art. 51 Abs. 4 und 5 ZP I.] 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 Feststellung 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[1)].

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.

[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

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,[1)] steht die Berücksichtigung der „militärischen Notwendigkeit“ in Übereinstimmung mit der Grundregel des Art. 35 Abs. 1.[2)]

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 [Anm. d. Hrsg. 2026: gemeint ist Teil 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

[1)] Bothe/Partsch/Solf, New Rules 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 1977 to the Geneva Conventions of 12th August 1949, Geneva 1987, S. 390–399

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.[1)]

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

[1)] Siehe dazu M. Sassoli, Bedeutung einer Kodifikation für das allgemeine Völkerrecht, Basel 1990

- in denen Kampfmethoden vorgesehen sind und Kampfmittel eingesetzt werden, deren Wirkungen nicht entsprechend den Vorschriften des Protokolls begrenzt werden können.

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.[1)]

Seine Wirkung wird nur dann deutlich, wenn man unter den vom Protokoll verbotenen Wirkungen, die in Raum und Zeit nicht begrenzbaren Wirkungen 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 Meinungsdissens 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.[2)]

[1)] Vgl. zum Gesamtkomplex H. Fischer, Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I. Zusatzprotokolles zu den Genfer Abkommen von 1949, Berlin 1985

[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.[31)]

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“.

[1)] Siehe dazu Middle East Watch (ed.), Needless Deaths in the Gulf War, New York 1991, S. 90–95; S. Sur, La Conduite des Hostilités et les Aspects Militaires du Conflit, in: B. Stern (ed.), Les Aspects Juridiques de la Crise et de la Guerre du Golfe, Paris 1991, S. 216

Wenn 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 ostbosnischer Städte durch serbische Einheiten im

Frühjahr des Jahres 1993 ist aber ein Fall, der nach allen bekannten Fakten unter das Verbot des Art. 54 des Zusatzprotokolls I fällt.

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.[1)]

[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.[1)]

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

[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.

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.[1)]

Anknüpfungspunkte für Zivilschutztätigkeit im Rahmen nicht-internationaler bewaffneter Konflikte finden sich lediglich in einigen allgemeineren Bestimmungen von Protokoll II[2)] bzw. im gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen.

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!)

[1)] Vgl. hierzu B. Jakovljevic, New International Status of Civil Defence, Den Haag/Boston/London 1982, S. 64

[2)] 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)

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 breitester Bevölkerungskreise oder etwa durch verstärkte Schwesternhelferinnenausbildung vergrößert werden. An dieser Stelle kommt auch das Prinzip der Selbsthilfe oder des Selbstschutzes der Bevölkerung ins Spiel.[1)]

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[2)] bzw. nach deutschem Zivilschutzverständnis relevanten Aufgabenbereiche weitgehend mit den Funktionsrichtungen in Art. 61 (a) ZP I überein.[3)] 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.[4)]

Immerhin ermangelt es dieser Aufgabe auch einer unmittelbar humanitären, auf den Schutz der Zivilbevölkerung gerichteten Zielstellung.[5)]

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

[1)] Vgl. z.B. K.-L. Haedge, Schutz der Bevölkerung nach der Vereinigung Deutschlands, in: Bevölkerungsschutzmagazin, 4/92, S. 13, S. 16

[2)] 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)

[3)] 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.

[4)] Vgl. Art. 53 ZP I bzw. die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14.5.1954

[5)] Vgl. so auch Jakovljevic (S.170. Anm. 2), S. 16

„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[1)] 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).

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).[2)] 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.[3)] 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.[4)]

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.[5)]

Auf der anderen Seite räumen die USA „Kollateralschäden" unter der irakischen Zivilbevölkerung ein. Daß diese z. T. unverhältnismäßig groß waren und – trotz

[1)] Vgl. IV. GA, Art. 14, 15; ZP I, Art. 59, 60

[2)] Vorher, hinsichtlich Anlagen, die gefährliche Kräfte enthalten, s. schon Art. 56 (3) und (5)

[3)] Vgl. etwa W. Beyer, Aktuelle Tendenzen im Bevölkerungsschutz, in: Bevölkerungsschutz-Magazin, 3/91, S. 9

[4)] Vgl. H. Fischer, Völkerrechtliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zivilschutz und ihr Einfluß auf die Zivilschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Loccumer Protokolle 64/89, Vorsorge für den Ernstfall? (Hrsg. J. Calließ), S. 92 ff.

[5)] Vgl. hierzu und zum folgenden den Zwischenbericht des USA-Verteidigungsministeriums, Conduct of the Persian Gulf Conflict, July 1991, S. 12-2 f.

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.[1)] So werden in § 7a des Katastrophenschutzgesetzes[2)] 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[3)] ist die staatliche Anerkennung, die Autorisierung zur Ausübung der betreffenden Aktivitäten. Diese liegt für die genannten Organisationen [4)] vor. [5)]

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 (Föderation) vermittelt wird.[6)]

[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)] 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

[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.[1)]

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 zusammenlaufen. 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 Schutzkreis 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 Wahrnahme 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 zum wegen der uniform-Einsatz kommen und muß sich bedingten großen Verwechslungsgefahr durch „auffälliges Tragen" des Zivilschutz-Zeichens deutlich von anderen Streitkräfteangehörigen unterscheiden.

[1)] Vgl. Positionspapier (S. 173, Anm. 5),S. 12 f., 7 ff.

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 Zivilschutztätigkeit darf nicht ungebührlich behindert werden.[1)]

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

[1)] Vgl. ebd., S.743 f.

unbedingte Loyalität verlangen; sie könnte aber u.U. gegen vorhandenen „passiven Widerstand“ auf die Erfüllung von Zivilschutzaufgaben dringen.[1)]

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.[2)]

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.[3)]

[1)] Vgl. insgesamt Art. 63 (1) und (2); s. hierzu und zum folgenden auch Sandoz/Swinarski/Zimmermann(S. 174, Anm. 3). S. 753 ff.

[2)] Vgl. Bock (S. 170, Anm. 1) .S.42.50; Bothe/Partsch/Solf (S.173, Anm. 1). S. 398.

[3)] 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 Wahrnahme von Zivilschutzaufgaben. Die mißbräuchliche, heimtückische Verwendung des Schutzzeichens ist nach Art. 38 ZP I 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 Zivilschutztätigkeit 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.[1)]

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

[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.

Leiden der Städte Sarajevo und Srebrenica denkt. Die Regel, die das negative Gegenstück zur humanitären Hilfspflicht 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.[1)]

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.[2)]

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 Zivilschutztätigkeit nicht ausschließt.[3)]

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.

[1)]Vgl. z. B. die Sicherheitsratsresolutionen 661 (paras. 3(c) und 4), 666 und 687 (para. 19)
[2)]Vgl. Sandoz/Swinarski/Zimmermann(S. 174, Anm. 3).S. 764
[3)]Vgl. Bothe/Partsch/Solf (S.173, Anm. 1),S. 408; Jakovljevic (S. 170, Anm.2), S. 51

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] [a] 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.[1)]

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.[2)]

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.

Allgemein wird gesagt, daß die in Protokoll I angeführten Aufgaben des Zivilschutzes in der Bundesrepublik Deutschland bereits den Anforderungen dieses Protokolls entsprechend wahrgenommen werden.[3)] Dies konnte oben, unter

[1)] Vgl. Res. 771, para. 1 und Präambel i. S. im weiteren auch Res. 780 und Res. 808 zur Einsetzung eines Internationalen Tribunals.

[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.

[3)] Vgl. z. B. die Denkschrift der Bundesregierung zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen

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.[1)] Hier kommt insbesondere die Kennzeichnungsproblematik ins Spiel.[2)]

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 Überlebenssicherung 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.[3)] 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.“[4)]

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

[1)] So enthalten die beiden genannten Gesetze lediglich Bezüge zu Art. 63 IV. GA.

[2)] § 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

[3)] Vgl. Sandoz/Swinarski/Zimmermann(S. 174, Anm. 3), S. 724

[4)] Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung v. 10. 1. 1989, GMBl. 1989 Nr. 6 S. 107 (20.1[4]) (Hervorhebung M. M.)

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.[1)] Es gibt eine Tendenz, die Unterschiede zwischen Kriegs- und Friedenskatastrophen sowie entsprechenden Zivilschutz-Rollen zu verwischen.[2)]

Objektive und subjektive Entwicklungen (Akzeptanzproblematik, Sinnkrise) haben zu Umorientierungen auf nicht-kriegerische Einsatzfelder wie technische Unfälle (à la Tschernobyl), weltweite Wanderungsbewegungen u. ä. geführt.[3)] Verstärkt wird die Frage nach der Kosteneffektivität gestellt, z. T. die technische Geeignetheit von Zivilschutzinstitutionen für neuartige Aufgabenbereiche bezweifelt.

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.

[1)] 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

[2)] 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).

[3)] Vgl. z. B. Positionspapier (S. 173, Anm. 5), S. 9 f.

Dabei werden die Anwendungsgrenzen nicht gesprengt, wenn es im Rahmen oder eines bewaffneten Konflikts zu Naturkatastrophen kommt, die Zivilschutzeinsätze auslösen.[1)] 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.[2)] Ihr entspricht die in der Bundesrepublik Deutschland gültige Konzeption der einheitlichen Gefahrenabwehr oder des „Doppelnutzens" von Zivil- und Katastrophenschutz.[3)]

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.[4)]

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,[5)] 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 („défense civile"; so meist auch das englischsprachige „civil defence"), unterschieden wird.[6)] Mithin ist es erforderlich und für die völkerrechtliche Schutzgewährung entscheidend, daß der humanitäre Aufgabenbereich des Zivilschutzes im engeren Sinne klar abgegrenzt wird.[7)] So betonen die Verteidigungsrichtlinien zwar den humanitären Charakter der Zivilschutzmaßnahmen, andererseits aber auch das „enge Zusammenwirken"

[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. 1 (l), 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, Informationsschriften, 2/1990, S. 93; Fischer (S. 172, Anm.5). S. 110 f.

zwischen Organen der militärischen und der zivilen Verteidigung „in nahezu allen Aufgabenbereichen", in Form der „zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ)".[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 Zusammenhange 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.[2)]

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 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 kriegerischen Konflikt – überhaupt zu vermeiden.

[1)] (Vgl.) 20.1 (1); 31 (2), 32 (2), 33 (1)

[2)] (Vgl.) E. Andrews, Nach den Beschlüssen von Rom und Maastricht: Die Ausgangsbedingungen für die staatliche Notfallvorsorge, einschließlich ziviler Verteidigung, in: Notfallvorsorge und zivile Verteidigung, 3/1992, S. 53

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 Kriegsopfer 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 von 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 Sammelplätze 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.[1)]

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

[1)] Ipsen, Knut, Die Kennzeichnung ziviler Krankenhäuser mit dem Emblem des roten Kreuzes, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1988, S. 8

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 Rechts" 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.[1)]

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 I).

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.

[1)] Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen (Nr. 81.004), 1981, S. 31

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.[1)] 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.

II. Schutzbestimmungen des ZP I

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 II. GA). 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).

[1)] Kimminich, Otto, Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, München 1979, S. 183

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 es dagegen „Hôpitaux“ und „Hospitals“, 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 für Sanitätseinheiten, die nicht in staatlicher Trägerschaft stehen, lehnt sich an das in 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 der 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. Die 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 Wasser 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 Lazarettschiffe 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.[1)]

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 Kampftätigkeit 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. 8c 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

[1)] Kimminich, Otto, a.a.O., S. 182

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 II. 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 ausgeübt 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

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 III. 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 II. 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.[1)] 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.

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 Lazarettschiffe 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

[1)] Schlögel, Anton, Schutz der Seelsorge im humanitären Völkerrecht, in: Festschrift für Hans Haug 1986, S. 276 ff.

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. 38 ZP I und Art. 44 I. GA); erfolgt er in heimtückischer Absicht, so gilt das als eine strafbare schwere Verletzung des Völkerrechts (Art. 85 Abs. 3 f ZP I).

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 die 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.[1)]

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.

[1)] Eberlin, Philippe, Akustische Unterwassererkennung von Lazarettschiffen, in: Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge 1988, S. 266 ff.

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.[1)]

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 -

[1)] Ipsen, Knut, a.a.O., S. 11

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. Art. 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 [Anm. d. Hrsg. 2026: Die Konvention wurde am 22. August 1864 unterzeichnet.], 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[1)] 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.

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 I) den allgemeinen Grundsatz des humanitären Völkerrechts,[2)] 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

[1)] IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, BGBl. 1954 II, S. 917 ff.

[2)] Zu dem Begriff „Allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts“ vgl. Wolff H. v. Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 16 Rn. 40

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.

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[1)] von den Konfliktparteien angewandt wurden, zu verbieten. So sollten insbesondere die Verwendung von Herbiziden und Defolianzien zum Zweck von Entlaubung und Ernteverniчtung ausdrücklich nicht erlaubt sein.

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.

[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.

Zusatzprotokolls zum Schutz ziviler Objekte leisten. Insoweit sei auf das einschlägige Spezialschrifttum verwiesen.[1] Gleichwohl erscheint es an dieser Stelle unverzichtbar, wenigstens einen kurzen Abriß des Regelungsgehalts der betreffenden Vorschriften zu geben.

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,[2] verpflichtet in seinem Abs. 1 die Vertragsparteien, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um u.a. „die dem Gottesdienste, der Kunst, der Wissenschaft und der Wohltätigkeit gewidmeten Gebäude" und „die geschichtlichen Denkmäler" grundsätzlich zu schonen.[3]

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,[4] trat am 7. August 1956 die Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten[5] 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.

[1] 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 Bothe, Karl Josef Partsch, Waldemar A. Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, Den Haag, Boston, London 1982; Frits Kalshoven, Constraints on the Waging of War, Genf 1987

[2] RGBl. 1910, S. 132 ff.; deutscher Text abgedruckt in: Joachim Hinz/Elmar Rauch, Kriegsvölkerrecht, 3. Auflage, Köln 1984, Nr. 1504

[3] 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.

[4] Haager Regeln des Luftkrieges aus dem Februar 1923, deutscher Text in: Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, Nr. 1534. Die Haager Luftkriegsregeln sind niemals in Kraft getreten.

[5] BGBl. 1967 II, S. 1233 ff.; deutscher Text der Konvention, der Ausführungsbestimmungen und des Protokolls zur Konvention abgedruckt bei: Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, Nrn. 1510–1512

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[1)] ist der effektivste Fortschritt des letztgenannten darin zu sehen, daß das Zusatzprotokoll jeglichen Erwägungen der militärischen Notwendigkeit keinerlei Raum mehr läßt.[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 angebunden, 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

[1)] Siehe dazu etwa Claude Wenger, in: Sandoz/Swinarski/Zimmermann, Commentary on the Additional Protocols, Artikel 53 Rn. 2063–2068

[2)] Vgl. dazu unten III. 2.

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[1)] 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.[2)] Sie wurde vom 9. bis zum 12. Juli desselben Jahres

[1)] BGBl. 1983 II, S. 126 ff.; deutscher Text abgedruckt bei: Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, Nr. 1520

[2)] Der Konferenzverlauf ist wiedergegeben in: Glen Plant, 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.

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.[1)]

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.[2)]

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.[3)] Anders als in der ENMOD-Konvention[4)] 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

[1)] „Consultation on the Law Concerning the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict", Organisator: International Council of Environmental Law.

[2)] 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

[3)] Statt anderer vgl. Bothe/Partsch/Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, S. 347

[4)] Vergleiche dort Artikel 1 Abs. 1:

werden weder im I. Zusatzprotokoll noch (wie etwa bei der ENMOD-Konvention)[1] 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.

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.[2] Insbesondere die Staaten reagierten auf diese umweltschädigenden Kriegsführungspraktiken in einem zuvor ungekannten Ausmaß. So bezeichnete der damalige Sprecher des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums Pete Williams die vom Irak eingesetzten Kriegsführungsmittel und -methoden als „Öko-Terrorismus"[3] und der damalige bundesdeutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher wertete sie als „Umwelt-Kriegsverbrechen".[4]

[1] 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). [Anm. d. Hrsg. 2026: Die Resolution 31/72 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1976 mit 96 zu 8 Stimmen bei 30 Enthaltungen angenommen.] Zu Art. I Abs. 1 lautete die Interpretationsabsprache:

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.

„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."

[2] 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.

[3] 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

[4] 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 Bestimmungsgrößen 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.[1)] 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."[2)] „Natürlich" in diesem Sinne ist eine Umwelt dabei dann, wenn sie durch solche Faktoren bestimmt wird, die auch ohne Zutun des Menschen vorhanden sind.[3)] 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.[4)] 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

[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)] 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

Artikel 35 Abs. 3)[1)] für eine effektive Schutzgewährung unverzichtbar ist und in der nahen Zukunft zu leisten sein wird.

Ein schlichter Verweis auf eine Begriffsklärung durch die Naturwissenschaften[2)] ist für den Begriff der natürlichen Umwelt ebenso wenig ausreichend wie für den Begriff eines „Schadens".

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 „einzige 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

[1)] Auf das Verhältnis der Vorschriften Art. 55 und Art. 35 Abs. 3 kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden.

[2)] 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.

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.[1)] 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 thereof, 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 Repressalie und das Gegenseitigkeitsprinzip zwar Berührungspunkte und Parallelen aufweisen, ersteres jedoch nicht logischer Ausfluß des letzteren ist.[2)]

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.[3)]

Schon Absatz 5 der Präambel zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907[4)] 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

[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.

[3)] Siehe dazu Frits Kalshoven, Constraints on the Waging of War, S. 25

[4)] RGBl. 1910, S. 107 ff.

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.[1)] Einen gesonderten Vorbehalt der militärischen Notwendigkeit erlaubt danach auch schon die HLKO lediglich dann, wenn eine Vertragsnorm ihn ausdrücklich zuläßt.

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.[2)] 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. 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

[1)] Ebenso F. Kalshoven, Constraints on the Waging of War, S. 26
[2)] ebd., S. 159.

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 die natürliche Umwelt schädigenden Kriegsführungspraktiken während der Vertragsverhandlungen des Zusatzprotokolls tatsächlich zunächst ausschließlich als Artikel 48[1)] bzw. 49[2)] 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[3)] und bis zuletzt insbesondere durch Großbritannien[4)] und Kanada[5)] bekämpft wurde.

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 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.

[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

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 moderne 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 Auswechselung 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 Kriegsberichterstattern 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 Kriegsberichterstattern wurde 1949 in das III. Genfer Rotkreuz-Abkommen über die 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 nachstehenden Kategorien angehören:*
>
> *1. Mitglieder von Streitkräften...*
>
> *4. Personen, die den Streitkräften folgen, ohne in sie eingegliedert zu sein, wie zivile Besatzungsmitglieder von Militärflugzeugen, Kriegsberichterstatter, Heereslieferanten, Mitglieder von Arbeitseinheiten oder von Diensten, die für die Betreuung der Militärpersonen verantwortlich sind, sofern dieselben 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 Kriegsberichterstattern 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.[1)]

[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) anderseits.

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 hinwegzuspringen 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.[1)]

Dieser Artikel 81 des ersten Zusatzprotokolles 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*

[1)] Die nationalen Gesellschaften und das IKRK sind schon in den Abkommen von 1929 erwähnt

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 Halbmondes, Roten Löwen mit Roter Sonne) 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 Rotkreuzkonferenzen formulierten Grundprinzipien des Roten Kreuzes 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 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 Rothalbmondgesellschaft 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",[1)] „andere freiwillige Hilfsgesellschaften"[2)] oder eben auf „andere humanitäre Organisationen".[3)] 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.

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

[1)] gemeinsamer Artikel 3 der Abkommen
[2)] 1. Abkommen, Artikel 26
[3)] Protokoll I, Artikel 81

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.*

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.[1)]

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.[2)] Für Hilfeleistungen zur See können sie Küstenrettungsboote und Lazarettschiffe einsetzen.[3)] 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

[1)] Zu den Aufgaben der Rotkreuz-Gesellschaften in Kriegszeiten siehe allgemein den Guide à l'intention des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur leurs activités 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

Halbmondes verwendet werden.[4] Dies gilt ausdrücklich für internationale bewaffnete Konflikte.

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.[1] Was den humanitärrechtlichen Schutz anbetrifft, so unterscheidet Protokoll I nicht mehr zwischen Sanitätspersonal der Streitkräfte und zivilem Sanitätspersonal.

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.[2] 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.[3]

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.

[4] I. Abkommen, Artikel 38 ff.

[1] Protokoll I, Artikel 8c) und 15. Die nationalen Gesellschaften sind ausdrücklich erwähnt in Artikel 8c) ii)

[2] Protokoll II, Artikel 9

[3] siehe den Kommentar des IKRK zu Artikel 9 von Protokoll II, no. 4665–4669

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.[1)] 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 klargestellt, 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."[2)] 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.

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.[3)] 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.[4)] Damit wird die spontane Hilfe für die Opfer des Krieges wirklich umfassend geschützt. Die Rotkreuzgesellschaften haben an diesem Schutz Anteil.

[1)] siehe I. Abkommen, Artikel 18 – Pictet spricht in seinem Kommentar von der Hilfeleistung als absoluter Pflicht, von der niemand enthoben werden kann. Kommentar zum I. Abkommen, Artikel 18, S. 209

[2)] Protokoll I, Artikel 17, Absatz 1, 3. Satz

[3)] Artikel 17, Absatz 2, 1. Satz

[4)] 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."[1] 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."[2] 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.

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".[3] 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.

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 über 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.

[1] Abkommen, Artikel 3, Absatz 1, Ziffer 2
[2] Protokoll II, Artikel 18, Absatz 1, 2. Satz
[3] Artikel 18, Absatz 1, 1. Satz

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.[1)]
- 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.[2)] Protokoll I ändert daran nichts.

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.[3)] 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“.[4)] Das

[1)] Resolution XXI der 24. und Resolution 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

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.

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.[1)] 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.[2)] 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.[3)] Der betroffene Staat muß zur Durchführung von Hilfsaktionen seine Zustimmung geben. Alle beteiligten Staaten sind gehalten, „den schnellen und ungehinderten Durchlaß von Hilfssendungen, -ausrüstungen

[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

und -personal“ zu genehmigen und zu erleichtern, „auch wenn die Hilfe für die Zivilbevölkerung der gegnerischen Partei bestimmt ist“.[1)] Sodann müssen sie den Schutz der Hilfsaktionen gewährleisten und die schnelle Verteilung der Güter möglich machen.[2)]

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 Kriegsopfer 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 Kriegsopfern 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 lebensnotwendigen Versorgungsgütern wie Lebensmitteln und Sanitätsmaterial“ erleidet. Immer aber ist die Zustimmung des betroffenen Staates notwendig.[3)]

Diese Bestimmung wirft schwierige Interpretationsprobleme auf, denen hier nicht nachgegangen wird.[4)] Halten wir fest, daß mit Artikel 18 der zentrale Grundsatz ins humanitäre Völkerrecht über nicht internationale Konflikte Eingang gefunden

[1)] Protokoll I, Artikel 70, Absatz 2
[2)] Artikel 70, Absatz 4
[3)] Protokoll II, Artikel 18, Absatz 2
[4)] vgl. die Kommentare zu Artikel 18

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 Familienbande 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[1)] 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.[2)] 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.[3)]

Protokoll I verpflichtet sodann die betroffenen Staaten, die Zusammenführung von Familien, die durch die Kriegsereignisse getrennt worden sind, zu erleichtern.[4)] 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.[5)] Zivilschutz bedeutet hier die Erfüllung von gewissen „humanitären Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Gefahren und

[1)] Protokoll I, Artikel 32

[2)] Artikel 33, Absatz 3

[3)] Marco Sassoli, Le Bureau national de renseignements en faveur des victimes des conflits armés, Revue internationale de la Croix-Rouge (1987) 6-24 (also in English)

[4)] Protokoll I, Artikel 74; vgl. schon IV. Abkommen, Artikel 26

[5)] Protokoll I, Artikel 61–67 – vgl. Zivilschutz. Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes zum IV. Genfer Abkommen und zu den Zusatzprotokollen, 1981

zur Überwindung der unmittelbaren Auswirkungen von Feindseligkeiten oder Katastrophen sowie zur Schaffung der für ihr Überleben notwendigen Voraussetzungen".[1] 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.[2] 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.[3]

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

[1] Artikel 61a)

[2] Dies scheint in den Niederlanden der Fall zu sein – vgl. Frits Kalshoven, Les Protocoles de 1977 et la Croix-Rouge néerlandaise, Revue internationale de la Croix-Rouge, mai-juin 1987, S. 320

[3] Protokoll I, Artikel 6

Situationen zum Einsatz kommt, in denen das humanitäre Völkerrecht anwendbar ist. Solche Einsätze können nur gestützt auf eine Vereinbarung mit dem IKRK erfolgen.[1)] 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.[2)]

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 9/9/9/10 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.[3)]

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

[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

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“[1)] 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.[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.[3)] 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

[1)] Protokoll II, Artikel 18, Absatz 2
[2)] Kommentar des IKRK zu Artikel 18 von Protokoll II, no. 4891/2
[3)] I. Abkommen, Kapitel VII: Das Schutzzeichen (Artikel 38–44)

gestattet. Diese Maßnahme erklärt sich ohne weiteres durch die in Protokoll I allgemein verwirklichte Gleichstellung von militärischen und zivilen Sanitätseinrichtungen.[1)] 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.[2)] Folgerichtig ist die heimtückische Verwendung des Emblems als schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts zu ahnden, jedenfalls in besonders schweren Fällen.[3)] 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.
- 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.

[1)] Protokoll I, Artikel 18
[2)] Artikel 38
[3)] Artikel 85, Absatz 3 f)

BOTHO PRINZ ZU SAYN-WITTGENSTEIN / HORST FISCHER

Anmerkungen zur Bedeutung der Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 für das Rote Kreuz[1)]

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[2)] für das Rote Kreuz von erheblicher Bedeutung. Wie sieht diese Bedeutung aus und worauf beruht sie?

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

[1)] Wenn 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

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.[1)] 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,[2)] 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.[3)] 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

[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 à 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.

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 durchringen können.[1)]

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.[2)]

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.[3)] Erstmalig 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-

[1)] Das war auch einer der Gründe, warum die vom IKRK entwickelten Neu-Delhi-Regeln scheiterten.

[2)] Art. 51 Abs. 2, Art. 51 Abs. 4, Art. 51 Abs. 5 lit. a)

[3)] S. dazu den Beitrag von D. Fleck in diesem Band, S. 252

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[1)] 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.[2)] 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.[3)] 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.

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

[1)] Art. 8 bis 34

[2)] Art. 7 bis 12

[3)] Zur Bewertung siehe C. Breining-Kaufmann, Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung, Zürich 1991

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?[1)] 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,

[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

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.[1)] Sie enthält den Auftrag zur positiven und aktiven Gestaltung des völkerrechtlichen Rahmens zur Durchsetzung der humanitären Aufgaben.

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

[1)] 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

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. Dieses 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 Statuten 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.[1)]

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-

[1)] Siehe dazu: C. Pilloud/J. de Preux, 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. 939–940

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-Delhi-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.[1)]

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 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?"*[2)]

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

[1)] S. dazu die von Anton Schlögel geleisteten Beiträge abgedruckt in: DRK (Hrsg.), Geist und Gestalt des Roten Kreuzes, Eine Auswahl von Reden und Aufsätzen von Anton Schlögel, Bonn 1989

[2)] C. Schmid, Ergänzung des Humanitären Völkerrechts fällig, in: DRK (Hrsg.), Humanität und Neutralität, Bonn 1968, S. 15/16

verhandelnden Völkerrechtlern gegenüber deutlich gemacht worden.[1)] 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[2)] und die Regierung gedrängt, die Protokolle zu ratifizieren.[3)]

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."*[4)]

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 ernsten Anliegen des DRK geschadet oder die innerverbandliche Auseinandersetzung in negativer Weise bestimmt.[5)] Das gemeinsame Eintreten aller Mitglieder des DRK von der Ebene der Kreisverbände

[1)] 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

[2)] 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

[3)] Siehe dazu auch den Bericht in der Neuen Zürcher Zeitung vom 30. Juli 1986 unter dem Titel: Wie ist die Bevölkerung im Krieg zu schützen?

[4)] 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

bis hin zur obersten Spitze des Bundesverbandes hat die Institution der nationalen Gesellschaft in der Bundesrepublik gestärkt.[1)] 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. 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[2)] 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.

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

[5)] Zu den Vorwürfen bereits zu Beginn der achtziger Jahre siehe: W. Bargatzky, 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. 28/29

[1)] 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)] 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

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 realistischerweise 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[1)] und auf diesem Sektor aktiv zu sein. Das Internationale Rote Kreuz hat sich auf zahlreichen Konferenzen in den achtziger Jahren dieser Thematik

[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

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.

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 entgegengehalten 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.[1)] 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 realistischerweise 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 DRK bereits diskutiert worden sind, wie z. B. die Fortentwicklung des Seekriegsrechts[2)] 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. Kalshoven, 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 nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes und anderer freiwilliger 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 Zwecke ... 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 Förderung 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. [Anm. d. Hrsg. 2026: Den gemeinsamen Art. 3 ergänzt das II. Zusatzprotokoll (Art. 1 Abs. 1 ZP II).] 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 II. 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 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

Institutionelle Vorkehrungen und Sicherungen, Ahndung von Verletzungen

Bonn

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. [1)]

Die bewußte Einhaltung konflikthemmender 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.[2)]

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“.[3)]

[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

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.

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. [1)]

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.[2)] 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.[3)]

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 dieses Protokolls sowie der geeigneten Unterweisungen zu beraten, die den Streitkräften auf diesem Gebiet zu erteilen sind“[4)]

[1)] Art. 83 Abs. 2 Zusatzprotokoll I

[2)] Art. 6 Zusatzprotokoll I

[3)] 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

[4)] Art. 87 Zusatzprotokoll I

Die 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.“[1)]

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.

[1)] Denkschrift zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen, Bundestags-Drucksache 11/6770 vom 22.03.1990, S. 116

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.[1)]

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.“[2)]

Damit ist es jedem verwehrt, erhebliche Verstöße des Gegners gegen das Humanitäre Völkerrecht als Rechtfertigung für eigene Verstöße heranzuziehen.

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.[3)]

Werden Verletzungen des Humanitären Völkerrechts bekannt, muß jede Konfliktpartei damit rechnen, Unterstützung zu verlieren. Entwertet wird dieses

[1)] Ipsen, a.a.O., § 68 Randziffer 2–5

[2)] 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.

[3)] Dieser Hinweis findet sich im Entwurf der ZDv 15/2 unter der Nr. 1206

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".[1)]

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.[2)]

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".[3)]

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, das 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.[4)]

Nach einer keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebenden Liste des IKRK[5)] sind folgende 33 Bereiche regelungsbedürftig:[6)]

[1)] Art. 1 Abs. 2 Zusatzprotokoll I
[2)] ZDv 15/2 Ziff. 1221
[3)] Art. 80 Abs. 1 Zusatzprotokoll I
[4)] Art. 80 Abs. 2 i. V. mit Art. 84 und 100c Zusatzprotokoll I
[5)] IKRK-Kommentar, a.a.O. Randziffer 3295 Art. 1 Abs. 2 Zusatzprotokoll I
[6)] IKRK-Kommentar, a.a.O. Randziffer 3297

Art. 6 – Fachpersonal

Art. 12 – Schutz von Sanitätseinheiten

Art. 6 – Allgemeiner Schutz der ärztlichen Aufgabe [Anm. d. Hrsg. 2026: richtig Art. 16 ZP I.]

Art. 18 – Kennzeichnung von Sanitätspersonal, Sanitätseinheiten und Sanitätstransportmittel

Art. 22 – Lazarettschiffe 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.[1)]

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 Internationale Komitee vom Roten Kreuz 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 (Roten Halbmondes, Roten Löwen mit Roter Sonne) 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 Rotkreuzkonferenzen formulierten Grundprinzipien des Roten Kreuzes auszuüben".[2)]

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.[3)]

[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 Rothalbmond-Gesellschaften, sollen ihn dabei unterstützen.[1)]

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.[2)]

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 Rothalbmond-Konferenzen zu, die unter anderem zur Achtung und Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts und verwandter Rechtsgebiete beitragen sollen.[3)]

Im Unterschied zu den eingangs erwähnten Tagungen der Vertragsparteien sind an den Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenzen neben den Vertragsparteien der Genfer Abkommen auch das IKRK, die Föderation und die zur Zeit 155 Rotkreuz- und Rothalbmond-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. [4)]

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.

[1)] Art. 18 Zusatzprotokoll II
[2)] Art. 7 Zusatzprotokoll I
[3)] Art. 10 Abs. 2 der Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement
[4)] IKRK-Kommentar a.a.O. Randziffer 186

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. [1)]

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.

1.6 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

[1)] Art. 5 Abs. 3 und 4 Zusatzprotokoll I

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.[1)]

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.[2)]

- 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 zu 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;

[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

- 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.[1)]

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.[2)] 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.

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.[3)] Erfährt ein Disziplinarvorgesetzter von Vorkommnissen, die den Verdacht von Völkerrechtsverletzungen rechtfertigen, muß er den Sachverhalt aufklären und prüfen, ob disziplinare Maßnahmen geboten sind. Ist das Dienstvergehen eine Straftat, hat er die Sache an die Strafverfolgungsbehörde abzugeben, wenn die Strafverfolgung geboten erscheint.[4)]

[1)] Art. 85 Abs. 5 Zusatzprotokoll I
[2)] Bundestags-Drucksache 11/6770, S. 116
[3)] Art. 86–88 Zusatzprotokoll I
[4)] ZDv 15/2 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“.[1)]

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 Schadenersatz verpflichtet. Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihren Streitkräften gehörenden Personen begangen werden.“[2)]

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.[3)]

[1)] Ipsen, a.a.O., §68 Randziffer 9
[2)] Art. 91 Zusatzprotokoll I
[3)] 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.[1)] 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

[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 [Anm. d. Hrsg. 2026: Die folgende Aufzählung nennt 32 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.

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).

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[1)] sieht als Form friedlicher Streitbeilegung 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.

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,[2)] 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.

[1)] RGBl. 1910 S. 5, 375

[2)] 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)

Diese Regelung wurde später Vorbild für die Bestimmungen zur Streiterledigung im Internationalen Übereinkommen vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – CERD – [1] und im Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte[2]. Beide Verträge sprechen nicht mehr von Staatenbeschwerden, sondern von „Mitteilungen der Staaten", worin deutlich wird, daß sie keine gerichtlichen Verfahren auslösen.[3]

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

[1] BGBl. 1969 II 961; vgl. Winfried Eggers, Die Staatenbeschwerde. Das Verfahren vor der Vergleichskommission nach der Rassendiskriminierungskonvention im Lichte vorliegender Modellverfahren, Berlin 1978

[2] BGBl. 1973 II 1533

[3] Ausdrücklich sieht auch das noch nicht in Kraft getretene Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 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).

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.[1)] Berichte, die im Auftrag des UN-Generalsekretärs zur Untersuchung des Vorwurfs von Giftgaseinsätzen im Krieg zwischen Irak und Iran gefertigt worden sind,[2)] haben zu einer weltweiten Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Verurteilung der C-Waffeneinsätze durch den Sicherheitsrat[3)] geführt. Ähnliche Berichte sind zur Lage der Kriegsgefangenen in diesem Krieg vorgelegt worden.[4)] Senator Enrique Bernales 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.[5)] 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.[6)]

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

[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 1991/51; Martina Palm-Risse, Menschenrechtskommission, 47. Tagung, in: Vereinte Nationen 4/1991, 148-50 (149)

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.[1)] 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.[2)] Die Generalversammlung hat Verfahrensgrundsätze für eine umfassende, objektive, unparteiische und zeitgerechte Tatsachenfeststellung verabschiedet.[3)] 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

[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. van Boven, Fact-Finding in the Field of Human Rights, in: Israel Yearbook on Human Rights 3 (1973), S. 93; Bar-Yaacov, The Handling of International Disputes by Means of Inquiry, 1974; Bensaiah, L'enquête internationale dans le règlement 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: Virginia 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

Anwendung ihrer Regelungsmechanismen gewirkt. Die Europäische Konvention über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten vom 29. April 1957,[1] deren Geltung auf zwölf Staaten beschränkt und im übrigen durch zahlreiche Vorbehalte eingeschränkt ist[2], 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.[3]

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[4] nicht mehr als 10 Beschwerden von Staaten erhoben worden.[5] In der Praxis der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention vom 22. November 1968[6] [Anm. d. Hrsg. 2026: Die Amerikanische Menschenrechtskonvention datiert vom 22. November 1969.] gab es bisher nur einmal eine Staatenbeschwerde (Fall Gallardo), und sie betraf einen Fall, in dem ein Staat sich selbst zu rechtfertigen suchte.[7] 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[8] 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)[9] 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.[10] Sie sehen einen KSZE-Mechanismus für die Streitbeilegung vor,

[1] BGBl. 1961 II 81

[2] BGBl. 1961 II 1027

[3] Konrad Günther, European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law [Instalment 1 (1981), S. 56–58]

[4] BGBl. 1952 II 686, 68 II 1116

[5] Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 1985, S. 37

[6] UNTS 119.3; 721,324; EurArch 1/1968

[7] Karl Josef Partsch, Menschenrechte: Staatenbeschwerde, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.) Handbuch Vereinte Nationen, 2. Auflage (in Vorbereitung)

[8] BGBI. 1989 II 946

[9] ILM 21 (1982) S. 58-68; Jahrbuch für afrikanisches Recht 2 (1981), S. 243

[10] Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen, Valletta 1991; Hartmut Hilgenberg, Der KSZE-Mechanismus zur friedlichen Regelung von Streitfällen,

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 Sachverständigenaufgaben 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 Valletta, das neue Konfliktverhütungszentrum in Wien mit Durchführungsmaßnahmen beauftragt.[1)] Das Helsinki-Dokument 1992[2)] 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.[3)]

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.[4)] 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.

in: GYBIL 34 (1991), S. 122–137

[1)] Bulletin Nr. 72 S. 577 ff. (583) vom 22. Juni 1991

[2)] Beschlüsse von Helsinki, 10. Juli 1992, Nr. III 58, Bulletin Nr. 82/S.777 ff. (788) vom 23. Juli 1992

[3)] Bulletin Nr. 2/S. 5-14 vom 8. Januar 1993

[4)] Karl Josef Partsch, Fact-Finding and Inquiry, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law [Instalment 1 (1981), S. 61]

II. Grundsätze der Tatsachenermittlung bei Verletzungen des Humanitären Völkerrechts

Die vier Genfer Abkommen von 1949 enthalten einen gleichlautenden Artikel[1)], 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[2)] 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.

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

[1)] I Art. 52; II Art. 53; III Art. 132; IV Art. 149

[2)] RGBl. 1934 II 208. Das Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen vom 27. Juli 1929 (RGBl. 1934 II 227) enthielt eine ähnliche Bestimmung nicht.

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[1)] 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.[2)] 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

[1)] Erich Kußbach, Commission internationale d'établissement des faits, in: Revue de droit penal militaire et de droit de la guerre, Vol. XX-1-2 (1981), S. 78 ff.; Bernhard 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 Partsch, 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 additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, 1986, S. 1063 ff.

[2)] Horst Risse, Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht, 1988

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.

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.[1)] 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 nachprüfbare Quellen vorhanden sind.[2)] Nur in seltenen Fällen hat das IKRK öffentlich Kritik geäußert.[3)] Entsprechende Schritte müssen sorgfältig kalkuliert, im Zweifel muß im 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.

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

[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)

verfolgen zu müssen, und sie steht jedem Staat zur Verfügung, der willens ist, sich dieses Mittels zu bedienen.[1)] 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).

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 sittlichem 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 angesehener 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),

[1)] 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: Kalshoven/Sandoz, Implementation of International Humanitarian Law, 1989, S. 441-458

- 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.[1)] Dabei ist ein bemerkenswerter neuer Teil des Humanitären Völkerrechts von 15 unabhängigen Personen gesetzt worden, die „in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind" (Abs. 1 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 Ermittlungsersuchen 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 Fact-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

[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 mécanismes d'établissement des faits dans les Conventions de Genève de 1949 et dans le Protocole I de 1977, in: Kalshoven/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.

vom 13. Februar 1946[2)] 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.

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 könnte. 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.

[2)] BGBl. 1980 II 941; Nr. 24 der Declaration on Fact-Finding (vgl. oben FN 14) nimmt auf dieses Übereinkommen ausdrücklich Bezug.

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. [Anm. d. Hrsg. 2026: Der hier genannte Anhang der Ausgabe von 1993 ist in dieser Ausgabe nicht enthalten.]

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 denselben 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.

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., LLD 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 der 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. Ehrenkommendator 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.

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.

Übersicht der Öffentlichmachungen zu den Genfer Konventionen im Netzwerk „GAIA-ZIVILSCHUTZ“

Bücher

Bestellmöglichkeit für die Bücher: **gaia-akademie.org**

1



Völkerrechtvorschriften

Band 1

In diesem Buch 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.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/NGbuaJn
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
50,00 €
Sozialpreis
35,00 €

2



Einführung in die Grundlagen des Genfer Rechts

Völkerrechtvorschriften – Band 2

In diesem Buch werden erstmals die Grundlagen des Genfer Rechtes und des Zivilschutzes ausführlich auf Deutsch in etwa 130 Fragen erklärt.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/Q4EeSx6
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
15,00 €

3



Kommentar zur I. Genfer Konvention

Völkerrechtvorschriften – Band 3

In diesem Buch wurde der Kommentar des IKRK aus dem Jahr 1952 zur „I. Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Feld“ von der „GAIA AKADEMIE“ ins Deutsche übersetzt.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/F7YNvJv
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
50,00 €
Sozialpreis
35,00 €

4



Kommentar zur II. Genfer Konvention

Völkerrechtvorschriften – Band 4

In diesem Buch wurde der Kommentar des IKRK aus dem Jahr 1960 zur „II. Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See“ von der „GAIA AKADEMIE“ ins Deutsche übersetzt.

Kostenfreie PDF-Ausgabe:
www.docdroid.com/XDH2xYg
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
50,00 €
Sozialpreis
35,00 €

5



Kommentar zur III. Genfer Konvention

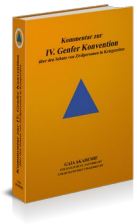
Völkerrechtvorschriften – Band 5

In diesem Buch wurde der Kommentar des IKRK aus dem Jahr 1960 zur „III. Genfer Konvention über die Behandlung der Kriegsgefangenen“ von der „GAIA AKADEMIE“ ins Deutsche übersetzt.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/FzFOIUB
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
70,00 €
Sozialpreis
45,00 €

6



Kommentar zur IV. Genfer Konvention

Völkerrechtvorschriften – Band 6

In diesem Buch wurde der Kommentar des IKRK aus dem Jahr 1958 zur „IV. Genfer Konvention über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten“ von der „GAIA AKADEMIE“ ins Deutsche übersetzt.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/HCStp8Y
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
65,00 €
Sozialpreis
45,00 €

7



Kommentierung der Zusatzprotokolle I – III zu den Genfer Konventionen von 1949

Völkerrechtvorschriften – Band 7

In diesem Buch wurden erstmals die Kommentare des IKRK zu den Zusatzprotokollen I, II und III zu den Genfer Konventionen aus den Jahren 1987 und 2007 von der „GAIA AKADEMIE“ ins Deutsche übersetzt.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: docdro.id/xlAwN8L
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
90,00 €
Sozialpreis
65,00 €

8



Das Genfer Recht – Die Genfer Konventionen nebst Anlagen und Zusatzprotokollen

Völkerrechtvorschriften – Band 8

In diesem Buch sind die Vertragstexte der vier Genfer Konventionen und ihrer drei Zusatzprotokolle sowie ausgewählte UN-Resolutionen zum Genfer Recht und das Völkerstrafgesetzbuch enthalten.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/3lOd1n3
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
15,00 €

9



Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen von 1993

Herausgeber: Horst SCHÖTTLER und Bernd HOFFMANN · Völkerrechtvorschriften – Band 9

Dieses Buch ist ein digitalisiertes Buch aus dem Jahre 1993, welches bis zur Digitalisierung nicht mehr im Handel oder im Internet erhältlich war.

Kostenfreie PDF-Ausgabe:
www.docdroid.com/tHOWVtU
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
20,00 €

10



Nationale Umsetzung des Humanitären Völkerrechts

Übersetzung des englischen Textes des „Deutschen Komitees zum Humanitären Völkerrecht“ über „die Umsetzung des humanitären Völkerrechts im deutschen Rechtssystem“.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/zviwqb5
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
15,00 €

11



Das Genfer Recht – Ergänzungen und Kommentare

Kostenloses E-Book

In diesem kostenlosen E-Book sind Ergänzungen und Kommentare zum Genfer Recht, die erstmals von der GAIA AKADEMIE ins Deutsche übersetzt wurden, sowie das Völkerstrafgesetzbuch und weitere Dokumente enthalten.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: www.docdroid.com/S8lx0c6
Aktuell nur als kostenfreie PDF erhältlich.

kostenfrei

12

Einführung in die Grundlagen des Naturrechtes

Band 1



In dieser Aufarbeitung werden erstmals die Grundlagen des Rechts Schritt für Schritt aus Gesetzen, Öffentlichmachungen, Lexika, völkerrechtlichen Verträgen, Gerichtsurteilen und weiteren Quellen abgeleitet und in gedruckter sowie digitaler Form öffentlich gemacht. Sie soll jedem Menschen das Studium der Grundlagen des Rechts ermöglichen oder als einfaches Nachschlagewerk dienen.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: docdro.id/ynWSiUw
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
50,00 €
Sozialpreis
35,00 €

13

Einführung in die Grundlagen des Naturrechtes

Band 2



Diese Aufarbeitung untersucht die rechtliche Stellung des Menschen, die Entstehung der Person und das Wesen staatlicher Ordnung vom Gesetz bis zur spirituellen Ebene. Anhand historischer, gesetzlicher, völkerrechtlicher und gerichtlicher Quellen werden Begriffe, Rechte, Pflichten und Strukturen nachvollziehbar.

Kostenfreie PDF-Ausgabe: docdro.id/SwLeygT
Das Buch ist hier als gedruckte Ausgabe erhältlich.

Normalpreis
40,00 €
Sozialpreis
25,00 €

Übersicht der Öffentlichmachungen zu den Genfer Konventionen verschiedener Organisationen und Herausgeber in diversen Sprachen

Overview of publications on the Geneva Conventions by various organizations and publishers in different languages

Dokumente und Links

1 GaZiBo – der GAIA-Zivilschutz-Bot zum Genfer Recht bei ChatGPT

GaZiBo – the GAIA civil protection bot for Geneva law on ChatGPT
GaZiBo – le bot GAIA de la protection civile dédié au droit de Genève sur ChatGPT

GaZiBo

GaZiBo

Der GAIA-Zivilschutz-Bot zum Genfer Recht

KOSTENFREI
Frei zugänglich bei ChatGPT · *free of charge*

WISSENSBASIS
ca. 25.000 Seiten Genfer Recht und HVR · *approx. 25,000 pages*

ANTWORTEN
mit Quellenangabe, mehrsprachig · *with sources, multilingual*

Link 1 gaia-akademie.org/index.php/gazibo
Link 2 chatgpt.com/g/.../gazibo-der-gpt-zum-genfer-recht

Der GAIA-Zivilschutz-Bot – dein kostenfreier Assistent zum Genfer Recht, neutral und präzise. Der GaZiBo ist von der GAIA AKADEMIE auf der Plattform von ChatGPT entwickelt und mit etwa 25.000 Seiten zum Genfer Recht und zum Humanitären Völkerrecht gespeist. Somit kann er dir Fragen konkret mit Quellenangabe beantworten, auch mehrsprachig.

The GAIA Civil Protection Bot – your free assistant for Geneva law, neutral and accurate. The GaZiBo was developed by the GAIA AKADEMIE on the ChatGPT platform and contains around 25,000 pages on Geneva law and international humanitarian law. This enables it to answer your questions specifically, citing sources, and in multiple languages.

Le GAIA-Zivilschutz-Bot – votre assistant gratuit pour le droit de Genève, neutre et précis. Le GaZiBo a été développé par la GAIA AKADEMIE sur la plateforme ChatGPT et contient environ 25 000 pages sur le droit de Genève et le droit international humanitaire. Il peut ainsi répondre à vos questions de manière concrète en citant ses sources, et ce dans plusieurs langues.