

# Die zivil-militärische Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz

Heike Spieker\*

The German Red Cross is neither a non-governmental nor a governmental organisation. It is an auxiliary to the public authorities in the humanitarian field. Cooperation with the German armed forces as such is an integral part of its mandate, requiring implementation. One important area of co-operation between German RC and the German Bundeswehr is international humanitarian operations. Safeguarding the distinction between political, military and humanitarian action is of crucial importance for the Red Cross. Particularly important is that humanitarian assistance is perceived as impartial and neutral. Only when those receiving assistance are aware of the implementation of these principles, the German RC will be granted access for its humanitarian operations.

Das DRK ist keine Nichtregierungsorganisation. Es nimmt vielmehr im humanitären Bereich staatliche Aufgaben auxiliär wahr. Eine Zusammenarbeit mit der Bundeswehr ist für das DRK keine Frage des „Ob“, sondern eine Frage des „Wie“. Ein wichtiges Feld solcher Zusammenarbeit sind internationale humanitäre Operationen. Für das Rote Kreuz ist dabei vordringlich sicherzustellen, dass in der Zusammenarbeit jederzeit zwischen politischem, militärischem und humanitärem Handeln unterschieden wird. Diese Unterscheidung muss auch nach außen sichtbar sein. Der Zugang des DRK zu einer notleidenden Bevölkerung ist abhängig davon, dass die Empfänger humanitärer Hilfe erkennen können, dass die Operation unparteilich und neutral durchgeführt wird.

## 1. Sonderstatus und Auxiliartät des Deutschen Roten Kreuzes

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) ist keine Nichtregierungsorganisation:<sup>1</sup> So kurz, so prägnant und so eindeutig – quasi so unjuristisch – diese Aussage ist, so ungewöhnlich / so unwahrscheinlich / so überflüssig oder auch so unwahr mag sie manchen erscheinen. Für die einen ist es die selbstverständlichste Sache der Welt, dass das Rote Kreuz einzigartig und unverwechselbar in seinem Auftrag und seinem Auftreten ist.<sup>2</sup> Für die anderen ist das DRK eine Hilfsorganisation unter vielen, manchmal schier unendlich vielen, im heute so modern gewordenen Spektrum derjenigen, die sich in der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Arbeit der Wohlfahrtsverbände tummeln.<sup>3</sup>

Das DRK ist keine Nichtregierungsorganisation – und daraus folgen Konsequenzen für das DRK: Konsequenzen in seinen Aufgaben, in der Art seiner Aufgabenwahrnehmung, in der Zusammensetzung derjenigen, die die Aufgaben wahrnehmen, und in der Auswahl der Partner, mit denen zusammen Aufgaben erfüllt werden, das heißt in der Differenzierung der Szenarien, wann mit wem welche Leistungen erbracht werden können.

Dass das DRK keine Nichtregierungsorganisation ist, ergibt sich aus dem Völkerrecht. Es ergibt sich aber auch aus § 1 des DRK-Gesetzes vom 5. Dezember 2008<sup>4</sup>:

„Das Deutsche Rote Kreuz e.V. ist die Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich. Es beachtet die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung.“ Dieser § 1 bestimmt das DRK nicht nur als die – eine – deutsche Rotkreuz-Gesellschaft, sondern legt auch seinen Rechtsstatus als „freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“ fest. Die Betonung liegt hierbei insbesondere auf der Eigenschaft als „Hilfsgesellschaft“. Die

deutsche Übersetzung ist an dieser Stelle allerdings wesentlich unklarer als der englische Originalwortlaut: Artikel 4 Absatz 3 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung<sup>5</sup> definiert Nationale Gesellschaften als „voluntary aid society, auxiliary to the public authorities in the humanitarian field“. Nationale Gesellschaften wie das DRK sind danach *per definitionem* Hilfsgesellschaften, die im humanitären Bereich in einem besonderen Verhältnis zu den Behörden und Institutionen ihrer Regierungen stehen, nämlich als Hilfsgesellschaften in einem subsidiären oder Hilfeleistungs-Verhältnis zum Staat. So bestimmt Artikel 3 Absatz 1 Satz 3 der Statuten der Bewegung weiter ausdrücklich, dass die Nationalen Gesellschaften „(...) die Behörden bei der Durchführung [ihrer/deren] humanitärer Aufgaben, gemäß den Bedürfnissen der [deutschen] Bevölkerung (...) unterstützen“.

In diesem Sinne haben Staatengemeinschaft und Rotkreuz-/Rothalbmond-Bewegung im Jahr 2007 formuliert, dass

\* Dr. iur. Heike Spieker ist Teamleiterin „Internationales Recht/Internationale Gremien“ im DRK-Generalsekretariat in Berlin. Der Beitrag ist die unveränderte Fassung des Vortrages, den die Autorin beim Münsteraner Rotkreuz-Gespräch zum humanitären Völkerrecht am 10. Oktober 2011 gehalten hat. Die Erstveröffentlichung des Beitrages ist abgedruckt in: J. Backus/H. Spieker, Die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz, Münsteraner Rotkreuz-Schriften zum humanitären Völkerrecht, Band 13, Herdecke 2011.

<sup>1</sup> H. Spieker, Der Beitrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, in: Sicherheit und Frieden 25 (2007), S. 51 f.

<sup>2</sup> J. Pictet, Die Grundsätze des Roten Kreuzes, 1. Aufl., Genf und Bonn 1990, S. 69; H. Spieker, a.a.O. (Fn. 1), S. 51 f.

<sup>3</sup> Vgl. zu der Zunahme der Anzahl von NGOs auf mittlerweile knapp 8.000 weltweit die Statistik der Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/files/5CXHNF.pdf> (14. Dezember 2011).

<sup>4</sup> BGBl. I 2008, S. 2346.

<sup>5</sup> Beschlossen von der 25. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes 1986, <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf> (14. Dezember 2011).

Staaten und ihre Nationalen Gesellschaften durch „(...) eine spezifische und einzigartige Partnerschaft mit daraus resultierenden gegenseitigen Verantwortlichkeiten und Nutzen“ verbunden werden („(...) a specific and distinctive partnership, entailing mutual responsibilities and benefits, and based on international and national laws, in which the national public authorities and the National society agree on the areas in which the National Society supplements or substitutes for public humanitarian services; (...)“; 30. Internationale Konferenz, Genf, 26.-30. November 2007, Resolution 2, Rn. 3). Grundlage dieser Festlegung ist nicht zuletzt die Tatsache, dass die Statuten der Internationalen Bewegung eben kein reines Rotkreuz-Binnenrecht sind, sondern von den Komponenten der Bewegung – Nationalen Gesellschaften, Internationalem Komitee vom Roten Kreuz und Internationaler Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften – zusammen mit den Vertragsstaaten der Genfer Abkommen von 1949 beschlossen worden sind. Die internationale Staatengemeinschaft hat insofern die besondere Rechtsstellung Nationaler Gesellschaften als Auxiliare ihrer Regierungen (mit-)beschlossen.

Ausfluss dieses Sonderstatus als Auxiliar der Bundesregierung ist es, dass das DRK beispielsweise nicht völlig frei ist in der Auswahl der Aufgaben, die es erfüllt, und der Leistungen, die es erbringt. Insbesondere ist es in der Art und Weise seiner Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung zwingend verpflichtet, auf die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung – Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität<sup>6</sup> – zu achten; dies normieren sowohl die Statuten der Bewegung als auch das nationale DRK-Gesetz (DRKG) (Artikel 4 Absatz 10 Statuten der Bewegung; § 1 Satz 2 DRKG). Nicht völlig frei ist das DRK zudem etwa in der Ausgestaltung seiner Satzungsautonomie: Eine – theoretische – Abkehr oder Modifizierung von den Grundsätzen beispielsweise oder eine – theoretische – Nicht-Wahrnehmung von Aufgaben wie etwa der Verbreitungsarbeit oder des Suchdienstes oder ein – theoretischer – Gebrauch eines anderen Wahrzeichens als dem roten Kreuz / roten Halbmond / roten Kristall in einer Satzung einer Nationalen Gesellschaft wären schlicht rechtswidrig.

Quasi „gekrönt“ wird die Sonderstellung des DRK dadurch, dass die internationale Staatengemeinschaft, die Nationalen Gesellschaften einerseits als Auxiliare ihrer Regierung definiert, sie gleichzeitig dazu verpflichtet, in all ihren Handlungen die Rotkreuz-Grundsätze zu beachten und zu wahren. Die Rotkreuz-Grundsätze beinhalten dabei nicht zuletzt den wichtigen Grundsatz der Unabhängigkeit, wodurch das DRK sowohl als „Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“ bestimmt als auch gleichzeitig rechtlich verpflichtet wird, seine Unabhängigkeit von staatlichen Behörden und Institutionen zu wahren. Diese Gleichzeitigkeit zeigt das Spannungsverhältnis auf, in dem jede Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit des DRK stattfindet.

## 2. Zivil-militärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes

Zu den zwingenden Aufgaben, die das DRK als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft zu erfüllen hat, gehört schon auf

Grundlage des Artikel 26 des I. Genfer Abkommens von 1949<sup>7</sup> die Mitwirkung im und die Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr (siehe auch § 2 Absatz 1 Nummer 2 DRKG). Ungeachtet der verbreiteten Unkenntnis dieser Tatsache – selbst bei vielen DRK-Mitgliedern – ist dies eine Aufgabe, die nicht nur Konsequenz des DRK als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft ist. Vielmehr ist die Mitwirkung im Sanitätsdienst der Bundeswehr geradezu die „Daseinsberechtigung“ einer Nationalen Gesellschaft: Henry Dunant veröffentlichte im Jahr 1862 die Schrift „Eine Erinnerung an Solferino“<sup>8</sup>. Dort schildert Dunant eindrucklich und schonungslos die Zustände in der Kirche in Castiglione nach der Schlacht von Solferino 1859, das grausamste Blutbad nach der Schlacht von Waterloo. Seine Beschreibung von dessen Ausmaß und der spontan organisierten Hilfeleistung durch die Bevölkerung Castigliones schließt Dunant mit der visionären Frage, ob es nicht möglich sei, in Friedenszeiten „(...) Hilfsorganisationen zu gründen, deren Ziel es sein müsste, die Verwundeten in Kriegszeiten durch begeisterte, aufopfernde“ und sorgfältig ausgebildete „(...) Freiwillige (...) pflegen zu lassen“<sup>9</sup>. Diese Hilfsorganisationen sollten permanent bestehen, das heißt, nicht nur im Fall eines Krieges gegründet oder aktiviert werden und erst dann Kontakt zu den Streitkräften suchen.<sup>10</sup>

Aus diesem Grund kann es für das DRK als Nationale Gesellschaft gar keine Frage sein, „ob“ das DRK mit Streitkräften im Allgemeinen und der Bundeswehr im Besonderen zusammenarbeitet. Keine Nationale Gesellschaft kann eine Zusammenarbeit als solche ablehnen oder ausschließen. Was jedoch einer etwas eingehenderen Betrachtung bedarf, ist das „Wie“ der Kooperation. Berührungspunkte zwischen DRK und Bundeswehr ergeben sich speziell in der mitwirkenden Unterstützung im Sanitätsdienst, der Verbreitungsarbeit, dem Suchdienst und den Auslandsoperationen. Insbesondere Letztere zeigen eindrucklich die praktische Bedeutung der Rotkreuz-Grundsätze für die operationelle Arbeit, und daher seien den DRK-Auslandsoperationen hier einige grundlegende Überlegungen gewidmet.

Die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr und ausländischen Streitkräften im Allgemeinen war traditionell durch eine klassische Rollenaufteilung zwischen militärischen und humanitären Aufgaben gekennzeichnet. Spätestens mit dem Streitkräfteeinsatz in Somalia hat diese Aufgabenteilung an Trennschärfe verloren.<sup>11</sup> Das DRK hat für sich insbesondere aufgrund verschiedener Phänomene im Kosovo-Konflikt

<sup>6</sup> Die Grundsätze des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes werden in der Präambel der Statuten der Bewegung wiedergegeben, die deutsche Übersetzung ist abrufbar unter: <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/grundsaeetze.html> (14. Dezember 2011).

<sup>7</sup> Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, in: United Nations Treaty Series 75 (1957), S. 31 = BGBl. 1954 II, S. 783.

<sup>8</sup> H. Dunant, Eine Erinnerung an Solferino, Neuauflage Österreichisches Rotes Kreuz, Wien 1997.

<sup>9</sup> *Id.*, S. 80.

<sup>10</sup> *Id.*, S. 81.

<sup>11</sup> H. Spieker, The International Red Cross and Red Crescent and Military-Humanitarian Relationships, in: D. Dijkzeul (Hrsg.), *Between Force and Mercy: Military Action and Humanitarian Aid*, 1. Aufl., Berlin 2004, S. 201.

1999 und dann in den Konflikten in Afghanistan 2001 und im Irak 2003 durch Beschluss des Präsidiums im Juli 2003<sup>12</sup> Rahmenbedingungen und gegebenenfalls Voraussetzungen einer konkreten Zusammenarbeit in spezifischen Szenarien definiert. Die internationale Bewegung ist dem im Jahr 2005 gefolgt.<sup>13</sup> Lassen Sie mich diese Positionen im Folgenden kurz umreißen. Ich will Ihnen dabei zunächst die generellen Maßstäbe beschreiben und dann konkrete Anwendungsfälle skizzieren.

Das DRK und die Bewegung insgesamt verfolgen bei ihrer Positionierung das Ziel, effektive humanitäre Arbeit auf der Basis der sieben Rotkreuz-Grundsätze zu leisten und ihr jeweiliges spezifisches Mandat umzusetzen, wie es im humanitären Völkerrecht, im DRK-Gesetz und in den Beschlüssen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenzen bestimmt wird.

Sowohl das DRK als auch die Bewegung legen die folgenden allgemeinen Maßstäbe an:

- Alle Komponenten der Internationalen Bewegung stellen sicher, dass sie in Übereinstimmung mit den Rotkreuz-Grundsätzen handeln und auch so wahrgenommen werden (Regel 4).<sup>14</sup>
- Jede Komponente bemüht sich um eine klare Unterscheidung zwischen den jeweiligen Rollen der Streitkräfte und der humanitären Akteure und hat dabei insbesondere im Blick, wie die jeweiligen Rollen auf der lokalen Ebene und in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen werden (Regel 5).<sup>15</sup>
- In ihren Beziehungen zu Streitkräften stellen die Komponenten der Bewegung sicher, dass ihre Aktivitäten nicht einen Beitrag zum militärischen Vorgehen darstellen und nicht als solcher wahrgenommen werden (Regel 6).<sup>16</sup>

Wir müssen im Roten Kreuz immer alles daran setzen, zwischen politischem, militärischem und humanitärem Handeln zu unterscheiden. Um den Hilfebedürftigen bestmöglich auf der Grundlage der Rotkreuz-Grundsätze zu dienen, findet bei der Zusammenarbeit mit Streitkräften stets eine Einzelfallabwägung<sup>17</sup> statt. Über den soeben skizzierten Maßstab hinaus sind dabei weitere Kriterien der Ausbalancierung, dass

- einer Zusammenarbeit mit Streitkräften dann mit größter Zurückhaltung zu begegnen ist, wenn diese Streitkräfte im Einzelfall Partei eines bewaffneten Konflikts sind oder jedenfalls als Konfliktpartei wahrgenommen werden<sup>18</sup> und
- auch einem Ersuchen der Bundeswehr zur Mitwirkung im Sanitätsdienst der Streitkräfte (Artikel 26 Absatz 2 GA I) nicht in jedem Fall Folge zu leisten ist, sondern

eine Mitwirkung im Einzelfall ausscheiden muss, wenn zum Beispiel die Rotkreuz-Grundsätze nicht gewahrt werden könnten oder die Sicherheit der DRK-Helfer unverantwortbar gefährdet würde<sup>19</sup>.

Als Grundregel lässt sich festhalten, dass wir als Rotes Kreuz umso intensiver mögliche Grenzen eines Zusammenwirkens überprüfen müssen, je mehr Streitkräfte als Partei eines bewaffneten Konflikts wahrgenommen werden. In vielen heutigen Einsatzsituationen spielt das Militär eine mehrfache Rolle: Neben einer rein militärischen – oder polizeilichen – Aufgabe wird von ihm ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im Einsatzland erwartet. Es ist unbestritten, dass Streitkräfte in einer instabilen Situation einen Beitrag leisten können zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit und zum Schutz sowohl der Zivilbevölkerung als auch des Personals der Hilfsgesellschaften. Dabei ist es nicht unwahrscheinlich, dass jedenfalls bei außenstehenden Betrachtern in einer konkreten Situation der Eindruck einer Vermischung von humanitärer Hilfeleistung und politischen Zielen entstehen kann. Daraus kann in dem betroffenen Land die Wahrnehmung entstehen, dass humanitäre Hilfe den militärischen Zielen einer Konfliktpartei untergeordnet und eben nicht mehr neutral, unparteilich und allein vom Maß der Not der Hilfebedürftigen bestimmt geleistet wird. Wenn die Gefahr gegeben ist, dass durch die Kooperation von Rotem Kreuz und Streitkräften bei den Hilfeempfängern oder in der Öffentlichkeit der Eindruck der Parteilichkeit oder des Verlustes der Neutralität erweckt wird, gefährden wir die Grundlagen unserer Arbeit. Dann – aber auch nur dann – müssen wir die Wahrung unseres Mandats in den Vordergrund stellen und können nicht zusammenarbeiten. Wir sind eben keine Nichtregierungsorganisation. ■

<sup>12</sup> Positionspapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes, Beschluss des DRK-Präsidiums vom 10. Juli 2003.

<sup>13</sup> Resolution 7 Guidance Document on Relations between the Components of the Movement and Military Bodies and the Annex of the Council of Delegates, 2005, [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cod-resolutions\\_2005\\_en.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cod-resolutions_2005_en.pdf), S. 47 ff. (14. Dezember 2011).

<sup>14</sup> Annex – Resolution 7 Guidance Document on Relations Between the Components of the Movement and Military Bodies, a.a.O. (Fn. 13), Part II: Guiding Principles.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Beschluss des DRK-Präsidiums vom 10. Juli 2003, a.a.O. (Fn. 12), C I. 2.

<sup>18</sup> *Id.*, C. I. 2. 4. Spiegelstrich.

<sup>19</sup> *Id.*, C. I. 2. 3. Spiegelstrich a.E.