
Herausgeber:

**Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn
Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV),
Ruhr-Universität Bochum**

Redaktion: Akad. Rat Dr. Horst Fischer, IFHV, Ruhr-Universität Bochum, Postfach 102148, 4630 Bochum

Manuskripte: Die Herausgeber und Redaktion haften nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Mit der Annahme erwerben die Herausgeber vom Verfasser alle Rechte, insbes. auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege des fotomechanischen oder eines anderen Verfahrens.

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung der Herausgeber in irgendeiner Form - durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren - reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehendung, im Magnettonverfahren oder ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen und sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Bezugsbedingungen: Erscheinungsweise vierteljährlich; Abonnementspreis jährlich 35,- DM (inkl. MwSt.) zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7 %); Einzelheft 9,50 DM (inkl. MwSt.);

Bestellungen: Deutsches Rotes Kreuz e.V., Friedrich-Ebert-Allee 71, 5300 Bonn 1 und Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Ruhr-Universität Bochum, Postfach 10 21 48, 4630 Bochum

Verlag: DRK-Werbung GmbH, Bonn

Gesamtherstellung: Druckerei Hachenburg GmbH, 5328 Hachenburg

Inhalt:

Verföhrung

Editorial

3

Das Thema**Zur neutralen Kontrolle im humanitären Völkerrecht**

Karl Josef Partsch

4

Chemische Waffen und Völkerrecht

Alfred P. Rubin

11

Die Rot-Kreuz-Idee und der Frieden

Knut Ipsen

14

Praxis**Der aktuelle Fall: Überfälle auf Hilfskonvois im Sudan**

Horst Fischer

20

Rückblende**42 Jahre ohne kodifizierte Verbreitungsverpflichtung
- Von der Idee der Verbreitung in der Ersten Genfer Konvention von 1864 bis zu ihrer Kodifikation 1906 -**

Horst Fischer

23

Der Lieber Code

Heike Spieker

25

Konferenzen**Die Frage nach der gewohnheitsrechtlichen Geltung der Zusatzprotokolle zu den Genfer
Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 und der Versuch einer Antwort: Seminar on
International Humanitarian Law, Lund (Schweden), 24. - 26. April 1989**

Wolff H. von Heinegg

29

**Eindrücke von der 83. Jahrestagung der American Society of International Law,
Chicago (USA), 6. - 8. April 1989**

Horst Fischer

30

2. Kurztagung der Landeskonventionsbeauftragten des DRK, Bochum, 10. Juni 1989

Heike Spieker

33

Forum

Verbreitung

Die "Umsetzung" des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen in militärische Dienstvorschriften
Dieter Walz, Burkhard Willerding 34

Schwedischer Vorschlag zur Neuregelung des Einsatzes von Minen im Seekrieg
Christian Lentföhr 38

Erfahrungen eines Konventionsbeauftragten mit der Presse
Horst Seibt 43

Die B-Waffen-Konvention
Olaf Schäfer 44

Neue Vertragsparteien der Zusatzprotokolle
Heike Spieker 49

Lexikon

Der Geltungsbereich völkerrechtlicher Verträge
 2. Teil: Der räumliche Geltungsbereich von Verträgen
Wolff H. von Heinegg 51

Das "militärische Ziel" im Sinne von Art. 52 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls
Wolff H. von Heinegg 51

Besprechungen

J. Pictet, *Development and Principles of International Humanitarian Law* (Knut Dörmann) 52

W. A. Solf/J. A. Roach (Hrsg.), *Index of International Humanitarian Law* (Stephan Witteler) 53

I. Paenson, *Manual of the Terminology of the Law of Armed Conflicts and of International Humanitarian Organizations* (Horst Fischer) 55

Info 56

Autoren- und Mitarbeiterverzeichnis 60

Editorial

Seit dem Bericht von *Alexandre Hay* über die Anwendung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten auf der letzten Rotkreuz-Konferenz in Genf hat die Problematik der Anwendung und Durchsetzung humanitärer Normen im bewaffneten Konflikt international verstärkte Aufmerksamkeit gefunden. Der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes hat in den letzten Jahren öffentlich mehrfach auf diese Problematik hingewiesen. Die Herausgeber sind deshalb besonders dankbar, daß Professor *Partsch* mit seinem Beitrag die Grundlagen der neutralen Kontrolle im humanitären Völkerrecht beleuchtet und eine der wesentlichen Rahmenbedingungen für die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts für die Leser der HuV-I verdeutlicht.

Zu besonderem Dank sind die Herausgeber auch Professor *Rubin* von der Fletcher School of Law & Diplomacy der Tufts-University aus Medford, USA, für die Erlaubnis verpflichtet, seinen Vortrag von der letzten Jahrestagung der amerikanischen Völkerrechtsvereinigung, die im April dieses Jahres in Chicago stattfand, zuerst in dieser Ausgabe der HuV-I abdrucken zu dürfen. Seine Thesen zum Genfer Giftgasabkommen sind insbesondere auch im Hinblick auf den grundsätzlichen Beitrag von Professor *Partsch* interessant. Die Ausführungen *Rubins* werden sicherlich nicht unwidersprochen bleiben.

Einem dritten aktuellen Thema ist der Beitrag von Professor *Ipsen* gewidmet. Im Roten Kreuz ist seit Jahren eines der intensiv diskutierten Probleme das Verhältnis der Rotkreuz-Bewegung, der nationalen Gesellschaften und jedes einzelnen Rotkreuz-Mitglieds zur Friedensfrage. Es ist zu erwarten, daß die Antworten, die der Bundeskonventionsbeauftragte in seinem Vortrag anläßlich des 100-jährigen Bestehens des DRK-Kreisverbands Essen auf die drängendsten Fragestellungen gab, die Diskussion im Verband so anregen werden, daß mittelfristig für die Verbreitungsarbeit eine kohärente Position gefunden werden kann.

Auch die Informationsschriften wollen nicht an dem 125. Jahrestag der Unterzeichnung des ersten Genfer Abkommens vorbeigehen. Allerdings wollen sich die HuV-I nicht auf die Hervorhebung der epochalen Bedeutung dieses Abkommens beschränken. Der Beitrag in der Rückblende befaßt sich vielmehr mit einer kritischen Phase des ersten Genfer Abkommens und ihrer Überwindung. Die Gründe für die Diskussion um die Abschaffung des Genfer Rechts in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts und die Mittel zu ihrer Bewältigung sollten uns insbesondere in diesem Jubiläumsjahr deshalb noch einmal deutlich gemacht werden, weil sie ein Dauerproblem der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts beleuchten.

Den regen Austausch auf dem Gebiet der Verbreitungsarbeit zwischen dem DRK und der Bundeswehr dokumentiert erneut der Beitrag von *Dr. Walz* und *B. Willerdig* über die "Umsetzung" des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen in militärische Dienstvorschriften. Der Beitrag belegt erneut die intensive Arbeit des Zentrums Innere Führung bei der Verbreitungsarbeit.

Die Buchbesprechungen in dieser Ausgabe sind auf Publikationen konzentriert, die den Umgang mit dem humanitären Völkerrecht erleichtern. Die Auswahl erfolgte unter dem Gesichtspunkt der Nutzbarkeit für die verschiedenen Stadien der Beschäftigung mit den humanitären Abkommen. Die Bandbreite der Besprechenden reicht deshalb von dem "Einsteiger" bis zu dem beruflich engagierten Leser des humanitären Rechts.

Die Herausgeber

Zur neutralen Kontrolle im humanitären Völkerrecht

Karl Josef Partsch

I. Einführung

Angesichts der Schwächen der Internationalen Gerichtsbarkeit mußte das moderne Völkerrecht subtilere Formen entwickeln, um Staaten zur **Erfüllung von Vertragspflichten anzuhalten**. So tritt etwa im Bereich des Menschenrechtsschutzes an die Stelle eines Urteilsspruches weitgehend eine bloße Ermittlung des generellen Schutzstandards, während sich nur wenige Staaten einem formalisierten Parteiverfahren zu unterwerfen bereit sind, in dem sie einem anderen Staat oder gar dem Opfer einer Verletzung gegenüber Rechenschaft ablegen müssen.

Während eines bewaffneten Konfliktes kommt das Problem hinzu, die Kluft zwischen den Streitparteien zu überbrücken. Daher bedarf es **besonderer Formen**, um die Einhaltung der in dieser Situation geltenden Rechtsregeln zu überprüfen. Solche sind einerseits das Schutzmachtssystem, andererseits eine internationale Kommission zur Tatsachenfeststellung, die in dem I. Zusatzprotokoll von 1977 zu den Rotkreuz-Abkommen von 1949¹ vorgesehen ist ("Internationale Ermittlungskommission" gemäß Art. 90). Diese beiden Einrichtungen sollen hier behandelt werden, wobei es aber nötig ist, zunächst einen Blick auf die nationalen Vorkehrungen zu werfen, welche die Konventionen und auch das Zusatzprotokoll vorsehen, um die innerstaatliche Beachtung des humanitären Völkerrechts sicherzustellen. Denn die neutrale Kontrolle soll die nationalen Maßnahmen lediglich ergänzen.

II. Nationale Maßnahmen

Der **wichtigste Ansporn** zur Einhaltung der Regeln des humanitären Völkerrechts liegt in der Erwartung, daß auch der Gegner sich daran halten wird. Das erklärt auch die große Zahl von Staaten, welche jedenfalls die Konventionen ratifizierten. Dennoch ist den **internen Maßnahmen der Vertragsstaaten**², um eine Beachtung dieser Regeln zu sichern, lebhaftes Aufmerksamkeit geschenkt worden. In dem I. Zusatzprotokoll von 1977 sind die darauf bezüglichen Vorschriften gegenüber den Konventionen von 1949 weiter ausgebaut worden. Dazu gehört insbesondere:

- daß die Vertragsparteien sich nicht nur verpflichten, die Regeln unter allen Umständen einzuhalten, sondern auch seine **Einhaltung durchzusetzen** (Art. 1). Darin liegt ein Verweis auf Teil V über Durchführungsmaßnahmen³, der sich vorwiegend auf solche im inneren Bereich bezieht. Auf

die Frage, ob sich diese Verpflichtung auch darauf erstreckt, andere Staaten zur Einhaltung anzuhalten, ist zurückzukommen (unten IX);

- daß Durchführungsmaßnahmen **unverzüglich** zu treffen sind (Art. 80);
- daß die Texte der Konventionen und des Protokolls so weit wie möglich zu **verbreiten** sind, damit die mit ihrer Anwendung befaßten Stellen mit ihrem Wortlaut voll und ganz vertraut sind, wozu es besonderer Ausbildung bedarf (Art. 83);
- daß **militärische Führer** persönlich dafür verantwortlich sind, daß ihre Untergebenen ihre Verpflichtungen kennen und daß sie bei Verletzungen derselben einschreiten (Art. 87);
- daß den militärischen Führern auf höherer Befehlsebene **Rechtsberater** beigegeben werden (Art. 82);
- daß mit Unterstützung der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften **Fachpersonal** ausgebildet wird, um die Anwendung des humanitären Völkerrechts zu erleichtern (Art. 6);
- daß **amtliche Übersetzungen** der maßgebenden Instrumente in die Landessprachen hergestellt und zusammen mit den nationalen Durchführungsvorschriften mit anderen Vertragsstaaten ausgetauscht werden⁴.

Das klingt alles sehr selbstverständlich und wird doch nicht überall vollständig befolgt⁵. Soweit dabei schon in Friedenszeiten Maßnahmen zu treffen sind, haben sie **präventiven Charakter**. Die allgemeine Verpflichtung, Verstöße zu verhindern (Art. 85 Abs. 1), insbesondere die Verantwortlichkeiten von Befehlshabern, gelten jedoch auch während des bewaffneten Konfliktes und werden ergänzt durch die Regeln über die Bestrafung von schweren Verletzungen durch die nationalen Gerichte und die Rechtshilfe in Strafsachen gegenüber anderen Vertragsparteien⁶. Da die Bestrafung schwerer Verstöße abschreckend wirken soll, gehört auch sie zu den Maßnahmen zur Sicherung der Beachtung des humanitären Völkerrechts.

Internationale Maßnahmen ergänzen nationale

III. Systematische Stellung der von außen kommenden Kontrollen

In dieses Umfeld nationaler Verantwortlichkeiten sind nun zwei Einrichtungen unterschiedlicher Art und Herkunft

eingebettet: das **Schutzmachtssystem** (IV - VIII) und die **Internationale Ermittlungskommission** (IV und IX): Gemeinsam ist ihnen, daß sie einer internationalen Überprüfung dienen, ob der in einen bewaffneten Konflikt verwickelte Staat sich in Übereinstimmung mit seinen Rechtsverpflichtungen verhält, und daß an dieser Überprüfung andere Staaten (insbesondere Vertragsstaaten) arbeiten. Sie unterscheiden sich jedoch dadurch, daß an dem Schutzmachtssystem auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) beteiligt ist und daß die beiden Überwachungssysteme mit unterschiedlichen Methoden arbeiten. Die Schutzmacht beschränkt sich im wesentlichen darauf, unmittelbar gegenüber der Konfliktpartei auf die Einhaltung der Verpflichtungen zu drängen, während es die Aufgabe der Ermittlungskommission ist, Tatsachen objektiv festzustellen und sie auch unter gewissen engen Voraussetzungen der Öffentlichkeit zu unterbreiten, um ihren Ergebnissen Nachdruck zu verleihen.

IV. Die Herkunft der beiden Institutionen

1. Die **Schutzmacht**⁷ ist eine uralte Erscheinung der diplomatischen Geschichte, die im Laufe der Jahrhunderte in sehr unterschiedlichen Formen eine Rolle gespielt hat, um eine Brücke zwischen zwei Staaten zu schlagen, die keine normalen Beziehungen miteinander unterhielten. Eigenständige Formen dafür bestanden während des Byzantinischen und dann des Osmanischen Reiches. Selbst im 18. Jahrhundert trat der schutzgewährende Diplomat noch in persönlicher Eigenschaft auf, während die moderne Form, daß ein Staat in Friedenszeiten die Funktion einer Schutzmacht auf Grund eines dreiseitigen Vertragsverhältnisses zwischen ihm, dem beauftragenden Staat und auch dem Staat, in dem er tätig wird, sich erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nachweisen läßt. Da dieses auf Gewohnheitsrecht beruhende Rechtsverhältnis erst in der Wiener Konvention über Diplomatische Beziehungen⁸ kodifiziert wurde, spricht man von einem "Wiener Mandat".

Seit dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71 ist die Institution der Schutzmacht auch zwischen kriegführenden Staaten eingesetzt worden, doch erhielt sie erst im russisch-japanischen Krieg von 1904/05 ein eigenes Gepräge, indem der Schutzmacht gestattet wurde, sich der Kriegsgefangenen und notleidenden Zivilpersonen anzunehmen, was sich allgemein auch während des Ersten Weltkrieges noch nicht durchsetzte. Erst nachdem die Genfer Konvention über die Kriegsgefangenen von 1929⁹ diese humanitäre Aufgabe einer Schutzmacht einbezog, entstand neben dem gewohnheitsrechtlichen diplomatischen Mandat ein besonderes "Genfer Mandat", das deutlich über das traditionelle hinausging. In diesem ersten Text sind die beiden Mandate allerdings noch organisatorisch verbunden. Die Schutzmacht dürfe außer ihrem diplomatischen Personal auch besondere eigene Staatsangehörige oder auch solche anderer neutraler Staaten als Delegierte einsetzen, die aber von dem Empfangsstaat

besonders autorisiert werden müßten, um Kriegsgefangenenlager besichtigen zu können (Art. 86).

Eine Ausdehnung des Schutzmachtensystems auf alle Genfer Konventionen - einschließlich der Vierten über den Schutz der Zivilbevölkerung - erfolgte 1949. Dabei wurde zwischen dem Wiener und Genfer Mandat insofern unterschieden, als die Ausdehnung auf die humanitäre Dimension einer besonderen Zustimmung des Empfangsstaates bedarf, doch blieben die Formulierungen von 1929 unverändert. Sie erwecken den Eindruck, als nehme die diplomatische Schutzmacht in der Regel auch die humanitären Aufgaben wahr, was aber von der Praxis nicht dahin verstanden wird, eine Trennung der beiden Aufgaben sei unzulässig. So war in Suez die Schweiz Schutzmacht für Frankreich, das Vereinigte Königreich und Ägypten, dennoch wandte sich das Vereinigte Königreich an das IKRK, um einen Schutz seiner Angehörigen zu erreichen. Ähnlich handelte Portugal beim indischen Angriff auf Goa, obwohl Brasilien seine diplomatische Schutzmacht war. Auch im Falle der Loslösung von Bangladesch von Pakistan wurde die Schweiz von Indien und Pakistan als Schutzmacht bestellt. Wie in den Fällen von Suez und Goa nahm jedoch das IKRK humanitäre Aufgaben auf Grund seines allgemeinen Mandats gemäß Art. 9/9/10 der Konventionen wahr. Formell wurde es allerdings nicht als Ersatzorganisation mit dem Genfer Mandat betraut, vereinbarte aber eine Arbeitsteilung mit der Schweiz. Im Nahost-Konflikt bemühte sich das IKRK jedoch 1970-1972 bei Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien und Israel vergeblich um eine solche formelle Bestellung. Im Konflikt um die Falkland-Inseln (Malvinas) fungierte wiederum die Schweiz als diplomatische Schutzmacht, wurde aber vom Vereinigten Königreich gebeten, humanitäre Aufgaben wahrzunehmen, obwohl das IKRK bereits auf diesem Gebiet tätig war.¹⁰ So blieben die Grenzen zwischen den beiden Mandaten fließend. Im übrigen wird auf das Bestellungsverfahren zurückzukommen sein (V/VI).

2. Die **internationale Ermittlungskommission** nach Art. 90 des I. Zusatzprotokolls ist in der nun vorgesehenen Form eine neue Einrichtung, die erst auf der Diplomatischen Konferenz in den ihr vorliegenden Entwurf des IKRK eingefügt wurde. Die Konventionen von 1949 (Art. 53/53/132/149) sahen nur eine Tatsachenermittlung durch ein jeweils ad hoc einzusetzendes Gremium vor, dessen Zusammensetzung und Verfahren in jedem Einzelfall zu vereinbaren war. Praktisch ist diese Vorkehrung nicht erprobt worden. 1952 fand ein Untersuchungsantrag im Korea-Konflikt nicht die Zustimmung der Gegenseite. Auch ähnliche Verfahren, die früher eingeleitet worden waren (1936 im Abessinien-Krieg und 1942 wegen Katyn), kamen nicht zustande!¹¹

Die nun vorgesehene Kommission soll als **ständige Einrichtung** den Vertragsparteien zur Verfügung stehen, ohne daß es schwieriger und zeitraubender Verhandlungen über ihre Bildung bedarf, doch gelang es nicht, sie allen Vertragsstaaten des Protokolls zu öffnen. Gegen ein

derartiges Kontrollsystem wurden unter Berufung auf die Staatensouveränität so starke Einwände erhoben, daß nur eine fakultative Zuständigkeit vereinbart werden konnte. Nur diejenigen Vertragsstaaten sind an dem Verfahren als Beschwerdeführer oder Beschwerdegegner beteiligt, welche die Zuständigkeit der Kommission durch eine besondere Erklärung anerkannt haben. Die Erklärung kann bei Ratifikation oder Beitritt zum Protokoll abgegeben werden, aber auch später für einen Einzelfall (gemäß Art. 90 Abs. 2 lit. a I. Zusatzprotokoll) - ähnlich wie beim Internationalen Gerichtshof. Erst nachdem 20 Erklärungen vorliegen, wird die Kommission gebildet. Bisher liegen erst elf Erklärungen vor, die ausschließlich von Mitgliedern der Gruppe westeuropäischer (oder anderer) Staaten stammen.¹²

Vorbilder für die 1949 geschaffene Regelung waren die von der Menschenrechtskommission eingesetzten ad-hoc-Untersuchungsausschüsse, während die endgültige Lösung eher an die für Staatenbeschwerden zuständigen Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes (nach dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte und nach der Rassendiskriminierungskonvention) erinnert. Diese Zuständigkeit ist freilich auf der Weltebene niemals in Anspruch genommen worden, lediglich auf regionaler Ebene fanden derartige Verfahren statt. Eine Besonderheit der Ermittlungskommission nach dem I. Protokoll liegt darin, daß an dem Organ lediglich die Staaten beteiligt sind, die sich seiner Zuständigkeit unterworfen, nicht aber die anderen Vertragsparteien.

V. Schutzmächte und Ersatzorganisationen

Als **Schutzmächte** können nur Staaten betraut werden. Sie müssen entweder "neutral" sein oder nicht am Konflikt beteiligt (Art. 2 lit. c I. Zusatzprotokoll). Es erübrigt sich, hier darauf einzugehen, welcher Begriff von Neutralität hier zugrundegelegt ist, da der Kreis der am Konflikt nicht beteiligten Staaten sehr viel weiter ist und alle möglichen Formen der Neutralität einschließt.

Es ist nicht verlangt, daß die als Schutzmächte wirkenden Staaten auch **Vertragsparteien** der Konventionen oder des Protokolls sind, obwohl es naheliegt, auf einen dieser Staaten zurückzugreifen, die am ehesten das dort niedergelegte humanitäre Völkerrecht kennen und sich auch durch Übernahme der Verpflichtungen mit dieser Staatengemeinschaft identifiziert haben.

Die **Ersatzorganisation**¹³ ist nicht eigenständig definiert, sondern nur als Organisation bezeichnet, die nach Art. 5 anstelle einer Schutzmacht tätig wird (Art. 2 lit. d). Als solche wird in Art. 5 Abs. 4 das IKRK oder "eine andere alle Garantien für Unparteilichkeit und Wirksamkeit bietende Organisation" genannt. Vom IKRK wurde als eine solche der Malteserorden genannt, der sich auch bereit erklärt hat, dafür zur Verfügung zu stehen¹⁴. Von einzelnen Delegierten wurden auch andere Organisationen erwähnt, u.a. der Hohe Flüchtlingskommissar und Regionalorganisationen.

Schon bei den vorbereitenden Verhandlungen und dann auch auf der Diplomatischen Konferenz wurden eingehend Vorschläge erörtert, die Organisation der **Verreinten Nationen** in das Schutzmachtssystem einzuschalten und entweder sie selbst oder eine von ihr benannte Organisation mit dem "Genfer Mandat" zu betrauen, falls es nicht gelingen sollte, eine Ersatzorganisation zu bestellen. In diesen Diskussionen gab schließlich eine Stellungnahme des Rechtsberaters der VN den Ausschlag dafür, diesen Gedanken fallen zu lassen. Die Verantwortlichkeiten der VN für die Friedenswahrung schlossen es aus, daß sie in diesem System Funktionen übernehme¹⁵. Die von ihm überzeugend vorgetragenen Argumente gelten nicht nur für die politischen Hauptorgane der VN, sondern wohl für alle von ihnen und lassen sich auch jedenfalls auf diejenigen Regionalorganisationen anwenden, die mit Aufgaben der Friedenssicherung betraut sind. Der Kreis der als "andere Organisationen" in Betracht kommenden Einheiten reduziert sich beträchtlich, wenn man dieser Auffassung folgt.

Bestellungsmodalitäten

VI. Die Bestellung von Schutzmächten

Grundsätzlich sind die Konfliktparteien verpflichtet, das **Schutzmachtssystem zu benützen**, wobei sie es freilich nicht in der Hand haben, ob dies gelingt, da mindestens drei Stellen sich auf eine bestimmte Schutzmacht einigen müssen. Diese Einigung kann aus verschiedenen Gründen scheitern. Möglich ist, daß eine der drei Stellen das Vorliegen eines Konfliktes im Sinne von Art. 1 leugnet; daß eine von ihnen eine andere nicht anerkennt; oder daß es in der gespannten Atmosphäre eines Konfliktes nicht gelingt, sich auf eine Macht zu einigen, der alle vertrauen.

Die Konfliktparteien sind aber jedenfalls verpflichtet, die Initiative zu ergreifen und eine ihnen genehme Macht zu **benennen** (Art. 5 Abs. 2). Sollte diese erste Initiative keinen Erfolg haben, kann das IKRK oder auch eine andere humanitäre Organisation sich einschalten und gute Dienste anbieten, um eine Einigung zu erreichen. Wie das vor sich geht, ist nicht vorgeschrieben. Nur ein Beispiel ist genannt, das aus der Praxis entnommen sein mag. Das IKRK oder die sonstige Organisation kann von jeder Partei eine Liste von mindestens fünf geeigneten Kandidaten anfordern, für deren Übermittlung eine Frist von zwei Wochen gesetzt ist. Erscheint ein Staat auf beiden Listen, dann wird er um Zustimmung ersucht, das Mandat anzunehmen. Die Vermittler können freilich auch in einer weniger förmlichen Weise vorgehen.

Es ist bemerkenswert, daß im Zusatzprotokoll von 1977 zum ersten Mal ganz deutlich zwischen dem "**Wiener**" und dem "**Genfer Mandat**" unterschieden wird. Das "Genfer Mandat" kann erteilt werden, wenn die Konfliktparteien entweder weiterhin diplomatische Beziehungen unterhalten

oder schon eine Schutzmacht mit dem "Wiener Mandat" bestellt haben (Art. 5 Abs. 6). Danach wird kaum mehr davon ausgegangen werden können, das "Wiener Mandat" schließe auch das "Genfer Mandat" ein, sofern dies nicht ausdrücklich ausgeschlossen sei¹⁶. Diese Auffassung ist an sich schon schwer damit vereinbar, daß die Erteilung eines "Wiener Mandats" völlig freigestellt ist, während grundsätzlich davon ausgegangen wird, die Benützung des humanitären Schutzmachtsystems sei obligatorisch.

VII. Die Bestellung von Ersatzorganisationen

Da sich häufig keine geeignete Schutzmacht findet, wurde schon 1949 die Möglichkeit vorgesehen, anstelle einer solchen eine Organisation zu bestellen, welche die erwähnten Qualifikationen aufweist. Das außerordentlich komplizierte Verfahren nach den Konventionen (Art. 10/10/10/11) ist jedoch praktisch nie angewandt worden und wurde daher im I. Protokoll durch eine Neuregelung ersetzt, welche vor allem darauf Rücksicht nimmt, daß die Zustimmung aller beteiligten Staaten vorliegt. Das ist auch im Falle einer einvernehmlichen Betrauung einer Organisation gemäß Abs. 1 der oben genannten Artikel der Fall. Daher ist diese Lösung weiterhin anwendbar.

Streit um einen Automatismus

Auf der Diplomatischen Konferenz zeigten sich erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber, wie zu verfahren sei, wenn das IKRK oder eine andere Organisation ihre Dienste als Ersatzorganisationen anbieten. Sollten dann die Konfliktparteien, die ja verpflichtet sind, das Schutzmachtsystem zu benützen, gebunden sein, das Angebot anzunehmen, oder behalten sie die Freiheit der Entscheidung? Um das Schutzmachtsystem zu verstärken, neigten zahlreiche Delegationen dazu, in diesem Fall einen gewissen Automatismus in Kauf zu nehmen. Andere beriefen sich hingegen auf den Grundsatz der Staatensouveränität und widersprachen einer auf diese Weise herbeizuführenden Bindung. Aus pragmatischen Gründen trat das IKRK der zweiten Auffassung bei. Es könne die Aufgabe nur wirksam wahrnehmen, wenn es das Vertrauen aller beteiligten Staaten besitze. Das gab den Ausschlag für die in Art. 5 Abs. 4 vorgesehene **Kompromißlösung**. Zwar genüge eine Konsultation der Konfliktparteien als Grundlage für eine Annahme des Angebotes (Abs. 4 S. 1); ihre Tätigkeit könne die Ersatzorganisation jedoch erst aufnehmen, nachdem alle Parteien dem zugestimmt hätten (S. 2). Man hat dabei an eine Situation gedacht, in der die Herkunftsmacht noch zögert, die Organisation zu akzeptieren, sich dann aber damit abfindet, nachdem sie bestellt wurde. Ob das ganz realistisch ist, kann nur die Praxis zeigen. Wenn eine Konfliktpartei sich gegen eine Einigung mit dem Gegner sträubt, kann sie dennoch dem IKRK eine humanitäre Tätigkeit auf Grund seines allgemeinen Mandats gestatten, ohne sich an die

Verpflichtung zu binden, seine Tätigkeit voll zu unterstützen (Abs. 4 letzter Halbsatz).

VIII. Die Funktionen der Schutzmacht und ihrer Ersatzorganisationen

Es ist davon auszugehen, daß die Funktionen der Schutzmacht und der an ihrer Stelle betrauten Ersatzorganisationen **übereinstimmen**. Das entspricht nicht nur der Definition einer Ersatzorganisation in Art. 2 lit. d, sondern auch der befolgten Technik, daß die Ersatzorganisation nicht in jedem Falle besonders erwähnt wird, sondern es genügt, die Schutzmacht zu nennen (Art. 5 Abs. 7).

Nachdem bereits in den Vorkonferenzen die Frage aufgeworfen worden war, ob die Schutzmacht nur ein Mandat von den Konfliktparteien habe und sie vertrete, oder aber einen **Auftrag von der internationalen Gemeinschaft** zur objektiven Prüfung und Überwachung¹⁷, erklärte der Vertreter des IKRK bei der Einbringung von Art. 5:

*"Als Ersatzorganisation würde das IKRK nicht als Vertreter dieses oder jenes Staates handeln, sondern die gesamte Gemeinschaft der Vertragsstaaten der Genfer Konventionen von 1949 vertreten."*¹⁸

Diese Auslegung ist zwar damit vereinbar, das **Schutzsystem solle dazu dienen**, "die Einhaltung der Konventionen und dieses Protokolls und deren Überwachung sicherzustellen" (Art. 5 Abs. 1 S. 1), was in der Tat nur objektiv und unter Berücksichtigung der Auffassungen aller Vertragsparteien geschehen kann. Sie scheint aber weniger vereinbar mit dem folgenden Satz: "Die Schutzmächte haben die Pflicht¹⁹, die Interessen der am Konflikt beteiligten Parteien wahrzunehmen". Diese Aussage wurde später einerseits als "a little too discretely" (etwas zu vorsichtig) bezeichnet, während auch versucht wurde, um die beiden Aussagen als miteinander vereinbar erscheinen zu lassen, die Interessen der Vertragsparteien nicht als enge nationale Interessen, sondern als Wahrnehmung der humanitären Anliegen an der Wohlfahrt ihrer Bevölkerung hinzustellen²⁰.

Damit ist der Widerspruch zwischen der Feststellung des IKRK und der Aussage des Protokolls nicht völlig ausgeräumt. Letztere stammt übrigens aus Art. 86 der Kriegsgefangenenkonvention von 1929 und diente dort als Erläuterung, was eigentlich unter einer Schutzmacht zu verstehen sei, ohne dabei zwischen dem "Wiener" und "Genfer Mandat" zu unterscheiden. Wenn sie nun nur auf das "Genfer Mandat" bezogen wiederholt wird, geschah dies offenbar, um die Staaten zu beschwichtigen, die den **Gedanken einer kollektiven Verantwortlichkeit** aller Vertragsstaaten ablehnten. Wirksam ist dieser Versuch nur, wenn im Text des I. Absatzes ein Dissens zugegeben wird. Er kann nur ausgeräumt werden, wenn man die beiden fraglichen Sätze dahin auslegt, grundsätzlich sei der objektiv bestimmte Auftrag zu erfüllen, dabei aber die Interessen der

Konfliktparteien zu berücksichtigen, soweit dies mit dem objektiven Mandat vereinbar ist.

Im übrigen spielt diese Auslegungsfrage für das IKRK nur eine geringe Rolle, da es sich jederzeit auf seine allgemeinen Kompetenzen zur humanitären Initiative zurückziehen kann und es daher auch zu vermeiden pflegt, die Rechtsgrundlage seiner Tätigkeit ausdrücklich zu bezeichnen²¹.

Die Grenzen des Mandats in zwingenden Sicherheitsbedürfnissen des Staates und zwingenden militärischen Notwendigkeiten²² sind zwar in Art. 5 des I. Protokolls nicht wiederholt, dürften aber dennoch weitergelten.

IX. Die Internationale Ermittlungskommission²³

Wenn nun die zweite Einrichtung zur Sicherung der Anwendung des humanitären Völkerrechts ins Auge gefaßt wird, stellt sich zunächst die Frage ihres **Verhältnisses zu dem Schutzmachtssystem**. Dieses basiert - wie das System nach dem "Wiener Mandat" - auf Grundsätzen der Diplomatie: Vertraulichkeit, Diskretion, grundsätzlicher Verzicht auf Öffentlichkeit, Rücksichten auf Empfindlichkeiten des Empfangsstaates. Dieses System ließ eine empfindliche Lücke, die auch nicht durch die Tätigkeit des IKRK auf Grund seines allgemeinen Mandats völlig ausgefüllt wird²⁴. Bei Verletzung des humanitären Völkerrechts gab es keine objektive Tatsachenfeststellung, an der mehrere Vertragsstaaten beteiligt sind, auch kein geregeltes Verfahren, in dem diese als Kollektiv ihre Verantwortlichkeit geltend machen, nicht nur selbst diese Regeln zu beachten, sondern auch dafür zu sorgen, daß sie **von anderen Staaten** eingehalten werden. Dazu haben sich die Vertragsstaaten in Art. 1 der Konventionen und des Protokolls feierlich verpflichtet. Es wird bedauert, daß diese Verpflichtung zu wenig durchgeführt werde²⁵. Doch ist nicht nur daran zu erinnern, daß die Internationale Menschenrechts-Konferenz von 1968 in Teheran in ihrer Resolution XXIII (Präambel)²⁶ darauf hinwies, die Vertragsstaaten hätten die Verpflichtung, "die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Achtung dieser humanitären Regeln durch andere Staaten unter allen Umständen sicherzustellen, selbst wenn sie selbst nicht direkt in einen bewaffneten Konflikt verwickelt wären". Diesem Gedanken sei bei einer Ergänzung oder Revision des humanitären Völkerrechts Rechnung zu tragen. Zahlreiche **Interventionen des IKRK** bei dritten Staaten beruhen auf dieser Verpflichtung, so im Rhodesien-Konflikt (1979) und im Konflikt zwischen Iran und Irak (1983). Auch hat sich 1970 die **Schweiz** unter Berufung auf diese Verpflichtung an die UdSSR, China und Frankreich gewandt, um sie zu Schritten gegenüber arabischen Staaten wegen der Umleitung dreier Zivilflugzeuge durch Palästinenser in der jordanischen Wüste (Fall Zenka) aufzufordern²⁷.

Über die Vorgeschichte und gewisse Grundzüge der Internationalen Ermittlungskommission ist schon oben (unter IV.2.) berichtet worden. Die der Diplomatischen Konferenz vorgelegten **ursprünglichen Vorschläge**²⁸ entsprachen dem Gedanken, die bestehende Lücke zu füllen, und auch der Resolution von Teheran. Die Kommission sollte allen Vertragsstaaten, ohne daß es einer besonderen Unterwerfung unter ihre Zuständigkeit bedürfe, offen stehen; sie sollte jede Verletzung des humanitären Völkerrechts untersuchen können, nicht nur auf eine Tatsachenermittlung beschränkt sein, sondern auch die Rechtsfrage einbeziehen, ob eine Verletzung zu bejahen sei; hinsichtlich eines Appells an die Öffentlichkeit bestand freilich zwischen den beiden Entwürfen ein erheblicher Unterschied: Der Viermächte-Entwurf sah vor, der Bericht über die Fakten und die Rechtsfrage solle veröffentlicht werden, falls die Parteien dem nicht widersprächen, während Pakistan nur eine Übermittlung an die Konfliktparteien und den Depositar vorsah.

Ermittlungskommissionen nicht einhellig bejaht

In all diesen Fragen sind die Entwürfe erheblich **abgeschwächt** worden. Von der Begrenzung auf diejenigen Staaten, welche eine Fakultativklausel unterschrieben, ist schon die Rede gewesen. Schon aus diesem Grunde werden erhebliche Zweifel geäußert, ob die Kommission jemals zustande kommt²⁹. Die Unterwerfungserklärung umfaßt nur die Untersuchung **schwerer Verletzungen** oder anderer erheblicher Verstöße gegen die Konventionen oder das Protokoll (Art. 90 Abs. 2 lit. c (i)). Wie sich "schwere" von "erheblichen" Verstößen unterscheiden, bleibt unklar³⁰. Wahrscheinlich soll sich die Kommission auch im Falle erheblicher Verstöße für zuständig erklären können, die nicht in Art. 85 zu "schweren" Verletzungen erklärt worden sind.

Um jede auch nur quasi-gerichtliche Funktion der Kommission auszuschließen, ist sie auf die reine **Tatsachenfeststellung** angewiesen und darf jedenfalls Rechtsfragen, die sie bei der Zuständigkeitsprüfung oder auch bei der Leistung guter Dienste, um den Rechtsfrieden wiederherzustellen, intern entscheiden muß, nicht in ihren Bericht aufnehmen (Art. 90 Abs. 5 lit. c).

Die stärkste Abschwächung erfuhren die Entwürfe hinsichtlich der Befugnis der Kommission, ihre Ergebnisse **zu veröffentlichen**. Von allen denkbaren Möglichkeiten ist die schwächste vorgesehen: Eine Veröffentlichung des Berichts durch die Kommission setzt eine ausdrückliche Aufforderung aller Konfliktparteien voraus. Danach ist kaum anzunehmen, daß jemals ein Bericht veröffentlicht wird, der für eine der Konfliktparteien unangenehme Tatsachen enthält. Werden Behauptungen widerlegt, wird eine Partei, die sie sich zu eigen gemacht hat, kaum auf der Veröffentlichung bestehen.

Angesichts dieser enttäuschenden Ausgestaltung der Kompetenzen der Kommission brauchen ihre **Organisation** und ihr **Verfahren** nur ganz summarisch geschildert zu werden.

Die Initiative zur **Bildung der Kommission** liegt beim Depositär, d.h. der Schweizer Regierung. Das IKRK ist in keiner Weise beteiligt. Für die 15 Mitglieder kann jede Partei, welche die Zuständigkeit der Kommission anerkannte, einen Kandidaten vorschlagen. Er braucht nicht ihr Staatsangehöriger zu sein. So kann sich eine Gruppe dieser Staaten auf einen Kandidaten einigen, damit er größere Chancen hat. Das Prinzip einer gerechten geographischen Vertretung ist zu beachten.

Ein **Ermittlungsantrag** kann von jedem Staat bezüglich der Handlungen jedes anderen Staates gestellt werden, wenn beide sich der Zuständigkeit der Kommission unterworfen haben. Aus eigener Initiative kann die Kommission nicht tätig werden. Der Antragsteller braucht nicht Konfliktpartei zu sein. Insofern ist dem Gesichtspunkt Rechnung getragen, daß die Vertragsparteien verpflichtet sind, die Einhaltung der Konventionen und des Protokolls durch alle anderen Staaten durchzusetzen. Eine Konfliktpartei, die sich der Zuständigkeit der Kommission noch nicht unterworfen hat, kann mit Zustimmung der Gegenseite einen Ermittlungsantrag stellen (Art. 90 Abs. 2 lit. d). Auf diese Weise ist auch einer Befreiungsbewegung (nach Art. 1 Abs. 4) der Zugang zur Kommission geöffnet. Sie kann auch belangt werden.

Die Ermittlungen führt eine **Kammer** aus fünf Mitgliedern der Kommission, die keiner Konfliktpartei angehören und nach Konsultation mit diesen vom Vorsitzenden bestimmt werden. Hinzu treten zwei von den Konfliktparteien ad hoc bestimmte Mitglieder, die auch nicht Angehörige einer Konfliktpartei sein dürfen, aber auch keinem Staat angehören müssen, welcher Vertragspartei der Konventionen oder des Protokolls ist.

Das **Parteiverfahren** beginnt mit einer Aufforderung der Kammer an die Konfliktparteien, Beweismittel vorzulegen, wobei diese aber auch frei ist, sich anderer Beweise zu bedienen und Untersuchungen an Ort und Stelle durchzuführen (Art. 90 Abs. 4 lit. a). Mit der Zustimmung zur Zuständigkeit der Kommission haben die Parteien auch diese Möglichkeit anerkannt. Das Beweismaterial wird den Parteien zur Kenntnis gebracht, die sich dazu äußern können und auch berechtigt sind, es in Zweifel zu ziehen (Abs. 4 lit. b, c).

Wie dieses Verfahren sich im einzelnen abspielt, ist in einer **Verfahrensordnung** zu regeln, welche die

Kommission selbst erläßt (Abs. 6). Einige Beispiele der dabei zu berücksichtigenden Fragen sind genannt. Dabei wären auch einige Zweifelsfragen zu regeln, die in Art. 90 offen blieben. Wird z.B. der Ermittlungsantrag von einer anderen als der Konfliktpartei gestellt, so dürfte dieser nur für zulässig erklärt werden, wenn sich alle Konfliktparteien, denen Pflichten im Verfahren auferlegt sind, der Zuständigkeit der Kommission unterworfen haben.

Finanziert wird die Kommission aus verschiedenen Quellen. Für ihre Bildung stellt der Depositär die nötigen Verwaltungsdienste zur Verfügung (Art. 90 Abs. 1 lit. f). Sobald die Kommission errichtet ist, haben die Vertragsparteien, die sich ihr unterworfen haben, Beiträge zu leisten, soweit nicht freiwillige Beiträge eingehen (Abs. 7 S. 1). Die Kammer wird von den Parteien finanziert, welche sie in Anspruch nehmen (Abs. 7 S. 2 und 3). Es ist nur zu hoffen, daß diese Regelungen nicht die Wirkung haben, die Vertragsparteien von einer Anerkennung oder Inanspruchnahme der Kommission abzuhalten.

Den kritischen Stimmen, die Zweifel an dem Zustandekommen und vor allem einer wirksamen Arbeit der Kommission äußerten³¹, ist schwerlich zu widersprechen. Zwar mögen auf der Grundlage dieser Regeln die nötigen Sachaufklärungen wirksam durchgeführt werden können, doch besteht wenig Hoffnung, daß die dabei erzielten Ergebnisse so benützt werden, daß sie ihr Ziel erreichen, die Vertragsparteien zur Beachtung des humanitären Rechts anzuhalten.

Abschließende Würdigung

Überblickt man den Wirkungskreis der beiden Instrumente zur internationalen Kontrolle, kann eine schwere Enttäuschung kaum unterdrückt werden. Das IKRK ist zwar in der Lage, durch eine energische Wahrnehmung seines allgemeinen Mandats zur humanitären Initiative die schwerwiegenden Mängel des Schutzmachtssystems auszugleichen. Das hat *Yves Sandoz*³² sehr überzeugend nachgewiesen. Dennoch bleibt die Lücke in diesem Überwachungssystem, welche die Resolution von Teheran so nachdrücklich betonte. Sie wird durch die Internationale Ermittlungskommission nicht geschlossen. Allerdings erscheinen die auf der Diplomatischen Konferenz unternommenen und gescheiterten Versuche, dies durch eine Einschaltung der Vereinten Nationen in den Überwachungsprozeß zu erreichen, schwerlich vereinbar mit grundlegenden Prinzipien des humanitären Völkerrechts.

Anmerkungen:

- 1 Deutschsprachige Texte der Instrumente des humanitären Völkerrechts in: A. Schlögel, Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12.8.1949 und die beiden Zusatzprotokolle v. 10.6.1977 (Schriften des DRK), 8. Aufl. (1988); der Zusatzprotokolle auch in: A. Randethofer, Völkerrechtliche Verträge (Beck-Texte), 4. Aufl. (1987).
- 2 Überblick bei: Y. Sandoz, Implementing International Humanitarian Law, in: Henry Dunant Institute / UNESCO, International Dimensions of Humanitarian Law (1988), S. 259-282 (261-266); M. Bothe, The Role of National Law in the Implementation of International Humanitarian Law, in: FS Jean Pictet (1984), S. 301-312.
- 3 Art. 80-91 mit einem Abschnitt I: "Allgemeine Bestimmungen" und II: "Abmüdung der Verletzungen der Abkommen und dieses Protokolls".
- 4 Art. 48/49/128/149 der Konventionen von 1949 und Art. 84 des I. Protokolls. Obwohl die beiden Zusatzprotokolle noch nicht von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert sind, liegt eine deutsche Übersetzung vor, die das Auswärtige Amt mit der Schweiz und Österreich abgestimmt hat. Veröffentlichungen s. Fn. 1.
- 5 M. Bothe, a.a.O. (Fn. 2), zu typischen Mängeln ihrer Durchführung.
- 6 Teil V Abschn. II, insbesondere Art. 85-89 und 91.
- 7 Literatur zur Schutzmacht: G. Raub, Protecting Power, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Inst. 9 (1986), S. 314-320.
- 8 Vom 18.4.1961; dt. Text: BGBl. 1964 II, S. 958; auch in: A. Randethofer, a.a.O. (Fn. 1), S. 83.
- 9 Vom 27.7.1929; Text in: Schindler/Toman (Hrsg.), The Laws of Armed Conflict, 2. Aufl. (1981), S. 271.
- 10 Nachweise bei: D. P. Forsythe, Who Guards the Guardians: Third Parties and the Law of Armed Conflict, in: AJIL Bd. 70 (1976), S. 46-48 und G. Raub, a.a.O. (Fn. 7), S. 318. Zur Tätigkeit des IKRK auf Grund seines allgemeinen Mandats in Grenada: C. Emanuelli, L'application du droit international humanitaire durant l'intervention de la Force Multinationale à Grenada, in: Yearbook of the International Institute of Humanitarian Law 1985, S. 76-107 (101-104).
- 11 IRRIC 1981, Heft 221, S. 80.
- 12 Letzte Erklärung am 8.2.1988 von Neuseeland, in: IRRIC 1988, Heft 263, S. 185.
- 13 Die deutsche Übersetzung nennt sie "Ersatzschutzmacht", was nicht sehr glücklich ist - wegen der Doppeldeutigkeit des Begriffes "Schutzmacht". Das IKRK will auch gar keine "Macht" sein. Im englischen Text heißt sie schlicht "substitute", im französischen "substitut".
- 14 CDDH/ISR.27 §§ 104-110, Off. Rec. III, 269.
- 15 Nachweise bei: Bothe/Paritsch/Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts (1981), S. 70.
- 16 Siehe: *Patronnic/Dominicé*, Les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève et le système des Puissances Protectrices, in: Annales de Droit International Médical, Bd. 28 (1979).
- 17 Nachweise bei: Bothe/Paritsch/Solf, a.a.O. (Fn. 15), Erl. 2.14 zu Art. 5, S. 72.
- 18 CDDH/ISR. 17 § 26; in der I. Kommission am 7.2.1975 - eigene Übersetzung des Verfassers.
- 19 Die deutsche Fassung übersetzt "the duty of safeguarding/sonnt chargés de sauvegarder" mit "haben die Aufgabe", als würden hier generell die Funktionen von Schutzmächten umschrieben.
- 20 CDDH/ISR. 28 § 44 (Belgien) und § 50 (Vereinigtes Königreich).
- 21 Y. Sandoz, a.a.O. (Fn. 2), S. 274.
- 22 Gemäß Art. 8 Abs. 3 der III. Konvention und Art. 9 Abs. 3 der IV. Konvention sowie gemäß Art. 8 Abs. 3 S. 2 der I. und II. Konvention (auch militärische Notwendigkeiten).
- 23 Allgemeine Literatur: G. Abi-Saab, Implementation, in: A. Cassese (Hrsg.), The New Humanitarian Law of Armed Conflict, Bd. I (1979), S. 342-344; Ph. Bretton, La mise en oeuvre des Protocoles de Genève de 1977, in: Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, Bd. 95 (1979), S. 379-423; B. G. Ramcharan (Hrsg.), International Law and Fact Finding in the Field of Human Rights (1982).
- 24 Dazu: Action by the ICRC in the Event of Breaches of International Humanitarian Law, in: IRRIC 1981, Heft 221, S. 76-83.
- 25 Y. Sandoz, a.a.O. (Fn. 2), S. 266.
- 26 Text bei: Schindler/Toman, a.a.O. (Fn. 9), S. 197.
- 27 Condorelli/Boisson de Chazournes, in: FS Jean Pictet (1984), S. 27 f.
- 28 CDDH/I/241 (Dänemark, Neuseeland, Norwegen und Schweden), Off. Rec. III, 338/39; CDDH/I/267 (Pakistan), Off. Rec. III, 340.
- 29 A. Cassese, a.a.O. (Fn. 23), Bd. II (1980), S. 488.
- 30 Dazu: B.V.A. Röling bei: Cassese, a.a.O. (Fn. 23), Bd. I, S. 213; Bd. II, S. 141; allerdings sind die beiden Worte auf Französisch mit "grave" wiedergegeben.
- 31 Insbesondere G. Abi-Saab bei: Cassese, a.a.O. (Fn. 23), Bd. I, S. 343 und A. Cassese, *ibid.*, Bd. II, S. 156.
- 32 A.a.O. (Fn. 2).

Chemische Waffen und Völkerrecht*

Alfred P. Rubin

Man hat, meines Erachtens, der vernünftigen Auseinandersetzung sowie der bedachten Formulierung von Politik großen Schaden zugefügt, indem man unkluges politisches Handeln, das vom Recht erlaubt ist und dessen Anwendung lediglich unerwünschte politische Konsequenzen erzeugt, als "rechtswidrig" verurteilt hat. Ebenso unerwünscht scheint mir, moralische Grenzen, die die Folge zweifelhafter Werturteile sind und deren Verletzungen eben lediglich moralische Konsequenzen haben, als rechtlich bindend hinzustellen. Es erscheint daher angebracht, um die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einem Verbot oder zumindest der Bestimmung rechtlicher Grenzen chemischer Kriegführung zu verstehen, mit Grundsätzlichem zu beginnen: Wie kann die internationale Gemeinschaft die politischen und moralischen Normen, von denen viele von uns glauben, daß sie zumindest einige mögliche Anwendungsarten von Chemikalien als Kriegswaffen verbieten, bestimmen und durchsetzen und sie in Rechtsregeln umformen? Ich möchte dabei das Augenmerk auf das Völkerrecht in seiner engen Begriffsbedeutung richten.

Der Großteil dessen, was die meisten als materielles Kriegsrecht ansehen, das *ius in bello*, besteht aus landesrechtlichen Strafvorschriften, die jeder Staat nach seinem Ermessen und durch seine Gerichte auf Menschen anwendet, die das Völkerrecht seiner Gerichtsbarkeit unterstellt. Die Staaten erlassen solche Vorschriften nicht, um dem Gegner bei der Kriegführung weniger Schmerzen zuzufügen, sondern um inmitten des Chaos die militärische Disziplin zu bewahren, um sowohl in den Streitkräften wie auch sonst einen Sinn für moralische Rechtschaffenheit zu bewahren, um den gegnerischen Soldaten die Versuchung zu nehmen, in besetzten Gebieten Gefangene oder Zivilpersonen im Wege von "Repressalien" zu malträtieren und letzten Endes um die Rückkehr zum Frieden auf einer Grundlage zu erleichtern, die gefestigte politische und wirtschaftliche Beziehungen zwischen den ehemaligen Gegnern zuläßt. Selbst diejenigen Regeln, die das Foltern von Gefangenen verbieten, um schnell verwertbare Informationen zu erlangen, basieren auf Eigeninteresse: abgesehen von all den sonstigen bestimmenden Faktoren sind Informationen, die aus Folter oder Angst resultieren, wahrscheinlich nicht zuverlässig, und der Ruf, Folterungen durchzuführen, emuntert den Gegner, selbst in aussichtslosen Situationen weiterzukämpfen und Schädigungshandlungen vorzunehmen.

"Ius in bello" - vorrangig nationale Rechtsvorschriften

Am Ende von Feindseligkeiten werden unbestrafte "Kriegsverbrecher" gewöhnlich einfach aus dem Militärdienst entlassen, da sie ja in Friedenszeiten für die Gesellschaft keine Gefahr darstellen; einige von ihnen werden sogar als Helden angesehen. Es gibt bislang keinen internationalen Strafgerichtshof, kein "neutrales" Gericht, welche das *ius in bello* anwenden. Gelegentlich gibt es Gerichte der Siegermächte und einige der Fanatiker der unterlegenen Seite werden gehenkt; indes wendet der Staat oder das Bündnis, das dieses Gericht zusammenstellt, wenn es wie in Nürnberg und Tokio überhaupt materielle Rechtsnormen findet, dieses Recht auf den unterlegenen Gegner mit merklich größerem Nachdruck an als auf Angehörige der eigenen Streitkräfte. Man kann sogar so weit gehen zu behaupten, daß die Militärtribunale von Nürnberg und Tokio auf die Nazi- und kaiserlich japanischen Kriegsverbrecher lediglich das Recht angewendet haben, welches seitens der deutschen, japanischen und der mit ihnen verbündeten Regierungen auf ihre Angehörigen hätte angewendet werden müssen. Es läßt sich somit argumentieren, daß die Militärtribunale - wie es Richter *Sir Robert Y. Jennings* vor etwa 40 Jahren nannte, indem er eine Analogie zum Konkurs (*Bankruptcy*) herstellte - in "Vertretung" handelten, da sie Aufgaben wahrnahmen, die die Unterlegenen selbst hätten erfüllen müssen, wozu sie indes zu der damaligen Zeit nicht in der Lage waren und wahrscheinlich nicht die Strenge hätten walten lassen, die die Sieger forderten.

Es ist eine umstrittene Frage, ob die besiegten Regierungen durch das Völkerrecht zur Durchführung solcher Prozesse verpflichtet waren. Behauptungen, das Völkerrecht verpflichte zu solchen Prozessen, werden durch die Tatsache überschattet, daß die Siegermächte ihrerseits jegliche internationale Zuständigkeit für entsprechende eigene Verpflichtungen leugnen und deren Durchsetzung gegenüber denjenigen, die in einem Konflikt auf ihrer Seite kämpften, ihrem Ermessen und ihrem nationalen Durchsetzungsverfahren vorbehalten.

Ein noch schwierigeres Durchsetzungsproblem besteht, wenn die behaupteten Verletzungen materiellen Rechts durch Gruppen der politischen Führungsebene oder gar - in einigen Fällen - durch Einsatzgruppen begangen werden anstatt von Einzelpersonen. Die Mitgliedschaft in einer "kriminellen Vereinigung/Organisation" hat in Nürnberg nicht unmittelbar zur Einkerkung geführt, sondern diente eher als Beweis dafür, was als Teilnahme an einem "Verschwörung" gewertet werden könnte. Dies machte letztendlich den Mitverschwörer zum Haupttäter eines tatsächlich von anderen verübten oder zumindest veranlaßten Verbrechens. Die Inhaftierung wegen

bloßer Mitgliedschaft in einer Organisation ist eine Maßnahme ausschließlich nationalen Charakters. Wenn auch die insoweit zuständigen Behörden eine solche Mitgliedschaft als "kriminell" qualifizieren, werden sich die Amtsträger dritter Staaten nur in seltenen Fällen davon überzeugen lassen, daß sie bei der Bekämpfung dieser Organisation kooperieren und deren Mitglieder inhaftieren sollten, wenn diese im Zuständigkeitsbereich und nach Maßgabe der Rechtsordnung jener dritten Staaten keine kriminelle Handlung begangen haben. Ebensovienig wird die Auslieferung erleichtert. Tatsächlich weisen die Rechtsfolgen einer Qualifizierung der Mitgliedschaft in einer politischen Führungsorganisation oder sogar in einer Einsatzgruppe großen Ausmaßes als "kriminell" derart enge Bezüge zur Inhaftierung von Kriegsgefangenen wegen Mitgliedschaft in den gegnerischen Streitkräften auf, daß Dritte die Verwendung strafrechtlicher Terminologien auf solche Fälle gewöhnlich als übertrieben und polemisch einordnen.

Das Problem der Durchsetzung des "ius in bello"

Wann aber das Strafrecht ausnahmslos auf diejenigen Anwendung finden soll, die, autorisiert durch die öffentliche Politik einer Konfliktpartei, verbotene Handlungen begehen, so ist es unerlässlich, den Schleier der Kollektivität zu zerreißen. Die Vorstellung, daß Individuen Aggressionskriege führen oder, noch schlimmer, sich zum Führen solcher Kriege verschwören, ist für diejenigen nicht überzeugend, die an den jeweiligen Auseinandersetzungen emotional unbeteiligt sind. Das bereits im 14. Jahrhundert formulierte philosophische Prinzip "essentia non sunt multiplicanda praeter necessitatem" ("Occam's Razor"), wonach nur diejenige Lösung, die die wenigsten Ausnahmen beinhaltet, die einzig logisch zulässige ist, scheint die Einbringung der Sprache des Rechts auf politische Handlungen, die keinen Anlaß zu Rechtsansprüchen oder Sanktionen der Gemeinschaft geben, zu verbieten. Die Durchsetzung gegenüber Einzelpersonen von Schlußfolgerungen derart, daß eine fremde Regierung oder ein Generalstab entgegen den Verböten der Charta der Vereinten Nationen Aggressionshandlungen begeht oder Gewalt androht, liegt außerhalb des Bereichs des internationalen Schadensersatzrechts, der Wiedergutmachung, anderer Strafverfahren als denen der späteren Sieger oder anderer Rechtsbehelfe. Vielmehr sind sie dem Bereich politischer Gegenmaßnahmen und moralischer Verurteilungen zugehörig. Daher ist es äußerst schwierig, diese "Regeln" als Rechtsregeln zu behandeln.

All diese Überlegungen finden unmittelbar Anwendung auf Versuche, die Produktion und Vorhaltung chemischer Waffen wie die Planung ihres Einsatzes zu verbieten. Der tatsächliche Einsatz im Kampf kann verboten, die direkte Anordnung ihres Einsatzes kann zu einem Kriegsverbrechen erklärt werden. Beides steht indes unter dem Vorbehalt der

verfügbaren Durchsetzungsmechanismen, die, wie bereits ausgeführt, dem nationalen Recht angehören bzw. von den Gerichten der Siegermächte angewendet werden. Dort, wo die politischen Umstände, die zur Durchsetzung des Rechts ermutigen, vorherrschen, wird das Recht von den Gerichten eben derjenigen Streitkräfte durchgesetzt werden, deren Versorgungslinien die Waffen verfügbar gemacht haben und deren Kommandostruktur den künftigen Angeklagten in eine Position versetzt hat, diese Waffen auch einzusetzen. Es wird wahrscheinlich interne politische Auseinandersetzungen um die Anwendung des innerstaatlichen Rechts geben, und in den Fällen, in denen es zur Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Ordnung Anwendung finden muß, wird wahrscheinlich, kurz nachdem sich die Aufregung gelegt hat und der Frieden wiederhergestellt ist, eine Begnadigung folgen.

Die Ausgabe allgemeiner Anordnungen, welche Offiziere der unteren Befehlsebene zur Anwendung chemischer Waffen autorisieren, läßt sich nur unter Schwierigkeiten überhaupt als kriminell einordnen. Wahrscheinlich unmöglich ist die strafrechtliche Einordnung der verbreiteten bürokratischen Taktik, überhaupt keine Instruktionen zu erlassen und vielmehr denjenigen, die zur Verteidigung ihres Kommandos oder ihres Landes berufen sind, alle möglicherweise wirkungsvollen Waffen mit Ausnahme derjenigen vorzuenthalten, deren Einsatz fragwürdige politische und moralische Auswirkungen hat. Diese Auswirkungen können dann von höherrangigen Autoritäten dadurch begrenzt werden, daß sie ihren Untergebenen die Schuld für die Ausübung des ihnen eingeräumten Ermessens zuweisen. Diese Praxis eröffnet beiden Seiten die rechtlichen Möglichkeiten, die Anwendung des Rechts auf die eigenen Truppen abzulehnen, und am Ende der Feindseligkeiten werden sämtliche Verbrechen auf beiden Seiten als den jeweils nationalen Rechtsmechanismen unterworfen angesehen. Die Erwartung, daß ein Krieg mit einem weithin sichtbaren Tribunal wie in Nürnberg oder Tokio enden wird, welches ein allgemeines *ius in bello* unparteiisch anwendet, wird nicht durch die Geschichte der letzten 45 Jahre gestützt. Symptomatisch ist auch das Scheitern der Alliierten, 1945 hinsichtlich der Aktivitäten ihrer eigenen Streitkräfte die öffentlichen Untersuchungen durchzuführen, wie gegenüber dem besiegten Gegner. Dies gilt, so glaube ich, selbst wenn man annimmt, daß die traditionelle "Kriegsverbrechens"-Phase von Nürnberg und Tokio ein Ausdruck dessen war, was nach Maßgabe einer universellen "Gerechtigkeit" und des "Naturrechts" erforderlich gewesen wäre, gleich ob man mit den Ergebnissen in allen Fällen übereinstimmt oder nicht.

Nun scheint mir die Verweisung der Durchsetzung des *ius in bello* an nationale Gerichte oder bestenfalls Siegergerichte, die über die besiegten Gegner zu urteilen haben, die ernsthaftesten Fragen aufzuwerfen. Tatsächlich ist es sogar vertretbar, die Einordnung des *ius in bello* in das Völkerrecht als irreführend zu bezeichnen. Es scheint eher ein Teil des *ius gentium* zu sein, also der übereinstimmenden nationalen Rechtsregeln einer Vielzahl von Staaten, welche Theoretiker

schon zur Zeit Aristoteles' als Nachweis für eine universelle moralische Überzeugung herangezogen haben. Aristoteles selbst indes hat diese Sichtweise mit der Begründung abgelehnt, daß Gerechtigkeitsvorstellungen Änderungen unterworfen sind. Im späten 16. Jahrhundert wies Suarez im gleichen Sinne auf die Unterschiede der Rechtserzeugungsprozesse sowie der politischen Auseinandersetzung im internationalrechtlichen Bereich zu den vergleichbaren Prozessen auf nationalrechtlicher Ebene hin, die eine Übertragung der Schlußfolgerungen von der einen auf die andere Ebene als schlichtweg unlogisch erscheinen lassen. Hinsichtlich des **ius in bello** sehe ich mich wegen des Durchsetzungsproblems zur Übereinstimmung mit Suarez veranlaßt, auch wenn mit der Vorschrift des Art. 38 Abs. 1 lit. c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs der Versuch unternommen worden ist, das **ius gentium** in das **ius inter gentes** allgemein zu überführen.

Das Einsatzverbot chemischer Waffen und das Erfordernis neuer Institutionen

Die Anwendung dieser Auffassung auf chemische Waffen führt zu verschiedenen Schlußfolgerungen.

1. Die allgemeinen Verurteilungen und offensichtlichen Verbote der Anwendung erstickender und vergleichbarer Gase oder von Giften im allgemeinen, die auf unvordenkliche Zeiten und - in ihrer gegenwärtigen Ausformung - auf den Lieber-Code zurückgehen, erscheinen mehr als moralische Verpflichtungen denn als rechtliche; ihre Ergebnisse liegen mehr im politischen und moralischen Bereich als in dem, was gewöhnlich als Rechtsordnung verstanden wird. Eine Ausnahme gilt insoweit nur, als diese Verlautbarungen von den Staaten als Verpflichtungen verstanden werden, sie einzuführen und durchzusetzen als innerstaatliches Recht, welches auch in besetzten Gebieten zur Anwendung gelangen soll. Dies wiederum ist abhängig vom Strafverfolgungsmerkmale der Vollzugskräfte eines jeden Staates.
2. Als eine politische Frage ist die Herstellung, Verbreitung durch Verkauf, die Vorhaltung und die letzte Anwendung chemischer Waffen eine Angelegenheit für Rüstungskontrollverhandlungen, nicht indes eine Frage der Kodifizierung bestehenden Rechts. Die damit zusammenhängenden Fragen scheinen überhaupt nicht solche des **ius in bello** zu sein.
3. Trifft dies zu, so sind Verifikation und die Aussicht auf eine gleichgeartete Vergeltung die offensichtlichen Durchsetzungsmechanismen. Erstgenannte beinhaltet praktische Schwierigkeiten, die wahrscheinlich jenseits jeder Lösungsmöglichkeit liegen. Letztere - wahrscheinlich ein Faktor, der während des Zweiten Weltkriegs von dem Einsatz von Giftgas abgeschreckt hat - erfordert eine

Verteilung der Lagerstätten und Trägersysteme, um einen Vergeltungseinsatz glaubhaft erscheinen zu lassen. Daher könnten einige Planer und möglicherweise auch militärische Befehlshaber versucht sein, in der Erstanwendung einen taktischen Vorteil zu sehen, der die in allgemeinen Anordnungen enthaltenen Einsatzverbote überwiegt, oder diese Verbote als reines Moralisieren naiver Juristen mißzuverstehen. Dieselben Erwägungen gelangen zur Anwendung, selbst wenn man eine "Repressalie" als erlaubte, jedoch rechtlich, politisch und moralisch beschränkte Erwidlungsmöglichkeit ansieht.

4. Die moralische Beschränkung ist wahrscheinlich besonders schwierig zu bestimmen, weil die Entscheidung zur Gewaltanwendung als solche ein Problem der Moral ist. Sobald die Anwendung von Gewalt als moralisch vertretbar qualifiziert wird, läßt sich der Einsatz chemischer Waffen, der vielleicht keineswegs zerstörerender oder geeigneter zur Hervorrufung unnötiger Leiden ist als herkömmliche Mittel, die die Fähigkeit des Gegners zur Fortführung des Angriffs oder seinen Widerstandswillen brechen sollen, unter Abwägung der widerstreitenden Interessen in Zweifel ziehen.
 5. Diese Analyse eröffnet eine völlig unterschiedliche Sichtweise. Die Zerstörungskapazität, über die die Menschheit verfügt, hat anscheinend unsere Fähigkeit zur Selbstbeherrschung so weit überholt, daß unsere primitive "Schaltung", die das Töten eines "Feindes der Allgemeinheit" zur Tugend werden läßt und uns dazu veranlaßt, mit Stolz die Gewaltanwendung zum Schutz der Ölversorgung unserer Alliierten als Selbstverteidigung zu rechtfertigen, selbst wenn unsere Alliierten bezweifeln, ob Gewalt das geeignete Mittel ist, durch ein neues "Programm" ersetzt werden muß. Dies macht es erforderlich, daß man sowohl die Betonung materieller Regeln des Naturrechts aufgibt als auch die Verirrungen im Zusammenhang mit dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die dazu zu führen scheinen, daß Vereinbarungen über moralische und politische Prinzipien als Rechtsetzung angesehen werden. Stattdessen müssen wir uns auf die vollständige Verteilung von Autorität innerhalb der Völkerrechtsordnung konzentrieren. So werden wir zu erwägen haben, ob gemeinschaftliche Sanktionsmechanismen derart, wie sie zur Zeit des Völkerbundes gescheitert sind, und politisch vereinbarte Sanktionen derart, wie sie bislang unter dem Regime der Vereinten Nationen wenig wirkungsvoll waren, nicht durch andere Einrichtungen ersetzt werden sollten.
- Zum Abschluß möchte ich vorschlagen, daß eine andersartige Institution in Betracht gezogen werden sollte, die nicht gebunden ist an das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten, sondern aufbaut auf der Durchsetzung des **ius in bello** durch diejenigen Staaten, nach deren gemeinsamer Überzeugung es politisch unerwünscht ist, daß unsere Mitmenschen aus irgendeinem Anlaß, nach Maßgabe eines **ius ad bellum**, durch den Einsatz chemischer Waffen

gefährdet werden können und es politisch nicht hinnehmbar ist, daß eine Konfliktpartei mit Waffen kämpft, deren Anwendung selbst als Repressalie die andere Partei oder die Welt allgemein als moralisch verwerflich ansehen

würden. Dies ist indes nicht der gegebene Rahmen, innerhalb dessen es sich anbieten würde, weiter auszuführen, was einigen als Tagtraum erscheinen mag, der als Gegengewicht zu einem Alptraum dienen soll.

Anmerkung:

* This paper, originally written in English, was presented at the April 1989 meeting of the American Society of International Law and will be published in the Annual Proceedings of the Society in due course. Professor Rubin is deeply indebted to Dr. W. H. v. Heinegg for transla-

ting it into German and to the Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht for the opportunity to publish it in German while the subject is the focus of considerable international attention.

Die Rot-Kreuz-Idee und der Frieden *

Knut Ipsen

Einleitung

Das Jubiläum, das wir heute begehen, liegt jahreszeitlich zwischen zwei anderen Jubiläen, denen Symbolcharakter für das Thema: "Die Rot-Kreuz-Idee und der Frieden" zukommt. Die 125 Jahre der Rot-Kreuz-Bewegung, derer im vergangenen Jahr gedacht wurde, begannen mit der Gründung der Genfer Gemeinnützigen Gesellschaft am 17. Februar 1863. Die erste Genfer Rot-Kreuz-Konvention - das Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten der Heere im Felde - wurde als Vorläufer der Konventionen von 1906, 1929 und 1949 am 22. August 1864 von zwölf Staaten unterzeichnet. Zunächst ein gemeinnütziger Zusammenschluß von Bürgern eines immerwährend neutralen Staates, sodann ein Staatenvertrag für Kriegszeiten: Die Unterschiedlichkeit dieser beiden Begebenheiten verweist auf ein Problem, das sich der Rot-Kreuz-Bewegung seither gestellt hat und stets von neuem stellen wird. So meldete sich auf der 32. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK im vergangenen

September in der abschließenden Plenardiskussion ein Konventionsbeauftragter mit der Forderung zu Worte, das DRK möge seinen Standort zum Frieden bestimmen. Es genüge nicht das grundsätzliche Bekenntnis. Gerade die Vermittlung des in den Vier Genfer Konventionen von 1949 sowie in ihren beiden Zusatzprotokollen enthaltenen Völkerrechts werfe immer wieder die Frage auf, ob und gegebenenfalls wie das Rote Kreuz auch einen Beitrag zur Kriegsverhütung leiste. Man könne sich nicht damit bescheiden, das Rote Kreuz in Friedenszeiten als eine neben anderen karitativen Organisationen zu identifizieren und in Kriegszeiten einfach auf ein an den Grundsätzen des Roten Kreuzes orientiertes Handeln umschalten. Das Rote Kreuz fördere gemäß dem ersten seiner auf der Wiener Konferenz 1965 proklamierten sieben Prinzipien - so wurde korrekt zitiert - "gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern". Deshalb werfe jeder bewaffnete Konflikt, in dem das Rote Kreuz seine humanitären Aufgaben erfülle, zugleich die Frage auf, warum es denn in bezug auf seinen ersten Grundsatz partiell gescheitert sei.

Diese Stellungnahme löste zustimmende Äußerungen auf Grund weiterer Erfahrungen der Basis und viele nachfolgende Diskussionen aus. Das Spannungsfeld, in dem sich die Diskussion bewegte, waren zentrale Begriffe, die gerade in den ersten dreien der sieben Prinzipien des Roten Kreuzes enthalten sind: Frieden - Unparteilichkeit - Neutralität; sind diese drei Leitvorstellungen letztlich unvereinbar oder aber läßt sich ein gemeinsamer Nenner finden?

I. Die Position Henri Dunants

Schauen wir zunächst einmal zurück in die Frühgeschichte der Rot-Kreuz-Idee und hören als Zeugen *Henri Dunant*, dessen Wirken untrennbar mit der Geschichte des Roten Kreuzes verbunden ist. Bereits in seiner unvergessenen Schrift "Un souvenir de Solferino" läßt er erkennen, daß er zutiefst von dem Grundsatz "pax optima rerum" (der Frieden ist das Beste aller Dinge) beseelt ist. Noch deutlicher wird dies indessen in einer weniger bekannten Schrift, in der 1864 erschienenen Abhandlung "La charité sur le champ de bataille" (Die Fürsorge auf dem Schlachtfeld), in der es heißt:

"Ich erhebe hier weder den Anspruch, das Recht des Friedens noch den Anspruch, das zu diskutieren, was gemeinhin das Recht des Krieges genannt wird. Ich berühre weder das ungeheure Problem der Rechtmäßigkeit des Krieges, noch, angesichts der Lage der Dinge, den unmöglichen Traum eines weltweit herrschenden Friedens. Mein Ziel ist bescheidener. Im Namen der Menschlichkeit, der Vernunft, des Christentums und auch der Politik selbst wünsche ich Nächstenliebe in Form einer Hilfsgesellschaft, um dem Krieg alle jene seiner Opfer zu entreißen, welche die Waffen verwundet haben, die der Tod aber noch nicht niedergemäht hat."

In den folgenden Jahrzehnten gewinnt jener unmögliche Traum für *Henri Dunant* immer mehr an Realität. Ihn verbindet ein enger Gedankenaustausch mit der großen Vorkämpferin für die Friedenssidee, *Bertha von Suttner*, in der von ihr herausgegebenen Monatschrift zur Förderung der Friedensbewegung publiziert er mehrfach. Am Vorabend der Haager Friedenskonferenz von 1899 - 40 Jahre nach Solferino - verfaßt er einen Aufruf, in dem es heißt:

"Krieg oder Frieden. Wählt! Die Zukunft ist in jedermanns Hand. Seid ihr für Frieden? Ist die Antwort ja, dann, Menschen aller Rassen, eilt, aktive Mitglieder der vielen Friedensgesellschaften zu werden, um Zeugnis für Euere Friedensliebe zu legen; oder, sofern es solche Gesellschaften an Euerm Ort nicht gibt, gründet eine!"

Dies sagte *Henri Dunant* in einer Zeit, in der die Erstanwendung von Waffengewalt nicht, wie heute, durch völkerrechtliche Norm verboten war, in der vielmehr Krieg, wie Clausewitz es formuliert hatte, die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln war.

II. Die Ausrichtung der Rot-Kreuz-Bewegung auf den Frieden in der historischen Entwicklung

Wie hat die Rot-Kreuz-Bewegung dieses Vermächtnis ihres Begründers eingelöst? Sie hatte sich - das ist historisch nachweisbar - von Anfang an mit dem aus den Reihen der pazifistischen Bewegung immer wieder erhobenen Vorwurf auseinanderzusetzen, sie wolle den Krieg humanisieren und trage damit indirekt zu seiner Führbarkeit bei. Aus diesen Kreisen fand auch die 1901 erfolgte Verleihung des Friedensnobelpreises an *Henri Dunant* Kritik, wiewohl er - belegt durch eigene schriftliche Zeugnisse - der Friedensbewegung seiner Zeit sehr nahe stand. Dieser Konflikt zwischen Humanität im Krieg und Pazifismus ist nie gelöst worden. Schon in dem Bericht des Internationalen Komitees über das Kriegsjahr 1870 findet sich der Satz: "Aber wenn auch der Krieg unser Element ist, so sehen wir ihn doch aus zu großer Nähe, um ihn nicht zu verabscheuen." Wer erlauben will, was es bedeutete, einen solchen Satz in einem Bericht niederzulegen, muß sich das damalige geistig-politische Klima vergegenwärtigen. Es findet seinen sinnfälligen Ausdruck in den Worten des bekannten Sozialphilosophen *Proudhon*, der schrieb:

"Der Krieg ist göttlich, wesentlich für das Leben. Durch ihn stählen sich die Sitten, regenerieren sich die Nationen, begründet die Gerechtigkeit ihre Herrschaft, findet die Freiheit ihre Garantien. Der Frieden selbst begreift sich schließlich ohne den Krieg nicht; er hat nichts Positives und Wahres."

Diesem Zeitgeist, der bis zum Beginn unseres Jahrhunderts zu verzeichnen war, ist die Rot-Kreuz-Bewegung nie erlegen. Im Gegenteil - sie hat ihn aktiv bekämpft. Dieser Grundlinie ist das Rote Kreuz auch und gerade in Kriegszeiten treu geblieben. Angesichts der Massierung des Kampfmiteinsatzes einschließlich des Gaseinsatzes im Ersten Weltkrieg verurteilte das IKRK in einem Aufruf an alle kriegführenden Staaten vom 6. Februar 1918 - ich zitiere - "diese Art und Weise der Kriegführung, die man nicht anders als kriminell bezeichnen kann". Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs riefen das IKRK und die Liga der Rot-Kreuz-Gesellschaften am 19. Juli 1921 zu einer - ich zitiere - "ernsthaften und allgemeinen Bewegung gegen den Geist des Krieges" auf; sie erklärten: "Das Rote Kreuz, nicht darauf beschränkt, in Friedenszeiten zu arbeiten, will für den Frieden arbeiten". Zahlreiche, historisch belegte Aktivitäten des Roten Kreuzes beweisen, daß es nicht bei diesem Appell verblieb. In jenen Dekaden, die geprägt waren von dem Scheitern der großen Abrüstungskonferenz des Völkerbundes, von dem italienisch-abessinischen Krieg und von der Aufrüstung des Deutschen Reichs und der durch das Hoßbach-Protokoll hinreichend nachgewiesenen Vorbereitung der "Kolonisation" im Osten, hielt das Rote Kreuz an dem Grundsatz fest, daß der Frieden das Beste aller Dinge sei.

Die Rot-Kreuz-Idee wirkt auf internationaler Ebene, mit Leben erfüllt wird sie indessen in den nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften. Eine nationale Rot-Kreuz-Gesellschaft vermag nicht immer die unberührte Insel hehren Gedankenguts im Sturm totalitärer Entwicklungen ihres Heimatstaates zu sein. Unter diesem Aspekt ist gerade im vergangenen Jahr Kritik an der Position des Deutschen Roten Kreuzes während des Dritten Reichs geübt worden, Kritik, zu der historische Fakten teils konkreten Anlaß bieten, teils allerdings auch noch nicht hinreichend gewürdigt worden sind.

Doch wenden wir uns wieder dem Gegenstand unseres Themas und der Frage zu, wie er sich historisch fortentwickelt hat. Nahezu jede der internationalen Rot-Kreuz-Konferenzen der Nachkriegszeit befaßte sich mit dem Problem des Friedens. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang war das auf der Belgrader Konferenz 1975 angenommene "Aktionsprogramm des Roten Kreuzes als Faktor des Friedens", in dem es heißt:

"Das Rote Kreuz betrachtet den Frieden nicht einfach als die Abwesenheit von Krieg, sondern eher als einen dynamischen Prozeß der Zusammenarbeit zwischen allen Staaten und Völkern; Zusammenarbeit, gegründet auf Freiheit, Unabhängigkeit, nationale Souveränität, Gleichheit, auf dem Respekt für Menschenrechte wie auch auf der fairen und gleichmäßigen Verteilung der Ressourcen, um die Bedürfnisse der Völker zu befriedigen. Das Rote Kreuz betrachtet die Beachtung humanitärer Normen unter allen Umständen als wesentlich für den Frieden."

Dieses Aktionsprogramm, das darüber hinaus Richtlinien für die aktive Friedensarbeit des Roten Kreuzes enthält, bezieht sich auf die sieben Rot-Kreuz-Prinzipien, die "zum Frieden beitragen, indem sie Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe zwischen den Rot-Kreuz-Organisationen als Mitgliedern der Weltfamilie des Roten Kreuzes und zwischen den Völkern im allgemeinen entwickeln".

Gewiß sagt diese Grundsatzposition Wesentliches aus. In dem langwährenden Streit, den die Friedensforschung international geführt hat, ob es nämlich nur um den "negativen" Frieden gehe, der sich in dem schlichten Ausschluß der Waffenanwendung erschöpft, oder ob es den "positiven" Frieden zu schaffen gilt, bei dem es um die menschenwürdige und zugleich die Kriegsursachen beseitigende Gestaltung der makro-ökonomischen und makro-sozialen Verhältnisse geht, hat sich das Rote Kreuz zum positiven Frieden bekannt. Dies entspricht der Devise, die auf Vorschlag des seinerzeitigen Schweizer Rot-Kreuz-Präsidenten von Albertini in die Satzung der Liga der Rot-Kreuz-Gesellschaften aufgenommen worden ist: "Per humanitatem ad pacem" (durch die Menschlichkeit zum Frieden).

Warum aber - so ist zu fragen - kommt es trotz dieser über die Zeitläufe hinweg unveränderten Position des Roten Kreuzes zum Frieden immer wieder zu Diskussionen, wie eingangs von der Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des vergangenen Jahres berichtet? Namentlich in der Arbeit des Jugend-Rot-Kreuzes taucht immer wieder die ebenso einfache wie naheliegende Frage auf: Wenn das Rote Kreuz doch für den Frieden ist, warum wirken wir nicht hier und jetzt auf die Erhaltung des Friedens hin, anstatt uns mit unserer Ausbildung auch für den Kriegsfall vorzubereiten? Der langjährige Generalsekretär des DRK, Anton Schlögel, hat dies einmal als eine der Kernfragen der Verbindung des Roten Kreuzes zum Frieden bezeichnet.

III. Frieden - Unparteilichkeit - Neutralität

Die Antwort auf diese Kernfrage wird im Roten Kreuz zumeist in dem eingangs erwähnten Spannungsfeld zwischen Frieden, Unparteilichkeit und Neutralität und damit in den ersten drei der sieben Rot-Kreuz-Prinzipien gesucht. Der Frieden, ausdrücklich genannt im ersten Rot-Kreuz-Prinzip der Menschlichkeit, könne folglich - so wird argumentiert - nur über die Brücke der Menschlichkeit erreicht werden: Per humanitatem ad pacem, durch die Menschlichkeit zum Frieden, wie es in der bereits zitierten Satzung der Liga der Rot-Kreuz-Gesellschaften heißt. Die Grundsätze der Unparteilichkeit und der Neutralität, so wird gefolgert, zögen dem aktiven Friedenswirken des Roten Kreuzes weitere prinzipienimmanente Grenzen.

Was besagt zunächst der Grundsatz der Unparteilichkeit? Jean Pictet, dessen Name mit den Vier Genfer Konventionen wie überhaupt mit der Entwicklung des Roten Kreuzes in der Nachkriegszeit untrennbar verbunden ist, hat den Grundsatz der Unparteilichkeit zutreffend in drei Unterkategorien gegliedert, nämlich in das Verbot der objektiven Diskriminierung, das Verbot der subjektiven Diskriminierung und das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Das Verbot der objektiven Diskriminierung folgt unmittelbar aus dem Wortlaut des Grundsatzes der Unparteilichkeit. Nach diesem Grundsatz macht das Rote Kreuz keinen Unterschied in bezug auf Staatsangehörigkeit, Rasse, Religion, Stand oder politische Meinungen. Dieses Verbot der Diskriminierung oder Gebot der Nicht-Diskriminierung knüpft mithin an objektiv vorgegebene und mithin objektiv feststellbare Eigenschaften an. Das Verbot der subjektiven Diskriminierung besagt, daß über das Verbot der objektiven Diskriminierung hinaus auch keine subjektiven Unterscheidungen in bezug auf Hilfeleistung getroffen werden dürfen. Das im Unparteilichkeitsgrundsatz enthaltene Ziel, das Leiden von Menschen zu mildern, geleitet allein von ihren Bedürfnissen, verbietet eine Unterscheidung zwischen den Hilfsbedürftigen nach subjektiver Schuld oder Nicht-Schuld. Der schließlich im Unparteilichkeitsgrundsatz enthaltene Richtpunkt, nach dem den dringlichsten Notfällen Priorität zukommt, wird als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angesehen. Bei zu einer bestimmten Zeit und

einem bestimmten Ort nur begrenzt einsetzbaren Ressourcen ist nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zu entscheiden; die größte Not ist zuerst zu lindern.

Inwieweit können diese drei Unterkategorien des Unparteilichkeitsgrundsatzes ein aktives Eintreten des Roten Kreuzes für den Frieden begrenzen? Auf den ersten Blick ist eine solche Begrenzung nicht feststellbar, denn das Subjekt des Friedensgebots, wie es in Art. 2 Nr. 4 der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert worden ist, ist der Staat; das Subjekt des Unparteilichkeitsgrundsatzes im Verhältnis zu leidenden Menschen ist das Rote Kreuz. Das Kollisionsfeld ergibt sich dennoch im Bereich des Verbots der subjektiven Diskriminierung. Wenn aus diesem Verbot folgt - wie *Jean Pictet* ausführt -, daß sich das Rote Kreuz nicht in die Ausübung der Gerichtsbarkeit einmischen darf, wenn aus ihm folgt, daß das Rote Kreuz nicht das grundlegende Recht des Staates in Frage stellen darf, Verstöße gegen seine Rechtsordnung zu ahnden, wenn das Rote Kreuz darauf beschränkt ist, darüber zu wachen, daß eine verurteilte Person menschlich behandelt wird, wo bleibt dann die Wirkung des anspruchsvollen Grundsatzes "per humanitatem ad pacem"?

Wenn heute stärker denn je in allen Teilen dieser Welt der Ruf nach Verwirklichung der Menschenrechte erhoben wird, kann sich dann das Rote Kreuz darauf beschränken, die Auswirkungen von Menschenrechtsverletzungen durch seinen Einsatz zu relativieren, erträglich zu machen, ohne sich selbst zum Vorkämpfer der Verwirklichung der Menschenrechte zu machen? Kann man überhaupt durch Menschlichkeit zum Frieden gelangen wollen, ohne zunächst und zu allererst nachhaltig für die Beachtung der Menschenrechte einzutreten? Hier zeigt sich in der Tat ein Konflikt zwischen dem Unparteilichkeitsgrundsatz und dem Anspruch, durch Menschlichkeit zum Frieden zu gelangen. Wie dieser Konflikt womöglich zu lösen ist, bleibt den abschließenden Ausführungen vorbehalten. Zuvor sei die Frage aufgeworfen und erörtert, ob und inwieweit auch der Neutralitätsgrundsatz das Friedensziel begrenzt.

"Um sich das allgemeine Vertrauen zu erhalten, enthält sich das Rote Kreuz zu allen Zeiten der Teilnahme an Feindseligkeiten, wie auch an politischen, rassischen, religiösen und philosophischen Auseinandersetzungen."

So lautet der Neutralitätsgrundsatz. Er weist zwei Wirkungsrichtungen auf: Zum einen verbietet er die direkte oder indirekte Teilnahme des Roten Kreuzes an einem bewaffneten Konflikt und beschränkt seine Aktivitäten in einem solchen Konflikt strikt auf humanitäre Zwecke. Dies ist unabdingbare Voraussetzung für den Rechtsschutz, der dem Roten Kreuz, der Institution und dem Personal, durch die Genfer Konventionen und das Erste Zusatzprotokoll gewährt wird. Neutralität ist insoweit Abstinenz von der Teilnahme an den Handlungen der einen oder der anderen Konfliktpartei. Zum anderen aber gebietet der Neutralitätsgrundsatz ideologisch-politische Abstinenz. Und insoweit begrenzt der Neutralitätsgrundsatz - wie *Jean Pictet* zu Recht festgestellt

hat - die Aktivitäten des Roten Kreuzes zugunsten des Friedens. Wer effektiven Einfluß im Sinne der Kriegsverhütung ausüben will, der kann nicht umhin, Positionen gegenüber der Rüstung, gegenüber militärischen Doktrinen, gegenüber dem internationalen Waffenhandel oder in bezug auf die vielen Aspekte der Sicherheitspolitik einzunehmen, die für den labilen oder stabilen Zustand eines Friedens von Bedeutung sind. Sicherheitspolitische Auseinandersetzungen sind stets solche Konflikte, in denen die Staaten bzw. ihre handlungsbefugten Organe mit größter Sensibilität auf Drittinterventionen reagieren. Sich der Teilnahme an politischen Auseinandersetzungen zu enthalten, gehört aber zum Kernbereich des Neutralitätsgrundsatzes.

Dies alles mag intellektuell nachvollziehbar und zufriedenstellend sein, es beantwortet indessen nicht die schlichte und namentlich von der Jugend immer wieder gestellte Frage, ob es nicht doch besser sei, mehr zur Vermeidung des Krieges zu tun, als sich intensiv auf den Kriegsfall vorzubereiten. Gibt es nicht doch einen Weg, auf dem das Rote Kreuz, ohne sich des Unparteilichkeitsgrundsatzes und des Neutralitätsgrundsatzes zu begeben, mehr Aktivität für die Erhaltung des Friedens beweisen kann? - Die abschließenden Ausführungen sollen dem Versuch gewidmet sein, einen solchen, vielleicht einen neuen Weg aufzuzeigen.

IV. Die funktionale Verknüpfung von völkerrechtlichem Friedenssicherungsrecht und humanitärem Völkerrecht

Um den ersten Schritt dieses Weges aufzuzeigen, muß ich Sie bitten, mir bei einigen Überlegungen zu folgen, die sich auf das internationale Recht beziehen. Über Generationen hinweg wurde das Völkerrecht systematisch in zwei Kategorien unterteilt, das Friedensrecht und das Kriegrecht. Diese Zweiteilung entsprach bis nach dem Zweiten Weltkrieg noch durchaus dem Befund, daß das Friedensvölkerrecht - namentlich die zwischen den Konfliktparteien geltenden völkerrechtlichen Verträge - durch den Ausbruch eines Kriegs weithin suspendiert wurde; fortan galt Kriegsvölkerrecht.

Das Völkerrecht hatte in jener Zeit noch nicht jene hochentwickelte Stufe erreicht, die eine der unseren vergleichbare nationale Rechtsordnung aufweist. Eine hochentwickelte nationale Rechtsordnung aber ist von folgenden Grundzügen geprägt: Das Recht ist nichts anderes als verbindliches Verhaltensmuster zwischen den an den faktisch vorgegebenen Beziehungen beteiligten Personen, den Rechtspersonen oder Rechtssubjekten. Faktische Beziehungen zwischen Personen - gleichviel, ob es sich um Menschen oder um Verbandseinheiten (juristische Personen) handelt - sind stets von neuem auch konfliktbesetzt.

Die befriedende Funktion einer nationalen Rechtsordnung zeichnet sich nun gerade dadurch aus, daß sie eine Stufenfolge

von Verhaltensmustern verbindlich macht, welche diese Konfliktgeneigntheit intersubjektiver Beziehungen zu bewältigen versucht. So sind die Mitglieder einer hochentwickelten Rechtsordnung zunächst einmal frei, ihre Beziehungen untereinander durch Verträge zu regeln. Stört einer der Vertragspartner das auf Grund eigener Entscheidung eingegangene Vertragsverhältnis durch Schlechterfüllung oder Nichterfüllung, so gibt eine hochentwickelte Rechtsordnung den vertragstreuen Partnern Wiederherstellungsrechte. Eine derartige Rechtsordnung schützt darüber hinaus Rechtsgüter proportional zu ihrem Wert. Diese Stufenfolge reicht bis hin zur strafrechtlichen Bewehrung des Rechtsgüterschutzes. Mithin ist eine derartige Rechtsordnung darauf angelegt, auf jeder Stufe eines latenten oder aktuellen Konflikts, bemessen in bezug auf den Aspekt der Individualfreiheit, aber angemessen dem Aspekt des sozial gebotenen Rechtsgüterschutzes zu reagieren.

Das Völkerrecht hat erst im Verlauf der vergangenen vier Jahrzehnte eine vergleichbare Stufenfolge entwickelt. Es hat, ausgehend von dem klassischen Friedensvölkerrecht, eine Kategorie entwickelt, für die sich mehr und mehr der Begriff "Friedenssicherungsrecht" einbürgert. Die Spannweite dieses Friedenssicherungsrechts reicht von der, auch in der Charta der Vereinten Nationen kodifizierten, Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung über die Institutionalisierung von Streitschlichtungsmechanismen und über Verträge, die durch partielle Abrüstung und Rüstungsbegrenzung eine friedenssichernde Funktion aufweisen, bis hin zum Verbot der Androhung oder Erstanwendung von Gewalt, das heute allgemein als zwingendes Völkerrecht, als "ius cogens", betrachtet wird und in Art. 2 Nr. 4 der Charta der Vereinten Nationen normiert ist. Die Entwicklung dieses völkerrechtlichen Friedenssicherungsrechts ist der neue, der große Wurf der Nachkriegszeit gewesen. Unstreitig hat die Entwicklung dieser neuen Rechtskategorie nicht zur Beseitigung des bewaffneten Konflikts geführt, ebensowenig, wie in unserer Rechtsordnung der in § 242 des Strafgesetzbuches enthaltene Straftatbestand des Diebstahls während seiner mehr als hundertjährigen Geltungszeit zu einer signifikanten Abnahme dieses Eigentumsdelikts geführt hat. Aber gerade der Umstand, daß gegen konfliktfördernde oder -begrenzende Normen des Völkerrechts ebenso verstoßen wird wie gegen strafbewehrte Schutznormen einer nationalen Rechtsordnung, zeigt, daß auch für den ausgebrochenen Konflikt, wie auch für die vollbrachte Straftat, Rechtsnormen in einer Rechtsordnung enthalten sein müssen, um die dann eingetretene Situation hinreichend zu bewältigen. Und gerade hierzu dient, soweit das Völkerrecht betroffen ist, das in internationalen bewaffneten Konflikten anzuwendende Völkerrecht.

Auf eine Kurzformel gebracht, bedeutet dies: Heute verfügt das Völkerrecht in der Gestalt großer multilateraler Verträge über eine Rechtsmasse, die Konflikte von ihrem Entstehungsstadium bis hin zu ihrer Durchführung mit Waffengewalt erfaßt. Die damit zusammenhängenden

dogmatisch-systematischen Probleme wie auch die Wechselwirkungen zwischen dem unterhalb der Gewaltanwendungsschwelle primär wirksamen Friedenssicherungsrecht und dem jenseits der Gewaltsschwelle ergänzend anzuwendenden humanitären Völkerrecht bedürfen noch weithin der Aufarbeitung durch die Forschung. Gerade dies war der Grund, weshalb im vergangenen Jahr mit Genehmigung der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen an der Ruhr-Universität Bochum ein interdisziplinär angelegtes Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht als zentrale wissenschaftliche Einrichtung gegründet worden ist und seine Arbeit aufgenommen hat. Forschungsgegenstand dieses Instituts ist zum einen das gesamte Völkerrecht, welches der Friedenssicherung dient, und zum anderen das im internationalen bewaffneten Konflikt anzuwendende Völkerrecht. Es ist das erste und bislang einzige Institut dieser Art in der Bundesrepublik Deutschland.

Der internationale Befund, der Anlaß für die Gründung dieses Instituts gewesen ist, stellt, wie ich meine, zugleich eine Plattform und damit den Beginn jenes erwähnten neuen Weges dar, auf dem das Rote Kreuz einen über das Bisherige hinausgehenden Beitrag zur Friedenssicherung leisten kann. So wie die Sicherung des innerstaatlichen Friedens auf den Gesetzen beruht, so beruht die Sicherung des internationalen Friedens auf großen mehrseitigen Verträgen zwischen den Staaten. Und ebenso, wie keinem innerstaatlichen Rechtssubjekt ein irgendwie gearteter Vorwurf daraus gemacht werden kann, daß es an die übrigen Rechtsgenossen appelliert, das Recht zu beachten, kann dem Roten Kreuz ein Verstoß gegen den Unparteilichkeitsgrundsatz oder den Neutralitätsgrundsatz angelastet werden, wenn es aktiv, massiv und öffentlich für die Einhaltung einschlägiger friedenssichernder Verträge eintritt. Es fordert hiermit nur etwas ein, was innerhalb jeder Rechtsordnung, der nationalen wie der internationalen, nicht mehr als eine bare Selbstverständlichkeit ist, nämlich die Beachtung des Rechts. Insbesondere der Neutralitätsgrundsatz gebietet nur Enthaltensamkeit gegenüber politischen, rassischen, religiösen und philosophischen Auseinandersetzungen, nicht aber die Enthaltensamkeit gegenüber anerkanntem Völkerrecht.

Völkerrecht, wie das Recht überhaupt, ist per definitionem unparteilich und neutral. Seine Beachtung zu verlangen, entspricht nachgerade diesen beiden Grundsätzen des Roten Kreuzes. Sollte das Rote Kreuz diesen Weg einmal betreten wollen, bedeutet dies neue Aktivitäten auf allen Ebenen. Zu der üblichen Verbreitungsarbeit an der Basis in bezug auf die Genfer Konventionen sollte eine Verbreitung von Kenntnissen über die Grundzüge des völkerrechtlichen Friedenssicherungsrechts treten. Auf nationaler Spitzenebene sollte sich das Rote Kreuz nicht scheuen, seine Autorität und sein Gewicht für die Einhaltung der einschlägigen friedenssichernden Verträge einzusetzen, deren Vertragspartei der Heimatstaat der jeweiligen nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaft ist. Und äußerstenfalls gehört hierzu auch die Forderung, daß der Staat solche Verträge, die er ausgehandelt

und unter dem Beifall der internationalen Staatengemeinschaft unterzeichnet hat, schließlich einmal durch die entsprechende Ratifizierung in Kraft setzt.

Der heute hier anwesende Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, *Prinz zu Sayn-Wittgenstein*, hat diesen Weg bereits in bezug auf das Zusatzprotokoll I zu den Vier Genfer Konventionen beschritten, das die Bundesrepublik Deutschland 1977 unterzeichnete, und dessen Ratifikation der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes unablässig gefordert hat.

Aber auch auf der internationalen Ebene ergibt sich stets von neuem die Gelegenheit, für die Einhaltung des friedenssichernden Völkerrechts einzutreten. Vielleicht wäre

dies auch ein Weg zur Lösung einer weiteren Gretchenfrage, die jüngst wiederholt an das Rote Kreuz gestellt wird, nämlich die Frage, wie es denn das Rote Kreuz mit den Menschenrechten halte? Ein nachhaltiges Eintreten für die Beachtung der beiden großen Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, die seit 1976 in Kraft sind und heute für die Mehrheit der Staaten dieser Welt gelten, kann als schlichter Appell an die Rechtsbeachtung kein Verstoß gegen den Unparteilichkeitsgrundsatz oder gegen den Neutralitätsgrundsatz sein. Und vielleicht lohnt es sich, einmal darüber nachzudenken, ob der Grundsatz "per humanitatem ad pacem" (durch Menschlichkeit zum Frieden), dessen Wert, Bedeutung und Aufrechterhaltung keineswegs in Frage zu stellen ist, ergänzt werden sollte durch die Maxime "cum iure gentium ad pacem" (mit dem Völkerrecht zum Frieden).

Anmerkung:

* Der Vortrag wurde am 31. Mai 1989 anlässlich des 100-jährigen Bestehens des DRK-Kreisverbands in Essen gehalten.

Der aktuelle Fall: Überfälle auf Hilfskonvois im Sudan

Horst Fischer

1. Hunger als Waffe im Bürgerkrieg

Auf der Liste der Länder, in denen ein Dauerkonflikt zu verzeichnen ist, steht der Sudan ganz oben. Von der Weltöffentlichkeit über Jahre hinweg fast ignoriert, tobt in dem größten afrikanischen Land ein Bürgerkrieg mit unzähligen Opfern unter der Zivilbevölkerung. Seit 1955 sind etwa eine Million Tote zu beklagen gewesen, und seit dem Ausbruch des Bürgerkrieges im Jahre 1983 ist die Zahl der Opfer pro Jahr noch erheblich angestiegen: Allein im letzten Jahr 250.000. Aufmerksamkeit in der Weltpresse hat der sudanesischer Bürgerkrieg erst in den letzten Monaten erhalten, als Hunger, Krieg, Flucht und Massaker - so einer der Korrespondenten - das Land in ein Chaos gestürzt haben.

Die unter der Ägide der Vereinten Nationen und der wesentlichen Unterstützung des IRK durchgeführte Operation "Lifeline Sudan" offenbarte dann erneut¹ eine weitere Spielart des Bürgerkrieges im Sudan. Trotz der Zusicherungen der sudanesischen Regierung und der den Südsudan in weiten Bereichen kontrollierenden SPLM/SPLA-Befreiungsbewegungen wurden Hilfskonvois mit Lebensmittelladungen überfallen. Zuletzt geriet ein Lastwagenkonvoi im Mai 1989 auf dem Weg zur Versorgung hunderttausender Hungernder im Südsudan unter Feuer. Drei Zivilisten wurden dabei getötet und ein Teil der Maisladung zerstört.² Es konnte nicht festgestellt werden, wer den Angriff durchgeführt hat und welche Organisation verantwortlich ist. Die Vorfälle im Sudan und ähnliche Terrorakte in Mosambik, wo die Terrororganisation "Renamo" Lebensmittelhilfe für abgelegene Landesteile verhindert hat, geben Anlaß, über die völkerrechtlichen Regelungen für diese Kriegsführungsmethoden nachzudenken.

2. Der völkerrechtliche Rahmen

Für die Bewertung des Einsatzes bestimmter Kampfmittel und Kampfmethoden ist entscheidend, welcher völkerrechtliche Regelungskomplex auf den zu beurteilenden Sachverhalt anwendbar ist. Dies ist von der völkerrechtlichen Einordnung des Konfliktes abhängig: Handelt es sich um einen internationalen bewaffneten Konflikt, so sind die Regelungen des Zusatzprotokolls I und der Genfer Abkommen ohne weiteres anwendbar, wenn die Konfliktparteien diese Verträge für sich in Kraft gesetzt haben. Liegt dagegen kein internationaler bewaffneter Konflikt vor, können die Regeln für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt anwendbar sein. Dies sind das Zusatzprotokoll II und der

gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen im Fall ihrer Geltung für die Konfliktparteien. Gewohnheitsrechtliche Grundsätze gelten neben den vertraglichen Verpflichtungen oder, falls keine vertragliche Bindung besteht, ausschließlich.³

Entscheidend für die Einordnung von Konflikten sind der Art. 2 der Genfer Abkommen und Art. 1 Abs. 3 und 4 des Zusatzprotokolls I. Trotz einer vermuteten Hilfe Äthiopiens für die SPLM/SPLA ist der sudanesischer Konflikt nicht als ein "internationaler" Konflikt⁴ im Sinne des gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen einzustufen⁵; Waffengewalt zwischen "Staaten" ist nach allen Berichten wohl nicht angewendet worden. An den Kampfhandlungen waren Regierungstruppen und Aufständische beteiligt. Der sudanesischer Konflikt könnte gleichwohl als "ein internationaler bewaffneter Konflikt" einzustufen sein, wenn es sich bei ihm um eine der in Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls genannten Situationen handeln würde, also um einen Befreiungskrieg der in diesem Absatz genannten Art. Dies setzt die Anwendbarkeit des I. Zusatzprotokolls oder die gewohnheitsrechtliche Geltung des Artikels voraus. Aufgrund der fehlenden Ratifikation des Sudan ist Art. 1 Abs. 4 im vorliegenden Fall nicht anwendbar.⁶ Da auch eine gewohnheitsrechtliche Verfestigung der Vorschrift bis heute nicht erfolgt ist, scheidet die Anwendbarkeit der auf den internationalen bewaffneten Konflikt bezogenen Regeln auf den Bürgerkrieg im Sudan aus. Nicht anwendbar sind ebenso die Schutzvorschriften des Zusatzprotokolls II, da dieser völkerrechtliche Vertrag für den Sudan gleichfalls nicht in Kraft ist. Entscheidend für die völkerrechtliche Bewertung ist somit die Frage, ob der gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen Anwendung findet.

Die Genfer Abkommen selbst enthalten wenige Anhaltspunkte, um festzustellen, ob bewaffnete Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates nur interne und damit bisher nicht durch das humanitäre Völkerrecht geregelte Konflikte darstellen oder bereits nicht-internationale Konflikte im Sinne des Art. 3 der Genfer Abkommen sind. Zu berücksichtigen ist angesichts der im Zusatzprotokoll II enthaltenen Definition seines Anwendungsbereichs⁷, daß ein gewisser Organisationsgrad der Aufständischen, eine verantwortliche Führung und die Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes für das Vorliegen eines nicht-internationalen bewaffneten Konfliktes sprechen. Verfolgt man die Berichte über die Kampfsituation im Sudan, so muß man davon ausgehen, daß diese drei Kriterien erfüllt sind,

wengleich insbesondere die Überfälle auf die Hilfstransporte Zweifel am Organisationsgrad der Aufständischen wecken. Der Einsatz der Kampfmittel und der Kampfmethoden wäre somit an den Vorgaben des Art. 3 zu messen.

3. Nicht-internationaler bewaffneter Konflikt und der Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte

Zu den wesentlichen Elementen der gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen zählt das Verbot, *"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," "unter allen Umständen mit Menschlichkeit" zu behandeln. Zu diesem Zweck sind jederzeit und überall verboten:*

- a) Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung,
- b) das Festnehmen von Geiseln,
- c) Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung,
- d) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet."

Eine spezielle Regelung zum Schutz der für die Zivilbevölkerung notwendigen Objekte, wie sie das Zusatzprotokoll II mit dem Art. 14 kennt, enthält der gemeinsame Art. 3 nicht. Die Beurteilung muß sich somit auf den allgemeinen Grundsatz der "menschlichen Behandlung" stützen. Die anderen zitierten Elemente des Art. 3 sind eher auf den Schutz des Individuums ausgerichtet und treffen auf die verschiedenen Formen der "Aushungerung" als Kampfmethode nur mittelbar zu. Die Festlegung des Inhalts des Begriffs "menschliche Behandlung" hat nach den im Völkerrecht gebräuchlichen Auslegungsmethoden zu erfolgen⁸, wobei auf den ersten Blick weder die Wortbedeutung noch der Kontext der Vorschriften wesentliche Anhaltspunkte für eine Begriffsbestimmung liefern. Entscheidend scheint vielmehr zu sein, Ziel und Zweck der gemeinsamen Artikel 3 herauszuarbeiten und dabei mögliche Begriffswandlungen seit 1949 zu berücksichtigen.

Nach traditionellem Kriegsvölkerrecht war das Aushungern der Zivilbevölkerung eine legitime Kriegshandlung⁹. Ausdrücklich erlaubt war es auch, die aus einer belagerten Stadt fliehende Bevölkerung zurückzutreiben "so as to hasten on the surrender"¹⁰. Im Urteil des sogenannten "High Command Case", in dem Wilhelm von Leeb u.a. angeklagt waren, wurde noch 1948 die Rechtmäßigkeit des Zurücktreibens bestätigt.¹¹ In das vierte Genfer Abkommen wurde dann eine Vorschrift aufgenommen, die jede

Vertragspartei verpflichtet, *"Ladungen von unentbehrlichen Lebensmitteln ..., die Kindern unter 15 Jahren ... vorbehalten sind"*, Durchlaß zu gewähren. Die Beschränkung dieser Regelung auf bestimmte Personengruppen macht deutlich, daß man bei Abschluß der Genfer Konventionen weiter von der Möglichkeit des legitimen Einsatzes der Blockade mit den entsprechenden Versorgungsengpässen bei der Bevölkerung ausging.

Die Ansicht der Staaten über die Aushungerung als Kriegführungsmethode änderte sich aber seit 1949 elementar. Auf der Diplomatischen Konferenz in Genf von 1974 - 1977 war man sich nach den Vorarbeiten des IKRK sehr schnell einig, eine Vorschrift zum Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte in die Zusatzprotokolle aufzunehmen. Der Art. 54 des Zusatzprotokolls I und der Art. 14 des Zusatzprotokolls II verbieten explizit die Aushungerung als Methode der Kriegführung. Beide Artikel sind allerdings wegen des Anwendungsbereichs der Zusatzprotokolle nicht auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar. Als "neue" Regeln des Völkerrechts¹² sind sie auch nicht ohne intensive Prüfung der Staatenpraxis als bereits geltendes Völkergewohnheitsrecht¹³ mit Ausstrahlungswirkung auf den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt nach dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen zu qualifizieren.

Die Vorschriften der Zusatzprotokolle sind jedoch in einer anderen Weise nutzbar zu machen. Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Namibia-Gutachten aus dem Jahre 1971 darauf hingewiesen, daß jedes internationale Instrument im Rahmen des gesamten Rechtssystems, das im Zeitpunkt der Auslegung dieses Vertrages in Geltung steht, interpretiert und angewendet werden müsse¹⁴. Diese Bemerkung wird heute als die Grundlage der sogenannten dynamischen Interpretationsmethode angesehen. Bei dieser Methode wird der zu interpretierende Begriff evolutiv, d.h. unter Berücksichtigung des seit Vertragsabschluß erfolgten Wandels der Verhältnisse und rechtlichen Wertungen ausgelegt. Voraussetzung für eine dynamische Interpretation ist aber, daß nach dem Willen der Vertragsparteien die in Frage stehende Vorschrift einer evolutiven Interpretation überhaupt zugänglich ist.

Ziel und Zweck des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen ist die Garantie eines humanitären Mindestschutzes für den Fall des sonst völkerrechtlich nicht geregelten nicht-internationalen Konflikts, ohne daß die staatliche Souveränität bei der Bekämpfung von Aufständischen aus nicht-humanen Gründen eingeschränkt werden soll. Die in Art. 3 Abs. 1 lit. a - d aufgeführten Fälle der unmenschlichen Behandlung stellen keine ausschließliche Liste dar. Insoweit ist der Begriff der menschlichen Behandlung durchaus offen für eine Anpassung an veränderte Umstände. Berücksichtigt man die Entwicklung, die das humanitäre Völkerrecht in den Zusatzprotokollen gefunden hat und extrahiert man unter Berücksichtigung der Diskussion auf der CDDH und nationaler Regelungen aus den

Vorschriften über den Schutz der "lebensnotwendigen Objekte" den Kernbereich, so ist folgendes festzustellen: Zu diesem Kernbereich gehört der Schutz der lebensnotwendigen Objekte, wenn die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern keine direkten Auswirkungen auf die Kampfhandlungen hat oder wenn die Angriffe und Zerstörungen von Lebensmitteltransporten in keinem Zusammenhang mit militärischen Operationen stehen. Dieser Kernbereich ist über die dynamische Interpretation als Bestandteil des Grundsatzes der "menschlichen Behandlung" anzusehen. Sind wie im vorliegenden Fall Lebensmitteltransporte von internationalen Hilfsorganisationen zusammengestellt und ist die Verteilung der Güter ausschließlich an die Zivilbevölkerung sichergestellt worden, so verstoßen

Angriffe auf diese Transporte bereits gegen den im Art. 3 der Genfer Abkommen festgelegten Mindeststandard für den nicht-internationalen Konflikt. Alle Konfliktparteien sind an diese Vorgaben der Genfer Konventionen gebunden.

3. Nicht-international bewaffneter Konflikt

Ob Angriffe gegen nicht international koordinierte und überwachte Hilfstransporte ebenfalls völkerrechtswidrig wären, ist z.Zt. ebenso unklar wie die Frage, ob der gesamte Anwendungsbereich der Art. 14 und 18 des Zusatzprotokolls II auf denn nicht-internationalen Konflikt nach Art. 3 der Genfer Abkommen anwendbar wäre. Dieser Problembereich bedarf im Interesse der Opfer der zahlreichen Bürgerkriege dringender Behandlung auf internationaler Ebene.

Anmerkungen:

- 1 Bereits im letzten Jahr sollen bei der Belagerung Aweils durch Rebellen Tausende verhungert sein, vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 1. Juni 1989.
- 2 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 31. Mai 1989.
- 3 Die Texte der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle sind abgedruckt bei Anton Schlögel, Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 und die beiden Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977, 8. Aufl., Bonn 1988, S. 105 ff und 295 ff.
- 4 Zum Begriff des internationalen bewaffneten Konflikts vgl. *Knut Ipsen*, "Zum Begriff des 'internationalen bewaffneten Konflikts'", in: *Recht im Dienst des Friedens*, Festschrift für Eberhard Menzel, Berlin 1975, S. 405-425.
- 5 Der Sudan ist den Genfer Abkommen am 23. September 1957 beigetreten.
- 6 Vgl. zur Problematik des Art. 1 Abs. 4 auch *Christian Koenig*, "Der bewaffnete Widerstand gegen 'fremde' Besetzungen - eine stete Herausforderung der Anwendungsschleusen des humanitären Völkerrechts internationaler Konflikte", in: *HuV-I Nr. 1* (1989), S. 4-13.
- 7 Die Anwendungsschwelle für das Zusatzprotokoll II ist höher als für die Regeln der Genfer Abkommen über nicht-internationale bewaffnete Konflikte.

- 8 Art. 31, 32 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, BGBl. 1985 II, S. 926.
- 9 Vgl. Art. 17 des Lieber Code.
- 10 Art. 18 des Lieber Code.
- 11 Siehe den Abdruck des Urteils in: *Friedman* (Hrsg.), *The Law of War*, vol. II, New York 1972, S. 1459.
- 12 Siehe *de Preux/Pilloud* und *Junod* in den Kommentierungen von Art. 54 bzw. Art. 14, in: *Sandoz/Swinarski/Zimmermann*, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva 1987, S. 652, 1456.
- 13 Der weltweite Kampf gegen den Hunger im Frieden ist als Nachweis für die gewohnheitsrechtliche Geltung der Artikel m.E. nur bedingt brauchbar; so aber *Penna*, *Customary International Law and Protocol I: An analysis of some provisions*, in: *Swinarski* (Hrsg.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles*, Geneva 1984, S. 221.
- 14 *ICJ Reports* 1971, S. 31 f.

42 Jahre ohne kodifizierte Verbreitungsverpflichtung

- Von der Idee der Verbreitung in der Ersten Genfer Konvention von 1864 bis zu ihrer Kodifikation 1906 -

Wenn wir in diesem Jahr die Feierlichkeiten zum 125. Jahrestag der Unterzeichnung der ersten Genfer Konvention begehen, so tun wir dies im Bewußtsein der epochalen Bedeutung dieses Vertrages für die Entwicklung des humanitären Völkerrechts. Trotz einiger Anregungen, konkreter Vorschläge und sogar des im Jahre 1864 bereits bekannten Lieber Codes¹ hat nach allgemeiner Meinung erst die Genfer Konvention den Weg zur Weiterentwicklung und Festigung des humanitären Völkerrechts geebnet. Verdrängt haben wir in der Rückschau, daß es durchaus eine Phase gegeben hat, in der die Genfer Konvention heftiger Kritik ausgesetzt war und man sogar von der Abschaffung des Genfer Rechts sprach. Einer der Gründe für die Kritik an der Genfer Konvention verdient gerade im Jubiläumjahr besondere Beachtung: die mangelnde Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Verbreitung des Inhalts der Konvention.

Die Frage nach einer "Verbreitungsverpflichtung" hatte auf der Genfer Konferenz im August 1864 keine Rolle gespielt, weil man davon ausging, daß mit der Unterzeichnung der Konvention die Staaten auch für eine Publizierung sorgen würden. Außerdem wollte man wohl vermeiden, "in die Souveränitätsrechte der Staaten einzugreifen, ihnen gewissermaßen ein Mißtrauensvotum auszusprechen".² Heftig diskutiert wurde dagegen der spätere Artikel 8, der die Einzelheiten der Ausführungen der Konvention den Oberbefehlshabern der kriegführenden Armeen überließ. Wenn auch die Ausführungen nach den Anweisungen ihrer Regierungen und nach Maßgabe allgemeiner Grundsätze der Konvention angeordnet werden sollten, wurden im Verlaufe der Konferenz noch weitergehende Entscheidungsmöglichkeiten für die "commandierenden Generäle" vorgeschlagen. Schließlich einigte man sich auf die beschriebene Klausel, ohne über die Verbreitungsfrage beraten zu haben.

Auf der Pariser Konferenz der Rotkreuz-Vereine im Jahre 1867 wurden die ersten Vorschläge zur Verbesserung der 64er Konvention gemacht. Diese beinhalteten auch den Vorschlag "prendre des mesures pour inculquer aux troupes les principes de la Convention". Auf der im Jahre 1868 durchgeführten Staatenkonferenz in Genf, die die Pariser Vorschläge umsetzen sollte, wurde die Verbreitungsfrage aus denselben Gründen, die 1864 die Aufnahme in die Konvention verhindert hatten, nicht thematisiert. Zu den von der Genfer Konferenz vorgeschlagenen Zusatzartikeln gehörte deshalb auch keine Vorschrift über die Verbreitung.

Dies sollte sich in der ersten großen Bewährungsprobe der Genfer Konvention, dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71, außerordentlich negativ bemerkbar machen. Doch lassen wir einen Zeitzeugen berichten:

"Als 1870 die Feindseligkeiten zwischen Frankreich und Deutschland eröffnet wurden, durfte man annehmen, daß dies eine entscheidende Prüfung der Convention sein würde. Nicht allein gehörten die kämpfenden Mächte zu den gebildetsten Völkern, sondern sie hatten auch durch ihren Eifer, sich der Convention anzuschließen, ein sicheres Pfand ihrer menschlichen Gefühle gegeben. Kaiser Napoleon und König Wilhelm hatten sogar viel zum Abschluß der Convention beigetragen. Es war also nicht zu bezweifeln, daß bei ihrem Kampfe die Gesetze der Ehre und die übernommenen Verpflichtungen beobachtet würden.

In letzter Stunde verstärkten die beiden Gegner diese Vermuthung noch durch ihre Erklärung, daß sie über ihre stricte Pflicht hinausgehen und die im Jahre 1868 vorgeschlagenen Zusatzartikel als gültig betrachten würden, obgleich diese nicht verbindlich waren.

Der Ausgang entsprach nicht völlig diesen Erwartungen; man mußte sie herabstimmen und anerkennen, daß noch sehr viel Hindernisse es der Convention unmöglich machten, alle guten Früchte zu tragen, die man sich davon versprochen hatte. Einige ihrer Bestimmungen schienen wörtlich genommen unausführbar, - z.B. die, welche den hülfelosesten Einwohnern Befreiung von Kriegslasten gewährte (Art. 5), und mehr noch die, welche gefangene Verwundete aus der Gefangenschaft befreit (Zusatzart. 5). Man gewährte auch, daß die Anwendung der internationalen Armbinde und Fahne nicht von hinlänglichen Garantien umgeben war. Sie hatte in der That zahllose Mißbräuche hervorgerufen, welche zu beseitigen die deutschen wie die französischen Behörden durch strenge, aber verspätete Verbote hatten versuchen müssen. Endlich war die Convention den Franzosen fast unbekannt gewesen, und diese Unkenntniß hatte unglückliche Folgen. Man versteht nicht recht, warum die französische Regierung, nachdem sie einmal den Principien der Convention zugestimmt hatte, nicht für ihre öffentliche Bekanntmachung gesorgt, sie nicht zum Gegenstande einer Proclamation oder eines Armeebefehls gemacht und ihre Sanitäts-Einrichtungen nicht mit besonderen Fahnen und Armbinden versehen hatte."³

Auch auf deutscher Seite scheint es, wenn man andere Beschreibungen der Kampfhandlungen liest, zu zahlreichen Verstößen gegen die Genfer Konvention gekommen zu sein. Wenn auch die staatlichen Stellen die Verbreitung der Genfer Konvention nicht besonders förderten,⁴ so haben doch die Rotkreuz-Gesellschaften in beiden Ländern Abhilfe zu schaffen versucht. Das Berliner Centralcomité ließ 80.000 Exemplare des Konventionstextes in Deutsch und Französisch beim Ausmarsch an die deutschen Truppen verteilen. Das Pariser Komitee ließ kurze Zeit später eine ähnliche Anweisung drucken, die aber wegen der Belagerung von Paris nur beschränkt verteilt werden konnte.

Aufgrund der geschilderten und anderer Defizite tauchte in den militärischen und militärärztlichen Kreisen nach dem Krieg der Wunsch auf, *„die Genfer Convention abgeschafft zu sehen und von ihr als einer unnütz beengenden Fessel, die für die Humanität nicht mehr zu leisten im Stande sei, als auch ohne sie erreicht werden könne, befreit zu sein“*.⁵

Auf der Brüsseler Konferenz im Jahre 1874, die eine Kodifizierung des gesamten Kriegsrechts bringen sollte, ging man allerdings weiter von der Notwendigkeit der Existenz der Genfer Konvention aus,⁶ ohne inhaltliche Änderungen anzustreben. Völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangte die Brüsseler Erklärung nicht. Ein weiterer Krieg in den 70er Jahren zeigte erneut die dringende Notwendigkeit von Verbesserungen auf. Im Balkankonflikt zwischen Serbien, Montenegro und der Türkei - nach Ausbruch der Feindseligkeiten im Jahre 1876 - war ein großer Teil der Grausamkeiten darauf zurückzuführen, daß z.B. die Führer der türkischen Armee das Vorhandensein der Genfer Konvention gar nicht kannten.⁷ Wenn auch auf staatlicher Ebene der Mißerfolg der Brüsseler Konferenz für ein Vierteljahrhundert die Revision der Genfer Konvention blockierte, so wurde eine Reihe von Vorschlägen zu ihrer Bekanntmachung in den Armeen und der Bevölkerung diskutiert:

Die Lektüre der Genfer Konvention in den Armeen; die Aufnahme der Konventionsbestimmungen in die Militär-Reglements der einzelnen Staaten; die „Instruction“ der Truppe im Krieg und Frieden; die Aufnahme von Konventionsbestimmungen entsprechender Bestimmungen in die Militärstrafgesetzbücher; die Proklamation und Publikation der Hauptbestimmungen für die Bevölkerung insbesondere in der Umgebung der Kriegsschauplätze.⁸

Einig waren sich die Autoren von Revisionsvorschlägen darin, daß die entscheidende Frage darin bestehe, ob eine Bekanntmachungsverpflichtung in die Genfer Konvention aufzunehmen sei.

Die erste Chance zur Festlegung einer Verbreitungsverpflichtung seit der Brüsseler Konferenz 1874 bot die Haager Friedenskonferenz 1899. In Den Haag stand die Idee einer Revision der 64er Konvention allerdings nicht lange zur

Debatte. Diese Aufgabe sollte einer gesonderten Konferenz vorbehalten bleiben. So verabschiedete man nur das Abkommen betreffend die Anpassung der Grundsätze der Genfer Konvention vom 22. August 1864 auf den Seekrieg. Allerdings beinhaltete auch dieses neue, die Grundsätze der 64er Konvention erstmals auf den Seekrieg übertragende Abkommen keine Verbreitungsverpflichtung. Ursprünglich sollte die geplante Revisionskonferenz bereits in den Jahren 1903 und 1904 zusammentreten. Der russisch-japanische Krieg verzögerte die Konferenz dann bis zum Jahre 1906. In weniger als vier Wochen, vom 11. Juni bis zum 6. Juli, gelang es den 73 Delegierten aus 36 Staaten, sich auf eine Konvention zu einigen, die die 64er Konvention verbessern und ersetzen sollte. Einer der völlig neuen Vorschriften galt die Verpflichtung der Staaten zur Verbreitung der Konvention. Art. 26 bestimmte:

„Die an der Unterzeichnung teilnehmenden Regierungen werden die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Bestimmungen dieses Abkommens ihren Truppen und besonders dem darin geschulten Personale bekanntzumachen und sie zur Kenntnis der Bevölkerung zu bringen.“⁹

Mit der Aufnahme dieser Vorschrift fand die Idee von einer mit der Genfer Konvention verbundenen ausdrücklichen Verpflichtung der Staaten zur Verbreitung des Inhalts nach mehr als 40-jähriger Diskussion Aufnahme in das geltende humanitäre Recht.¹⁰ Die zweite Haager Friedenskonferenz trug dieser Neuentwicklung Rechnung, indem sie in das X. Haager Abkommen betreffend die Anwendung der Grundsätze des Genfer Abkommens auf den Seekrieg vom 18. Oktober 1907¹¹ mit dem Artikel 20 eine ähnliche Vorschrift aufnahm.

Weder der Artikel 26 der zweiten Genfer Konvention noch der Artikel 20 des X. Haager Abkommens von 1907 verpflichtete die Staaten zu konkreten Verbreitungsmethoden und Verbreitungsmitteln, ein auf den ersten Blick bedauerliches Defizit der Revision. Eine Sicherung der Verbreitungspflicht im Hinblick auf die Armeegehörigen erfolgte jedoch mit der Einfügung des Art. 28, der die Vertragsstaaten verpflichtete, die Militärstrafgesetze so zu ergänzen, daß in Kriegszeiten begangene Handlungen der Beraubung und der schlechten Behandlung von Verwundeten und Kranken der Heere geahndet werden konnten. Mit den Art. 26 und 28 der zweiten Genfer Konvention von 1906 hatten sich damit die Einstellung von 1864 zur staatlichen Verbreitung und insbesondere die Rücksichtnahme auf die staatliche Souveränität gewandelt. An die Stelle des Vertrauens in die freiwillige Erfüllung der notwendigen Maßnahmen zur Verbreitung und die Einhaltung der Normen im Kriege war die völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten zur Verbreitung und die staatliche Strafandrohung für den Einzelnen getreten. Der erste bedeutende Schritt aus dem Jahre 1864 - die Verabschiedung der Ersten Genfer Konvention - hatte damit nach 42 Jahren seine Absicherung erfahren.

Horst Fischer

Anmerkungen:

1 Siehe dazu den Beitrag von Heike Spieker, "Der Lieber Code", in diesem Heft.

2 S. H. Schneider, Die Genfer Konvention vom 6. Juli 1906, Köln 1911, S. 84.

3 G. Moynier, Das Rote Kreuz, Seine Vergangenheit und seine Zukunft, (übersetzt aus dem Französischen von Dr. U. Stange), Minden 1883, S. 119/120.

4 Gillot stellt dazu fest: "Avant 1870 la France tout particulièrement n'avait presque rien fait pour faire connaître cette loi, qui intéresse cependant à si haut point l'armée d'un grand pays", Gillot, La révision de la Convention de Genève, Paris 1902, S. 304.

5 Lüder, Die Genfer Convention, Erlangen 1876, S. 284.

6 Der Art. 35 des Konferenzentwurfs lautete: "The obligations of belligerents with respect to the service of the sick and wounded are

governed by the Geneva Convention of 22 August 1864, save such modifications as the latter may undergo.", vgl. den Text in: Schindler/Toman, The Laws of Armed Conflicts, 3. Aufl., Genf 1988, S. 25 ff.

7 Moynier (Fn. 3), S. 126.

8 Siehe die Übersicht bei Lüder (Fn. 5), S. 403/404.

9 Der Text der Konvention ist abgedruckt in: RGBl. 1907, Nr. 25, S. 279; Schindler/Toman (Fn. 6), S. 301.

10 Die Zugehörigkeit der Verbreitungspflicht zum Genfer Recht ist auch in Frage gestellt worden, vgl. Schneider (Fn. 2), S. 86.

11 Der deutsche Text ist abgedruckt in: RGBl. 1910, S. 283.

Der Lieber Code

Die in der Rubrik "Der praktische Fall" angesprochene Problematik im Sudan wirft erneut die Frage nach der Geltung humanitär-völkerrechtlicher Regeln in Bürgerkriegssituationen auf. Dadurch veranlaßt liegt es nahe, den für den amerikanischen Sezessionskrieg konzipierten Lieber Code einer näheren Untersuchung zu unterziehen. Der Lieber Code wird im Zusammenhang mit den Kodifikationen des humanitären Völkerrechts und insbesondere des sogenannten "Genfer Rechts" immer wieder als das erste kriegsrechtliche Regelungswerk bezeichnet. So lautet eine Beschreibung im jüngsten völkerrechtlichen Schrifttum: "No nation, kingdom or empire had ever before placed such strictures on its warriors; no previous government had ever bound itself formally in voluntary policy to practice humane treatment toward its enemies."¹

Ob der Lieber Code tatsächlich diese Erstmaligkeit besitzt, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.² Seine Bedeutung für und sein Einfluß auf die späteren Kodifikationen des humanitären Völkerrechts sind jedenfalls nicht zu bezweifeln. Von besonderem Interesse sind jedoch die Entstehungsgeschichte und der Regelungsgehalt dieser Kodifikation des humanitären Völkerrechts.

Historischer Hintergrund

Der offizielle Titel des sogenannten Lieber Code lautet "Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field".³ Der allgemein gebräuchliche Name *Lieber Code* geht zurück auf den Deutschen F. Lieber, der zwischen 1815 und 1826 an den Napoleonischen Kriegen und dem griechischen Unabhängigkeitskrieg aktiv teilgenommen und anschließend in England politisches Asyl gefunden hatte. Im Jahr 1827 wanderte er in die USA aus, wo er bis zum Beginn des amerikanischen Bürgerkrieges Rechtsprofessor an der University of South Carolina war.⁴ Als Anhänger der Unionspolitik der Nordstaaten wurde Lieber im Jahr 1862 durch Präsident Lincoln mit der Erarbeitung von Verhaltensregeln für militärische Operationen der Unions-Truppen betraut. Am 17. Dezember 1862 wurde ein fünfköpfiger Ausschuß, dem neben Lieber vier Generäle angehörten, eingesetzt mit dem Zweck, Richtlinien für den militärischen Gebrauch zu entwerfen.⁵ Der Ausschuß verfuhr in der Weise, daß Lieber die Rechtsregeln formulierte und in einem provisorischen Text zusammenstellte, während die übrigen Ausschußmitglieder erst im Anschluß daran einige Veränderungen vornahmen.⁶ Danach wurde der Text dem

Oberkommandierenden der nordamerikanischen Streitkräfte General Halleck übermittelt, der noch wenige, untergeordnete Änderungen vorschlug, bis der Code schließlich am 24. April 1863 von Präsident Lincoln formell angenommen und als General Order No. 100 verkündet wurde.⁷

Das Verständnis des Regelungsgehalts des Lieber Code und seiner rechtlichen Besonderheiten hängen in starkem Maß von seinem historischen Hintergrund und seiner Entstehungsgeschichte ab:

Im Jahr 1861 erklärten elf südliche Bundesstaaten ihren Austritt aus den Vereinigten Staaten von Amerika und schlossen sich zur Konföderation zusammen. Nach militärischen Auseinandersetzungen beider Seiten kam es schließlich zu einer Kriegserklärung der Konföderation gegenüber den USA. Die Notwendigkeit einer neuen Felddienstordnung für die nordamerikanische Armee ergab sich zunächst aus der Tatsache, daß die Vereinigten Staaten erstmals gegen Verbände eines nichtanerkannten Staates kämpften. In erster Linie standen die Streitkräfte der USA jedoch vor der Schwierigkeit, die Disziplin im Heer aufrechtzuerhalten und durchzusetzen. Der Großteil der Offiziere kam aus den Südstaaten, kehrte dorthin nach Ausbruch des Krieges zurück und mußte überwiegend durch solche Offiziere ersetzt werden, denen die Regeln des Militärs und der Disziplin unbekannt waren. Gleichzeitig mußten den Mannschaften schon zu Beginn der Kämpfe 75.000 ungeschulte Freiwillige eingegliedert werden.⁸ Der Beweggrund für die Erstellung der Felddienstordnung des Lieber Code war also hauptsächlich die Disziplinierung der nordamerikanischen Armee. Dies galt um so mehr, als die Kämpfe und die damit einhergehende Art der Kriegführung⁹ weitestgehend auf dem Gebiet der Konföderation stattfanden, wodurch die Zivilbevölkerung der Südstaaten in besonders hohem Maße in Mitleidenschaft gezogen wurde. Seit seinem Erlaß wurde der Code als geltendes Recht betrachtet und behandelt, was die sich auf den Lieber Code stützenden Entscheidungen von Militärgerichten belegen.¹⁰

Intention bei der Abfassung des Code war es mithin, eine Felddienstordnung für die nordamerikanischen Truppen im Sezessionskrieg zu erarbeiten. Dabei sollte insbesondere die amerikanische Bürgerkriegssituation berücksichtigt werden, was durch Sektion X des Code ausdrücklich geschah. Francis Lieber stellte dabei jedoch nicht auf innerstaatliches, amerikanisches Recht ab, sondern faßte solche Rechts- und Verhaltensregeln zusammen, die zumindest weitestgehend dem damaligen geltenden Kriegs(völker)recht entsprachen. Die einzelnen Regeln besitzen einen so hohen Abstraktionsgrad, daß sie über eine Anweisung an die Truppen der Vereinigten Staaten hinaus nahezu ohne Änderungen auf andere Streitkräfte anwendbar sind.¹¹ Der Lieber Code besitzt also über seine Eigenschaft als innerstaatliches (nord-)amerikanisches Recht hinaus die Qualität einer Zusammenstellung und Wiedergabe des im Jahr 1863 gewohnheitsrechtlich geltenden Kriegs(völker)rechts.

Regelungsgehalt

Der Lieber Code umfaßt 157 Artikel, unterteilt in zehn Sektionen, welche Regelungen auf den Gebieten des Standrechts, der Repressalien, der Behandlung der Zivilbevölkerung, der Kriegsgefangenen, der Ge- und Mißbrauch von Parlamentärlafggen, der Spionage, des Waffenstillstands und der Kapitulation enthalten.

Einer der wichtigsten Inhalte des Lieber Code ist die dogmatische Unterscheidung der Kämpfenden. Dies ist historisch insofern bedeutsam, als die Vereinigten Staaten die Kriegserklärung der Konföderation nicht beantwortet hatten, und folglich die auf seiten der Südstaaten kämpfenden Soldaten aus nordstaatlicher Sicht als unter innerstaatlichem Recht zu beurteilende Kriminelle anzusehen waren.¹² Die Anwendung der neuen Felddienstordnung als Zusammenstellung kriegsrechtlicher Regelungen setzte also eine Unterscheidung verschiedener Kämpfender und ihre genaue Beschreibung voraus. Lieber unterscheidet in diesem Sinne zunächst zwischen irregulär kämpfenden "Guerillas" und rechtmäßig Kampfhandlungen setzenden Partisanen bzw. Angehörigen von Freikorps¹³:

"... that a guerilla party means an irregular band of armed men, carrying on an irregular war, not being able, according to their character as a guerilla party, to carry on what the law terms a regular war..."¹⁴

Partisanen werden definiert in Art. LXXXI in der Sektion IV mit dem Titel "Partisans - Armed Enemies Not Belonging to the Hostile Army - Scouts - Armed Prowlers - War-Rebels" als

"... soldiers armed and wearing the uniform of their army, but belonging to a corps which acts detached from the main body for the purpose of making inroads into the territory occupied by the enemy. If captured, they are entitled to all the privileges of the prisoner of war."

Neben einer solchen Unterscheidung der Kämpfenden ist das Ausmaß des im Lieber Code bestimmten Schutzes der Zivilbevölkerung besonders hervorzuheben. Lieber greift zunächst einen Grundgedanken der sogenannten anglo-amerikanischen Kriegsauffassung auf, welche im Gegensatz zur sogenannten kontinental-europäischen den Krieg nicht nur als Auseinandersetzung der Streitkräfte zweier Staaten begreift, sondern der Völker dieser Staaten selbst.¹⁵ So bestimmt Art. XX in Sektion I zwar:

"Public war is a state of armed hostility between sovereign nations or governments. It is a law and requisite of civilized existence that men live in political, continuous societies, forming organized units, called states or nations, whose constituents bear, enjoy, and suffer, advance and retrograde together, in peace and in war."

der folgende Art. XXI zieht jedoch die Schlußfolgerung:

"The citizen or native of a hostile country is thus an enemy, as one of the constituents of the hostile state or nation, and as such is subjected to the hardships of the war."

Obwohl der anglo-amerikanische Kriegsbegriff seine eigentliche Inhaltsbestimmung aus dem sogenannten Wirtschafts- und insbesondere dem Seekrieg herleitet¹⁶, basiert insofern der Lieber Code auf dem Grundgedanken einer Einbeziehung der Zivilbevölkerung in die Kriegshandlungen. So gestattet auch die Berufung auf "militärische Notwendigkeit" "all direct destruction of life or limb of armed enemies, and of other persons whose destruction is incidentally unavoidable in the armed contests of the war; ..." (Art. XV) und auch der Feindbegriff des Art. CLV Abs. 1 in Sektion X spiegelt den anglo-amerikanischen Kriegsbegriff wider:

"All enemies in regular war are divided into two general classes - that is to say, into combatants and noncombatants, or unarmed citizens of the hostile government."

Durch diese Bestimmungen wird die Zivilbevölkerung jedoch nicht unbeschränkt zum Ziel bewaffneter Kampfhandlungen. Die Art. XXII und XXIII stellen vielmehr ausdrückliche Schutzvorschriften dar:

Art. XXII:

"Nevertheless, as civilization has advanced during the last centuries, so has likewise steadily advanced, especially in war on land, the distinction between the private individual belonging to a hostile country and the hostile country itself, with its men in arms. The principle has been more and more acknowledged that the unarmed citizen is to be spared in person, property, and honor as much as the exigencies of war will admit."

Art. XXIII:

"Private citizens are no longer murdered, enslaved, or carried off to distant parts, and the inoffensive individual is as little disturbed in his private relations as the commander of the hostile troops can afford to grant in the overruling demands of a vigorous war."

Diesem Schutz dienen auch das Verbot übermäßiger Vergeltungsmaßnahmen der Art. XXVII und XXVIII sowie die Vorschriften in Sektion II unter der Überschrift "Public and Private Property of the Enemy - Protection of Persons, and Especially of Women: of Religion, the Arts and Sciences - Punishment of Crimes against the Inhabitants of Hostile Countries". Die Regelungen der Sektion III "Deserters - Prisoners of War - Hostages-Booty on the Battlefield" dienen direkt der Disziplinierung der Armee und bewirken so gleichzeitig einen Schutz der Zivilbevölkerung. Mit den Regelungen zu Kriegsgefangenen in Zusammenhang stehen die Artikel zur Freilassung auf Ehrenwort in Sektion VII.

Auch die Berufung auf militärische Notwendigkeit unterliegt gem. Art. XVI gewissen Beschränkungen:

"Military necessity does not admit of cruelty - that is, the infliction of suffering for the sake or suffering or for revenge, nor of maiming or wounding except in fight, nor of torture to extort confessions. It does not admit of the use of poison in any way, nor of the wanton devastation of a district. It admits of deception, but disclaims acts of perfidy; and, in general, military necessity does not include any act of hostility which makes the return to peace unnecessarily difficult."

Die Bestimmungen unter "Safe-conduct - Spies - War-trailors - Captured Messengers" (Sektion V) stehen ebenfalls in Zusammenhang mit der Durchsetzung kriegsrechtlicher Regelungen. Besonders erwähnenswert ist die Definition des Spions in Art. LXXXVIII Abs. 1:

"A spy is a person who secretly, in disguise or under false pretense, seeks information with the intention of communicating it to the enemy."

Ein Soldat in Uniform, der sich Informationen über den Gegner zu verschaffen versucht, ist danach also nicht als Spion zu qualifizieren.

Sektion VI regelt neben dem Ge- und Mißbrauch von Parlamentärflaggen und der sogenannten "Flags of Protection" den Austausch von Kriegsgefangenen, die in Art. XLIX Abs. 1 folgendermaßen definiert sind:

"A prisoner of war is a public enemy armed or attached to the hostile army for active aid, who has fallen into the hands of the captor, either fighting or wounded, on the field or in the hospital, by individual surrender, or by capitulation."

Eine Definition des Waffenstillstands in Art. LXXXV und seine Abgrenzung zur Kapitulation enthält Sektion VIII "Armistice - Capitulation". Sektion IX besteht aus einem einzigen Verbot der Ermordung. Die letzte Sektion X schließlich regelt "Aufstand", "Bürgerkrieg" und "Rebellion". Vor dem Hintergrund der Besonderheit, daß der Lieber Code als Zusammenstellung kriegsrechtlicher Regelungen im Kampf gegen Soldaten der Konföderation angewandt werden sollte, welche aus der Sicht der Vereinigten Staaten ausschließlich nach innerstaatlichem Recht zu beurteilen waren (s.o.), ist Art. CLIII besonders bemerkenswert, in dem eine "Anerkennung" der "Rebellen" ausdrücklich ausgeschlossen wird:

"Treating captured rebels as prisoners of war, exchanging them, concluding of cartels, capitulations, or other warlike agreements with them; addressing officers of a rebel army by the rank they may have in the same; accepting flags of truce; or, on the other hand, proclaiming martial law in their territory, of levying war-taxes of forced loans, or

doing any other act sanctioned or demanded by the law and usages of public war between sovereign belligerents, neither proves nor establishes an acknowledgment of the rebellious people, or of the government which they may have erected, as a public or sovereign power. Nor does the adoption of the rules of war toward rebels imply an engagement with them extending beyond the limits of these rules. It is victory in the field that ends the strife and settles the future relations between the contending parties."

Bemerkenswert ist schließlich, daß die "kriegsrechtlichen" Regeln des Lieber Code ausdrücklich auf eine Wiederherstellung des Friedens hin angelegt sind. So bestimmt Art. XVI für die Berufung auf militärische Notwendigkeit "...,military necessity does not include any act of hostility which makes the return to peace unnecessarily difficult". Art XXIX stellt in diesem Sinne in den Absätzen 1 und 2 ausdrücklich klar:

"Modern times are distinguished from earlier ages by the existence, at one and the same time, of many nations and great governments related to one another in close intercourse.

Peace is their normal condition; war is the exception. The ultimate object of all modern war is a renewed state of peace."

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die dem heutigen Humanitätsverständnis zuwider laufende Aussage des Art. XXIX Abs. 3

"The more vigorously wars are pursued, the better it is for humanity. Sharp wars are brief."

in einem anderen Licht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Grund für die Entstehung des Lieber Code als Feldinstruktion für die Armee der Vereinigten Staaten zwar der amerikanische Bürgerkrieg war, er materiell aber zumindest in weiten Teilen die damaligen völkergewohnheitsrechtlich geltenden kriegsrechtlichen Ge- und Verbote wiedergibt. Besonders hervorzuheben sind die von Lieber vorgenommenen Begriffsbestimmungen und die Unterscheidung von recht- und unrechtmäßigen Kämpfenden. Der Lieber Code basiert zwar in Teilen auf der anglo-amerikanischen Kriegsauffassung, bewirkt jedoch durch die Beschränkung zulässiger Kampfhandlungen gleichzeitig einen ausdrücklichen und eindeutigen Schutz der Zivilbevölkerung. In dieser Form war der Lieber Code, der Intention *F. Liebers* gemäß¹⁷, Grundlage für spätere Kodifikationen beginnend mit dem Entwurf der Brüsseler Konferenz von 1874¹⁸ über die Haager Konventionen aus dem Jahr 1907¹⁹ bis hin letztlich zum I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1977.

Heike Spiekler

Anmerkungen:

- 1 *R. S. Hartigan*, *Lieber's Code*, Chicago 1983, S. 25.
- 2 Zweifel erheben sich insbesondere im Hinblick auf den Sempacher Brief vom 10. Juli 1393, der ebenfalls schon Beschränkungen für die Kämpfenden enthält.
- 3 Abdruck des vollständigen englischen Textes in: *L. Friedman* (Hrsg.), *The Law of War. A Documentary History*, Vol. I, Random House 1972, S. 158-186.
- 4 *G. D. Davis*, "Doctor Francis Lieber's Instructions for the Government of Armies in the Field", in: *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 1 (1907), Supplement, S. 13-25 (13 f); *Hartigan*, *Lieber's Code*, S. 5-7.
- 5 *M. H. Hoffmann*, "The Customary Law of Non-international Armed Conflicts: Evidence from the United States Civil War", in: *Cooperation and Dissemination Division, International Committee of the Red Cross* (Hrsg.), *Report of the Course on International Humanitarian Law*, Warsaw, 17-29 August 1987, Genf 1988, S. 29-68 (37).
- 6 Brief *Liebers* an General *Halleck* vom 20. Februar 1863 und 20. Mai 1863, zit. in: *Davis* in: *AJIL*, Vol. 1 (1907), S. 13 (19 und 20).
- 7 *Davis* a.a.O. S. 20.
- 8 *J. F. C. Fuller*, *The Conduct of War, 1789-1961*, 1961 (Reprint 1962), S. 90.
- 9 Siehe dazu *Davis* a.a.O. S. 14 und die dort S. 20 f zitierte Schilderung *Liebers* in seinem Brief an General *Halleck* vom 20. Mai 1863.
- 10 Sie werden dargestellt und bewertet bei *Hoffmann* a.a.O. S. 38-51.
- 11 *Liebers* Arbeit war ausdrücklich darauf angelegt, als Grundlage für entsprechende englische, französische und deutsche Arbeiten zu dienen, was aus seinem Brief an General *Halleck* vom 20. Mai 1863 hervorgeht (zitiert bei *Davis* a.a.O. S. 20 f).
- 12 *J. B. S. Wheaton*, *The Classics of International Law, Elements of International Law*, 1866 (Reprint 1964), S. 71, Fn. 32.
- 13 *Lieber* in: *Hartigan*, S. 35/36.
- 14 *Lieber's* *Miscellaneous Writings*, vol. II, S. 277 ff; zitiert bei *Davis* a.a.O. S. 16.
- 15 *E. Spetzler*, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen, Berlin, Frankfurt 1956, S. 133.
- 16 Vgl. dazu *D. Steinicke*, *Wirtschaftskrieg und Seekrieg. Die allgemeine völkerrechtliche Anerkennung des anglo-amerikanischen Kriegsbegriffes und ihre Rechtsfolgen*, Hamburg 1970, S. 32/33, und *K. Ipsen* in: *Menzel/Ipsen*, *Völkerrecht*, 2. Aufl., München 1979, § 65 II 1. und 2., S. 512/513; sowohl der Begriff als auch die Tragweite der anglo-amerikanischen Kriegsauffassung werden wohl von *Steinicke* a.a.O. und *Spetzler* a.a.O. unterschiedlich weit aufgefaßt.
- 17 Brief *Liebers* an General *Halleck* vom 20. Mai 1863; zitiert bei *Davis* a.a.O., S. 20.
- 18 *Davis* a.a.O. S. 22 f.
- 19 *E. Spetzler* a.a.O. S. 120/121 Fn. 20.

Die Frage nach der gewohnheitsrechtlichen Geltung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 und der Versuch einer Antwort: Seminar on International Humanitarian Law

Lund (Schweden)

24. - 26. April 1989

Zu den wesentlichen Aufgaben des Völkerrechtlers zählt die Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwieweit Staaten durch ungeschriebene Völkerrechtsnormen, insbesondere solche des Völkergewohnheitsrechts (vgl. dazu *H. Spieker*, HuV-1 1988/1, 45 f.), berechtigt und/oder verpflichtet werden. Ein spezielles, in diesem Zusammenhang interessierendes Problem, welches weder durch einen bloßen Hinweis auf die allgemeine Begriffsbestimmung des Gewohnheitsrechts in Art. 38 Abs. 1 lit. b des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH) noch auf Art. 38 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge gelöst werden kann, ist der Nachweis des gewohnheitsrechtlichen Charakters einzelner Vorschriften in völkerrechtlichen Verträgen. Dessen praktische Relevanz offenbart sich, wenn es um die Rechtsbeziehungen von Vertragsmitgliedstaaten zu Nichtmitgliedern sowie zwischen Nichtmitgliedern geht. In der Völkerrechtswissenschaft läßt sich zwar eine weitgehende Einigkeit darüber feststellen, daß Vorschriften in völkerrechtlichen Verträgen, wengleich sie zunächst nur die Vertragsparteien binden, ihre Rechtswirkungen auch gegenüber denjenigen Staaten entfalten können, die nicht Mitglieder des jeweiligen Vertrages sind. Dies ist der Fall, wenn diese Vorschriften lediglich bereits bestehendes Gewohnheitsrecht wiederholen oder wenn der jeweilige Normbefehl dadurch allgemein verbindlich wird, daß sich vertragsfremde Völkerrechtssubjekte entsprechend den vertraglichen Ge- und Verboten verhalten und alle Beteiligten der Überzeugung sind, zu dieser Verhaltensweise rechtlich verpflichtet zu sein. Die Übereinstimmung innerhalb der Völkerrechtswissenschaft endet indes spätestens hier. Sobald Ergebnisse nicht lediglich beschrieben, sondern begründet werden, offenbaren sich die unterschiedlichen theoretischen Ansätze, die zum Teil unvereinbar einander gegenüberstehen. Die Folge ist, daß der "Praktiker", der eigentlich nur auf eine vermeintlich einfache Frage eine ebensolche Antwort erwartet hat, mit einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsauffassungen allein gelassen wird. Während in einigen - wenigen - Bereichen die daraus resultierenden Unsicherheiten hinnehmbar erscheinen mögen, ist im humanitären Völkerrecht, welches ja in hohem Maße den Nichtvölkerrechtler betrifft, eine Beantwortung der Frage nach dem Gewohnheitsrechtcharakter gewisser Vertragsbestimmungen, welche sowohl den Völkerrechtler als auch den Praktiker zufriedenstellt, unumgänglich.

Dies gilt insbesondere hinsichtlich der beiden Zusatzprotokolle vom 12. Dezember 1977 zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949, die aus der

Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts hervorgegangen sind. Die Teilnehmerstaaten wollten mithin nicht lediglich neues Recht schaffen, sondern bereits bestehendes schriftlich fixieren. Von den 170 Staaten dieser Welt haben bislang 86 das Zusatzprotokoll I und 74 das Zusatzprotokoll II ratifiziert (Stand: 21. April 1989). Es stellt sich daher die Frage, welche Normen der Zusatzprotokolle nicht lediglich im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander, sondern auch in deren Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten sowie im Verhältnis der Nichtmitgliedstaaten untereinander gelten.

Einer der wenigen Versuche der Beantwortung dieser Frage ist das vom *Raoul Wallenberg Institut für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht* veranstaltete Seminar über die Zusatzprotokolle und das Völkergewohnheitsrecht, das in der schwedischen Universitätsstadt Lund vom 24. - 26. April 1989 stattfand.

Angesichts der unterschiedlichen theoretischen Ansätze in der Völkerrechtswissenschaft war es zunächst erforderlich, eine grundsätzliche Einführung zu geben. Diese erfolgte durch die schwedische Völkerrechtlerin *Ingrid Deter De Lupis*, deren von der Mehrheitsmeinung erheblich abweichende Thesen zum Gewohnheitsrecht eine rege Diskussion unter den Teilnehmern auslösten. Nach Auffassung von Professor *Deter de Lupis* ist die Begriffsbestimmung des Völkergewohnheitsrechts in Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut überholt. Es bedürfte nicht mehr des Nachweises einer allgemeinen Staatenpraxis, vielmehr gelange das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht durch bloßen Konsens zur Entstehung, der zum Teil von außerrechtlichen Überlegungen getragen sei. Bereits in diesem frühen Stadium der Tagung trafen die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten der Völkerrechtler über die Entstehung und den Nachweis von Völkergewohnheitsrecht aufeinander. Wengleich die Diskussion nicht dazu beitragen konnte, daß diese Meinungsverschiedenheiten beseitigt wurden, so erfüllte sie doch den Zweck, daß hinreichend Klarheit über die verschiedenen Grundpositionen hergestellt wurde.

Die Diskussion über das Hauptthema der Tagung wurde durch einen Beitrag des bekannten niederländischen Völkerrechtlers *Frits Kalshoven* eingeführt. Professor *Kalshoven* wies darauf hin, daß die Mehrzahl der gewohnheitsrechtlichen Regeln im I. Zusatzprotokoll nicht lediglich neubestätigt worden seien, sondern - abgesehen vielleicht von dem Verbot des Zufügens unnötiger Leiden und einigen Konkretisierungen - auch eine Weiterentwicklung erfahren hätten. Seine Ausführungen zu dem Verhältnis der Bestimmungen des I. Zusatzprotokolls zum Verhältnis der Bestimmungen des 40 Teilnehmer aus Völkerrechtswissenschaft und Praxis sowie dem Bereich des Roten Kreuzes zu einer Vielzahl unterschiedlicher Stellungnahmen. Auch diese waren gekennzeichnet von den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen, und sie offenbarten die unterschiedliche Erwartungshaltung der Teilnehmer. Während es den Völkerrechtlern vorrangig um die Frage ging, daß ein

The assumption, therefore, was that the plane had entered the area on a hostile mission and preferred to take risks rather than obey orders to land.

The incident of this aircraft arose from a series of errors and omissions on the part of the Libyan aircraft and the Egyptian control system. These errors and omissions led the Israeli air defence system to assume that the Libyan aircraft had penetrated on a hostile mission. The aircraft had penetrated a closed military zone in Sinai and did not respond to the signals of our forces and the instructions to land. On the basis of that assumption - which later proved to be erroneous - the operational decision was taken to compel the aircraft to land, and, as already stated, the aircraft was hit, attempted to land, but at the moment it touched the ground, it crashed. From the time of its entry till its attempted landing, the Libyan aircraft was in Israel-controlled territory for approximately 13-1/2 minutes.

*Recently there have been reports which have even been made public that Arab terrorists were planning to crash a civilian airplane laden with explosives in Tel Aviv or some other town in Israel. One might think that this was complete madness, but in view of what happened at Lod Airport and in Munich, even such information could not be discounted. These were the circumstances surrounding the flight of the unfortunate Libyan Airplane on 21 February, which, in the light of all that background experiences, made it appear that this was not an innocent civilian airliner carrying passengers.**

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete keine speziell diesen Vorfall betreffende Resolution. Allerdings fand der tragische Luftzwischenfall Eingang in die Resolution Nr. S / 332 (1973) betreffend den Nahostkonflikt⁴. Diese Resolution erwähnte das Unglück folgendermaßen:

*"The Security Council,
Having considered the agenda contained in document S/Agenda/1705,*

Having noted the contents of the letter of the Permanent Representative of Lebanon (S/10913),

Having heard the statements of the representatives of Lebanon and Israel,

Grieved at the tragic loss of civilian life,

Gravely concerned about the deteriorating situation resulting from the violation of Security Council resolutions,

Deeply deploring all recent acts of violence resulting in the loss of life of innocent individuals and the endangering of international civil aviation,

Recalling The General Armistice Agreement Between Israel And Lebanon Of 23 March 1949 And The Cease-fire Established Pursuant To Resolutions 233 (1967) And 234 (1967),

Recalling its resolutions 262 (1968) of 31 December 1968, 270 (1969) of 26 August 1969, 280 (1970) of 19 May 1970 and 316 (1972) of 26 June 1972,

1. Expresses deep concern over and condemns all acts of violence which endanger or take innocent human lives;

... "

Anders als der Sicherheitsrat verurteilte der Rat der Internationalen Zivilluftfahrt Organisation (ICAO) in einer Resolution vom 4. Juni 1973 das israelische Verhalten ausdrücklich und forderte Israel auf, "to comply with the aims and objectives of the 1944 Chicago Convention providing for the establishment of ICAO"⁵.

Der Angriff auf das libysche Verkehrsflugzeug wurde auf internationaler Ebene allgemein verurteilt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Vereinigten Staaten von Amerika sich bei der Abstimmung über die Israel verurteilende Resolution der Stimme enthielten. Auch im Schrifttum wurde die Unvereinbarkeit der israelischen Handlungsweise mit dem Völkerrecht hervorgehoben⁶. Für die rechtliche Bewertung sind folgende Aspekte von Bedeutung:

Auf den Zwischenfall finden die friedensrechtlichen Regelungen der internationalen Zivilluftfahrt Anwendung. Daß keine Suspendierung dieser Vorschriften im Nahostkonflikt erfolgt ist, ergibt sich aus der weiteren Anwendung des internationalen Luftrechts während der Auseinandersetzungen durch die Konfliktparteien. Im internationalen Luftrecht ist die Gewaltanwendung gegen als eindeutig zivil erkannte Flugzeuge ausgeschlossen, wenn sie nicht unter den Geboten der Verhältnismäßigkeit und Humanität erfolgt und zudem alle möglichen und in der internationalen Luftfahrt üblichen Maßnahmen der Warnung erfolglos geblieben sind. Dieses hat Israel im Zusammenhang mit dem Abschub eines El Al - Linienflugzeuges durch bulgarische Streitkräfte im Jahre 1955 geltend gemacht und darüber hinaus jegliche Zwangsmaßnahmen als völkerrechtswidrigen Akt verurteilt, die durchgeführt werden, obwohl nur der Verdacht einer Spionage - Mission vorliegt.

Wenn auch die israelischen Stellungnahmen auf Drohungen terroristischer Aktivisten verweisen, die einen Angriff mit einer sprengstoffgefüllten Zivilmaschine angeht haben, so ändert dies an der Völkerrechtswidrigkeit des israelischen Verhaltens nichts. Eine Rechtfertigung ist, unabhängig von der vermuteten Mission der Verkehrsmaschine ausgeschlossen, da die erforderlichen und angemessenen Warnungen innerhalb der knappen Viertelstunde

der Ereignisse im Luftraum unmöglich gegeben werden konnten. Dies wird insbesondere deutlich, wenn von den dreizehneinhalb Minuten noch die Zeit abgezogen wird, die auf das Aufsteigen der Jagdflugzeuge, das Auffinden der Verkehrsmaschine und das Absinken mit der Bruchlandung der beschossenen Boeing entfällt.

Dieser Zwischenfall weist einige Parallelen zu dem Abschub des iranischen Airbus über dem Persischen Golf durch amerikanische Streitkräfte am 3. Juli 1988 auf.

In beiden Fällen war in einem internationalen Krisengebiet ein Zivilluftfahrzeug betroffen, das irrtümlich als ein Flugzeug mit feindlicher Absicht angesehen wurde. Sowohl über dem Sinai als auch über dem Golf erfolgten nach kurzen Warnversuchen, ohne einen Funkkontakt herstellen zu können, militärische Abfangmaßnahmen. Auch die Folgeaktionen der betroffenen Staaten sind sehr ähnlich. Die USA haben wie Israel ihre Bereitschaft zu Entschädigungsleistungen an die Hinterbliebenen der Opfer erkennen lassen, ohne damit ihr Verhalten als völkerrechtswidrig anerkannt zu haben. Ägypten wie auch der Iran behaupteten ein vorsätzliches Massaker an Zivilpersonen.

Unter Berücksichtigung der Umstände, daß einerseits der amerikanische Lenkwaffenkreuzer keinen Sichtkontakt zu dem Airbus herstellen konnte und kurz zuvor iranischen

Schnellbootangriffen ausgesetzt war, andererseits ein Kursabweichung des planmäßigen Linienfluges nach Dubai nicht vorlag und das Flugzeug nicht in den territorialen Hoheitsbereich der USA eindrang, sind jedoch auch Unterschiede in den beiden Sachverhalten erkennbar, die in die rechtliche Beurteilung einfließen müssen.

Unzweifelhaft liegt dennoch in beiden Fällen eine irrtümliche, aber um so folgenschwerere Handlungsweise vor. Auf der Basis von Spekulationen und von lückenhaften Informationen wurde die Gefährdung und schließlich die Tötung von Zivilpersonen in Kauf genommen. Angesichts vieler noch mittels Waffengewalt ausgetragener Konflikte in der Welt ist der ägyptischen Stellungnahme zuzustimmen, daß eine Entschädigungsleistung nicht die ultima ratio der Bewältigung von derartigen Zwischenfällen darstellt. Nur eine stringente Beachtung der internationalen Regelungen zum Schutze der Zivilluftfahrt kann deren Sicherheit garantieren. In diesem Zusammenhang ist der israelische Vorschlag von 1973 zur Schaffung von "channels of swift communication for cases of emergency, channels through which it will be possible to overcome errors without ignoring security requirements" durchaus praktikabel und wurde, insbesondere in der arabischen Welt, möglicherweise vorschnell abgelehnt.

Stephan Witteler

Anmerkungen

1 Schilderung des Sachverhalts im einzelnen, in: Archiv der Gegenwart 1973 (43. Jahrgang) Seite 17713 f.

2 Brief des ägyptischen Vertreters bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des VN-Sicherheitsrates, Document S/10893 vom 2. März 1973, in: Security Council - Official Records, Twenty - Eighth Year, Supplement for January, February and March 1973, S. 50 f.

3 Brief des israelischen Vertreters bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des VN-Sicherheitsrates, Document S/10895 vom 5. März 1973, in: Security Council - Official Records, Twenty - Eighth Year, Supplement for January, February and March 1973, S. 52 ff.

4 UN - Res. S/332 (1973), UN - Chronicle 1973 I, Vol. X, Nummer 5 (Mai), S. 38 f.

5 Bericht bezüglich der ICAO - Resolution in: UN - Chronicle 1973 II, Vol. X, Nummer 7 (Juli), S. 105.

6 Vergleiche für viele: J. F. Bentzien, Der unerlaubte Einflug von Luftfahrzeugen in fremdes Staatsgebiet in Friedenszeiten und seine Rechtsfolgen, S. 206 - 209 (208 f), Schriften zum Völkerrecht, Band 75, Berlin 1982.

NGOs haben es somit geschafft, ihre positive Rolle bei der Aushandlung der Konvention in die Anwendungsphase des Vertrages hinein zu konservieren.

Sieht man einmal von den inhaltlichen Schwächen der Konventionen insgesamt ab, so ist sicherlich die Aushandlung dieses Vertrages ein gutes Beispiel dafür, welchen Einfluß eine gut organisierte, in bestimmten Themenbereichen kompetente Gruppe von NGOs auch im internationalen Verhandlungsprozeß haben kann. Für die Rotkreuz-Gemeinschaft stellt sich angesichts einiger Informationsdefizite zwischen Genf und Bonn z.B. die Frage, inwieweit nicht in zukünftigen Verhandlungen neben dem IKRK auch die Liga vertreten sein sollte. Die Interessen jeder Rotkreuz-Gesellschaft im speziellen Fall gehen weit über den Schutz der Kinder im bewaffneten Konflikt hinaus. Insoweit hätten in der Gruppe der aktiven NGOs die Liga oder einzelne nationale Rotkreuz-Gesellschaften eine interessante und wichtige Funktion übernehmen können. Auch die Kommunikation zwischen dem Deutschen Roten Kreuz und dem Auswärtigen Amt kann in vergleichbaren Fällen sicher noch verbessert werden.

Chemische Waffen

Eine der interessantesten Veranstaltungen der gesamten Tagung war das Panel zum Thema "Chemical Warfare". Eingeladen waren neben dem ehemaligen Chefunterhändler für die Abrüstungsverhandlungen in Genf, *Paul Warnke*, *Michael Reisman* von der Yale Law School, *Alfred Rubin* von der Fletcher School of Law and Diplomacy, *Botschafter Lynn Hansen*, der Assistant Director der US-Arms Control and Disarmament Agency und *Thorsten Stein* vom Max-Planck-Institut in Heidelberg. Souveräner Leiter des thematisch nicht einfachen Panels war *Fred Goldie* von der Syracuse-University. Drei Themenschwerpunkte hatte der Moderator bei der Verteilung der einzelnen Vorträge gebildet. Während *Warnke* und *Hansen* über die Möglichkeiten und Schwierigkeiten eines umfassenden Chemiewaffenabkommens berichteten, konzentrierten sich *Rubin* und *Reisman* auf das Genfer Giftgasprotokoll. *Stein* fiel die Aufgabe zu, über Exportkontrollen bei den Gütern zu sprechen, die für den Bau von Chemiewaffen genutzt werden können.

Angesichts der intensiven Berichterstattung über die Imhausen-Affäre in den USA waren die Zuhörer und wohl auch die anderen Panelists auf den Bericht von *Stein* gespannt. Dieser hatte frühzeitig mit einer präzisen Darstellung der Sachverhalte und der innerstaatlichen Rechtslage sowie einer überzeugenden rechtlichen Argumentation jeder weiteren kritischen Diskussion, insbesondere über die Situation in der Bundesrepublik, die Grundlage entzogen. In seinem Vortrag waren alle möglichen Fragen bereits so beantwortet, daß in der Diskussion mit dem Publikum kein intensiver Gedankenaustausch mehr notwendig war. Er machte den zeitlichen Ablauf und die Rechtslage bis 1984 und nach 1984 dem Panel deutlich und hatte damit in kurzer Zeit alle kritischen Fragen praktisch erledigt.

Interessant war dann zu sehen, in welcher Weise sich die amerikanischen Teilnehmer zum Thema "Chemische Waffen" verhielten. *Warnke* und *Hansen* argumentierten aus den durch ihre berufliche Betätigung geprägten Sichtweisen beide für ein verifizierbares System des Verbots der Produktion und Lagerung von chemischen Waffen. Obwohl die Pariser Konferenz erneut den Einsatz von Giftgas verurteilt habe, könne das gegenwärtige System mit dem Einsatzverbot des Genfer Protokolls von 1925 einen Einsatz von chemischen Waffen unter bestimmten Umständen nicht verhindern. Der einzige Weg, ein Einsatzverbot zu garantieren, sei das Produktions- und Lagerungsverbot. Obwohl beide Abrüstungsspezialisten Defizite der ins Auge gefaßten Verifikationssysteme zugestanden, hielten sie dennoch ein verifizierbares Produktions- und Lagerungsregime für die beste Möglichkeit, dem Problem der chemischen Waffen zu begegnen.

Offensichtlich standen die beiden amerikanischen Völkerrechtler auf dem Plenum dem Genfer Giftgasprotokoll weitaus kritischer gegenüber, als die Praktiker *Warnke* und *Hansen*. *Rubin* kritisierte das Genfer Giftgas-Protokoll insbesondere wegen der fehlenden Durchsetzungsmöglichkeit seines Einsatzverbotes. Seine Thesen von der Chicagoer Tagung sind in diesem Heft der HuV-I abgedruckt und brauchen deshalb hier nicht weiter vertieft zu werden. Ausgehend von einer Kritik an bestehenden Exportkontrollen, aber auch an der Pariser Erklärung beschäftigte sich in einem intellektuell äußerst ansprechenden Vortrag *Reisman* mit möglichen Regimen zur Regelung der Chemiewaffenfrage, wobei die Möglichkeiten einer effektiven Ahndung des verbotenen Einsatzes im Vordergrund seiner Überlegungen standen. Im einzelnen untersuchte *Reisman* sechs mögliche, von dem "Nicht-Besitz Regime" bis zu einem "Superpower überwachten Regime" reichende Vorschläge der Eingrenzung des Einsatzes chemischer Waffen. Eine der wenigen Möglichkeiten, die einem Einsatzverbot zur effektiven Wirkung verhelfen könnten, ist dabei nach seiner Meinung die Möglichkeit, daß die wenigen rechtmäßigen Besitzer von chemischen Waffen, z.B. die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, im Falle eines Einsatzes von chemischen Waffen dem betroffenen "Nicht-besitzenden" Staat chemische Waffen zur Verfügung stellen. Dies wäre zwar keine direkte Intervention in den bewaffneten Konflikt hinein, würde aber nach *Reisman* die Parität der Konfliktparteien wieder herstellen. Insgesamt gesehen hielt *Reisman* anders als die beiden Rüstungskontrollexperten die Aussichten für ein effektives Kontrollregime für eher gering.

Insbesondere die Beiträge *Rubins* und *Reismans* belegen die auch in anderen Veranstaltungen in den letzten Jahren verspürbare Tendenz in der ASIL, völkerrechtlichen Regelungen besonders reserviert gegenüberzustehen. Für alle Teilnehmer, die auf eine Ratifikation des Zusatzprotokolls I durch die Vereinigten Staaten hoffen, ein erneut ermüthender Eindruck.

Horst Fischer

2. Kurztagung der Landeskonventionsbeauftragten des DRK

Bochum

10. Juni 1989

Auf der letztjährigen Justitiartagung in Bremen waren die Landeskonventionsbeauftragten des DRK übereingekommen, den erfolgreichen ersten Versuch einer Kurztagung der Landeskonventionsbeauftragten in der Zeit zwischen den Justitiartagungen fortzusetzen. Wie auf der ersten Bochumer Kurztagung vom 9. Juli 1988 sollten die künftigen Treffen jeweils einem thematischen Schwerpunkt des humanitären Rechts oder generellen Verbreitungsproblemen vorbehalten sein. Der Einladung des Bundeskonventionsbeauftragten Prof. Dr. Dr. h. c. K. Ipsen zur 2. Kurztagung nach Bochum am 10. Juni 1989 waren 14 Landeskonventionsbeauftragte und Vertreter des DRK-Generalsekretariats gefolgt. Der Vorsitzende des Rechtsausschusses des DRK W. Voit und der Vizepräsident des Landesverbandes Westfalen-Lippe E. Neutzer nahmen ebenfalls teil. Auf der Bremer Tagung 1988 war bereits beim Treffen der Landeskonventionsbeauftragten das Schwerpunktthema der 2. Kurztagung "Das Rote Kreuz und der Frieden" andiskutiert worden, so daß alle Teilnehmer der Bochumer Tagung mit der Materie grundsätzlich vertraut waren.

Mit einem Kurzreferat zu den institutionellen Problemen des Internationalen Roten Kreuzes bei der Behandlung des Friedenthemas leitete Dr. H. Fischer vom IFHV die Tagung ein. Der Landeskonventionsbeauftragte des Badischen Roten Kreuzes Dr. D. Meynen eröffnete danach mit seinem Grundsatzreferat zu dem Thema "Fördert das Rote Kreuz indirekt den Krieg? Die Grundsätze der Rotkreuz-Bewegung als Friedensregeln" die Diskussion über den wichtigen Teilbereich der Bedeutung der Rotkreuz-Grundsätze für die Friedensfrage. Den zweiten wichtigen Teilbereich der inhaltlichen Fragestellungen zum Themenkomplex "humanitäres Völkerrecht" behandelte zum Abschluß der Vortragsfolge am Vormittag Professor Ipsen mit seinem Vortrag unter dem Titel "Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht - Gegensatz oder Ergänzung?".

Die Diskussion der allseits positiv bewerteten Vorträge bewies einmal mehr die Vielschichtigkeit und Komplexität der Materie. Insbesondere die Frage einer möglichen Verletzung der Neutralitätspflicht durch ein Engagement der Rotkreuz-Bewegung in der Friedensfrage bewegte die Landeskonventionsbeauftragten. Dieses Problem konnte in Bochum allerdings nur angerissen werden. Dennoch herrschte Einigkeit darüber, daß man sich weiterhin intensiv mit der Thematik beschäftigen müsse. Die Thesen von Dr. Meynen und Prof. Ipsen wurden als wichtige Ausgangsplattform für die weitere Vorgehensweise beurteilt. Das IFHV wird aus diesem Grund für die Justitiartagung in Mannheim einen Richtlinienvorschlag entwickeln, der nach der

Diskussion im Verband zukünftig die Position des IRK zur Friedensfrage prägen könnte.

In der zweiten Hälfte der Tagung beschäftigte die Tagungsteilnehmer vor allem die Frage der Unterstützung ihrer Arbeit durch das Generalsekretariat und durch die eigenen Landesverbände. Viele Teilnehmer verwiesen dabei insbesondere auf die geringe finanzielle Basis für ihre Verbreitungstätigkeit. Einigung erzielte man darüber, daß für die Verbesserung der gegenwärtigen Situation eine Aufgabenbeschreibung der Landeskonventionsbeauftragten nützlich sein könnte. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Dr. Meynen wird zur Mannheimer Tagung den Entwurf einer solchen Aufgabenbeschreibung vorlegen.

Nach allgemeiner Ansicht bewies die 2. Kurztagung die Notwendigkeit und Nützlichkeit des Gedankenaustauschs der Landeskonventionsbeauftragten zwischen den Justitiartagungen. Insbesondere begrüßte man erneut die Möglichkeit, sich über einen Themenkomplex intensiv informieren und ihn diskutieren zu können. Dem DRK-Kreisverband Bochum sei an dieser Stelle für die Unterstützung bei der Organisation der Veranstaltung gedankt.

Heike Spieker

Die "Umsetzung" des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen in militärische Dienstvorschriften

Dieter Walz,
Burkhard Willerding

In Heft Nr. 1/1989 dieser Zeitschrift¹ wurde übergreifend die neue Konzeption völkerrechtlicher Dienstvorschriften für die Bundeswehr vorgestellt. Im folgenden Beitrag sollen einige wenige Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem I. Zusatzprotokoll² herausgegriffen werden, die in der inzwischen im Entwurf vorliegenden Zentralen Dienstvorschrift (ZDv) 15/2 "Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch" beantwortet werden mußten.

Die Autoren dieser Abhandlung umreißen zunächst das jeweilige Rechts-(Interpretations-)Problem und zitieren dann aus ihrer Entwurfsfassung. Sie verbinden damit die Hoffnung, zu einer möglichst breiten Diskussion anzuregen und freuen sich über entsprechende Zuschriften.

1. Kombattanten und Nichtkombattanten

Art. 43 und 44 des ZPI wiederholen im wesentlichen altes Recht (Art. 1 Haager Landkriegsordnung; Art. 4 A III. Genfer Abkommen).

Art. 44 Abs. 3 Satz 2 ZPI, die sog. Guerillaklausel, erwies sich, gemessen an der hierzu vorliegenden Literaturmenge, als relativ unproblematisch. So war lediglich der Begriff des "militärischen Aufmarschs" zu definieren (s. die nachfolgende Nr. 312).

Weit schwieriger war die Einordnung des zivilen Personals des Geschäftsbereichs des Bundesministers der Verteidigung in völkerrechtliche Statusgruppen. Hier versuchten die Autoren, in Anlehnung an ein von Professor Dr. Knut Ipsen im Jahre 1988 vorgelegtes Gutachten, z.T. neue Wege zu gehen. Im Entwurf der ZDv 15/2 werden hierzu im Kapitel 3 "Kombattanten und Nichtkombattanten" folgende Textnummern vorgeschlagen:

303. Die regulären Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei bestehen aus der Gesamtheit der organisierten bewaffneten Verbände, Gruppen und Einheiten. Hierzu gehören auch Milizen und Freiwilligenkorps, die in die regulären Streitkräfte eingegliedert sind. Die regulären Streitkräfte müssen

- einer Führung unterstehen, welche dieser Partei für das Verhalten ihrer Untergebenen verantwortlich ist, und
- einem internen Disziplinarsystem unterliegen, das unter

anderem die Einhaltung der Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts gewährleistet.

305. Nimmt eine am Konflikt beteiligte Partei paramilitärische oder bewaffnete Vollzugsorgane in ihre Streitkräfte auf, teilt sie dies den anderen am Konflikt beteiligten Parteien mit. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Grenzschutzkommandos, die Verbände und Einheiten des Bundesgrenzschutzes sowie die Grenzschutzschule mit Beginn eines bewaffneten Konflikts Teil der bewaffneten Macht. Sie unterstehen aber weiterhin dem Bundesminister des Innern und sollen nur im Rahmen der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes sowie zu ihrer eigenen Verteidigung eingesetzt werden (§ 64 des Bundesgrenzschutzgesetzes).

306. Die Kombattanten sind verpflichtet, sich von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden, solange sie an einem Angriff oder an einer Kriegshandlung zur Vorbereitung eines Angriffs beteiligt sind. Angehörige regulärer bewaffneter Einheiten tragen nach allgemein anerkannter Staatenpraxis eine Uniform. Auch Kombattanten, die nicht uniformierten Streitkräften angehören, müssen ein bleibendes, aus der Ferne erkennbares Unterscheidungszeichen tragen und ihre Waffen offen führen.

312. Irreguläre Streitkräfte haben gleichfalls Kombattantenstatus. Da es in bewaffneten Konflikten Situationen gibt, in denen sich ein Kombattant (vor allem ein Guerillakämpfer) wegen der Art der Feindseligkeiten nicht von der Zivilbevölkerung unterscheiden kann, behält er den Kombattantenstatus, vorausgesetzt, daß er in solchen Fällen

- während jedes militärischen Einsatzes seine Waffen offen trägt und
- während eines militärischen Aufmarsches vor Beginn eines Angriffs, an dem er teilnehmen soll, seine Waffen so lange offen trägt, wie er für den Gegner sichtbar ist.

Der Begriff des militärischen Aufmarsches umfaßt jede Bewegung in Richtung auf denjenigen Ort, von dem aus ein Angriff durchgeführt werden soll.

313. Die Bevölkerung eines nicht besetzten Gebietes, die beim Herannahen des Feindes aus eigenem Antrieb in den Waffen greift, um die eindringenden Truppen zu bekämpfen, ohne Zeit gehabt zu haben, Streitkräfte zu bilden (sog. *levée*

en masse), gehört zu den Kombattanten. Sie muß die Waffen offen tragen und bei ihren Kampfhandlungen die Gesetze und Bräuche des Krieges einhalten.

314. Alle Kombattanten sind verpflichtet, die Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts einzuhalten. Bei Verletzung dieser Regeln verirken sie aber grundsätzlich nicht das Recht, Kombattanten zu sein.

316. Wer Kriegshandlungen begeht, ohne Kombattant zu sein, kann nicht den Kriegsgefangenenstatus für sich in Anspruch nehmen. Dies gilt insbesondere für Terroristen.

317. Personen, die den Streitkräften angehören, jedoch aufgrund innerstaatlicher Regelung keinen Kampfauftrag haben, wie Richter, Beamte, Angestellte und Arbeiter, sind Nichtkombattanten. Fallen sie in die Hand des Feindes, werden sie, ebenso wie Kombattanten, Kriegsgefangene.

318. Nichtkombattanten sind auch die Soldaten des Sanitätsdienstes und das den Streitkräften zugeordnete Seelsorgepersonal.

325. Personen, die den Streitkräften folgen, ohne in sie eingegliedert zu sein, wie Kriegsberichterstatter, Mitglieder von Arbeitseinheiten oder von Einrichtungen zur Betreuung der Soldaten (sog. Gefolge), sind keine Kombattanten. Wenn sie in die Gewalt des Feindes geraten, werden sie Kriegsgefangene.

2. Schutz der natürlichen Umwelt; Repressalienverbote

Innerhalb und außerhalb der Grenzen souveräner Staaten können durch natürliche oder technische Vorgänge Umweltschädigungen in erhöhtem Maße ausgelöst werden. Dies ist in heutiger Zeit bestimmt eine "Binsenweisheit". Daß diese Aussage auch in Kriegszeiten ihre Gültigkeit behält, wurde bereits während des II. Weltkrieges festgestellt. Die von den Panzerschlachten in Nordafrika aufgewirbelten Sandwolken zogen bis Indien und regneten dort ab.

Im Gegensatz zum Friedensvölkerrecht kannte das Kriegsvölkerrecht nur ansatzweise Bestimmungen, welche auf den Schutz der natürlichen Umwelt abzielten. Haager Recht (besonders die Haager Landkriegsordnung als Kriegsaktionsrecht) und Genfer Recht (als humanitäres Völkerrecht im engeren Sinne) zielten primär auf die Verminderung der durch die Kriegführung verursachten Leiden der Beteiligten ab. Erst durch das Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen und ähnlichen Gasen vom 17. Juni 1925³ und den Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser vom 5. August 1963⁴ entwickelte dieses Recht auch einen umweltschützenden Charakter.

Die Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologi-

schen) und toxischen Waffen vom 10. April 1972⁵ wurde mit den Art. 35 Abs. 3, 55 ZP I fortentwickelt. Diese Bestimmungen des ZP I sind neues Recht. In ihnen ist das Verbot enthalten, "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." Obwohl das Verbot als solches eindeutig ist, werfen beide Artikel in ihrer Wortwahl dennoch einige Fragen auf.

Die Begriffe "ausgedehnt", "langanhaltend" und "schwer" sind vom Wortsinn her unbestimmt und einer Auslegung zugänglich. Als Auslegungshilfe bietet sich das Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken (ENMOD-Vertrag) vom 18. Mai 1977⁶ an, da die genannten drei Grundregeln der Art. 35 Abs. 3, 55 ZP I in Art. 1 Abs. 1 dieses Übereinkommens ebenfalls verwendet werden. Demnach wären "ausgedehnt" eine Fläche von mehreren 100 km², "langanhaltend" eine Zeitspanne von ungefähr drei Monaten und "schwer" wesentliche Störungen des menschlichen Lebens oder der natürlichen Ressourcen.

Während allerdings das Umweltkriegsübereinkommen das Verbot auf absichtlich herbeigeführte "ausgedehnte", "langanhaltende" und "schwere" Schädigungen der natürlichen Umwelt abstellt, enthalten die Art. 35 Abs. 3, 55 ZP I ein Verbot von objektiv vorhersehbaren Kollateralschäden. Alle drei Merkmale müssen kumulativ vorliegen. Der sich daraus ergebende Vorteil ist ihre beobachtungsgemäße Nachprüfbarkeit. Demnach ist das Verständnis bezüglich der im Umweltkriegsübereinkommen gleichlautend verwendeten Begriffe nur bedingt auf das ZP I übertragbar.

Der Entwurf der ZDv 15/2 bestimmt daher lediglich:

403. "Ausgedehnte", "langanhaltende" und "schwere" Schäden der natürlichen Umwelt sind wesentliche Störungen des menschlichen Lebens oder der natürlichen Ressourcen, die über Gefechtsfeldschäden, wie sie regelmäßig in einem Krieg zu erwarten sind, erheblich hinausgehen.

Dieses Ergebnis stellt an den verantwortlichen militärischen Führer hohe Ansprüche. Seine Entscheidung muß anhand der im Zeitpunkt des Handelns zur Verfügung stehenden Informationen beurteilt werden. Nachträglich erkennbare tatsächliche Abläufe sind hierfür nicht heranzuziehen.

Als neues Recht ist auch das in Art. 55 Abs. 2 ZP I niedergelegte absolute Repressalienverbot gegen die natürliche Umwelt zu bewerten. Diese Bestimmung ist eines von insgesamt sieben im ZP I enthaltenen Repressalienverboten. Weitere finden sich in Art. 51 Abs. 6 (Zivilbevölkerung), Art. 52 Abs. 1 (zivile Objekte), Art. 53 c (Kulturgut und Kultstätten), Art. 54 Abs. 4 (für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte), Art. 56 Abs. 4 (Anlagen,

Einrichtungen oder militärische Ziele, die gefährliche Kräfte enthalten) sowie Art. 20 ZP I (durch Teil II des ZP I geschützte Personen und Objekte).

Im Entwurf der ZDv 15/2 heißt es dazu:

476. Repressalien sind an sich völkerrechtswidrige Vergeltungsmaßnahmen eines Staates gegen einen anderen Staat, um unerlaubten, durch den Gegner begangenen Völkerrechtsverletzungen ein Ende zu setzen.

477. Sie müssen in vielen Staaten wegen ihrer politischen und militärischen Tragweite von höchster Ebene, in der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesregierung, angeordnet werden. Kein Soldat ist berechtigt, von sich aus Repressalien zu befehlen.

478. Sie dürfen nur nach einer angemessenen Warnung ergriffen werden und dürfen nicht außer Verhältnis zu dem Verstoß des Gegners stehen.

Auf westlicher Seite wird seit der Diplomatischen Konferenz auf die Gegenseitigkeit der Verbotsgeltung großen Wert gelegt. Dies erklärt sich besonders im Hinblick auf Art. 51 ZP I (Repressalienverbot gegen die Zivilbevölkerung). Aus Humanitätsgründen ist dieses Verbot nur durch Einhaltung der Gegenseitigkeit zufriedenstellend zu erfüllen. Die auf der Diplomatischen Konferenz auch vertretene Ansicht, eine solche Repressalie sei im bewaffneten Konflikt häufig das einzig wirksame Mittel, um den Gegner von Völkerrechtsverletzungen abzubringen, ist abzulehnen.

3. Kernwaffen

Politisch und rechtlich war und ist umstritten, ob und inwieweit sich das ZP I insgesamt oder soweit es neues Völkerrecht festlegt, auf den Einsatz von Kernwaffen erstreckt. Ausgehend von der schon mehrfach beschriebenen Auffassung der Bundesregierung sieht der Entwurf der ZDv 15/2 u.a. vor:

426. Das geltende Völkerrecht enthält weder ausdrückliche Bestimmungen, die den Einsatz von Kernwaffen absolut verbieten, noch läßt sich ein solches Verbot aus dem derzeitigen Vertrags- und Gewohnheitsrecht herleiten. Ein Einsatz von Kernwaffen gegen Kombattanten oder andere militärische Ziele ist daher grundsätzlich nicht als völkerrechtswidrig anzusehen.

427. Dem Einsatz von Kernwaffen sind jedoch durch das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten die gleichen Schranken gesetzt, wie sie für den Einsatz konventioneller Kampfmittel gelten.

428. Die vom I. Zusatzprotokoll eingeführten neuen Regeln sind in der Absicht aufgestellt worden, auf konventionelle

Waffen Anwendung zu finden, unbeschadet sonstiger, für andere Waffenarten anwendbarer Regeln des Völkerrechts. Insbesondere beeinflussen, regeln oder verbieten sie nicht den Einsatz von Nuklearwaffen.

430. In der Strategie des Nordatlantischen Bündnisses haben Nuklearwaffen eine nach wie vor unverzichtbare abschreckende Bedeutung. Sie tragen dazu bei, den Ausbruch eines Krieges zu verhindern und bei Versagen der Abschreckung diese wieder herzustellen.

431. Androhung und Einsatz von Nuklearwaffen sind der politischen Kontrolle unterworfen, die den Grundsatz begrenzter Schadenszufügung auf Gebieten des Aggressors und begrenzten Schadensrisikos auf den eigenen Gebieten zu beachten hat.

4. Schutz von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten

Bei Art. 56 ZP I handelt es sich ebenfalls um neues Recht. Er ist das Ergebnis sorgfältiger Überlegungen, wobei entscheidende humanitäre Belange und die militärische Notwendigkeit gegeneinander abgewogen wurden. Dabei haben die alliierten Luftangriffe im II. Weltkrieg auf die Möhne- und Edertalsperre, die Flutung tausender Hektar Land in den Niederlanden durch deutsche Truppen und die mit diesen Maßnahmen einhergehenden Verluste an Menschenleben eine große Rolle gespielt. Als weitere Beispiele seien die amerikanischen Luftangriffe im Korea- und Vietnamkonflikt auf Bewässerungsanlagen in Nordkorea und Dämme und Deiche in Nordvietnam zu nennen.

Gemäß Art. 56 ZP I dürfen Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, auch dann nicht angegriffen werden, wenn sie militärische Ziele darstellen, sofern ein solcher Angriff gefährliche Kräfte freisetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann. Die Freisetzung gefährlicher Kräfte muß objektiv vorhersehbar sein. Der erweiterte Schutz entfällt, wenn besondere Umstände hinzutreten, insbesondere wenn die Anlagen zur regelmäßigen, bedeutenden und unmittelbaren Unterstützung von Kriegshandlungen genutzt werden.

Hierzu und zu anderen im Zusammenhang mit Art. 56 ZP I auftretenden Fragen sieht der Entwurf der ZDv 15/2 vor:

465. Regelmäßige bedeutende und unmittelbare Unterstützung von Kriegshandlungen stellt zum Beispiel die Herstellung von Waffen, Munition und Wehrmaterial dar. Eine Verwendungsmöglichkeit von zivilen Gütern auch durch Streitkräfte fällt gewöhnlich nicht hierunter.

466. Die Entscheidung für einen Angriff ist auf der Grundlage aller im Zeitpunkt des Handelns zur Verfügung stehenden Informationen zu bewerten.

Hierbei verpflichtet der Grundsatz der Verhältnismäß-

bigkeit die Parteien, von einem Angriff abzusehen, wenn das **Risiko** der Freisetzung gefährlicher Kräfte **so groß ist**, daß es den militärischen Vorteil **aufwiegt**.

467. *Das Risiko der Freisetzung muß objektiv vorhersehbar sein; die Möglichkeit solcher Auswirkungen ist für das Verbot nicht ausreichend.*

468. *Untersagt ist die bewusste Errichtung von Verteidigungsanlagen in der Nähe von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten mit dem Ziel, ihre Nähe für andere als reine Verteidigungszwecke zu mißbrauchen.*

Dagegen sind Angriffe auf zum notwendigen Schutz und zur Verteidigung solcher Anlagen erstellte Einrichtungen verboten.

469. *Die Konfliktparteien bleiben verpflichtet, alle gegen die Wirkungen von Angriffen notwendigen Maßnahmen zu treffen (zum Beispiel: Abschaltung eines Kernkraftwerkes).*

5. Bindung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit an den konkreten unmittelbaren Vorteil

Art. 57 ZP I behandelt Vorsichtsmaßnahmen beim Angriff und gegen Auswirkungen von Angriffen. Generell wird hier noch einmal darauf hingewiesen, daß bei der Planung von Angriffen alles zu tun ist, um Zivilpersonen und zivile Objekte als Angriffsziele auszunehmen und alle Maßnahmen zu treffen sind, damit Verluste unter der Zivilbevölkerung und Schäden an zivilen Objekten vermieden oder zumindest auf ein Minimum beschränkt werden. Hierbei soll Angriffen, durch welche die Zivilbevölkerung beeinträchtigt werden könnte, eine Warnung vorausgehen. Hierauf weist der Entwurf der ZDv 15/2 an mehreren Stellen hin.

Im übrigen gilt:

438. *Der Begriff des militärischen Vorteils bezieht sich auf den Vorteil, der von einem Angriff als Ganzem, nicht nur von isolierten oder bestimmten Teilen des Angriffs, erwartet werden kann.*

6. Schutz der Zivilbevölkerung

Art. 51 ZP I ist eine der zentralen Regelungen des ZP I. Für den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen von Kriegshandlungen genießt sie eine herausragende Bedeutung. In Abs. 1 wird das relative Gebot beschrieben, die Zivilbevölkerung, Zivilpersonen und zivile Objekte bei Kriegshandlungen zu schonen.

Abs. 2 beschreibt konkret, "weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen" dürfen das Ziel von Angriffen sein. Zivile Kollateralschäden, welche bei Angriffen auf militärische Ziele entstehen, werden dadurch

nicht ausgeschlossen. Der Begriff "als solche" verbietet nur den direkten Angriff auf diese Personen bzw. Personengruppen. Der Schutz von Zivilpersonen bei Teilnahme an Kriegshandlungen scheidet aus.

Wichtigste Regelung und damit Kernbereich dieser Vorschrift ist nach Abs. 4 das Verbot unterschiedsloser Angriffe. Dies sind Angriffe, die entweder nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet sind, die durch ihre Art nicht gegen ein bestimmtes Ziel zu richten sind oder deren Wirkungen sich nicht vorschriftsmäßig begrenzen lassen.

Hierunter fallen besonders folgende Angriffsarten:

- Die Beschießung von mehreren deutlich voneinander zu trennenden militärischen Einzelzielen in einem Ort als ein militärisches Einzelziel;
- Angriffe, bei denen Schäden oder Verluste unter der Zivilbevölkerung schon vorher als unverhältnismäßig zum erwarteten konkreten und militärischen Vorteil erkannt werden;
- Angriffe, die Zivilpersonen oder zivile Objekte auch außerhalb des eigentlichen Zielbereichs oder seiner unmittelbaren Umgebung schädigen.

Dem Schutz der Zivilbevölkerung wurde im Entwurf der ZDv 15/2 ein ganzes Kapitel (Kap. 9) gewidmet. Einzelheiten sollen einer späteren Abhandlung vorbehalten bleiben.

7. Ahndung von Verletzungen dieses Protokolls

Art. 85 ZP I stellt ebenfalls - als nicht völlig neues Recht - eine konsequente Weiterentwicklung der schon in den Genfer Abkommen enthaltenen Ansätze dar. Besonders hinzuweisen ist auf die Absätze 3 und 5, welche im Vergleich zu den Genfer Abkommen wesentliche Neuerungen beinhalten.

In Abs. 5 werden schwere Verletzungen der Genfer Abkommen und des ZP I ausnahmslos als Kriegsverbrechen bestimmt.

Der Entwurf der ZDv 15/2 beschreibt zunächst in Nr. 1402 die Tatbestände, die zu verfolgen sind. Anschließend wird ausgeführt:

1404. *Jede schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts, aber darüber hinaus auch jede Zuwiderhandlung gegen wesentliche in diesem Handbuch enthaltene Bestimmungen werden bestraft.*

Die Bestrafung ist in erster Linie Sache des eigenen Staates. Dieser ist für das Verhalten seiner Soldaten verantwortlich und verpflichtet, sie zur Einhaltung des Völkerrechts anzuhalten.

1406. *Das Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland enthält folgende besondere Tatbestände über Verstöße gegen*

das humanitäre Völkerrecht in internationalen bewaffneten Konflikten:

- Vorbereitung eines Angriffskrieges (§ 80 Strafgesetzbuch (StGB)),
- Aufstacheln zum Angriffskrieg (§ 80a StGB),
- Völkermord (§ 220a StGB).

1407. Die unter Nr. 1402 aufgeführten schweren Verletzungen gegen die Regeln des humanitären Völkerrechts werden grundsätzlich durch die allgemeinen Tatbestände des deutschen innerstaatlichen Strafrechts erfaßt.

Nr. 1408 zählt die Tatbestände auf, die bereits jetzt vom deutschen Strafrecht erfaßt sind. Der Abschnitt wird beendet mit der für den Soldaten der Bundeswehr wesentlichen Aussage:

1415. Ein Befehl, der gegen humanitäres Völkerrecht verstößt, ist unverbindlich, wenn seine Ausführung einen Straftatbestand innerstaatlichen Rechts erfüllt, keinen dienstlichen Zweck hat, die Menschenwürde des Befehlsempfängers verletzt oder für den Soldaten unter den bestehenden konkreten Lagebedingungen unzumutbar ist.

Anmerkungen:

- | | |
|---|-------------------------|
| 1 S. 41 ff. | 4 BGBl. 1964 II S. 906. |
| 2 Vgl. hierzu im einzelnen: K. D. Eichen/D. Walz, Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 1988, S. 146 ff, 195 ff. | 5 BGBl. 1983 II S. 132. |
| 3 RGBl. 1929 II S. 173. | 6 BGBl. 1983 II S. 125. |

Schwedischer Vorschlag zur Neuregelung des Einsatzes von Minen im Seekrieg

Christian Lentföhr

In den achtziger Jahren ist die Bedeutung des Seekriegsrechts erneut deutlich geworden: Die Einrichtung großer militärischer Ausschlusszonen im Konflikt um die Falklands/Malwinen und die Verminnung der internationalen Wasserstraße von Hormuz im Golfkrieg haben gezeigt, daß die Rechte neutraler Staaten im Seekrieg zunehmend mit den Rechten der Kriegführenden kollidieren. Seit der Haager Friedenskonferenz von 1907 sind jedoch die meisten Kodifikationsversuche auf diesem Gebiet gescheitert. Ein großer Teil des geltenden Seekriegsrechts ist daher veraltet und trägt weder den Möglichkeiten noch den Notwendigkeiten moderner Seekriegsoperationen Rechnung.¹ Insbesondere die Entwicklung in der Waffentechnik hat dazu beigetragen, daß die Haager Abkommen sich von der Realität

moderner Konflikte so weit entfernt zu haben scheinen, daß sie zum Teil als obsolet bezeichnet werden.²

Auch die technische Fortentwicklung der Seemine stellt neue Herausforderungen. Der Einsatz moderner Minentypen könnte durch die bestehenden Kodifikationen nur noch unzulänglich oder gar nicht mehr erfaßt sein. Die möglichen Regelungslücken, von denen einige hier exemplarisch aufgezeigt werden sollen, haben den Wunsch nach einer umfassenden Neuregelung laut werden lassen. Schweden hat im letzten Jahr auf dem Madrid Round-Table und in diesem Frühjahr bei der UNO einen Protokollentwurf eingebracht, der den Einsatz von neuen Seeminentypen abschließend regeln soll.³

I. Technische Entwicklung von Seeminen

Anker- und Treibminen nach herkömmlicher Bauart funktionieren magnetisch, akustisch oder auf Druck. Der Fortschritt in der Elektronik macht es möglich, Minen zu bauen, die unverankert in großer Tiefe Monate, wenn nicht gar Jahre liegen können. Durch verschiedene Sensorensysteme werden sie erst durch akustische Signale eines Schiffes aktiviert und zu ihrem Ziel gelenkt. Diese Minen verwandeln sich dann in eine Art Torpedo; das amerikanische System heißt daher CAPTOR (enCAPsulated TORpedo). Aufgrund ihrer hohen Lebensdauer stellen diese Minen auch nach Konfliktsende eine ständige Bedrohung der freien Schifffahrt dar.

Nach neueren Planungen sollen solchen Waffen daher Vergleichsdaten eingespeichert werden, die sie nur gegen militärische Ziele lenken.⁴ Dieser Ansatz verspricht Erfolge sowohl bei der Abwehr von U-Booten als auch bei der Sicherung von Lazarettschiffen gegen unbeabsichtigte Angriffe⁵. Da das durch ein Schiff verursachte Geräusch jedoch äußeren Einflüssen unterliegt, stellen sich bisher noch ungelöste technische Probleme für die Zielerkennung. Um diese Einflüsse auszuschalten, müßten Schiffe ähnlich wie zivile Flugzeuge mit einem Sender ausgestattet werden, der einen bestimmten Erkennungscode ausstrahlt.⁶

II. Rechtliche Situation

Bei der rechtlichen Erfassung der Minenproblematik ist besonders an die VIII. Haager Konvention von 1907⁷, die II. Genfer Konvention von 1949⁸ und das I. Zusatzprotokoll von 1977⁹ zu denken.

1. Haager Recht

Die VIII. Haager Konvention ist der einzige multilaterale Vertrag, der speziell den Einsatz von Seeminen regelt.¹⁰ Aufgrund der durch die Rechtsüberzeugung getragenen Staatenpraxis gelten die meisten ihrer Regelungen¹¹ heute auch völkergewohnheitsrechtlich.¹²

Art. 1 Nr. 1 der Konvention verbietet das Auslegen unverankerter selbsttätiger Kontaktminen, wenn sie nicht so konstruiert sind, daß sie eine Stunde, nachdem sie nicht mehr unter der Kontrolle desjenigen stehen, der sie gelegt hat, unschädlich werden. Zweck der Bestimmung ist, einem Kriegsschiff die Möglichkeit zu belassen, sich durch Abwurf von Treibminen der Verfolgung durch ein anderes Schiff zu entziehen, ohne daß dies nach dem Ablauf einer Stunde eine weitergehende Gefährdung für die übrige Schifffahrt darstellt. Ferner gebietet Art. 1 Nr. 2, daß verankerte automatische Kontaktminen sich entschärfen müssen, nachdem sie sich von ihrer Verankerung gelöst haben. Gemäß Art. 1 Nr. 3 müssen auch Torpedos, nachdem sie ihr Ziel verfehlt haben, unschädlich werden.

Art. 3 stellt klar, daß bei der Verwendung von verankerten selbsttätigen Kontaktminen alle möglichen Vorsichtsmaßnahmen zum Schutze der friedlichen Schifffahrt getroffen werden müssen. Dabei haben die Kriegführenden "nach Möglichkeit" dafür Sorge zu tragen, daß diese Minen nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums unschädlich werden. Endet die Überwachung der Minen, sind die gefährlichen Gegenden den Schifffahrtskreisen und den Regierungen bekanntzumachen, "sobald es die militärischen Rücksichten" gestatten.

Der Wert der Konvention ist umstritten. Da sich der Wortlaut nur auf "selbsttätige Kontaktminen" bezieht, wird im Schrifttum diskutiert, ob die Konvention auch auf neue Minengenerationen anwendbar ist.¹³ Tatsächlich erfassen die Bestimmungen der Konvention z.B. einen möglichen Einsatz des CAPTOR-Systems nicht. In Art. 1 wird zunächst zwischen Minen und Torpedos unterschieden, ohne daß beide Begriffe näher definiert sind. Heute steht daher nicht fest, ob das CAPTOR-System als Torpedo¹⁴ oder als Mine¹⁵ im Sinne der Konvention zu behandeln ist. Es ist tatsächlich beides: Eine Mine, solange es unverankert auf dem Seeboden ruht, und ein Torpedo, nachdem es ausgelöst wurde. Eine unverankerte Mine muß sich jedoch, eine Stunde nachdem sie ausgelegt wurde, selbst entschärfen. Aber gerade das CAPTOR-System liegt wartend und "harmlos" auf dem Seeboden, bevor es durch ein bestimmtes Signal aktiviert wird. Die Haager Konvention bringt daher keine sicheren Ergebnisse zur Erfassung des CAPTOR-Systems.

2. Genfer Recht

Schwierigkeiten verursachen die "neuen" Minen auch hinsichtlich des Schutzes der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen zur See, der in erster Linie im zweiten Genfer Abkommen von 1949 geregelt ist. Gemäß Art. 18 Abs. 1 der II. Genfer Konvention treffen die am Konflikt beteiligten Parteien

" (...) nach jedem Kampf unverzüglich alle zu Gebote stehenden Maßnahmen, um die Schiffbrüchigen, Verwundeten und Kranken zu suchen und zu bergen (...) und ihnen die notwendige Pflege zu sichern (...)" .

Es erscheint zweifelhaft, ob der Ausdruck "nach jedem Kampf" (*engagement/combat*) nach seinem Wortsinn auch das Auflaufen auf eine Mine erfaßt. Fraglich ist, ob diese Situation nicht wenigstens zwei Beteiligte voraussetzt, die einander "bekämpfen". Das Auflaufen auf eine Mine ist demgegenüber mehr eine Art einseitige Handlung. Dies wird noch deutlicher, übersetzt man die authentischen Vertragsbegriffe *engagement/combat* nicht mit "Kampf", sondern mit "Gefecht". Auch Art. 15 der I. Konvention zeigt, daß es in einem bewaffneten Konflikt andere Situationen als einen Kampf geben kann, die eine Hilfspflicht begründen. Dort wurde der Ausdruck "Kampf" durch die Worte "jederzeit und besonders nach einem Kampf" ersetzt. Leider konnte sich dies bei der redaktionellen Fassung des Art. 18 Abs. 1 der II.

Konvention nicht durchsetzen. Damit wurde der Auffassung der Regierungsvertreter entsprochen, die bereits 1947 den Standpunkt vertreten hatten, durch die Begrenzung der Hilfspflicht auf die Zeit "nach jedem Kampf" werde den speziellen Anforderungen des Seekrieges besser entsprochen.¹⁶

Außerdem reicht die Hilfspflicht nur so weit, wie Maßnahmen geboten sind. Geboten ist aber nur, was auch in der Möglichkeit der Parteien liegt.¹⁷ Nun sind Minenfelder nicht ständig zu überwachen, denn dies würde einerseits ihre Lage verraten, andererseits zusätzliche Kräfte binden. Damit würde ein großer Vorteil dieser Waffe aufgegeben.

Dies berührt jedoch nicht den Grundgedanken des Art. 12, wonach Schiffbrüchige unter allen Umständen geschützt und geschont, d.h. gerettet werden sollen.¹⁸ Hier bleibt ein Minimum an Schutz bestehen. Doch läuft ein Hospitalschiff, das Schiffbrüchigen in einem Minenfeld zu Hilfe eilen will, solange Gefahr, selbst Schaden zu nehmen, wie Seeminen verwendet werden, die aus technischen Gründen nicht zwischen geschützten und ungeschützten Zielen unterscheiden können.

III. Das Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs im Zusatzprotokoll I

Dem Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs kommt angesichts der Nichtzielbarkeit der Minen eine besondere Bedeutung zu. Der Einsatz herkömmlicher Seeminen könnte gegen das in Art. 51 Abs. 4 des Zusatzprotokoll I kodifizierte Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs verstoßen.¹⁹ Umstritten ist allerdings, ob dieser Artikel überhaupt auf den Seekrieg Anwendung findet. Nach dem Wortlaut des Art. 49 Abs. 3, der sich ausdrücklich auf

" (...) jede Kriegsführung (...) auf See (...), welche die Zivilbevölkerung, Zivilpersonen oder zivile Objekte auf dem Land in Mitleidenschaft zieht (...)"

bezieht sowie

" (...) jeden (Angriff) von See (...) gegen Ziele auf dem Land (...)",

erfaßt, bleiben die Vorschriften des reinen Seekrieges von Art. 51 Abs. 4 unberührt.²⁰ Zukünftig wird diese Frage ebenso zu klären sein wie die Möglichkeit, daß neue Minengenerationen eine Befolgung des Verbots des unterschiedslos wirkenden Angriffs erlauben werden.

IV. Der schwedische Vorschlag für ein Übereinkommen über den Einsatz von Seeminen

Die rechtliche Erfassung des Seeminenensatzes ist auch heute noch umstritten. Es bestehen Meinungsverschiedenhei-

ten sowohl über die grundsätzliche Anwendung bestehender Normen als auch über deren Tragweite. Humanitäre Hilfsaktionen sind weitgehend allein vom guten Willen der kriegsführenden Parteien abhängig. Zukünftig wird man außerdem mit in Berechnung ziehen müssen, daß die Seemine eine flexiblere und damit noch attraktivere Waffe werden kann. Es scheint daher geboten, über die Bekräftigung der alten und die Verabschiedung neuer Regeln zu diskutieren.

Der schwedische Entwurf greift weitgehend die Regelungen des Haager Rechts auf und ergänzt sie durch Grundgedanken bestehender Regelungen des Minengebrauchs im Landkrieg²¹. Durch einen umfassenden Anwendungsbereich im Hinblick auf die erfaßten Waffensysteme und die Einsatzgebiete richtet er sich gezielt gegen einige der aufgezeigten Regelungslücken.

Das Protokoll bezieht sich auf den Minengebrauch in allen Gebieten seawärts der Basislinien sowie auf denjenigen in den Eigengewässern ("internal waters"). Ausgenommen wird der Minengebrauch im Landkrieg, um Strände oder um Übergänge an Wasserstraßen und Flüssen zu sperren. Die Bestimmung der Eigengewässer ist nicht ganz deutlich. Zu den Eigengewässern zählen üblicherweise die Binnengewässer und die maritimen Eigengewässer.²² Der Art. 2 Nr. 6 ist wohl nur so zu verstehen, daß auf besondere Fälle des Mineneinsatzes im Landkrieg, bei denen Eigengewässer betroffen sind, hingewiesen werden soll. Allerdings enthält der Art. 4 Abs. 3 eine Verbotsregel, die sich ausdrücklich auf Binnengewässer bezieht.

Die Stärke des Vorschlags liegt darin, daß er sich mit der Erfassung vieler unterschiedlicher Waffensysteme in Art. 2 Nrn. 1 - 4 den technischen Entwicklungen kommender Jahre anpaßt. In diesem Zusammenhang ist auch Art. 4 Abs. 2 zu sehen, der die Einsatzdauer der Minen auf fünf Jahre begrenzen will.

Eine wünschenswerte Eindämmung der absoluten Wirtschaftskriegsführung enthält Art. 4 Abs. 1 mit dem uneingeschränkten Schutz der friedlichen Schifffahrt. Doch stellt sich die Frage, inwieweit sich ein Konsens für eine solche Regelung heute noch herstellen läßt.

Der Gedanke der Durchsetzbarkeit beherrscht auch die Verpflichtung in Art. 6, für ausreichende Vorsichtsmaßnahmen gegenüber der friedlichen Schifffahrt zu sorgen, soweit es die objektiven Umstände und die militärische Notwendigkeit gestatten. Mit diesem Vorbehalt ist eine der entscheidenden Schwächen der VIII. Haager Konvention - der Rückgriff auf die militärische Notwendigkeit - in den Vorschlag übernommen worden. Daß bei solchen Erwägungen nicht nur militärische, sondern auch humanitäre Aspekte in Betracht gezogen werden sollen, beläßt die Entscheidung über humanitäre Hilfe in den Händen der Militärs. Dagegen ist der Vorbehalt der militärischen Notwendigkeit in Art. 7 erforderlich. Die Offenlegung der verminten Gebiete kann wohl nur in seltenen Fällen erfolgen.

Wenig deutet darauf hin, daß auf staatlicher Ebene eine neue vertragliche Vereinbarung über den Gebrauch von Seeminen derzeit getroffen werden kann.²³ Der schwedische Vorschlag ist deshalb wohl auch zunächst bei einem durch das International Institute of Humanitarian Law, San Remo, und dem Spanischen Roten Kreuz ausgerichteten Round-Table-Gespräch präsentiert worden²⁴, bevor er bei der UNO eingebracht wurde. Dies zeigt die Möglichkeiten von Expertentreffen: Solche informellen Tagungen gestatten es den Regierungen, Vorschläge in sensitiven Bereichen auf internationaler Ebene zuerst auf Expertenebene zu testen. Das nächste der in Madrid angeregten regelmäßigen Expertentreffen wird gemeinsam vom San Remo Institut, dem IFHV und dem DRK im November in Bochum organisiert. Es bleibt abzuwarten, ob nicht auch in Bochum ein wichtiger und weitreichender Vorschlag präsentiert wird.

V. Anhang:

Der Vorschlag der schwedischen Delegation für ein Protokoll über den Gebrauch von Minen im Seekrieg hat folgenden Wortlaut:

PROTOCOL ON PROHIBITIONS OR RESTRICTIONS ON THE USE OF NAVAL MINES

Article 1. Material scope of application

This Protocol relates to the use at sea and in internal waters of the mines defined herein but does not apply to mines used in land-warfare to interdict beaches, waterway crossings or river crossings.

Article 2. Definitions

For the purpose of this Protocol :

1. "Mine" means any munition, emplaced or emplaced, moving or drifting on the surface of the sea, submerged, on the seabed or in the subsoil thereof, and designed to be actuated by the presence of a ship, submarine, other vessel or person, or by remote control, and to be detonated or exploded by proximity, contact or remote control, either at its original position or after it has moved from that position.

2. "Torpedo" means any self-propelled munition, launched or fired from a ship, submarine, other vessel, aircraft or shore installation, designed to approach a ship, submarine, other vessel or facility, in the water by means of pre-set navigation, remote control or homing, and to be detonated or exploded by proximity or contact.

3. "Torpedo-launching missile" means a ship-to-surface, surface-to-surface or air-to-surface missile designed to launch a torpedo at the end of its trajectory in the air.

4. "Depth-charge" means any munition, launched or fired from a ship, aircraft or shore, designed to sink through the

water and to be detonated or exploded after a pre-set time, at a pre-set depth or by the proximity or contact of a submarine or other target.

5. "At sea" means all waters outside the baselines of coastal states determined in accordance with international law.

6. "Internal waters" means waters on the landward side of the baselines of coastal states.

Article 3. Relations with other international agreements

Nothing in this Protocol shall be interpreted as detracting from other obligations imposed upon the High Contracting Parties by international humanitarian law applicable in armed conflict, or by the Treaty of 11 February 1971 on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and other weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Sub-soil Thereof.

Article 4. Restrictions on the use of mines

1. It is prohibited in all circumstances to use mines either in offence, defence or by way of reprisals, specifically directed against vessels engaged in fishing, peaceful shipping, rescue operations or civilian ventures for scientific research.

2. It is prohibited to emplant or emplace mines, unless an effective neutralizing mechanism is used on each mine, that is to say, a self-actuating or remotely controlled mechanism which is designed to render a mine harmless or cause it to destroy itself when it is anticipated that the mine will no longer serve the military purpose for which it was placed in position, or at the latest 5 years after such emplantment or emplacement.

3. It is prohibited to use drifting mines, except in rivers, in which case they must be so constructed as to become harmless 24 hours at the most after their being laid.

4. It is prohibited to lay anchored mines which do not become harmless as soon as they have broken loose from their moorings.

Article 5. Restrictions on the use of torpedoes

It is prohibited to use torpedoes which do not become harmless when they have travelled their range.

Article 6. Precautionary measures

1. Effective advance warning shall be given of any use of mines which may affect the civilian population or individual fishermen or other civilians, unless circumstances do not permit.

2. When mines are employed, all feasible precautions shall be taken for the safety of peaceful shipping and fishing. Feasible precautions are those precautions which are practicable or practically possible taking into account all circumstances ruling at the time, including humanitarian and military considerations.

3. The mine-laying Powers, including non-belligerent and neutral states, undertake to do their utmost to render automatic contact mines harmless within a limited time, and should such mines cease to be under surveillance, to notify the danger zones as soon as military exigencies permit.

Article 7. Recording and publication of location of naval mines

1. The parties to a conflict shall, whenever military exigencies permit, record all zones where they have made use of contact mines or influence mines.

2. All such records shall be retained by the parties who shall:

(a) immediately after the cessation of active hostilities take all necessary and appropriate measures, including the use of such records, to protect civilians from the effects of mines; and make available to each other and to the secretary-General of the United Nations all information in their possession concerning the location of mines;

(b) whenever possible, by mutual agreement, provide for the release of information concerning the location of mines, particularly in agreements governing the cessation of hostilities.

Anmerkungen:

1 G. Witschel, Seekriegsrecht, in: HuV-I 89/1, S. 32-34, 32.

2 Ebd.

3 Der Entwurf wurde bereits von Ove Bring, Rechtsberater des schwedischen Außenministeriums, und Carl-Gustav Dybeck, Verteidigungsausschuß, beim Round-Table-Gespräch in Madrid vom 26. - 29. September 1988 vorgelegt und nur leicht verändert in die Abrüstungskommission der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebracht.

4 Vgl. O. Bring, Regulating Conventional Weapons in the Future - Humanitarian Law or Arms Control?, in: Journal of Peace Research 1987, S. 275-286, 284; A. G. Y. Thorpe, Mine Warfare at Sea - Some Legal Aspects of the Future, in: Ocean Development and International Law 1987, S. 225-278, 260.

5 Vgl. dazu: Ph. Eberlin, Underwater acoustic identification of hospital ships, in: RICR 12/88, S. 505-518.

6 Siehe Eberlin, a.a.O.

7 Hague Convention (VIII) Relative to the Laying of Automatic Submarine Contact Mines, 18.10.1907, in: American Journal of International Law 1908, Supplement vol. 2, S. 139 ff.

8 Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea, 12.08.1949, 75 U.N.T.S., S. 85 ff.

9 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of the Victims of International Armed Conflict, 08.06.1977, 38 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, S. 86 ff (1978).

10 Zur Entstehungsgeschichte siehe statt anderer: L. Oppenheim/H. Lauterpacht, International Law - A Treatise -, Vol. II: Disputes, War and Neutrality, 7. Aufl., London 1952, S. 471.

11 Im Hinblick auf einige Vorbehalte kann Art. 2 wohl nicht als Gewohnheitsrecht angesehen werden.

12 Vgl. I. Bock, Die Entwicklung des Minenrechts von 1900-1960, Hamburg 1963, S. 352 m.w.N.; G. Hoog, Mines, in: R. Bernhardt,

(Hrsg.): Encyclopedia of Public International Law, Instalment 3, 1982, S. 283, 284.

13 Bring, a.a.O., S. 283, hält die Konvention für nicht anwendbar. E. Rauch, The Protocol Additional to the Geneva Conventions for the Protection of the Victims of International Armed Conflicts and the United Nations Convention on the Law of the Sea, Berlin 1984, S. 116; R. W. Tucker, The Law of Naval Warfare, Washington 1957, S. 304 Fn. 49; J. S. Cowie, Mines, Minelayers and Minelaying, London 1949, S. 171 f. bejahen eine Anwendbarkeit. D. P. O'Connell, The International Law of the Sea, Oxford 1984, S. 1138, leitet aus ihr Prinzipien ab, die zu beachten seien.

14 Rauch, a.a.O., S. 117.

15 L. E. Prina, Deep Threat, in: 26 Sea Power (1983), S. 41 ff. 46.

16 J. S. Pictet, Commentary on the II Geneva Convention for the Amelioration of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, Geneva 1960, S. 132.

17 Pictet, a.a.O., S. 130.

18 Pictet, a.a.O., S. 90.

19 Rauch, a.a.O., S. 130.

20 M. Bothe/K. J. Paritsch/W. A. Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts - Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949, S. 290 Nr. 2.4.; H. Meyrowitz, Le Protocol Additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 et le Droit de la Guerre Maritime, in: LXXXIX Revue Générale de Droit International Public (1985), S. 243-298, 249; vgl. auch: CDDH/SR 42, Abs. 19.

21 Vgl. Prot. II der UN-Waffenkonvention, nicht ratifiziert, aml. dtisch. Text in: Hinz/Rauch, Kriegsvölkerrecht, 3. Aufl. 1984, Nr. 1521; bespr. durch St. Witteler, Die UN-Waffenkonvention, HuV-I 89/1, S. 43-46, 45 f.

22 Vgl. Rojahn, in: Menzellpsen, 2. Aufl. 1979, S. 388.

23 So auch H. Levie, in: N. Ronzitti (Hrsg.), The Law of Naval Warfare, 1988, S. 146.

24 Siehe dazu auch den Konferenzbericht von Witschel, a.a.O., S. 32-34.

Erfahrungen eines Konventionsbeauftragten mit der Presse

Horst Seibt

Mein erstes Referat vor den Amtsleitern der Stadtverwaltung Gelsenkirchen über die Genfer Abkommen von 1949 war u.a. deshalb bedeutungsvoll, weil der Amtsleiter des städtischen Presseamtes bereit war, pressemäßig mit mir zusammenzuarbeiten. Damit öffneten sich mir die Türen der Redaktionstuben von vier Tageszeitungen und der "Gelsenkirchener Blätter". Bereits im Januar 1969 wurde mein erster "Leserbrief" zum Thema "Genfer Recht" nicht nur angenommen, sondern auch abgedruckt, was bei "Leserzuschriften" durchaus nicht selbstverständlich ist. Im März 1969 berichtete die Presse über den "Neuen", den "Konventionsbeauftragten" der Stadt Gelsenkirchen. Neugier wurde wohl auch durch die bisher unbekannt "Dienstbezeichnung" ausgelöst, die auch eine Verballhornung provozierte: "Konfektionsbeauftragter". Ich wehrte nicht ab, sondern ging mit: "Ja, hineinschlüpfen und sich 'wohl' fühlen!" Wie ich von Lesern erfuhr, wurde nun auch deren Interesse geweckt. Der größten Tageszeitung war dies im Juli 1969 ein gedrucktes "Samstag-Gespräch" mit mir wert - eine willkommene Gelegenheit, über Verbreitungspflicht und ihren Sinn zu sprechen. Durch meine "Leserbriefe" zu Tagesereignissen "im Spiegel des humanitären Völkerrechtes" wurden die Leser mit diesem Rechtsgebiet durchaus "nicht trocken" bekannt gemacht. Ich wirkte der aus "alten Zeiten" stammenden weitverbreiteten irigen Meinung entgegen, Völkerrecht stehe nur auf dem Papier; "realistisch" sei allein die Sprache der Gewalt. Dem setzte ich den "utopischen Realismus" entgegen und hob den ethisch-moralischen Hintergrund hervor. Die Redakteure begriffen, was in Friedenszeiten u.a. zu beachten sei: "Die Stadtplaner müssen die GA von 1949 kennen!" Es ging um den Grundgedanken des GA IV 18 (5): Abstand ziviler Objekte - hier Krankenhäuser - von militärischen Zielen - hier Kasernen und militärische Verwaltungsgebäude. Jährlich lud das Stadtpresseamt zu einer Pressekonferenz ein, in der ich mich der Öffentlichkeit stellte: Bericht über das Geleistete und Ankündigung der Vorhaben für das folgende Jahr. Diese Praxis begann im Januar 1970. Über diese Jahreskonferenzen berichteten, wie auch in der Folgezeit, alle Tageszeitungen in großer Aufmachung. Selbstverständlich stellte ich mich bei dieser Gelegenheit Fragen und der Diskussion. Auch das war für die Ortspresse interessant - weil neu. Ich hatte eine Plattform, von der aus ich auch "Widerwärtigkeiten" erörtern konnte. Ablehnende Kritik gab es aus Pressekreisen (breite politische Streuung) nicht. Jährlich druckte die Ortspresse 20 Kurzartikel von mir ab; sie hatte dabei keine Denkschwierigkeiten, obwohl es sich um überörtliche Stoffe

handelte! Trotz guter Zusammenarbeit mit dem Presseamt blieb ich unabhängig gegenüber Rat und Verwaltung. Diese Unabhängigkeit wahrte ich u.a. dadurch, daß ich, um ein altes Bild zu gebrauchen, nicht mit politischer Kritik, sondern mit dem vorgehaltenen (Völkerrechts-) "Spiegel" operierte! Von den Justitiar- und Konventionsbeauftragten-Tagungen des DRK brachte die Presse wenigstens kurze Notizen. Die große Bewährungsprobe kam im August 1971, als ich feststellte, daß ein Neubau im Herzen Gelsenkirchens ein Kreiswehersatzamt aufnehmen sollte (militärisches Ziel in der Nähe von Krankenhäusern und Kirchen). Alle vier Tageszeitungen nahmen meine Bedenken aus GA IV 18 (5) groß auf. Die "Hautnähe" des Problems führte zu dem Bewußtsein, daß die GA in Friedenszeiten nicht in der Schublade liegen dürfen. Die kommunalpolitischen und bundespolitischen Stellen hatten nicht aufgepaßt. Nunmehr "entdeckt" reagierten sie "ertappt" und "beleidigt". Wieder ging von der Presse, deren Zeilen fast eine Woche damit beschäftigt waren, eine Anregung aus, die ganz im Geiste der GA lag: "... daß Dienststellen und Einzelbeamte, die mit Fragen des Umweltschutzes (!) und der Genfer Schutzbestimmungen befaßt sind (z.B. also der Konventionsbeauftragte), bei der Stadtplanung stärker befragt und eingeschaltet werden." Schon im September verfügte der Verwaltungschef: "Ich bestreite Ihnen nicht das Recht, als Konventionsbeauftragter auf wichtige Bestimmungen der Genfer Abkommen, die in Friedenszeiten zu beachten sind, hinzuweisen und in diesem Zusammenhang Bedenken gegen bestimmte Maßnahmen anzumelden." Das geschah 1973/74 und 1975 ohne Presse, was nunmehr auch nicht mehr erforderlich war - die beiden Planungen, die ein Krankenhaus gefährdet hätten, wurden aufgegeben. Als ich 1978 in den Ruhestand ging - um "Ermüdungserscheinungen" vorzubeugen, hatte ich die jährlichen Pressekonferenzen ausgesetzt -, übertrug sich das gute Verhältnis zur Presse zunächst auf den Nachfolger. Seine Aufgabe war es, es fortzuentwickeln. Leider wurde die konstante Fortentwicklung durch häufigen Personenwechsel abgebrochen!

Abschließend darf ich, vorbehaltlich anderer Erfahrungen andersorts, wie folgt zusammenfassen:

- Gewinnung einzelner wichtiger Personen, hier des Presseamtsleiters
- Benutzung einer vorhandenen Institution, hier des Presseamtes der Stadt
- Spektakuläre Aktionen kommen an, hier Städteplanung!

Die B-Waffen-Konvention

Olaf Schäfer

Am 26. März 1975 trat ein Vertrag in Kraft, der als echter Abrüstungsvertrag bezeichnet werden kann¹. Durch das "Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und Toxin-Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen" (B-Waffen-Konvention), das am 10. April 1972 zur Unterzeichnung ausgelegt worden war, wurde eine ganze Klasse von Waffen, die bereits in den Arsenalen der Staaten lagerten, eliminiert². Die Entstehung dieses Vertrages, sein Regelungsgegenstand, Inhalt und Effektivität sollen im folgenden beleuchtet werden.

A. Die Entstehung der Konvention

Von der ersten Anwendung von Waffen oder Mitteln, die im weitesten Sinne als "chemische" oder "biologische" Waffen verstanden werden können, bis zur vertraglichen Eliminierung solcher Waffen verging eine lange Zeit. Schon im Altertum benutzten etwa die Griechen und Römer Gifte bzw. vergiftete Waffen, um ihre Gegner zu schädigen (z.B. durch Brunnenvergiftung)³. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden dann Kampfmittel mit biologischen und chemischen Agenzien durch Entwicklungen in der Waffentechnik und der Erforschung und Möglichkeit der Massenproduktion solcher Stoffe auf breiter Basis und zu günstigen Kosten produzierbar⁴. So ist es denn auch kein Zufall, daß erste zaghafte Versuche zur völkerrechtlichen Beschränkung von Waffen, die zwar damals noch nicht als "chemische" oder "biologische", sondern als "giftige" oder "vergiftete" Waffen bezeichnet wurden⁵, von der Brüsseler Konferenz vom 27. Juli bis 27. August 1874 zu verzeichnen waren. Auf dieser Konferenz, die sich mit der Regelung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges beschäftigte, wurde ein Deklarationsentwurf erarbeitet, der das Verbot der Anwendung von Gift oder vergifteten Waffen vorsah. Diese Formulierung diente als Vorlage des Art. 23 lit. a) der Anlage zum Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 29. Juli 1899⁶ und des Art. 23 lit. a) der Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907⁷. Es war allerdings sehr bald umstritten, ob diese Verbote "giftiger" und "vergifteter" den nächsten Schritt der Kriegstechnologie noch umfaßten: Die Entwicklung von Giftgas⁸. Die Grausamkeit der massenhaften Anwendung solcher Waffen zeigten dann die Schlachten des ersten Weltkrieges, in denen von allen Seiten Geschosse und Techniken zum Einsatz von Gasen verwendet wurden, so etwa bei dem zu trauriger Berühmtheit gekommenen ersten Gasangriff der Kriegsgeschichte durch die Deutschen bei Ypern 1915. Art. 171 des Versailler Vertrages verbot daraufhin den Deutschen jede Herstellung und Einfuhr von

erstickenden oder giftigen Gasen⁹. Ein erster großer Durchbruch im Hinblick auf das Verbot der Anwendung erstickender, giftiger sowie anderer Gase und ähnlicher Stoffe gelang mit dem im Rahmen der Genfer Völkerbund-Konferenz über den internationalen Waffenhandel 1925 ausgehandelten sogenannten Genfer Giftgasprotokoll¹⁰. Dieses Protokoll, das am 17. Juni 1925 von 38 Nationen unterzeichnet wurde, nahm erstmals bakteriologische (biologische) Waffen in den Anwendungsbereich einer völkerrechtlichen Regelung auf, indem die bakteriologischen Kampfmittel in ein umfassendes Verbot chemischer Kampfstoffe einbezogen wurden¹¹. Dieses Protokoll blieb dann für annähernd fünfzig Jahre das einzige internationale Übereinkommen zur Begrenzung des Einsatzes chemischer und biologischer Waffen und ist bis heute neben dem Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen von 1949 das einzige maßgebliche Vertragswerk bezüglich chemischer Waffen überhaupt¹². Das Genfer Giftgasprotokoll bietet jedoch Schlupflöcher und Ansatzpunkte zur Kritik. So ist zu bemängeln, daß es nur den Einsatz, nicht aber Erforschung, Herstellung und Lagerung der beschriebenen Waffenkategorie verbietet. Auch schweigt es über die Legalität der Verwendung der im Protokoll definierten Waffen als Vergeltungsmittel von Angriffen, die mit chemischen Waffen geführt worden sind und beinhaltet keine Verifikationsregelung¹³. So ist es denn auch nicht verwunderlich, daß mehrere Vertragsbrüche aufgedeckt worden sind, so der Einsatz von Herbiziden (deren Einordnung als chemische Waffen allerdings umstritten ist¹⁴) von seitens Frankreichs in Nordafrika in den späten fünfziger Jahren oder der Portugals in seinen ehemaligen Kolonien Angola, Guinea-Bissau und Mosambik 1968-74¹⁵. Auch wurden weiter massive Forschungen an der Entwicklung von chemischen und biologischen Kampfstoffen getrieben, die z.T. bis heute Spätfolgen zeigen, so der Versuch Großbritanniens mit der Zündung einer Bombe mit Milzbrandreggern auf der bis in die 80er Jahre versuchten schottischen Insel Gruinard im Jahre 1942¹⁶. Nach Ende des zweiten Weltkrieges, in dem es bei all seinen sonstigen Grausamkeiten zu keinem bekanntgewordenen massiven Einsatz chemischer oder biologischer Kampfmittel kam¹⁷, ist aus deutscher Sicht die Erklärung der Bundesrepublik beim Beitritt zum WEU-Vertrag erwähnenswert, in der sie sich im Hinblick auf das Rüstungskontrollprotokoll III verpflichtete, auf ihrem Gebiet keine A-, B- und C-Waffen herzustellen¹⁸.

Der Durchbruch in den Verhandlungen der Staatengemeinschaft nach dem zweiten Weltkrieg zur Begrenzung von nicht-nuklearen Massenvernichtungswaffen gelang im Jahre 1969 im Rahmen der Vereinten Nationen, als die britische

Delegation den Vorschlag unterbreitete, die Verhandlungen über chemische und biologische Waffen voneinander zu trennen und gesondert zu beraten¹⁹. Im August 1971 legten dann diesem Vorschlag entsprechend die USA und die sozialistischen Staaten unter Führung der Sowjetunion einen gleichlautenden Vertragsentwurf vor, der im September desselben Jahres nach einigen Verhandlungen der Generalversammlung vorgelegt wurde²⁰. Diese verabschiedete am 16. Dezember 1971 diesen Vertragsentwurf als "Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) Waffen und Toxin-Waffen und deren Vernichtung"²¹.

B. Der Regelungsgegenstand

Gegenstand der B-Waffen-Konvention sind - wie schon dem Titel zu entnehmen ist - bakteriologische (biologische) Waffen und sogenannte Toxin-Waffen. Der Vertrag selbst gibt zur Bestimmung dieser Waffen nur eine ungenaue Definition. So heißt es in Art. 1, erfaßt seien

"mikrobiologische oder andere biologische Agenzien oder - ungeachtet ihres Ursprungs oder ihrer Herstellungsmethode - Toxine".

Tatsächlich ist eine exakte, allgemeingültige Definition des Begriffs der "biologischen Waffen", vor allem in seiner Abgrenzung zur chemischen Waffe, schwierig. Der Begriff "biologische" Waffe soll daher im Rahmen dieser Abhandlung bezogen sein auf die Verwendung von biologischem Material, um einen Feind zu vernichten oder kampfunfähig zu machen, wobei die Waffenqualität des Materials in seinen pathogenen Eigenschaften und/oder seinen giftigen Ausscheidungsprodukten begründet ist²². Der Begriff der "Agenzien", also der Basis der biologischen Waffe, ist durch den Vertrag nicht definiert. Unter Agenzien sind zu verstehen lebende Organismen oder infizierende Materialien oder ihr synthetisches Äquivalent, das aus ihnen gewonnen wird, die in der Lage sind, sich in den angegriffenen Lebewesen oder Pflanzen zu vermehren²³. Ebenfalls erwähnt, aber im Abkommen nicht definiert, sind die Toxine. Dies sind Substanzen, die wie chemische Agenzien wirken, aber durch einen biologischen oder makrobiologischen Prozeß produziert wurden²⁴.

C. Die Vertragsbestimmungen

Gemessen an den Bestimmungen des Genfer Giftgasprotokolls von 1925, dem ja vor allem vorgeworfen wird, daß es in keiner Weise die Entwicklung, Erprobung, Produktion und Lagerung von B- und C-Waffen beschränkt²⁵, waren die Staaten bei der Aushandlung der B-Waffen-Konvention deutlich bemüht, solche Regelungslücken im Vertragstext nicht entstehen zu lassen.

Nachdem in der Präambel ausdrücklich das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 gewürdigt und seine Ziele und

Grundsätze bekräftigt werden, enthält Art. 1 der Konvention eine inhaltliche Ausfüllung der Lücken, die das Genfer Protokoll offengelassen hatte (s.o.). So werden die Unterzeichner verpflichtet, die oben definierten biologischen Agenzien und Toxine (Art. 1 Abs. 1), sowie alle Ausrüstungsgegenstände und Einsatzmittel, die zu deren militärischer Nutzung bestimmt sind (Art. 1 Abs. 2),

"... niemals zu entwickeln, herzustellen, zu lagern oder in anderer Weise zu erwerben oder zurückzubehalten".

Dieses Verbot wird durch die Regelungen der Art. 2 und 3 noch verstärkt. So ist in Art. 2 bestimmt, daß die Staaten, die bereits im Besitz solcher Agenzien und Einsatzmittel waren,

"... alle in (ihrem) Besitz befindlichen oder (ihrer) Hoheitsgewalt unterstehenden oder Kontrolle unterliegenden Agenzien, Toxine, Waffen, Ausrüstungen oder Einsatzmittel im Sinne des Art. 1 so bald wie möglich ... zu vernichten oder friedlichen Zwecken zuzuführen ..."

hätten. Bemerkenswerterweise waren zum Zeitpunkt der Verhandlungen über die Konvention besonders die Supermächte hiervon betroffen. Ergänzend zu diesen Beschränkungsnormen muß noch Art. 3 hinzugezogen werden, der den Staaten die Verpflichtung auferlegt, die Stoffe und Einsatzmittel

"... an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben, (noch andere) ... zu unterstützen, noch zu ermutigen, noch zu veranlassen, sie herzustellen oder in anderer Weise zu erwerben".

Art. 4 enthält zusätzlich noch die Verpflichtung, daß jeder Staat im Bereich seiner Hoheitsgewalt mit allen erforderlichen Maßnahmen dafür sorgt,

"... die Entwicklung, Herstellung und Lagerung, ... in seinem Hoheitsgebiet, unter seiner Hoheitsgewalt oder an irgendeinem Ort unter seiner Kontrolle zu verbieten und zu verhindern".

Diese ersten vier Artikel enthalten also im Hinblick auf militärisch nutzbare Agenzien und Toxine sowie der Infrastruktur zu deren militärischer Verwertung ein umfassendes Erprobungs-, Herstellungs-, Lagerungs- und Weitergabeverbot. Dieses scheinbar absolute Verbot wird jedoch durch den Konventionstext selbst eingeschränkt. So heißt es bereits in Art. 1 Abs. 1, daß nur diejenigen mikrobiologischen und anderen biologischen Agenzien und Toxine von den nachfolgenden Verboten erfaßt werden,

"... die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind".

Diese Einschränkung des absoluten Erforschungs-, Weitergabe- und Lagerungsverbotes auf militärische Aspekte der Nutzbarkeit biologischer Agenzien und Toxine findet

seinen Ausdruck auch in dem **Gebot** der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung dieser Stoffe im Art. 10 der Konvention. Demzufolge sollen die Vertragsstaaten

"... den weitestmöglichen Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur Verwendung bakteriologischer (biologischer) Agenzien und Toxine für friedliche Aspekte ..."

sicherstellen und aktiv daran teilnehmen,

"...zur Weiterentwicklung und Anwendung wissenschaftlicher Entdeckungen auf dem Gebiet der Bakteriologie (Biologie) zur Krankheitsverhütung oder anderen friedlichen Zwecken ..."

Des weiteren enthält Art. 5 ein Konsultationsgebot, demnach die Staaten sich bei der Lösung von in Zusammenhang mit dem Vertrag stehenden Problemen gegenseitig konsultieren und helfen sollen.

Art. 6 normiert das **"Verifikationsverfahren"** der Konvention. Sollte demnach ein Vertragsstaat eine Vertragsverletzung durch eine andere Partei feststellen, so ist er verpflichtet, dies dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu melden. Dieser Beschwerde sollen alle

"... nur möglichen Beweise für ihre Begründetheit ..."

beigefügt sein.

Erwähnenswert bleibt schließlich Art. 8, der nochmals den schon in der Präambel hergestellten Bezug zum Genfer Giftgasprotokoll von 1925 (s.o.) vertieft. So heißt es:

"Keine Bestimmung dieses Übereinkommens ist so auszulegen, als begrenze oder mindere sie in irgendeiner Weise die von einem Staat auf Grund des am 17. Juni 1925 unterzeichneten Protokolls ... übernommenen Verpflichtungen."

Damit wird das Anwendungsverbot (chemischer und biologischer Waffen im bewaffneten Konflikt bekräftigt.

D. Die Effektivität des Protokolls

Obwohl die B-Waffen-Konvention mit dem Herstellungs-, Test-, Lagerungs-, Weitergabe- und - durch die Bekräftigung des Giftgasprotokolls von 1925 - Anwendungsverbot einer ganzen Waffenkategorie als ein echter Abrüstungsvertrag²⁶ erscheint, wurden schon bald kritische Stimmen laut. Die Kritik konzentrierte sich im wesentlichen auf folgende Punkte:

1. Die Möglichkeit der Forschung, Herstellung und Lagerung von (mikro-) biologischen Agenzien und Toxinen zu Vorbeugungs-, Schutz- und anderen sogenannten

friedlichen Zwecken bietet ein Schlupfloch zur "legalen" Umgehung der Vertragsbestimmungen. Im einzelnen führen die Kritiker hier an, die Grenze zwischen "friedlicher" und militärischer Nutzung sei nicht zu bestimmen²⁷, zumal der Vertrag keine exakte Definition der B-Waffen beinhaltet²⁸. So sei die heutige Forschung etwa nach Anti-Toxin-Mitteln oder im Sektor der Agrarforschung so weit entwickelt, daß die daraus gewonnenen Forschungsergebnisse jederzeit auch für den militärischen Sektor verwandt werden können²⁹. Allein im Bereich der **Gen-Technologie** werden schon heute Forschungsvorhaben betrieben, deren Auswirkungen für eine mögliche militärische Verwendung der Ergebnisse für Neuentwicklungen auf dem B-Waffen-Sektor bisher nicht abschätzbar sind³⁰.

2. Ein weiterer massiver Kritikpunkt ist das Fehlen wirklich durchgreifender Verifikationsmechanismen³¹. In dem Vertrag sind keine Kontrollmaßnahmen vorgesehen, die eine wirksame Überprüfung der Einhaltung der Vertragsbestimmungen gewährleisten. Eine mögliche nachträgliche Einfügung effektiver Verifikationsverfahren, so vorgeschlagen auf der ersten Überprüfungskonferenz des Abkommens 1980 und bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1982 (mit Unterstützung der Bundesrepublik), sind jeweils am Widerstand der Staaten des Warschauer Pakts gescheitert³². So kam es folgerichtig zu provokanten Mutmaßungen über Vertragsbrüche, etwa nach Bekanntwerden einer rätselhaften Reihe von Todesfällen durch Milzbrandkrankungen in der sowjetischen Stadt Sverdlovsk im Ural im Jahre 1979, hinter denen der amerikanische Geheimdienst einen Unfall in der in Sverdlovsk gelegenen biologischen Forschungsfabrik als Ursache vermutete³³. Tatsächlich scheint dieses Beispiel zu zeigen, daß der Verifikationsmechanismus des Art. 6 der Konvention (s.o.) geradezu zur Geheimdiensttätigkeit zum Aufspüren von Vertragsverstößen verleitet.

3. Angesichts der Verhandlungs- und Ratifikationsbereitschaft vor allem der Supermächte stellte sich auch bald die Frage, ob denn die Abrüstung der B-Waffen-Potentiale aus den militärischen Arsenalen wirklich ein "Opfer" für die Militärs war. Tatsächlich muß wohl der militärische Nutzen von B-Waffen angesichts der taktischen und strategischen Einsatzfähigkeit von Nuklearwaffen als eher gering eingeschätzt werden³⁴. So kann wohl behauptet werden, daß die B-Waffen-Konvention nach relativ kurzen Verhandlungen im Jahre 1972 so schnell zur Ratifikation bereit war, weil die von ihr erfaßten Waffensysteme für die Supermächte ein militärisch relativ unwichtiger Gegenstand waren³⁵.

E. Würdigung

Ungeachtet der Kritik hat für die Bundesrepublik die Notwendigkeit der strikten Beachtung der Konvention nie in Frage gestanden. So werden in der Bundesrepublik bis heute keine Arbeiten durchgeführt, die gegen das Abkommen verstoßen³⁶. Ein Vertrag, der durch breite Akzeptanz in der

Staatengemeinschaft die Möglichkeit zur völligen Vernichtung einer ganzen Kategorie von Waffen geschaffen hat, ist als solcher zweifellos zu begrüßen. Dennoch ist es nötig, vor allem die aufgezeigten Möglichkeiten des Mißbrauchs der "friedlichen" Nutzung durch genauere Definitionen zu reduzieren und mit einem heute vielleicht verhandlungsbereiteren Warschauer Pakt bessere Verifikationsmechanismen zu entwickeln. Die dringende Notwendigkeit der Erarbeitung effizienter Überwachungsmaßnahmen zeigt sich vor allem im Hinblick auf aktuelle Probleme unserer Zeit, so die

fortschreitende Entwicklung der Gen-Technologie und im Hinblick auf Staaten der sogenannten Dritten Welt, die offenbar in zunehmendem Maße an chemischen - und möglicherweise auch biologischen - Technologien militärisches Interesse bekunden. Und da diese Entwicklungen wieder zusammenzufügen scheinen, was die Diplomaten im Vorfeld der Verabschiedung der B-Waffen-Konvention getrennt haben, soll am Ende ein Appell stehen: schnellst mögliche Ausarbeitung einer effizienten **C-Waffen-Konvention**.

Anmerkungen:

- 1 Schütz, Beschränkung von B- und C-Waffen und anderen Massenvernichtungsmitteln, in: *Delbrück* (Hrsg.), *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*, Teilband 2, 1984, S. 829-842 (835).
- 2 Schütz, a.a.O., S. 835.
- 3 Schütz, a.a.O., S. 829; Bericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages "Chancen und Risiken der Gentechnologie", Drucksachen des Deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode, Bd. 345, 2., 1987, Drucksache 10/6775, S. 260.
- 4 Schütz, a.a.O., S. 829.
- 5 *Thomas/Thomas*, *Legal Limits on the Use of Chemical and Biological Weapons*, 1970, S. 45.
- 6 Abgedruckt in: *Delbrück* (Hrsg.), *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*, Teilband 2, 1984, Dok.-Nr. 267.
- 7 RGBl. 1910, S. 107 ff.
- 8 *Bothe*, *Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und biologischer Waffen*, 1973, S. 7 ff.
- 9 Abgedruckt in: *Delbrück* (Hrsg.), *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*, Teilband 2, Dok.-Nr. 268.
- 10 Abgedruckt in: *Delbrück* (Hrsg.), *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*, Teilband 2, Dok.-Nr. 270.
- 11 *Bothe*, a.a.O., S. 25.
- 12 Vgl. zur Anwendbarkeit des I. Zusatzprotokolls auf chemische Kampfstoffe: *Menzel/Isen*, *Völkerrecht*, 1979, S. 541; *Piller/Yamamoto*, *Gene Wars*, 1988, S. 83.
- 13 *Piller/Yamamoto*, a.a.O., S. 84.
- 14 Vgl. hierzu: *Thomas/Thomas*, a.a.O., S. 14; *Bothe*, a.a.O., S. 28 f.
- 15 *Piller/Yamamoto*, a.a.O., S. 87.
- 16 Bericht der Enquête-Kommission "Gentechnologie", a.a.O., S. 260.
- 17 *Thomas/Thomas*, a.a.O., S. 145.
- 18 Abgedruckt in: *Delbrück* (Hrsg.), *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*, Teilband 2, Dok.-Nr. 274.
- 19 *Thomas/Thomas*, a.a.O., S. 115 f.
- 20 Schütz, a.a.O., S. 835.
- 21 GA/Res./2826 (XXV).
- 22 Bericht der Enquête-Kommission "Gentechnologie", a.a.O., S. 261.
- 23 *The Arms Control Reporter* 1989, Institute for Defense and Disarmament Studies (Hrsg.), Nr. 701.A.1./2..
- 24 *The Arms Control Reporter* 1989, Nr. 701.A.2..
- 25 *Piller/Yamamoto*, a.a.O., S. 84.
- 26 Schütz, a.a.O., S. 835.
- 27 Bericht der Enquête-Kommission "Gentechnologie", a.a.O., S. 264.
- 28 *Bothe*, a.a.O., S. 37.
- 29 *Piller/Yamamoto*, a.a.O., S. 120.
- 30 Bericht der Enquête-Kommission "Gentechnologie", a.a.O., S. 266; vergleiche auch: *Piller/Yamamoto*, a.a.O., S. 166.
- 31 *Piller/Yamamoto*, a.a.O., S. 165.
- 32 Bericht der Enquête-Kommission "Gentechnologie", a.a.O., S. 265.
- 33 *Piller/Yamamoto*, a.a.O., S. 169.
- 34 Schütz, a.a.O., S. 835.
- 35 Schütz, a.a.O., S. 841.
- 36 Bericht der Enquête-Kommission "Gentechnologie", a.a.O., S. 265.

Vertragsparteien des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10. April 1972 (Stand: 31. Dezember 1988)

Staat	Datum des Inkrafttretens durch Ratifikation oder Beitritt	Staat	Datum des Inkrafttretens durch Ratifikation oder Beitritt
EUROPA			
Belgien	15. 03. 1979	Brasilien	26. 03. 1975
Bulgarien	26. 03. 1975	Chile	22. 04. 1980
Bundesrepublik Deutschland	07. 04. 1983	Costa Rica	26. 03. 1975
Dänemark	26. 03. 1975	Dominikanische Republik	26. 03. 1975
Deutsche Demokratische Republik	26. 03. 1975	Ecuador	26. 03. 1975
Finnland	26. 03. 1975	Grenada	22. 10. 1986
Frankreich	27. 09. 1984	Guatemala	26. 03. 1975
Griechenland	10. 12. 1975	Honduras	14. 03. 1975
Irland	26. 03. 1975	Jamaika	13. 08. 1975
Island	26. 03. 1975	Kanada	26. 03. 1975
Italien	30. 05. 1975	Kuba	21. 04. 1976
Jugoslawien	26. 03. 1975	Mexiko	26. 03. 1975
Luxemburg	23. 03. 1976	Nicaragua	07. 08. 1975
Malta	07. 04. 1975	Panama	26. 03. 1975
Niederlande	22. 06. 1981	Paraguay	09. 06. 1976
Norwegen	26. 03. 1975	Peru	05. 06. 1985
Österreich	26. 03. 1975	Saint Lucia	22. 02. 1979
Polen	26. 03. 1975	Uruguay	06. 04. 1981
Portugal	15. 05. 1975	Venezuela	18. 10. 1978
Rumänien	25. 07. 1979	Vereinigte Staaten	26. 03. 1975
San Marino	26. 03. 1975		
Schweden	05. 02. 1976	ASIEN/VORDERASIEN	
Schweiz	04. 05. 1976	Afghanistan	26. 03. 1975
Sowjetunion	26. 03. 1975	Bangladesch	11. 03. 1985
Ukraine	26. 03. 1975	China (Volksrepublik)	15. 11. 1984
Weißrußland	26. 03. 1975	Indien	26. 03. 1975
Spanien	20. 06. 1979	Iran	26. 03. 1975
Tschechoslowakei	26. 03. 1975	Japan	08. 06. 1982
Türkei	26. 03. 1975	Jemen (Demokratische Volksrepublik)	01. 06. 1979
Ungarn	26. 03. 1975	Jordanien	30. 05. 1975
Vereinigtes Königreich	26. 03. 1975	Kamputschea	09. 03. 1983
Zypern	26. 03. 1975	Katar	17. 04. 1975
		Korea (Demokratische Volksrepublik)	13. 03. 1987
		Korea (Republik)	25. 06. 1987
AMERIKA			
Argentinien	27. 11. 1979	Kuwait	26. 03. 1975
Bahamas	26. 11. 1986	Laos	26. 03. 1975
Barbados	26. 03. 1975	Libanon	26. 03. 1975
Belize	21. 09. 1981	Mongolei	26. 03. 1975
Bolivien	30. 10. 1975	Pakistan	26. 03. 1975
		Philippinen	26. 03. 1975
		Saudi-Arabien	26. 03. 1975

Staat	Datum des Inkrafttretens durch Ratifikation oder Beitritt	Staat	Datum des Inkrafttretens durch Ratifikation oder Beitritt
Singapur	02. 12. 1975	Nigeria	26. 03. 1975
Sri Lanka	18. 11. 1986	Ruanda	20. 05. 1975
Thailand	28. 05. 1975	São Tomé und Príncipe	24. 08. 1979
Vietnam	20. 06. 1980	Senegal	26. 03. 1975
AFRIKA		Seschellen	11. 10. 1979
Äthiopien	26. 05. 1975	Sierra Leone	29. 06. 1976
Benin	25. 04. 1975	Südafrika	03. 11. 1975
Bhutan	08. 06. 1978	Togo	10. 11. 1976
Ghana	06. 06. 1975	Tonga	28. 09. 1976
Guinea-Bissau	20. 08. 1976	Tunesien	26. 03. 1975
Kap Verde	20. 10. 1977	Zaire	16. 09. 1975
Kenia	07. 01. 1976	AUSTRALIEN/OZEANIEN	
Kongo	23. 10. 1978	Australien	05. 10. 1977
Lesotho	06. 09. 1977	Fidschi	26. 03. 1975
Libyen	19. 01. 1982	Neuseeland	26. 03. 1975
Mauritius	26. 03. 1975	Papua-Neuguinea	27. 10. 1980
Niger	26. 03. 1975	Salomonen	07. 07. 1978

Gesamtstand: 108 Mitgliedsstaaten

Neue Vertragsparteien der Zusatzprotokolle

Heike Spieker

Im Zeitraum seit der letzten Veröffentlichung des Ratifikationsstandes für die Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (12. Dezember 1977) in HuV-I Nr. 1 (1988), S. 43 f. (Stand: 30. Juni 1988) hat es eine Reihe weiterer Ratifikationen und Beitritte

gegeben. Nachstehend veröffentlichen wir die Liste derjenigen Staaten, die seit dem 30. Juni 1988 Vertragsparteien des I. und/oder II. Zusatzprotokolls geworden sind.

Staat	Datum	I. Zusatzprotokoll	II. Zusatzprotokoll
Salomonen	19. 09. 1988	*	*
Nigeria	10. 10. 1988	*	*
Gambia	12. 01. 1989	*	*
Mali	08. 02. 1989	*	*
Griechenland	31. 03. 1989	*	*

Staat	Datum	I. Zusatzprotokoll	II. Zusatzprotokoll
Ungarn	12. 04. 1989	*	*
Malta	17. 04. 1989	*	*
Spanien	21. 04. 1989	*	*

Besonders erwähnenswert ist, daß damit die NATO-Staaten Griechenland und Spanien sowie Ungarn als einziger Staat des Warschauer Paktes Vertragsparteien sind.

Die Republik Malta hat gleichzeitig mit der Beitrittsurkunde vom 17. April dieses Jahres eine Erklärung zu Art. 90 des I. Zusatzprotokolls betreffend die Einrichtung einer Internationalen Ermittlungskommission abgegeben.

Dem ist insoweit das Königreich Spanien am 21. April gefolgt, als die Ratifikationsurkunde zu Protokoll I von folgender Erklärung gemäß Art. 90 Abs. 2 begleitet war:

„Die Regierung des Königreichs Spanien anerkennt von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, die dieselbe Verpflichtung eingeht, die Zuständigkeit der Kommission, die von einer solchen anderen Vertragspartei erhobenen Anschuldigungen zu untersuchen.“

Spanien ist damit die 13. Vertragspartei, die eine derartige Erklärung abgegeben hat. Gemäß Art. 90 Abs. 1 lit. b) wird die

Internationale Ermittlungskommission eingesetzt, sobald 20 Staaten eine entsprechende Erklärung abgegeben haben werden.

Neben weiteren vom Königreich Spanien abgegebenen auslegenden Erklärungen verdient diejenige besondere Beachtung, die sich auf das I. Zusatzprotokoll insgesamt bezieht und den sogenannten „Nuklearvorbehalt“ enthält:

„[Die Regierung des Königreichs Spanien] ist der Auffassung, daß sich dieses Protokoll in seinem spezifischen Anwendungsbereich ausschließlich auf konventionelle Waffen bezieht, unbeschadet aller anderen Bestimmungen des Völkerrechts, die auf andere Waffenarten anwendbar sind.“

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle am 21. Oktober 1989 für das Königreich Spanien in Kraft.

Der Geltungsbereich völkerrechtlicher Verträge

2. Teil: Der räumliche Geltungsbereich von Verträgen

Hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs von völkerrechtlichen Verträgen bestimmt Art. 29 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge:

„Sofern keine abweichende Absicht aus dem Vertrag hervorgeht oder anderweitig festgestellt ist, bindet ein Vertrag jede Vertragspartei hinsichtlich ihres gesamten Hoheitsgebiets.“

Es hängt somit von den Absichten der Vertragsparteien ab, ob die Bestimmungen eines Vertrages ihre Rechtswirkungen im gesamten Hoheitsgebiet der Vertragsparteien entfalten oder nicht. Läßt sich im Wege der Auslegung eine Absicht der Parteien, den räumlichen Geltungsbereich des Vertrages zu beschränken, nicht entnehmen, so gilt die allgemeine Regel des Art. 29 des Wiener Übereinkommens.

Gelegentlich weisen Verträge einen unmittelbaren Bezug zum Hoheitsgebiet der Parteien auf, indem sie als lokalisierte Verträge Probleme der Hoheitsgebiete - z.B. als Grenzverträge - regeln. Davon zu unterscheiden sind Verträge über herrschaftsfreie Räume - wie z.B. der Weltraumvertrag -, die nur Verhaltenspflichten der Parteien in und gegenüber einem räumlich umgrenzten Bereich regeln.

Trotz des scheinbar klaren Wortlauts des Art. 29 des Wiener Übereinkommens kann die Auslegung des Begriffes *„gesamtes Hoheitsgebiet“* Schwierigkeiten bereiten, wenn darunter nur das Territorium verstanden wird, über welches die jeweilige Vertragspartei Souveränität ausübt. Es ist

beispielsweise möglich, daß ein Staat für ein bestimmtes Gebiet sowohl völkerrechtlich verantwortlich ist als auch die Vertragsschlußkompetenz besitzt, ohne gleichzeitig die territoriale Souveränität über dieses Gebiet im Sinne der Zuordnung dieses Gebietes zu einem Staatsgebiet inne zu haben. Dies ist etwa der Fall bei einer Verwaltungszession, d.h. der zur Ausübung übertragenen Hoheitsgewalt ohne gleichzeitige Gebietsabtretung. Hier ist im einzelnen zu prüfen, welche Bereiche der souveränen Staatsgewalt beim Gebietsherrn verblieben sind und ob insbesondere die Vertragsschlußkompetenz als Teil der Hoheitsgewalt einem anderen Staat übertragen worden ist.

Verändert ein Vertragsstaat während der Dauer eines Vertrages sein Hoheitsgebiet, so ändert sich nach dem Grundsatz der *„beweglichen Vertragsgrenzen“* auch der Geltungsbereich des Vertrages. Die ehemaligen, dem Vertragsstaat zugehörigen Gebiete werden dann von dem räumlichen Geltungsbereich des Vertrages nicht mehr erfaßt.

Ein besonderes Problem stellt West-Berlin dar. Da dieses nach Teil II B des Vier-Mächte-Abkommens vom 3. September 1971 *„kein Bestandteil (konstitutiver Teil)“* der Bundesrepublik Deutschland ist, muß der Geltungsbereich eines von der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen völkerrechtlichen Vertrages jeweils auf Berlin ausgedehnt werden. Dies geschieht durch eine Berlin-Klausel oder eine bei der Unterzeichnung bzw. dem Beitritt abzugebende Berlin-Erklärung.

Wolff H. von Heinegg

Das *„militärische Ziel“* im Sinne von Art. 52 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls

Im Zusammenhang mit dem Unterscheidungsgrundsatz und dem weiteren grundlegenden Prinzip des humanitären Völkerrechts, Kriegshandlungen streng auf militärische Ziele zu beschränken (vgl. Art. 48 letzter Halbsatz, Art. 52 Abs. 1 Satz 1 ZP I), ist es erst auf der Konferenz von 1974 bis 1977 gelungen, den Begriff des *„militärischen Ziels“* zu definieren. Diese nunmehr in Art. 52 Abs. 2 Satz 1 ZP I enthaltene Begriffsbestimmung stellt eine wertvolle Errungenschaft und notwendige Ergänzung zu der negativen Definition des *„zivilen Objekts“* in Art. 52 Abs. 1 Satz 2 ZP I dar.

Danach sind *„militärische Ziele“* solche Objekte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung

- wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und
- deren gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt.

Wegen des Erfordernisses, daß diese beiden Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen ("und"), werden von dieser Begriffsbestimmung nicht lediglich solche Objekte erfaßt, die man nach allgemeinem Sprachgebrauch als "militärisch" qualifizieren würde (z.B. Militärfahrzeuge, Waffen, Munition und Treibstofflager), sondern auch sämtliche Transport- und Kommunikationssysteme.

"Wirksam" ist ein Beitrag zu militärischen Handlungen nicht erst dann, wenn zwischen diesen und den militärischen Objekten ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Vielmehr sind auch mittelbare Beiträge ausreichend, solange sie nur der Effektivität zugute kommen. Dieser, gleich ob direkte oder indirekte Beitrag, muß einen "eindeutigen militärischen Vorteil" darstellen. Es läßt sich nicht abstrakt bestimmen, wann ein militärischer Vorteil gegeben ist. Daher wird man vielfältige (militärische) Umstände in die Erwägung einbeziehen müssen, insbesondere die Zielsetzung der konkreten militärischen Operation. Die Verbindung mit dem Adjektiv "eindeutig" bedeutet nicht, daß der militärische Vorteil "offensichtlich" sein muß oder sich "unmittelbar" einstellt. Dahingehende Vorschläge sind im Verlauf der Konferenz zwar eingebracht, jedoch zurückgewiesen worden. Aus der Verwendung dieses Adjektivs läßt sich indes schlußfolgern, daß der militärische Vorteil nicht lediglich

hypothetisch denkbar, sondern konkret und wahrnehmbar sein muß.

Eine weitere Einschränkung folgt aus den Worten "unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen". Dies bedeutet, daß der (eindeutige) militärische Vorteil nicht irgendwann einmal im Verlaufe der Kampfhandlungen bejaht werden muß oder konnte, sondern zur Zeit des Angriffs feststeht. Dies macht es erforderlich, daß die Konfliktparteien bei der Auswahl ihrer Ziele immer verlässliche und aktuelle Informationen zugrunde legen.

Angeichts der möglichen Zweifelsfragen, die sich im Zusammenhang mit der Bestimmung dieser zahlreichen Voraussetzungen ergeben können, war es erforderlich, in das Vertragswerk eine Sicherung einzubauen. Dementsprechend bestimmt Art. 52 Abs. 3 ZP I:

"Im Zweifelsfalle wird vermutet, daß ein in der Regel für zivile Zwecke bestimmtes Objekt, wie beispielsweise eine Kultstätte, ein Haus, eine sonstige Wohnstätte oder eine Schule, nicht dazu verwendet wird, wirksam zu militärischen Handlungen beizutragen."

Wolff H. von Heinegg

Jean Pictet, Development and Principles of International Humanitarian Law, Henry Dunant Institute, 1985

Derjenige, der sich erstmalig mit dem humanitären Völkerrecht beschäftigt, hat für einen ersten Überblick über dieses Rechtsgebiet aus einer Vielzahl von Publikationen auszuwählen. Wer sonst als der ehemalige Vizepräsident des IKRK, Jean Pictet, könnte geeigneter sein, einen Gesamtüberblick über die Grundzüge des humanitären Völkerrechts zu geben? Unter Einbringung seiner vielfältigen Erfahrungen und Erkenntnisse widmet sich der Autor der Aufgabe, dem Leser eine fundierte Einführung in dieses Rechtsgebiet zu geben. Das Buch ist in französischer Sprache bereits 1983 erschienen. Der Besprechung liegt die englische Version aus dem Jahre 1985 zugrunde. Es gliedert sich in vier große Abschnitte: Geschichtliche Entwicklung humanitärer Ideen, Entwicklung der humanitären Konventionen und ihrer Anwendung, Prinzipien des humanitären Völkerrechts sowie Natur des humanitären Völkerrechts.

Im ersten Kapitel zeichnet Pictet ein umfassendes Bild der historischen Entwicklung humanitärer Regeln. Beginnend

mit der Antike führt er den Leser dabei durch das Mittelalter und die Neuzeit bis hin zur Gründung des Roten Kreuzes. Dabei ist es für den interessierten Leser immer wieder überraschend, welche Verhaltensweisen der einzelnen Völker jener Zeit schon als Ausdruck eines humanitären Gedankens angesehen werden können, wie z.B. die Tatsache, daß Gefangene versklavt und nicht mehr getötet wurden. Bei der Beschreibung des Mittelalters und der Neuzeit stellt Pictet immer wieder den Bezug der unterschiedlichen philosophischen Grundlagen (Grotius, Rousseau, ...) zu den tatsächlichen Kriegspraktiken dar. Dem Leser wird hierdurch das Verständnis für die unterschiedlichen Verhaltensweisen in den Kriegen der letzten Jahrhunderte gegeben.

Im zweiten Kapitel skizziert Pictet die vertragliche Entwicklung im humanitären Völkerrecht und die Anwendung der einzelnen Konventionen (Haager Konventionen von 1864, 1907, Genfer Konventionen von 1864, 1906, 1929, 1949 und Zusatzprotokolle von 1977). Dabei scheut der Autor sich nicht, die Vertragswerke kritisch zu beleuchten und auf Schwachpunkte hinzuweisen.

Das dritte Kapitel enthält eine Darstellung der Prinzipien des humanitären Völkerrechts. Dieser Abschnitt wird von

Pictet als eine Revision der von ihm schon in "The Principles of International Humanitarian Law" (1966) formulierten Prinzipien bezeichnet. Aus diesen Prinzipien lassen sich die einzelnen Verpflichtungen aus den oben angeführten Konventionen ableiten. *Pictet* selbst bezeichnet sie als "principles which inspire the entire substance of the documents". Bei den einzelnen Prinzipien unterscheidet er zwischen den fundamentalen Prinzipien und weiteren, die sich einem Stammbaum gleich daraus ableiten. Aus diesen abstrakten Grundsätzen entwickelt *Pictet* dann jeweils solche Anwendungsprinzipien, die den konkreten Bezug auf tatsächliche Sachverhalte deutlich machen.

Die Überarbeitung der Ausführungen von 1966 wurde nötig wegen des Abschlusses der Zusatzprotokolle und der UN-Waffenkonvention. Diese Vertragsvorschriften galten in die von *Pictet* formulierten Prinzipien einzuarbeiten. Im Gegensatz zu 1966 arbeitet *Pictet* jetzt mehr anhand der einschlägigen Vorschriften der jeweiligen Abkommen, aus denen er die Prinzipien herleiten kann. Auf weitere Erläuterungen und Kommentierungen verzichtet er weitgehend. Daher fehlt es dem Dargestellten häufig an der nötigen Plastizität, die insbesondere das zweite Kapitel und auch seine Ausführungen von 1966 auszeichnet. Hinsichtlich der Änderungen gegenüber 1966 muß man in inhaltlicher Hinsicht feststellen, daß nur bei den Anwendungsprinzipien Ergänzungen vorgenommen wurden. Das wesentlich Neue ist also die konsequente Arbeit an den Vorschriften.

Im vierten Kapitel beschäftigt sich *Pictet* mit der Natur des humanitären Völkerrechts. Um sich diesem Problem zu nähern, geht er von Fragen aus, die häufig gestellt werden, wenn man über die Bedeutung des humanitären Rechts nachdenkt. Zunächst stellt er das Verhältnis von Recht und Krieg in den Vordergrund: *Pictet* beginnt mit der Frage, ob eine Antinomie zwischen Krieg und Recht dergestalt bestehe, daß Krieg den Ersatz des Rechts durch Gewalt darstelle. Eine weitere häufig gestellte Frage ist, ob man darauf hinarbeiten solle, die Härten der Schlacht zu mindern. Die Wichtigkeit dieser Frage wird evident, wenn man an *Clausewitz* denkt, der sagte, daß eine Humanisierung des Krieges gleichbedeutend mit seiner Verlängerung sei. Darüber hinaus muß sich das Völkerrecht die Frage gefallen lassen, ob Versuche, eine Verringerung der Qualen durch Kriege zu erreichen, zu einer Unterlaufung der Bemühungen zur Abschaffung des Krieges führen. Stellt das humanitäre Völkerrecht also eine Anerkennung des Krieges dar? *Pictet* widerspricht diesem Vorwurf entschieden. Vielmehr seien es die Staaten, die nach wie vor Armeen unterhielten und insofern wenigstens theoretisch von der Möglichkeit einer bewaffneten Auseinandersetzung ausgingen. In einer solchen Situation müsse es Ziel des humanitären Völkerrechts sein, die Übel eines eventuellen internationalen bewaffneten Konflikts zu verringern.

Im weiteren befaßt sich *Pictet* in diesem Abschnitt mit dem auf der Diplomatischen Konferenz von Genf 1974-1977 ausführlich diskutierten Problem, ob in der Gegenwart eine

Wiederbelebung der Lehre vom gerechten Krieg festzustellen ist und ob das humanitäre Völkerrecht im Konfliktfalle keine Anwendung auf den Aggressor finden soll. In einem solchen Fall könnte ein Staat, indem er seinen Gegner zum Aggressor erklärt, dessen Armee und ebenso dessen Zivilbevölkerung aller Vorteile durch die Konventionen berauben. Um dieses zu verhindern, wurde in der Präambel des I. Zusatzprotokolls die Anwendung des humanitären Völkerrechts ohne Unterschied auf alle Konfliktparteien festgelegt.

Zum Schluß widmet sich *Pictet* der Natur des humanitären Völkerrechts unter dem Gesichtspunkt "humanitäres Völkerrecht als Recht unter Staaten". Aus diesem Komplex sei nur folgende These hervorgehoben: "... the provisions of humanitarian law are *peremptory (ius cogens) and not dispositive*" (S. 87).

Insgesamt kann nach der Lektüre dieses Buches festgestellt werden, daß es gerade auch dem nicht einschlägig vorgebildeten Leser einen recht umfassenden Eindruck von Bedeutung und Reichweite des humanitären Völkerrechts verschafft. Gleichzeitig wird er aber auch motiviert, sich tiefer mit Details und speziellerer Literatur zu beschäftigen. Lediglich der historische Überblick zur Entwicklung des humanitären Völkerrechts nimmt mit mehr als einem Viertel gerade im Verhältnis zu dem gegenüber 1966 hinsichtlich eventueller Kommentierungen stark gekürzten Prinzipienteil einen recht großen Raum ein. Diese "Störung" des positiven Gesamteindrucks muß aber als "quantité négligeable" bezeichnet werden.

Knut Dörmann

**Waldemar A. Solf/J. Ashley Roach (Hrsg.),
Index of International Humanitarian Law,
Revised and extended edition of Jiri Toman's
Index of the Geneva Conventions for the
Protection of War Victims of 12 August
1949 -, IKRK, Genf 1987**

Das humanitäre Völkerrecht ist in seiner ca. 120 Jahre langen Geschichte zu einem umfangreichen Rechtsgebiet angewachsen. Die geschlossenen Verträge haben sich hierbei nicht verdrängt, sondern ihre Verbindlichkeit beibehalten und einander ergänzt. Bei der Lösung humanitär-völkerrechtlicher Fragen sind daher vielfach Vorschriften mehrerer, parallel geltender Abkommen zu beachten. Hierbei steht seit 1987 der Völkerrechtswissenschaft wie auch der Praxis der Verbreitungsarbeit mit dem Index zum humanitären Völkerrecht ein gleichermaßen wertvolles Werk zur Verfügung. Auf annähernd 300 Seiten haben *Solf* und *Roach* mit diesem umfassenden Schlagwortregister eine entscheidende Hilfe für die Suche nach den für ein konkretes Sachgebiet einschlägigen Vorschriften des humanitären Völkerrechts bereitgestellt. Berücksichtigt werden die

Haager Konventionen von 1907, die Genfer Konventionen von 1949 und die Zusatzprotokolle von 1977. Weitere Verträge, wie das Giftgasprotokoll, das B-Waffen Abkommen, die ENMOD-Konvention und die UN-Waffenkonvention, werden nicht erfaßt. Lediglich auf das Haager Übereinkommen zum Schutz von Kulturgut von 1954 wird an einigen Stellen in Fußnoten hingewiesen. Die Verweise auf das Haager Recht von 1907 sind auf die Artikel beschränkt, die Bezüge zu Vorschriften der Genfer Konventionen oder der Zusatzprotokolle aufweisen. Diese Beschränkung des Buches mußten die Verfasser mit Rücksicht auf den zur Verfügung stehenden Umfang vornehmen.

Das Konzept der ersten Ausgabe des Index zum humanitären Völkerrecht von *Jiri Toman* wird von den Verfassern beibehalten. *Solf* und *Roach* haben die in den Vertragsartikeln des humanitären Völkerrechts vorkommenden Fachbegriffe zu einer alphabetisch sortierten Schlagwortliste zusammengestellt. Zu jedem Schlagwort finden sich Angaben zu den Vorschriften, die den jeweiligen Begriff enthalten. In sieben Spalten sind nebeneinander das Haager Abkommen sowie die vier Genfer Konventionen und die beiden Zusatzprotokolle angeordnet. Mit einem Blick erfährt der Benutzer so, welcher Vertrag mit welchem Artikel ein bestimmtes Sachgebiet regelt. Diese Darstellungsform ermöglicht nicht nur ein schnelles Auffinden einer gesuchten Vertragsvorschrift. Der Benutzer erhält zu dem betreffenden Schlagwort eine Übersicht über alle relevanten Regelungen. Diese Form der Darstellung ist auch bei Regelungsvergleichen hilfreich. Die Suche nach Vertragsartikeln, die thematisch gleiche Bereiche betreffen, wird bedeutend erleichtert. Zudem lassen sich aus der Artikelliste auch Rückschlüsse auf die Entwicklung des humanitären Völkerrechts ziehen. Finden sich in den Spalten für die Haager Übereinkommen oder die Genfer Konventionen keine Einträge und nur in den Spalten der Zusatzprotokolle Artikelangaben, ist das betreffende Sachgebiet früher nicht existent oder die Einigung auf eine vertragliche Regelung nicht möglich gewesen. Umgekehrt deuten leere Spalten bei den Zusatzprotokollen und viele Artikelnummern bei den älteren Abkommen an, daß die älteren Vorschriften ausreichend sind oder der Regelungsmaterie keine Bedeutung mehr zukommt.

Der Index ist keine Wiedergabe des Textes der Vertragsartikel. Es werden nur die Artikelnummern abgedruckt. Der Benutzer muß deshalb neben diesem Buch auch die Vertragstexte verwenden. Daher erübrigt der Index nicht die Untersuchung, wo sich der konkrete Anknüpfungspunkt an das Schlagwort in der jeweiligen Norm ergibt. Spezifiziert wird insoweit nur hinsichtlich des betreffenden Absatzes eines Artikels. Diese Umstände können jedoch nicht negativ bewertet werden. Der Zweck des Buches ist auf das schnelle Auffinden der ein bestimmtes Sachgebiet behandelnden Artikel ausgerichtet. Hierzu ist die erzielte Übersichtlichkeit und Kompaktheit die wesentliche Grundvoraussetzung.

Den Hauptschlagworten des Buches werden Unterbegriffe zugeordnet. Dem Oberbegriff "civilian population" folgt beispielsweise eine zweieinhalb Seiten lange Auflistung, die Unterbegriffe wie etwa "general protection", "deportation, transfer and forced evacuation" oder "effects of hostilities" enthält. Teilweise dienen diese Unterbegriffe gleichsam als Oberbegriff für eine weitere Untergliederung. Gegenüber einer Darstellungsweise ohne Untergliederung in Haupt- und Unterstichwort ist dieses Verfahren besser geeignet, den Benutzer eine Vorschrift finden zu lassen. Durch die hierarchische Darstellung gelangt der Leser über die allgemeinen schnell zu den speziellen Themen und so problemlos zu der gesuchten Vorschrift. Daß man über diesen Suchweg grundsätzlich selten in unsystematisches Herumblättern verfällt, spricht für den durchdachten Aufbau und die gelungene Auswahl und Gliederung der Schlagworte. In diesem Zusammenhang bleibt noch das ausführliche Verweisungssystem zu erwähnen. So wurden viele Stichworte aufgenommen, die dem Anwender bei der Suche nach einer Vorschrift in den Sinn kommen könnten, ohne daß sie als eigener Oberbegriff geeignet wären. Letztlich auch um Wiederholungen zu vermeiden, finden sich bei derartigen Begriffen Verweisungen.

Das erörterte Schlagwortregister mit den Artikelangaben stellt den Hauptteil des Buches dar. Außer der Einführung des IKRK-Präsidenten *Alexandre Hay* sowie des Begleit- und des Vorwortes der Verfasser dienen die weiteren Teile des Buches als Erläuterung oder Ergänzung des Schlagwortkataloges. Zu erwähnen sind hier die Anweisung für den Gebrauch, die alphabetisch geordnete Liste der berücksichtigten Oberstichpunkte und die am Ende des Buches zu findende Ratifikationsliste zu den berücksichtigten Verträgen mit Stand vom 31. Dezember 1986.

Die Hauptschlagworte finden sich neben dem Hauptteil in einer diesem vorangestellten alphabetischen Zusammenfassung. Diese Zusammenstellung der etwa 500 Begriffe verschafft einen schnellen Überblick und erfüllt zugleich die Aufgabe einer Inhaltsübersicht. Einige der Stichworte in dieser Liste sind, wie auch im folgenden Hauptteil, kursiv gedruckt. Die so gekennzeichneten Schlagworte enthalten Verweise auf andere Hauptschlagworte.

Bei der Beurteilung der Darstellungsform bleibt abschließend auf zwei Aspekte einzugehen, welche in den Anwendungserklärungen der Verfasser Erörterung finden. Punkt 5 der Erklärungen verdeutlicht, daß die terminologischen Änderungen, die sich in den 70 Jahren zwischen den Haager Regeln und den Zusatzprotokollen ergeben haben, berücksichtigt wurden. Im Haager Recht findet sich beispielsweise nicht nur der Ausdruck "belligerents", sondern auch der Begriff "combatants". Der Index trägt diesem Umstand Rechnung und berücksichtigt unter dem Stichwort "combatants" auch die Artikel, die sich auf "belligerents" beziehen.

Positiv zu bewerten ist zudem auf die in Punkt 6 der Einleitung verwiesene Handhabung der rechtlichen Änderungen von den Genfer Konventionen gegenüber den Zusatzprotokollen. Die Verfasser haben die jeweils relevanten Artikel aufgenommen und gegenübergestellt, selbst wenn das Zusatzprotokoll auf die entsprechende Vorschrift aus den Genfer Konventionen keinen Bezug nimmt. Dies sind häufig die Fälle mittelbaren Zusammenhanges, wo sich durch eine Erweiterung des Schutzes in den Zusatzprotokollen mittelbare Auswirkungen in der Regelungsgehalt der Genfer Konventionen ergeben. So beziehen sich *Solf* und *Roach* beispielhaft auf die Bestimmungen zum Schutz derjenigen Flüchtlinge in einem besetzten Gebiet, die Staatsangehörige des Besatzungsstaates sind. Diese Personen werden durch Art. 70 der IV. Genfer Konvention nach Ausbruch der Feindseligkeiten nicht geschützt. Sie können daher aus der Konvention keine Schutzrechte gegen ihren als Besatzungsmacht fungierenden Heimatstaat herleiten. In Art. 73 Zusatzprotokoll I wurde nunmehr ohne Bezugnahme auf Art. 70 der IV. Genfer Konvention ein umfassender Schutz kodifiziert. Die Berücksichtigung derartiger Änderungen ist besonders wertvoll. Der Benutzer wird somit auf Neuerungen hingewiesen, die mangels ausdrücklicher Bezugnahme oder eines Verweises der Artikel der Zusatzprotokolle auf die entsprechenden Artikel in den Genfer Konventionen leicht übersehen werden.

Daß der "Index of International Humanitarian Law" in englischer Sprache abgefaßt ist, mag für den deutschsprachigen Benutzer einen Nachteil bedeuten. Die universelle Brauchbarkeit und Verbreitungschance des Werkes wird hierdurch jedoch erhöht. Insbesondere der letzte Aspekt ist besonders positiv einzustufen. Durch weite Verbreitung kann der Index als Basis internationaler Kooperation in humanitärrechtlichen Fragen dienen.

Der Nutzen des Buches beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Ermittlung gesuchter Vertragsvorschriften. Über diesen Gebrauch hinaus sind weitere Anwendungen denkbar. Beispielsweise kann die Stichwortliste zusammen mit einer Computer-Datenbank die Grundlage für ein Bibliothekenschlagwortregister bilden. Bei Verwendung des Buches als Schlagwortregister könnte der Anwender mit dem Index somit nicht nur die für ihn relevanten Artikel des Genfer und Haager Rechts ermitteln, sondern darüber hinaus durch die Eingabe der Schlagworte in den Suchbefehl der Datenbank auf das spezielle Problem bezogene Literatur und Konferenzakten finden.

Zusammenfassend stellt der "Index of International Humanitarian Law" in der Bearbeitung von *Solf* und *Roach* eine große Bereicherung für die Arbeit mit dem humanitären Völkerrecht dar. Die Neuauflage des Index, der bereits in der Erstausgabe von *Toman* besonderen Wert hatte, ist eine besonders große Hilfe bei der Ermittlung der auf ein konkretes Problem anwendbaren Vertragsvorschriften des humanitären

Völkerrechts. Der Neuauflage des von *Toman* entwickelten Konzeptes kommt besondere Bedeutung zu, da sie auch die Zusatzprotokolle mit ihren komplexen Beziehungen zu den Genfer Konventionen berücksichtigt. Der Auffassung der Verfasser, daß das Verhältnis zwischen den Genfer Konventionen als Basisvertragswerk und den Zusatzprotokollen als Ergänzungsübereinkommen bei konkreten Einzelfragen mitunter besonders schwer zu durchschauen sei, kann nur zugestimmt werden. Hierbei bleibt anzufügen, daß der Index einen bedeutenden Beitrag bei der Durchdringung des sich mitunter eröffnenden "Vorschriftenschwungels" leistet.

Stephan Witteler

Dr. I. Paenson, Manual of the Terminology of the Law of Armed Conflicts and of International Humanitarian Organizations, Brussels, London, Dordrecht, Boston, 1989

Wer mit fremdsprachigen Texten umgehen muß, wird die Erfahrung gemacht haben, daß Wörterbücher oft genug auf die Terminologie von Spezialgebieten nicht eingehen können. Übersetzungen scheitern deshalb vielfach schlichtweg an gutem Übersetzungsmaterial. Der Leser, der darüber hinaus einen mehrsprachigen Vergleich von Konventionstexten vornehmen will, ist meistens auf eigene mühsame Dokumentensichtung angewiesen. Das Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes zum IV. Genfer Abkommen und zu den Zusatzprotokollen ist da eine seltene, aber rühmliche Ausnahme. Das voluminöse, 844 Seiten starke Werk von *Paenson* schließt für den Bereich des humanitären Völkerrechts die seit Jahren bestehende Lücke auf dem Gebiet des Verständnisses fremdsprachiger Spezialterminologie. Anders als das DRK-Handbuch beinhaltet dieses Handbuch nicht die Vertragstexte. *Paenson* bietet einen viersprachigen (Englisch, Französisch, Spanisch, Russisch) Überblick über die Terminologie des humanitären Völkerrechts: In vier nebeneinander gedruckten Spalten findet der Leser die Terminologie so angeordnet, daß ein direkter Vergleich der einzelnen Begriffe in den vier Sprachen möglich ist. Ein in der ersten englischsprachigen Spalte genannter Begriff wird nummeriert. Mit derselben Nummer ist der in der zweiten, französischsprachigen Spalte identische Begriff versehen, u.s.w. Mit dem Blick über eine Doppelseite des Handbuchs erhält der Leser so einen Überblick über denselben Begriff in den vier Sprachen.

Paensons Werk ist aber mehr als die bloße Aneinanderreihung von Begriffen. Nach seiner Auffassung wird ein Begriff nur dann verständlich und seine wirkliche Bedeutung klar, wenn man ihn in seinem sprachlichen Umfeld und in seinen thematischen Bezügen darstellt.

Insoweit ist ein Begriff auch inhaltlich zu erläutern, und es sind durchgängig die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Begriffen deutlich zu machen. Der Begriff "prisoner of war" taucht so an 25 Stellen im Buch im Zusammenhang mit der Erläuterung anderer Begriffe auf. Insgesamt weist der Index mehr als 2.000 bearbeitete Begriffe nur für den englischsprachigen Teil aus.

Paensons Ansatz bedingt aber auch, daß die Begriffe nicht alphabetisch geordnet dargestellt werden können. Vielmehr sind sie in nach ihrem Regelungsinhalt geordneten thematischen Blöcken wiedergegeben. Das Handbuch ist deshalb wie ein konventionelles Lehrbuch zum humanitären Völkerrecht thematisch gegliedert, und wer eine der Spalten fortlaufend liest, erhält auch einen lehrbuchähnlichen systematischen Überblick über das Recht des bewaffneten Konflikts. Paenson hat das Handbuch in drei Teilbände untergliedert, die dem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten, dem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt sowie dem Roten Kreuz und anderen unparteiischen Organisationen gewidmet sind. In fünf Büchern innerhalb der drei Teilbände wird das Kriegsverbot, das Kriegsrecht, das Neutralitätsrecht, der Ursprung und die Entwicklung des internationalen Roten Kreuzes sowie die Struktur und das Funktionieren der Internationalen Rotkreuz-Bewegung behandelt. In bemerkenswerter Weise findet man so in den verschiedenen Kapiteln z.B. von der Kriegseröffnung über die Kriegsgefangenenvorschriften bis zur Seeblockade alle Problembereiche des Rechts des bewaffneten Konflikts anhand der Terminologie erläutert. Paenson nimmt in seinen inhaltlichen Ausführungen auf die relevanten Verträge, Gewohnheitsrechtssätze oder Meinungen von Völkerrechtsexperten Bezug, so daß der Leser nicht nur den Ursprung des erläuterten Begriffes erfährt, sondern auch eine eigene Wertung möglich ist. Wenn inhaltlich notwendig, ist der Darstellung der westlich orientierten Meinung ein Paragraph mit der Darstellung der sozialistischen Völkerrechtstheorie angefügt.

Einer der großen Vorteile des Handbuchs liegt im kritischen Rückgriff auf Konventionen, Entwürfe und Resolutionen zum humanitären Völkerrecht seit der Ersten Genfer Konvention von 1864. Wenn eine Konvention in der Geschichte des humanitären Völkerrechts neue Begriffe eingeführt oder weiterentwickelt hat, so findet man sie hier vor. Unter terminologischen Gesichtspunkten ist auch zu begrüßen, daß im Eingangskapitel die Entwicklung zum Kriegsverbot anhand der Terminologie deutlich wird und daß bei der Diskussion von Waffenregelungen auf Rüstungskontrollverträge zurückgegriffen wird.

Der gewählte Ansatz, und das sollte nicht verschwiegen werden, birgt natürlich auch Gefahren. Ein so umfassend angelegtes Werk erfordert bei der inhaltlichen Beschreibung einzelner Themenkomplexe eine Auswahl und z.T. Verkürzung der internationalen Diskussion über die Begriffsinhalte. Insoweit bedarf die Benutzung des Handbuchs an den in der internationalen Diskussion

umstrittenen Stellen einer Ergänzung durch die Lektüre eines "normalen" Völkerrechtslehrbuchs. Für die aktuelle Arbeit mit den Zusatzprotokollen ist es bedauerlich, daß Paenson dem Schutz der Zivilbevölkerung im internationalen bewaffneten Konflikt keinen eigenen Abschnitt eingeräumt hat. Nur der Teil über die IV. Genfer Konvention weist der Zivilbevölkerung auch gliederungsmäßig den ihr als Schutzobjekt zukommenden Stellenwert aus. Die in der wichtigen Teil IV des Zusatzprotokolls enthaltenen Begriffe tauchen in den verschiedenen Kapiteln des Buches auf, ohne daß der unbefangene Leser den zusammengehörenden Regelungskomplex des Zusatzprotokolls I wiedererkennen kann.

Diese kurzen kritischen Anmerkungen zur Gliederung sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Handbuch für den Umgang mit der Terminologie des humanitären Völkerrechts und der humanitären Organisation weltweit einzigartig ist. Jeder, der privat oder beruflich mit der Terminologie des humanitären Völkerrechts und der Rotkreuz-Bewegung zu tun hat, wird mit Freude auf den "Paenson" zurückgreifen. Dies gilt primär für die Übersetzer, die Wissenschaftler und alle Rotkreuz-Mitarbeiter, für die das terminologische Rüstzeug unentbehrlich ist.

Für die deutschen Anwender ist natürlich betrüblich, daß im Handbuch bisher keine deutschsprachige Spalte auftaucht. Wer Paensons Werk einmal in die Hand genommen hat, kann ermesen, welcher Arbeitsaufwand sich hinter diesem Werk verbirgt. Eine Ergänzung des Handbuchs um eine deutschsprachige Spalte, um die sich Paenson z.Zt. bemüht, hängt entscheidend von den Absatzchancen des Werkes im deutschsprachigen Raum ab. Die Redaktion der HuV-I sammelt deshalb Nachfragerwünsche und leitet sie an den Autor weiter. Falls aus unserem Leserkreis Interesse an einer Ergänzung besteht, lassen Sie es uns bitte wissen.

Horst Fischer

Gesellschaftsspiel über die Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle

Eine neue Idee der Verbreitungsarbeit stellt der DRK-Landesverband Niedersachsen vor. Ein Preisausschreiben fordert zur Entwicklung eines Gesellschaftsspiels über das humanitäre Völkerrecht auf. Bis zum Frühjahr des kommenden Jahres kann jedermann seine Spielentwürfe einreichen.

Die Idee eines Preisausschreibens für die besten Spiele zu den Genfer Konventionen und den Zusatzprotokollen ist ein Paradebeispiel für attraktiv gestaltete Verbreitung des Genfer

Rechts. Die Konzeption eröffnet die Möglichkeit, Inhalte zu vermitteln, von denen der Laie zumeist nur unbestimmte Vorstellungen hat. In dieser Hinsicht ist dem Preisausschreiben ein doppelter Effekt beizumessen. Einerseits erfordert die Entwicklung dieses Gesellschaftsspiels eingehende Beschäftigung mit dem Rotkreuz-Recht auf Seiten der Teilnehmer; andererseits werden die zu erwartenden interessanten Spiele den hoffentlich zahlreichen Spielern die Genfer Konventionen und die Zusatzprotokolle näherbringen.

Auf die Ergebnisse dieser ausgezeichneten Initiative darf man gespannt sein. Die großzügig bemessenen Preisgelder und die Bandbreite der Thematik dürften viele zum Mitmachen animieren. Den Teilnehmern, dem ausrichtenden Landesverband und insbesondere dem Spiel selbst wird daher viel Erfolg gewünscht.

Im folgenden wird ein Auszug aus den Bedingungen des Preisausschreibens wiedergegeben. Die Redaktion würde sich sehr freuen, wenn dies zur Teilnahme an dem Ausschreiben und der Entwicklung eines weiteren Spielkonzeptes beitragen würde.

Anlaß: Die Genfer Rotkreuzabkommen von 1949 und die Zusatzprotokolle von 1977 schützen alle wehrlosen Opfer bewaffneter Konflikte. Sie finden täglich in vielen Kriegen und Konflikten auf unserer Welt Anwendung. Das Deutsche Rote Kreuz hat sich - wie auch alle Vertragsstaaten - verpflichtet, die Kenntnis dieser Abkommen in unserer Bevölkerung zu verbreiten. Es hilft, den hohen ethischen Wert der Genfer Abkommen bewußt zu machen und den Geist der Humanität zu fördern.

Aufgabe: Ein Gesellschaftsspiel, das den Spielern in fesselnder und eingängiger Weise die Geschichte, den Inhalt und/oder die Auswirkungen der Genfer Abkommen nahebringt.

Ausführung: Einzuzureichen ist ein vollständiges Modell oder eine vollständige Zeichnung nebst Beschreibung.

Teilnehmer: Teilnehmen können Gruppen und Personen jeden Alters unabhängig von der Mitgliedschaft im Roten Kreuz.

Preise:

1. Preis: 2000,- DM
2. Preis: 1500,- DM
3. Preis: 1000,- DM

Einsendeschluß: 31. 3. 1990

Anschrift: DRK - Landesverband
Niedersachsen e. V.
z. Hd. Herrn Rechtsanwalt und
Notar Dr. Dieselhorst
Erwinstrasse 7
3000 Hannover 1

Jury: Namhafte Juristen und Pädagogen aus dem Bereich des Roten Kreuzes

Hinweise: Informationen zum Thema Genfer Abkommen erhalten Sie bei den DRK-Kreisverbänden oder beim DRK-Landesverband Niedersachsen, Erwinstrasse 7, 3000 Hannover 1.

Die Rechte an den eingesandten und prämierten Arbeiten gehen in das Eigentum des DRK-Landesverbandes Niedersachsen über.

Der Rechtsweg - auch zu den DRK-Schiedsgerichten - ist ausgeschlossen. Mit der Einsendung der Arbeit werden die vorstehenden Bedingungen anerkannt.

Die Genfer Rotkreuz-Abkommen im Unterricht

Die Verbreitung der Genfer Rotkreuz-Abkommen ist eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, die aus den Konventionen selbst hervorgeht. Die Verpflichtung zur Unterrichtung über das in bewaffneten Konflikten anwendbare humanitäre Völkerrecht ist hierbei nicht auf die Streitkräfte beschränkt. In allen vier Genfer Konventionen werden die Staaten vielmehr auch zur zivilen Ausbildung aufgefordert. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Deutsche Rote Kreuz anerkannter Träger der Verbreitungsarbeit.

Wesentlicher Teilbereich der zivilen Verbreitungsarbeit ist die Einbeziehung des Genfer Rechts in den Schulunterricht. Das Deutsche Jugendrotkreuz ist auf diesem Feld sehr engagiert. Ungeachtet des Engagements des Roten Kreuzes kommt dem humanitären Völkerrecht im Schulunterricht jedoch nicht die gebotene Beachtung zu. Die Lehrer legen ihre Lehrschwerpunkte auf andere Themen. Aus diesem Grunde wurde seitens des Deutschen Roten Kreuzes und insbesondere des Jugendrotkreuzes bereits mehrfach die Forderung an die Landesregierungen gestellt, die Lehrer auf die Bedeutung des Rotkreuz-Rechts in der Schulausbildung hinzuweisen und zur Behandlung dieses Themenkomplexes anzuhalten. Das hessische Kultusministerium ist erfreulicherweise mit dem im folgenden abgedruckten Erlaß diesem Anliegen kürzlich nachgekommen:

Erlaß des hessischen Kultusministeriums, veröffentlicht in: ABl. 4/89, S. 287

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit ihrem Beitritt zu den vier Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949 die Verpflichtung übernommen, den Wortlaut der Genfer Konventionen nach Geist und Inhalt allen zur Kenntnis zu bringen und insbesondere die junge Generation in diesem

Sinne zu erziehen. Alle vier Abkommen enthalten die folgende Auflage:

"Die Verbreitung des Abkommens.

Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in Friedens- und Kriegszeiten den Wortlaut des vorliegenden Abkommens in ihren Ländern im weitestmöglichen Ausmaß zu verbreiten und insbesondere sein Studium in die militärischen und, wenn möglich, zivilen Ausbildungsprogramme aufzunehmen, so daß die Gesamtheit der Bevölkerung seine Grundsätze kennenlernen kann" (IV des Genfer Abkommens, Artikel 144).

Die Bundesrepublik Deutschland hat auch die 1965 auf der XX. Internationalen Rotkreuz-Konferenz in Wien verkündeten sieben Grundsätze anerkannt, auf denen das Wirken des Roten Kreuzes beruht:

Schlichtheit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit, Universalität.

Das Deutsche Rote Kreuz ist 1951 von der Bundesregierung als Träger aller derjenigen Aufgaben anerkannt worden, die von den nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes gemäß den auf internationalen Rotkreuzkonferenzen festgelegten Grundsätzen wahrgenommen werden. Die Anerkennung des Deutschen Roten Kreuzes durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz in Genf erfolgte am 26. Juli 1952. Das Deutsche Jugendrotkreuz ist auch in den Schulen tätig.

Neben dem Deutschen Roten Kreuz ist der Malteser-Hilfsdienst e.V. von der Bundesregierung im Jahre 1961 im Sinne der Genfer Abkommen von 1949 als freiwillige Hilfsgesellschaft anerkannt worden, die Johanniter-Unfall-Hilfe folgte im Jahre 1963, der Arbeiter-Samariter-Bund im Jahre 1969. Alle diese Organisationen haben Jugendgruppen.

Ich bitte die Schulen, besonders die Lehrer für Sozialkunde und Geschichte,

- das Gedankengut und die Grundsätze der Genfer Rotkreuzabkommen, die Geschichte und die Aufgaben des Roten Kreuzes im Unterricht zu behandeln,
- die Schüler auf Möglichkeiten humanitärer Betätigungen hinzuweisen, z.B.: Katastrophen- und Entwicklungshilfe, helfende Begegnungen (Patenschaften) mit notleidenden Gruppen der Bevölkerung (Alte, Behinderte, Ausländer, Spätaussiedler u.a.), Erste Hilfe, Schulsanitätsdienst, Rettungsschwimmen, Unterstützung der Tätigkeit des Roten Kreuzes u.a. im Krankenhaus, beim Blutspendedienst, bei internationalen Hilfsaktionen.

Die genannten Organisationen und ihre Jugendorganisationen stellen Informations- und Unterrichtsmaterial zur

Verfügung. Schulen können sich an folgende Anschriften wenden:

Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland
Landesverband Hessen e.V.
Domstraße 9, 6000 Frankfurt am Main

Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Hessen e.V.
Abraham-Lincoln-Straße 7, 6200 Wiesbaden

Johanniter-Unfallhilfe e.V.
Landesverband Hessen
Aschaffener Straße 1, 6110 Dieburg

Malteser-Hilfsdienst e.V.
Landesgeschäftsstelle
Winzerstraße 7-9, 6227 Oestrich-Winkel

Vereinbarung über Besuch des IKRK bei Sowjet-Soldaten in der Hand des moslemischen Widerstands

Die islamischen Rebellen im Afghanistan-Konflikt halten sowjetischen Angaben zufolge mehr als 300 Soldaten der Sowjetarmee in Pakistan fest. In Verhandlungen zwischen sowjetischen Diplomaten und Vertretern der Mudjaheddin wurden nach einem Bericht der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 29. Juni vereinbart, daß die gefangenen sowjetischen Soldaten Besuch von Vertretern des Roten Kreuzes erhalten können. Des weiteren wird ein Bericht der amtlichen sowjetischen Nachrichtenagentur TASS wiedergegeben, wonach die sowjetische Führung einen Vorschlag über den Austausch von Gefangenen beider am Konflikt beteiligten Parteien prüfen wolle.

Hohe Verluste unter der Zivilbevölkerung bei Kämpfen in Afghanistan

Zwischen Truppen der kommunistischen afghanischen Regierung und Moslem-Rebellen kommt es nach wie vor zu bewaffneten Auseinandersetzungen. Diese fordern Verluste nicht nur unter den Kämpfenden, sondern auch unter der Zivilbevölkerung. Eine Meldung der *Süddeutschen Zeitung* vom 28. Juni 1989 beruft sich dabei auf Angaben der Regierung Afghanistans, wonach im Zeitraum vom 20. Januar bis zum 21. Juni dieses Jahres 1748 Regierungssoldaten in Kämpfen mit den Mudjaheddin gefallen und 3483 verletzt worden sind. Die Zahl der getöteten Zivilpersonen belaufe sich auf 1577.

Der Rahmen für ein umfassendes Chemiewaffenabkommen steht

Die HuV-I haben sich in den letzten Ausgaben mehrfach mit dem Problem des Einsatzverbotes von chemischen Waffen beschäftigt. So setzt sich im vorliegenden Heft (S. 11-14) Prof. Rubin kritisch mit dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925 und seinen Durchsetzungsmöglichkeiten auseinander. Für das Verständnis der aktuellen Diskussion spielt der Verhandlungsstand über ein umfassendes Chemiewaffenabkommen in der Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen in Genf eine entscheidende Rolle. Presseberichte aus dem Frühsommer zeigen, daß die beiden Supermächte inzwischen ihre Positionen hinsichtlich einer Chemiewaffenkonvention angenähert haben. Obwohl man insbesondere in den Vereinigten Staaten noch von ungeklärten Fragen spricht, ist angesichts des Verhandlungsstandes in Genf der Abschluß einer solchen Konvention in greifbare Nähe gerückt. Falls es tatsächlich gelingen sollte, mittelfristig den vorliegenden Entwurf als multilateralen Vertrag zu verabschieden, so würde nicht nur ein wichtiger Schritt aus dem Abrüstungs- und Rüstungskontrollsektor gelingen. Auch das humanitäre Völkerrecht würde eine Festigung erfahren.

Die wesentlichen Regelungen einer umfassenden Konvention sind im sog. "rolling text" enthalten, der inzwischen in der Abrüstungskonferenz in allen Aspekten beraten worden ist. Die vorläufige Struktur einer Chemiewaffenkonvention sieht danach wie folgt aus:

1. Die Konvention wird vier Verbotskategorien enthalten. Das grundlegende Entwicklungs-, Produktions-, Erwerbs-, Lagerungs- und Transferverbot für chemische Waffen wird ergänzt durch ein zweite Kategorie. Danach ist es Vertragsparteien verboten, andere Vertragsparteien bei Verstößen gegen von der Konvention verbotene Aktivitäten zu unterstützen, diese zu fördern oder zu veranlassen. Jede Vertragspartei verpflichtet sich darüber hinaus, keine Chemiewaffen einzusetzen. Die vierte Verbotskategorie enthält die Verpflichtung, sowohl die sich im Besitz oder unter der Kontrolle der Vertragsparteien

befindlichen Chemiewaffen als auch ihre Produktionsstätten zu zerstören.

2. Eine der umstrittensten Vorschriften der Konvention ist die Definition der "Chemischen Waffe". Schwierigkeiten entstanden bei der Ausarbeitung der Vorschrift insbesondere bei der Bestimmung des Begriffes "toxische Chemikalie" und ihrer Schlüsselkomponenten.
3. Den Vertragsparteien obliegt 30 Tage nach Inkrafttreten des Vertrages für sie die Verpflichtung, chemische Waffen unter ihrer Jurisdiktion und Kontrolle, chemische Waffen auf ihrem Territorium unter Jurisdiktion und Kontrolle anderer, insbesondere von Nicht-Vertragsstaaten, zu deklarieren. Dieselbe Deklarationsverpflichtung trifft die Vertragsstaaten hinsichtlich der Produktionsstätten. Die eigenen Bestände haben die Vertragsstaaten in einer Frist von zehn Jahren zu vernichten.
4. Die Vertragsparteien unterliegen bei dem Vernichtungsprozeß, aber auch bei der Produktion von "toxischen Chemikalien" und ihren Vorprodukten, die für nicht verbotene Aktivitäten weiter entwickelt werden dürfen, der internationalen Kontrolle. Die Kontrolle kann ausgeübt werden durch sog. "on-site-inspections", die vor allem der Überprüfung der Produktion erlaubter Chemikalien und der Vernichtung der Chemiewaffen dienen. Die Verifikation zählt zu den kompliziertesten Materien einer zukünftigen Konvention.
5. Die notwendig werdende internationale Überwachung einer multilateralen Konvention mit einem sicherheitspolitisch so brisanten Inhalt macht es notwendig, eine neue Überwachungsagentur zu schaffen. Obwohl noch nicht alle Einzelheiten dieser Organisation geklärt sind, wird sie voraussichtlich mit einem technischen Sekretariat ausgestattet werden, das vor allem die sog. Verdachtskontrollen durchführen wird. Berichte über erste Verdachtskontrollen zu Testzwecken liegen bei der Abrüstungskonferenz vor und sind positiv aufgenommen worden.

Autoren dieses Heftes:

Das Thema

Prof. Dr. Karl Josef Partsch

Emeritierter Professor des öffentlichen Rechts,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn,
Mitglied des Präsidialausschusses für Humanitäres
Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes, Ingelheim

Prof. Alfred P. Rubin

Professor für internationales Recht an der Fletcher School
of Law & Diplomacy der Tufts-University, Medford
(Mass.), USA

Prof. Dr. Dr. h.c. Knut Ipsen LL.D. h.c.

Lehrstuhlinhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht
(Völkerrecht), Ruhr-Universität Bochum,
Direktor des IFHV, Ruhr-Universität Bochum, Rektor der
Ruhr-Universität Bochum,
Bundeskonventionsbeauftragter des Deutschen Roten
Kreuzes,
Vorsitzender des Präsidialausschusses Humanitäres
Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes, Bochum

Praxis

Dr. Horst Fischer

Akademischer Rat am IFHV, Bochum,
Völkerrechtsberater des DRK

Rückblende

Dr. Horst Fischer

siehe Rubrik "Praxis"

Heike Spieker

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV, Bochum

Konferenzen

Dr. Wolff H. von Heinegg

Akademischer Rat am IFHV, Bochum

Dr. Horst Fischer

siehe Rubrik "Praxis"

Heike Spieker

siehe Rubrik "Rückblende"

Forum

Verbreitung

Dr. Dieter Walz

Leitender Regierungsdirektor, Dozent und Bereichsleiter
am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz

Burkhard Willerding

Oberregierungsrat, Dozent für Rechtswissenschaften am
Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz

Christian Lentföhr

Projektmitarbeiter "HuV-I", Bochum

Horst Seibt

Rechtsdirektor i.R., Landeskonventionsbeauftragter im
Landesverband Westfalen-Lippe, Gelsenkirchen

Olaf Schäfer

Projektmitarbeiter "HuV-I", Bochum

Heike Spieker

siehe Rubrik "Rückblende"

Lexikon

Dr. Wolff H. von Heinegg

siehe Rubrik "Konferenzen"

Besprechungen

Knut Dörmann

Projektmitarbeiter "Datenbank des Archiv des Deutschen
Roten Kreuzes", Bochum

Stephan Witteler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, Bochum

Dr. Horst Fischer

siehe Rubrik "Praxis"

Ständige Mitarbeiter:

Prof. Dr. Dr. h.c. K. Ipsen LL.D. h.c., IFHV, Bochum; **Th. Klemp**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **Dr. H. Fischer**, IFHV,
Bochum; **Dr. W. H. v. Heinegg**, IFHV, Bochum; **G. Bock**, IFHV, Bochum; **B. Wettengel**, DRK-Generalsekretariat, Bonn;
H. Spieker, IFHV, Bochum; **St. Witteler**, IFHV, Bochum; **K. Dörmann**, IFHV, Bochum; **Chr. Lentföhr**, IFHV, Bochum;
O. Schäfer, IFHV, Bochum;