

---

**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, werden 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 Fernsehsendung, 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, Friedrich-Ebert-Allee 71 / Postfach 1471, 5300 Bonn 1

---

**Gesamtherstellung:** Druckerei Hachenburg GmbH, 5328 Hachenburg

## Inhalt:

## Editorial

3

Das Thema

## Der gegenwärtige Stand der Repressalienfrage

*Frits Kalshoven*

4

Die innerstaatliche Durchführung des humanitären Völkerrechts  
- Gedanken zu einem internationalen Colloquium in Bad Homburg -*Michael Bothe*

18

Praxis

## Der aktuelle Fall: Flüchtlingslager in Kambodscha unter Beschuß

*Stephan Witte*

25

Rückblende

## Das Internationale Rote Kreuz - ein Friedensfaktor in der Welt

*Dieter Riesenberger*

29

Konferenzen33. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes,  
Mannheim, 7.-9. September 1989*Kai Greve*

34

Informationstagung für Juristen und Rechtsreferendare zur Unterrichtung über die  
Genfer Rotkreuz-Abkommen, Pfalzgrafenweiler, 11.-12. September 1989*Michael Saalfeld*

35

14th Round Table - Refugee Day -,  
San Remo (Italien), 12.-16. September 1989*Rainer Hofmann*

36

Course on International Humanitarian Law,  
Warschau (Polen), 15.-26. August 1989*Nicholas Franssen*

37

Cours de Droit International Humanitaire,  
Wégimont (Belgien), 7.-16. September 1989*Christoph Partsch*

40

BRCS-Summer School on International Humanitarian Law,  
Oxford (Vereinigtes Königreich), 7.-10. Juli 1989*Georg Bock*

41

## Forum

### Verbreitung

- Fördert das Rote Kreuz indirekt den Krieg?**  
**Die Grundsätze der Rotkreuz-Bewegung als Friedensregeln**  
*Daniel Meynen*

- Die Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten**  
*Elisabeth Schneiders*

### Lexikon

- Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge nach Art. 31 f. des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969**  
*Wolff H. v. Heinegg*

### Besprechungen

- Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten**  
**- Abrüstung, Kriegsverhütung, Rüstungskontrolle - /Inst. für Internat. Recht an d. Uni. Kiel. J. Delbrück (Hrsg.) (Christian Lentföhr)**

- S. D. Bailey, War and Conscience in the Nuclear Age (Heike Spieker)**

### **Info**

### **Autoren- und Mitarbeiterverzeichnis**

## Editorial

Die Arbeit des Präsidialausschusses für Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes ist im Verband wenig bekannt. Dem Ausschuß, der die Aufgabe hat, das Präsidium und den Präsidenten in Fragen des humanitären Völkerrechts zu beraten, gehören neben vier am humanitären Völkerrecht besonders interessierten Professoren auch Vertreter von Bundesministerien an. Zu dem vom Ausschuß regelmäßig behandelten Themenkomplex gehört die Beachtung des humanitären Völkerrechts im bewaffneten Konflikt; eine Problematik, mit der sich die HUV-I auch in den letzten Ausgaben mehrfach beschäftigt hat. Seit der Unterzeichnung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen spielt die Frage nach der Bedeutung und dem Inhalt der Repressalienverbote eine entscheidende Rolle bei der Bewertung der Zusatzprotokolle und ihrer Anwendung im internationalen bewaffneten Konflikt. Der Präsidialausschuß hat sich mit der Repressalienfrage in mehreren Sitzungen beschäftigt und unter anderem *Frits Kalshoven* als Berichterstatter für eine der Sitzungen gewinnen können. Der im vorliegenden Heft abgedruckte Beitrag *Kalshovens* ist eine erweiterte Fassung des Vortrags, den er am 10. Oktober 1988 vor dem Präsidialausschuß gehalten hat. *Kalshoven* beleuchtet unter anderem Inhalt und Umfang der Repressalienregelungen im Zusatzprotokoll vor dem Hintergrund der Entscheidungsgeschichte. Er zieht aber vor allem Parallelen zu dem Verhalten von Staaten in bewaffneten Konflikten der letzten Jahre.

Mit einem weiteren Problem aus dem Bereich der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts beschäftigt sich in seinem Themenbeitrag *Michael Bothe*. *Bothe* hat die Frage der Umsetzung des humanitären Völkerrechts in nationale Gesetzgebungsvorschriften in einem großen Forschungsprojekt an der Frankfurter Universität untersucht. Ein von ihm ausgerichtetes großes internationaler Kongreß in Bad Homburg im Jahre 1988 hat sich ebenfalls mit dieser Frage beschäftigt. *Bothes* Themenbeitrag reflektiert die Ergebnisse dieser Tagung und legt noch einmal die wesentlichen Aspekte der Schwierigkeiten bei der Umsetzung des humanitären Völkerrechts in nationale Vorschriften dar.

In Heft 3/1989 haben die Informationsschriften eine Reihe zum Thema "Rotes Kreuz und Frieden" begonnen. *Knut Ipsen* hatte dort zu den völkerrechtlichen Aspekten dieser Frage Stellung bezogen. Die thematische Verknüpfung zu dem letzten Heft stellen die Beiträge *Meynens* und *Riesenbergers* in der vorliegenden Ausgabe dar. *Daniel Meynen* stellt die oft geäußerte Behauptung an den Beginn seines Beitrags, daß das Rote Kreuz indirekt den Krieg fördere. Er widerlegt diese These, indem er auf den Inhalt der Rotkreuz-Grundsätze eingeht und ihren friedensfördernden Kern herausarbeitet. Der Autor leistet damit eine in den Publikationen des Verbandes bisher zu wenig beachtete Arbeit. Er eröffnet so gleichzeitig das zweite Diskussionsfeld des Verhältnisses von Rotem Kreuz und Frieden in den Informationsschriften.

Im Abschnitt "Rückblende" wird das Internationale Rote Kreuz als Friedensfaktor in der Welt unter historischen Gesichtspunkten gewürdigt. *Dieter Riesenberger* zeichnet die Bemühungen des Internationalen Roten Kreuzes für die Friedenserhaltung in ihrer historischen Dimension nach. Auch er geht ebenso wie *Meynen* in seinem Beitrag auf den Grundsatz der Neutralität der internationalen Rotkreuzbewegung ein. Beide Artikel sollen die Diskussion im DRK weiter anregen und neue Publikationen vorbereiten. Im nächsten Heft werden sich die Informationsschriften insbesondere vertiefend mit dem Grundsatz der Neutralität beschäftigen.

Die zahlreichen Konferenzberichte decken den Berichtszeitraum seit der letzten Ausgabe der Informationsschriften ab. Sie belegen die zahlreichen Aktivitäten des IKRK, anderer nationaler Gesellschaften und des DRK auf dem Feld der Verbreitungsarbeit. Da das Deutsche Rote Kreuz traditionell die Referendarsausbildung im humanitären Völkerrecht in erheblichem Maße gefördert hat, ist der Beitrag von *Michael Saalfeld* über die Referendarstagung in Pfalzgrafenweiler für die beteiligten Landesverbände besonders interessant. *Saalfeld* schildert nicht nur die inhaltliche Gestaltung der Tagung, sondern er gibt abschließend auch eine positive Bewertung dieser Art von Veranstaltungen aus der Sicht des Verteidigungsministeriums ab.

Im "Info"-Teil drucken wir eine inoffizielle Übersetzung des Beschlusses des Obersten Sowjet zur Ratifikation der Zusatzprotokolle vom 4. August 1989 ab. Obwohl die Sowjetunion die Ratifikationsurkunde noch nicht hinterlegt hat, geht man allgemein von einer solchen Hinterlegung in Kürze aus. Zum Abschluß des ersten vollständigen Jahrgangs der Informationsschriften hätten wir auch gerne entscheidende Fortschritte bei der Ratifikation der Zusatzprotokolle durch die Bundesrepublik Deutschland berichtet. Die Signale der Regierung über die Ratifikation stimmen hoffnungsvoll. Zuletzt ist auf der Jahrestagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes in Mannheim erneut von einem Vertreter des Verteidigungsministeriums darauf hingewiesen worden, daß eine Ratifizierung noch in dieser Legislaturperiode wahrscheinlich geworden sei. Nach wie vor muß man allerdings realistischere Konstatationen, daß das Licht am Ende des "Ratifikationstunnels" für die breite Öffentlichkeit noch nicht sichtbar geworden ist.

Die Herausgeber

# Der gegenwärtige Stand der Repressalienfrage\*

Frits Kalshoven

## Einführung

Am 10. Oktober 1988 hatte der Verfasser die Ehre und die Freude, an einem Treffen des Präsidialausschusses für Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes in der Bundesrepublik Deutschland in Bonn teilzunehmen und dort das Thema der Repressalien im humanitären Völkerrecht zu behandeln. Der vorliegende Beitrag ist eine erweiterte Fassung jenes Vortrags.

Der spezifische Zweck jener Sitzung war es, den Stand der Repressalienfrage seit der Annahme der zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949 im Jahre 1977<sup>1</sup> zu untersuchen und eine Prognose über zukünftige Entwicklungen zu wagen. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei das Problem der Repressalien als Reaktionen auf den Ersteinsatz chemischer Waffen.

Der vorliegende Beitrag ist dem Vortrag entsprechend gegliedert. Im ersten Abschnitt werden die unterschiedlichen Repressalienverbote aufgezählt, die über die Jahre hinweg vereinbart worden sind und mit der Serie von Verboten im I. Zusatzprotokoll von 1977 ihren Abschluß gefunden haben. Es wird auch aufgezeigt, in welchen Bereichen Repressalien weiterhin erlaubt sind (oder wo sie zumindest nicht ausdrücklich und förmlich verboten worden sind). Sodann werden die in Kraft befindlichen Verbote kurz kommentiert. Zum Ende wird in der Schlußfolgerung die Auffassung des Verfassers über mögliche Trends bei zukünftigen Entwicklungen dargelegt. Eines sollte klar werden, nämlich daß das Problem der Repressalien im Kriegsrecht weniger einfach war - und noch ist -, als es den Anschein haben mag.

## 1. Die geltenden Verbote

### a) Geschichtlicher Überblick

Das erste vertragliche Verbot von Kriegsrepressalien datiert aus dem Jahre 1929, als es von der Diplomatischen Konferenz in die neue Kriegsgefangenen-Konvention jenes Jahres eingebracht wurde.<sup>2</sup> Es ist bemerkenswert, daß die Konferenz von 1929 eine ähnliche Vorschrift in den anderen von ihr ausgearbeiteten Vertrag nicht einbrachte, nämlich das Verwundeten-Abkommen, das eine Revision des früheren Abkommens von 1906 darstellte.<sup>3</sup> Dies erklärt sich wohl daraus, daß es während des Ersten Weltkriegs unter den Kriegführenden nicht gang und gäbe war - jedenfalls im Landkrieg -, die Verwundeten und Kranken unter den

feindlichen Kombattanten zum Ziel von Repressalien zu machen. Andererseits waren Kriegsgefangene häufig die Opfer solcher Maßnahmen. Trotz dieser wohlbekannten Tatsache war die Annahme des Verbots in der Kriegsgefangenen-Konvention in keiner Weise eine Selbstverständlichkeit. Wir werden später Gelegenheit haben, auf diesen Punkt zurückzukommen.<sup>4</sup>

Nachdem diese erste Hürde einmal genommen war, waren die nachfolgenden Schritte überraschenderweise einfach. Nach den Ereignissen des Zweiten Weltkriegs verhandelte die Diplomatische Konferenz von 1949 nicht lange über die Einbeziehung absoluter Repressalienverbote gegen geschützte Personen und Sachen in alle vier Genfer Abkommen jenes Jahres.<sup>5</sup> Die Regierungskonferenz über den Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten, die von der UNESCO im Haag einberufen worden war, benötigte im Jahre 1954 ebenfalls wenig Zeit, um sich auf ein Verbot von Repressalien gegen geschütztes Kulturgut in dem Kulturgut-Übereinkommen zu einigen.<sup>6</sup>

Dadurch hatte sich die Diplomatische Konferenz über die Neubestätigung und Fortentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts, die in Genf von 1974 bis 1977 stattfand, nur noch mit der Bestimmung zu befassen, ob ähnliche kategorische Verbote hinsichtlich der verbleibenden Bereiche des humanitären Rechts akzeptiert werden sollten, insbesondere im Rahmen der ihr unterbreiteten Regeln über den allgemeinen Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten. Insoweit mag es ausreichen, das Ergebnis der Verhandlungen zu nennen, wie es sich in den zwei Protokollen darstellt, welche durch die Konferenz am 8. Juni 1977 angenommen wurden.<sup>7</sup>

Das I. Zusatzprotokoll über internationale bewaffnete Konflikte beinhaltet - neben einem in Teil II ("Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige") enthaltenen Verbot von Repressalien "gegen die durch diesen Teil geschützten Personen und Objekte"<sup>8</sup> - in Teil IV ("Zivilbevölkerung") eine beeindruckende Liste von Verboten:

- Art. 51 Abs. 6: "Angriffe gegen die Zivilbevölkerung oder gegen Zivilpersonen als Repressalie sind verboten."
- Art. 52 Abs. 1: "Zivile Objekte dürfen weder angegriffen noch zum Gegenstand von Repressalien gemacht werden."
- Gemäß Art. 53 ist es verboten, unbeschadet der Bestimmungen der Haager Konvention vom 14. Mai

1954, "geschichtliche Denkmäler, Kunstwerke oder Kultstätten, die zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören, zum Gegenstand von Repressalien zu machen."

- Art. 54 Abs. 4: "Diese Objekte (d.h. für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte) dürfen nicht zum Gegenstand von Repressalien gemacht werden."
- Art. 55 Abs. 2: "Angriffe gegen die natürliche Umwelt als Repressalien sind verboten."
- Gemäß Art. 56 Abs. 4 ist es verboten, "Anlagen oder militärische Ziele der in Abs. 1 genannten Art (d.h. Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, nämlich Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke, ... selbst wenn sie militärische Ziele darstellen) zum Gegenstand von Repressalien zu machen."

### b) Die Rechtslage

Der vorstehende Überblick über bestehende vertragliche Verbote führt zu folgenden Schlußfolgerungen. Nach den Genfer Abkommen von 1949 und der Haager Konvention von 1954 sind in internationalen bewaffneten Konflikten Repressalien gegen geschützte Personen und Objekte absolut verboten. In all diesen Instrumenten wurden die Verbote ohne weiteres akzeptiert.

Da fast alle Staaten, alte und neue, die Genfer Abkommen ratifiziert haben oder ihnen beigetreten sind, darf gefolgert werden, daß die in diesen Instrumenten niedergelegten Repressalienverbote weltweit gelten.

Hinsichtlich der Haager Konvention, der weniger Staaten angehören<sup>9</sup>, gelangt das Verbot zumindest zwischen den Parteien als Vertragsrecht zur Anwendung. Es bleibt offen, ob im Verhältnis zu oder zwischen Nichtmitgliedern Repressalien gegen Kulturgut zulässig bleiben. Der bereits genannte Art. 53 des I. Zusatzprotokolls liefert mit seinem Repressalienverbot keine vollständige Antwort auf diese Frage. Sie ist in zweierlei Hinsicht unvollständig: zum einen findet Art. 53 lediglich auf die engere Gruppe der in diesem Artikel definierten Objekte Anwendung; zum anderen hat die Mehrheit der Staaten das I. Zusatzprotokoll noch nicht ratifiziert bzw. ist ihm noch nicht beigetreten. Im übrigen haben in der Staatenpraxis Repressalien gegen Kulturgüter niemals eine besonders große Rolle gespielt.

Anders stellt sich dies hinsichtlich der oben zuletzt genannten Verbote dar, nämlich der zitierten Vorschriften von Teil IV des I. Zusatzprotokolls. Während der Diplomatischen Konferenz von 1974 bis 1977 waren die Verbote heftig umstritten und selbst nach ihrer Annahme ist der Kampf unvermindert fortgeführt worden. Es ist nicht notwendig, sich an dieser Stelle der Verhandlungsgeschichte der fraglichen Bestimmungen zuzuwenden, da diese an anderer Stelle hinreichend beschrieben worden ist.<sup>10</sup> Worauf es hier ankommt ist, daß es wegen der kontroversen Natur dieser Verbote bislang unzulässig erscheint, sie als mehr denn

vertragliche Regeln anzusehen, welche die Parteien des Zusatzprotokolls binden, jedoch niemanden sonst. Hinsichtlich der Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte bleibt die Rechtslage nach Völkergewohnheitsrecht in gewisser Weise unsicher.<sup>11</sup>

### c) Wo sind Repressalien zulässig geblieben?

Es darf nicht außer acht gelassen werden, daß der Abschnitt des I. Zusatzprotokolls über "Methoden und Mittel der Kriegführung" (Art. 35 - 42) keine einzige Bezugnahme auf Repressalien enthält, sei es in Form eines Verbots, sei es in anderer Weise. Gleiches gilt für das "Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können" vom 10. Oktober 1980.<sup>12</sup> Es ist daher anzunehmen, daß hier Bereiche existieren, in denen Repressalien zulässig geblieben sind. Ob und in welchem Ausmaß dies tatsächlich der Fall ist, mag Gegenstand der einen oder anderen Debatte sein.

Eine ähnliche Auseinandersetzung ist hinsichtlich der Situation in internen bewaffneten Konflikten denkbar. Insoweit hat die Diplomatishe Konferenz von 1949 eine bemerkenswerte und bedauerliche Lücke gelassen: Im Gegensatz zu der langen Liste von Vorschriften, welche Repressalien in Situationen internationaler bewaffneter Konflikte verbieten, enthält die einzige Vorschrift der Genfer Abkommen, die sich mit internen bewaffneten Konflikten befaßt - der gemeinsame Art. 3 - kein solches ausdrückliches Verbot. Daher bleibt die Frage unbeantwortet, ob in einem derartigen Konflikt Repressalienmaßnahmen noch zulässig sind. Auch die Haager Konferenz von 1954 über den Schutz von Kulturgut hat ähnlich offen gelassen.

Ebenso enthält das II. Zusatzprotokoll, welches gerade dem Schutz der Opfer interner bewaffneter Konflikte zu dienen bestimmt ist, keine irgendwie geartete Bezugnahme auf die Repressalienfrage.

Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, daß dieses beredete Schweigen nicht das Ergebnis einer allgemeinen Überzeugung ist, in Situationen interner bewaffneter Konflikte stellen Repressalien eine vollständig akzeptable Reaktion auf eine gegnerische rechtswidrige Methode der Kriegführung dar. Vielmehr weigerten sich die Verhandlungsparteien auf den Konferenzen von 1949, 1954 und 1974 - 1977 schlichtweg, diesbezüglich die Frage völkerrechtlicher Beschränkungen ihrer Handlungsfreiheit zu behandeln.

## 2. Eine nähere Betrachtung der bestehenden Verbote

Das Bild, das sich aus den vorstehenden Abschnitten über internationale bewaffnete Konflikte ergibt, ist das einer klaren Zweiteilung des anwendbaren Rechts, welche mehr

oder weniger der traditionellen Unterscheidung zwischen dem Genfer und dem Haager Recht folgt. Aus dem einen Teil des Rechts, das offensichtlich im wesentlichen humanitärer Natur ist, sind Repressalien und tatsächlich alle anderen Manifestationen "negativer Reziprozität"<sup>13</sup> radikal verbannt worden. In dem anderen, offensichtlich weniger rein humanitären Teil, herrschen das Konzept negativer Reziprozität und - damit einhergehend - das Recht zur Ergreifung von Repressalien weiterhin unverändert.

Dies bedarf indes einer näheren Betrachtung. Zum einen wäre es eine zu einfache Schlußfolgerung, in internationalen bewaffneten Konflikten seien Repressalien überall dort zulässig geblieben, wo sie nicht ausdrücklich verboten wurden. Zum anderen bleibt die Frage, ob der unterstellte wesentlich humanitäre Charakter desjenigen Teils, aus dem sie verbannt worden sind, einen hinreichenden Grund für ihr Verbot darstellt. Wir werden uns zunächst der letzten Frage zuwenden.

#### a) Die Genfer Abkommen

Es kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, daß die Regeln über den Schutz von Kriegsgesopfern in der Gewalt des Gegners (d.h. Verwundete und Kranke, Kriegsgefangene und jene Zivilpersonen, die unter die Definition der geschützten Personen in dem IV. Abkommen fallen) im wesentlichen humanitärer Natur sind. Sie stellen Paradebeispiele dar für "Bestimmungen über den Schutz der menschlichen Person in Verträgen humanitärer Art", die gemäß Art. 60 Abs. 5 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom Anwendungsbereich der Vorschriften dieses Artikels über die erhebliche Verletzung von Vertragspflichten ausgenommen sind.<sup>14</sup> Es ist jedoch bereits auf die Tatsache hingewiesen worden, daß die Einführung des ersten Repressalienverbots diesem unumstritten war. Es mag an dieser Stelle dienlich sein, diesem historischen Faktum einige Aufmerksamkeit zu widmen.

Nach dem Ersten Weltkrieg schlug das IKRK im Jahre 1921 in einem der X. Internationalen Rotkreuz-Konferenz unterbreiteten Bericht ein Verbot von Repressalien gegen Kriegsgefangene vor.<sup>15</sup> In demselben Jahr erhob sich in einem anderen Forum Widerspruch gegen diese Idee, als die International Law Association einen Vertragsentwurf über die Behandlung von Kriegsgefangenen untersuchte. Die Crux des Gegenarguments war, daß ungeachtet der Abscheulichkeit der Anwendung von Repressalien gegen Kriegsgefangene man sich niemals auf die Wirksamkeit eines Verbotes solcher Maßnahmen verlassen könne, da von keiner Armee vernünftigerweise erwartet werden könne, "to renounce in war so effective and powerful a weapon for the redress of cessation of supposed intolerable wrong upon its own nationals at the hand of the enemy as immediate or threatened reprisal on enemy units in its own hands."<sup>16</sup>

Im Verlauf der Diplomatischen Konferenz von 1929, während der der Vorschlag für ein kategorisches Verbot von

Repressalien gegen Kriegsgefangene offiziell eingeführt wurde, wiederholte der Repräsentant der britischen Regierung just dieses Argument. Anstelle eines totalen Verbots, so argumentierte er, solle die Konferenz eine Vorschrift annehmen, die Repressalien gegen Kriegsgefangene moralisch verurteilt. Dieser könnte dann ein Regelwerk hinzugefügt werden, welches bestimmt ist, ein derartiges Verhalten auf Fälle zu beschränken, in denen der Gegner sich seinerseits rechtswidriger Handlungen gegen Kriegsgefangene schuldig macht (d.h. "gleichartige Repressalien"). Selbst dann sei es erforderlich, daß der Durchführung einer ins Auge gefaßten Repressalienmaßnahme eine Anzahl formeller Schritte vorausgehe, die darauf zielten, den Grund- und damit die Notwendigkeit - dieser Maßnahme zu beseitigen. Seinem Vorschlag war jedoch kein Erfolg beschieden, und das Verbot wurde alsbald einstimmig angenommen.<sup>17</sup> Dennoch ist es erwähnenswert, daß die Konferenz auch eine Reihe von Vorschriften annahm, die die Aufgaben und Kompetenzen von Schutzmächten definieren und Ausdruck für die Förderung des IKRK bei seinen humanitären Aktivitäten sind.

Jedenfalls können diese Anfangsschwierigkeiten nichts an der Tatsache ändern, daß das Verbot von Repressalien gegen Kriegsgefangene aus dem Jahre 1929 ebenso im wesentlichen humanitären Charakters war wie jene Verbote, die in der Folgezeit hinsichtlich aller geschützten Personen und Sachen gemäß den vier Genfer Abkommen von 1949 vereinbart wurden. Dies gilt in gleicher Weise für die Ausweitung des Repressalienverbots, die aus der Annahme von Art. 20 des I. Zusatzprotokolls folgt.

#### b) Repressalienverbote in Teil IV des I. Zusatzprotokolls - im wesentlichen humanitärer Natur?

Dieselbe Schlußfolgerung läßt sich mit einer derartigen Sicherheit nicht ziehen, sobald es um die Regeln in Teil IV des I. Zusatzprotokolls geht, die das Ergreifen von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte verbieten. Wir sollten hier der Entstehungsgeschichte dieser Regeln etwas Aufmerksamkeit schenken.<sup>18</sup> Es ist bekannt, daß der Entwurf des IKRK eines Protokolls I über internationale bewaffnete Konflikte ein Verbot von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und individuelle Zivilpersonen vorsah, nicht jedoch gegen zivile Objekte. Dieser Vorschlag basierte auf der Einschätzung des Komitees, es sei unrealistisch zu erwarten, daß die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts sich jeglicher Vergeltungsakte enthalten, wenn sie ihre Zivilbevölkerung rechtswidriger Angriffen durch den Gegner ausgesetzt sähen. In diesem Fall sei es wichtig, die kriegführenden Parteien davon abzuhalten, ihre Repressalien gegen die feindliche Zivilbevölkerung zu richten; demgegenüber könnten zivile Objekte als nachrangig betrachtet werden.

Auf der Konferenz sprach sich eine starke Mehrheit gegen eine derartige Unterscheidung aus. So brachte der Verfasser vor, in der Praxis erweise es sich als äußerst schwierig - wenn nicht völlig unmöglich -, die Unterscheidung beizubehalten,

indem ausschließlich Objekte angegriffen, Menschen jedoch verschont würden. Daher wurde beschlossen, in Art. 52 ein Verbot von Repressalien gegen zivile Objekte aufzunehmen. Nachdem dieser Schritt unternommen worden war, gab es kein Halten mehr, und es wurden ähnliche Verbote in die folgenden Artikel über besonders geschützte Objekte aufgenommen, die offensichtlich unverfänglichen Kulturgüter des Art. 53 ebenso umfassen wie die vielleicht nicht immer so ungefährlichen Dämme, Deiche und Kernkraftwerke des Art. 56. Einigen Staaten, die noch bereit gewesen waren, der Einführung eines allgemeinen Verbots von Repressalien gegen zivile Objekte in Art. 52 zuzustimmen (so z.B. Australien), ging dies zu weit, und sie gaben ihren Widerspruch gegenüber der nachfolgenden Lawine von Verboten zu Protokoll.

An dieser Stelle ist es vielleicht von Interesse, auf die Auffassung einzugehen, die der britische Völkerrechtler *Christopher Greenwood* in einem noch ausstehenden Beitrag zum Ausdruck bringt.<sup>19</sup> Ausgehend von der Tatsache, daß Teil IV des I. Zusatzprotokolls eine Mischung aus Genfer und Haager Recht darstellt, vertritt er den Standpunkt, die Beachtung einiger der Regeln in den Artikeln 51 - 56 "will restrict the options open to an army engaged in hostilities and will, in many cases, require such an army to sustain greater casualties than it would otherwise do in order to minimize the loss of civilian life". Dies führt ihn zu der Schlußfolgerung, daß

*"a State which disregards its obligations under Part IV of Protocol I may derive a considerable military advantage from doing so. For example, attacks on dams, dykes or nuclear electrical generating stations, which in most circumstances are prohibited by Article 56, may seriously damage the victim State's capacity to wage war. ... In such a case, the need to respond and to prevent future violations becomes more than simply a matter of law enforcement, it may be essential if the victim is to avoid defeat."*

Der Verfasser ist mit *Greenwood* der Meinung, daß Teil IV des I. Zusatzprotokolls eine Mischung aus Genfer-Recht- und Haager-Recht-Impulsen reflektiert, indem die Zivilbevölkerung durch Vorschriften geschützt wird, die bestimmte Erscheinungsformen militärischer Operationen regeln. Weniger überzeugt ist der Verfasser jedoch von dem nachfolgenden Argument und der damit zum Ausdruck gebrachten Kritik, das Verbot von Repressalien gegen die in den Artikeln 53 - 56 spezifizierten Objekte müsse als unvermündigt qualifiziert werden. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, interpretiert *Greenwood* einige dieser Vorschriften in einer Weise, die ganz besonders starke Reminiszenzen an diejenigen Einwände aufkommen läßt, die gewisse militärische Kreise einige Zeit nach der Annahme des Protokolls vorbrachten.

Nach diesseitiger Auffassung resultieren diese Einwände, wie sie von den Militärs vorgebracht wurden, nicht so sehr aus einer ernsthaften Besorgnis, eine getreue Anwendung der

fraglichen Vorschriften würde ihre Streitkräfte einem erhöhten Schadensrisiko aussetzen, als aus dem Widerstreben, ein nicht von ihnen stammendes Regelwerk zu akzeptieren und - wo notwendig - ihre Einsatzpläne an den eindeutigen Begriffen dieser Regeln auszurichten.

Zum einen erscheint das Argument im Hinblick auf die Vorschriften der Artikel 53 - 55 über den Schutz von Kulturgütern, die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte und die natürliche Umwelt weit hergeholt: Entweder erweitern diese Vorschriften bestehende allgemeine Verpflichtungen nur geringfügig oder sie sind derart formuliert, daß militärischen Erwägungen höchste Beachtung geschenkt wird. Die einzige Vorschrift, bei der das Argument auf den ersten Blick einiges Gewicht zu besitzen scheint, ist Art. 56 über den Schutz von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, welchen *Greenwood* in seinem Beitrag als einziges Beispiel nennt. Letztlich bringt dieser Artikel zum Ausdruck, daß Angriffe auf solche Objekte selbst dann verboten sind, wenn sie militärische Ziele darstellen; d.h. - gemäß der Definition in Art. 52 Abs. 2 - wenn sie "wirksam zu militärischen Handlungen beitragen" und ihre "gänzliche oder teilweise Zerstörung, ... unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt".

Zunächst sei angemerkt, daß die Frage des durch einen Angriff auf eine durch Art. 56 geschützte Anlage oder Einrichtung zu erzielenden militärischen Vorteils sich nur stellen kann, wenn das betreffende Objekt tatsächlich ein militärisches Ziel darstellt. Ein einfaches Lesen von Art. 56 offenbart, daß in solch einem Fall das Verbot eines Angriffs nur zur Anwendung gelangt, wenn der Angriff "schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann". Angesichts der betroffenen gefährlichen Kräfte mag diese Anforderung oftmals nur wenig genauer sein als die allgemeine Verpflichtung in Art. 57 Abs. 2 a (iii), vom Angriff auf jegliches militärisches Ziel Abstand zu nehmen, bei dem damit zu rechnen ist, daß er zivile Verluste verursacht, "die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen". Allgemein gesprochen endet der besondere Schutz darüber hinaus (und der Angriff wird zulässig), wenn das Objekt "zur regelmäßigen, bedeutenden und unmittelbaren Unterstützung von Kriegshandlungen benutzt" wird "und wenn ein solcher Angriff das einzige praktisch mögliche Mittel ist, um diese Unterstützung zu beenden".

Während Art. 56 unbestreitbar Regeln des Haager Rechts vorhält, die in Beziehung zur Durchführung militärischer Operationen stehen, und während die Umsetzung dieser Regeln manchmal eine gewisse Angleichung militärischer Planung erfordern mag, erscheint es daher in gewisser Weise übertrieben - um es milde auszudrücken - festzustellen, daß eine solche Umsetzung bereits per definitionem einen erheblichen militärischen Nachteil sowie das Risiko erheblich erhöhter Verluste unter den eigenen Truppen implizieren würde.



Um der Argumentation willen wollen wir aber annehmen, daß ein Angriff des Feindes auf einen "Damm, Deich oder ein Kernkraftwerk" in flagranter Mißachtung des Art. 56 dieser Partei tatsächlich den befürchteten erheblichen militärischen Vorteil bringt: Macht der Rechtsbruch eine gleichartige Antwort notwendig (d.h. ein Bruch von Art. 56 Abs. 4 als Repressalie), um das militärische Gleichgewicht wiederherzustellen? Offensichtlich hängt hier alles von der Situation des Einzelfalls ab, und die Möglichkeit, daß in einem gegebenen Fall ein solches Ergreifen von Repressalien militärisch sinnvoll wäre, läßt sich nicht von vornherein als völlig unplausibel ablehnen.

Dies würde indes das Zusammenkommen einer Reihe von Faktoren voraussetzen:

- (1) erforderlich ist ein vergleichbares Objekt, welches derselben Gruppe von "Dämmen, Deichen und Kernkraftwerken" angehört und auf dem Territorium der ersten Partei gelegen ist;
- (2) ein Angriff auf dieses Objekt muß durchführbar sein und unter den in den betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen zumindest einen gleichwertigen militärischen Vorteil darstellen; und
- (3) der Angriff muß zivile Verluste von gleicher Ernsthaftigkeit nach sich ziehen wie diejenigen, die durch den anfänglichen Rechtsbruch verursacht wurden.

Darüber hinaus besteht die selbstverständliche Bedingung, daß eine Wiederholung des ursprünglichen Ereignisses in Form eines Angriffs auf eine weitere "Anlage oder Einrichtung, die gefährliche Kräfte enthält" auf dem Territorium des Opferstaates zu befürchten ist: ohne dieses Risiko besteht kein Grund für Maßnahmen, die darauf zielen, eine solche Wiederholung zu verhindern.

Nur wenn alle diese Bedingungen erfüllt sind, könnte der Repressalienangriff - wenngleich immer ein Bruch von Art. 56 Abs. 4 vorliegt - eine Repressalie im eigentlichen Sinn darstellen und gleichzeitig eine wirkungsvolle militärische Operation gegen ein Ziel von erheblichem militärischen Wert. Es muß aber wohl konzediert werden, daß die Wahrscheinlichkeit eines solchen Zusammenkommens vorteilhafter Bedingungen nur im günstigsten Fall denkbar ist. In den allermeisten Fällen wird es auf dem Territorium des Rechtsverletzers entweder keine Dämme, Deiche oder Kernkraftwerke geben, deren Angriff sich aus militärischer Sicht lohnt (so daß das militärische Gleichgewicht nicht wiederhergestellt werden kann); oder die fraglichen Objekte können angegriffen werden, ohne daß die Zivilbevölkerung der Gefahr erheblicher Verluste ausgesetzt wird (mit der Folge, daß der Angriff schlichtweg so lange legitim ist, als das betreffende Objekt ein militärisches Ziel darstellt); oder, umgekehrt, die Objekte können nur auf das Risiko hin angegriffen werden, daß zivile Verluste weit ernsthafter sind als jene, die durch den Erstangriff unter Verletzung von Art. 56 verursacht wurden (mit der Folge, daß das Erfordernis der

Proportionalität, welches dem Begriff der Repressalie inhärent ist, nicht beachtet werden kann). Unter praktischen Gesichtspunkten verliert damit das aus militärischer Sicht vorgetragene Argument von der Unabdingbarkeit der Repressalien als Antwort auf eine Verletzung von Art. 56 seine zwingende Kraft. Anders ausgedrückt stellt sich der Rückgriff auf Repressalien in einer Situation wie der soeben beschriebenen lediglich als folgendes dar: eine Repressalienmaßnahme gegen die feindliche Zivilbevölkerung, die bestenfalls (es sei denn, sie ist reine Vergeltung) zu der Erkenntnis führen kann, daß Angriffe gegen durch Art. 56 geschützte Objekte nicht hingenommen werden sollten. Dies bringt uns auf die Ausgangsfrage zurück: Wenngleich die wesentlichen Vorschriften des Artikels einen eindeutigen Versuch darstellen, widerstreitende militärische und humanitäre Erwägungen miteinander in Einklang zu bringen, sollte das Verbot von Repressalien in diesem wie auch in den anderen genannten Artikeln (53 - 55) beurteilt werden als Maßnahme ausschließlich zum Schutz der Zivilbevölkerung und daher als eine solche hauptsächlich humanitärer Art.

#### c) Sind die Repressalienverbote in Teil IV des I. Zusatzprotokolls wünschenswert?

Damit lassen sich hinsichtlich der Materie der Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und gegen zivile Objekte noch keine abschließenden Folgerungen ziehen. Es bleibt die Frage, ob nicht das gesamte Verbotswerk unabhängig von seinem spezifisch humanitären Charakter als im Grunde nicht wünschenswert anzusehen ist. In diesem Zusammenhang sei in Erinnerung gerufen, daß selbst nach Annahme der in Rede stehenden Vorschriften gewisse Delegationen, insbesondere jene Großbritanniens und Frankreichs, nach wie vor dem hinter diesen Regeln stehenden Prinzip ablehnend gegenüberstanden.

Gerade die französischen Delegierten entwickelten bemerkenswerte Aktivitäten bei dem Versuch, die Konferenz von der Unklugheit des eingeschlagenen Kurses zu überzeugen. Sie unterbreiteten Vorschläge für ein Regelwerk, das weniger den Rückgriff auf Repressalien gegen die Zivilbevölkerung kategorisch verbieten denn ihn rechtlichen Beschränkungen unterwerfen würde; damit folgten sie mehr oder weniger dem, was der britische Delegierte auf der Diplomatischen Konferenz von 1929 bereits unterbreitet hatte. Es ist hervorzuheben, daß der Hauptzweck ihrer Vorschläge darin lag, zumindest das Recht der Androhung solcher Repressalien zu erhalten: Wiederholt gaben sie der Hoffnung Ausdruck, daß eine Ergreifung solcher Maßnahmen tatsächlich niemals notwendig würde, würden ihre Pläne akzeptiert. Ihre Bemühungen waren indes vergebens. Die Mehrheit ließ sich nicht von ihrer Position abbringen. Im Ergebnis wurde die gesamte Verbotsliste ohne Änderung angenommen.

Die Verhandlungsberichte verdeutlichen mithin eindeutig, daß nicht lediglich die spezifischen Verbote in den Artikeln

53 - 56, sondern das allgemeine Verbot von Repressalien gegen zivile Objekte in Art. 52 und selbst die Regel, die Repressalien gegen die Zivilbevölkerung in Art. 51 verbietet, im Verlauf der gesamten Konferenz umstritten waren. Dies sind sie bis zum heutigen Tag geblieben.

Zunächst verdeutlicht dies die nachfolgende Staatenpraxis. In dem kürzlich beendeten Krieg zwischen Iran und Irak (deren Vertreter auf der Diplomatischen Konferenz von 1974 - 77 der Mehrheit angehörten), die jegliche Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte verurteilte) griffen beide Seiten offen und häufig auf Repressalien-Bombardements zurück, die gegen die feindliche Zivilbevölkerung gerichtet waren. Wengleich die Vereinten Nationen und andere wiederholt diese Praxis verurteilten, ließen sich die Kriegführenden davon offensichtlich nicht beeindrucken und sahen keinen Anlaß, ihre Handlungen als besonders verwerflich anzusehen. Zugegebenermaßen sind weder der Iran noch der Irak Mitglieder des I. Zusatzprotokolls. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß nach Auffassung mehrerer Teilnehmer der Diplomatischen Konferenz das Verbot von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung lediglich eine Neubestätigung bestehenden Rechts gewesen sei. Wie dem auch sei, die beiden Kriegführenden waren gelegentlich allenfalls bereit, sich auf einen zeitlich beschränkten Waffenstillstand zu einigen (oder, vielleicht genauer: auf einen "Bombardierungs-Stillstand"). Sie nahmen die Bombardierungen jedoch jederzeit wieder auf, sobald es ihnen angemessen erschien.

Nebenbei sei bemerkt, daß ihre Handlungen eindeutig das Ziel verfehlten, als Mittel zur Änderung des Verhaltens des Gegners zu dienen: Zu keiner Zeit hat sich eine der Parteien unter dem Eindruck der Bomben einen Deut bewegt. Schon gar nicht war dies das erste Mal, daß man diese Erfahrung machen sollte: Ein früheres bemerkenswertes Beispiel stellen die langen Serien sogenannter Repressalien-Bombardements des Zweiten Weltkriegs dar.<sup>20</sup>

Die Repressalienfrage stand auch weiterhin im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung sowohl unter denjenigen, die von Berufs wegen damit befaßt sind, als auch in akademischen Kreisen. Auf einem vom Niederländischen Roten Kreuz im September 1978 veranstalteten internationalen Symposium stellte sich dementsprechend Sir David Hughes-Morgan, ein britischer Militärjurist, der ein prominentes Mitglied der britischen Delegation auf der Diplomatischen Konferenz gewesen war (und der in dieser Eigenschaft eng mit der französischen Delegation bei deren Versuchen zusammengearbeitet hatte, Regeln zur Begrenzung denn zum Verbot des Rückgriffs auf Repressalien gegen die Zivilbevölkerung zu formulieren), auf folgenden Standpunkt:

*"It may be that the Geneva Diplomatic Conference did not appreciate the clear distinction between retaliation, which is always unlawful, and reprisals which in law are governed by strict conditions. If there are serious and long term attacks upon the civilian population of a country at war, in breach of the provisions of the Protocol, it is likely*

*that public opinion would demand that similar action be taken against the enemy and there is an argument for suggesting that this latter action should be controlled by legal norms rather than become uncontrolled and unlawful retaliation."*<sup>21</sup>

Im weiteren Verlauf der Diskussion fügte er hinzu, er habe das Gefühl, *"that reprisals or the threat of reprisal has been a factor in the enforcement of law"*. In seiner Reaktion darauf war der Verfasser zwar bereit, den Unterschied zwischen tatsächlich ausgeführten und lediglich angedrohten Repressalien anzuerkennen, ebenso wie die Tatsache, daß die Androhung solcher Maßnahmen gegen die Zivilbevölkerung sich gelegentlich als wirksam erwiesen habe. Er unterstrich jedoch, daß ihre Durchführung dies niemals gewesen sei. Sir David verlieh darauf seiner Verwirrung Ausdruck, als er sagte:

*"It is a very, very difficult problem indeed, because who wants to be in a position to say 'we are making law' but allows you to attack the civilian population, even to stop the breach; nobody does. It is purely a question as to whether it is going to be an effective means of control. And frankly, what one is doing here is tossing a coin in the air, and depending on which side it comes down you either do this or do that. You are not going to know in either case what its effect is going to be."*<sup>22</sup>

Eine der Sir David Hughes-Morgans vergleichbare Auffassung wurde kürzlich in einem Beitrag der ebenfalls britischen Juristin Françoise Hampson dargelegt. Nach einer sorgfältigen Analyse der Situation in bezug auf Kriegsrepressalien kommt sie zu folgender Schlußfolgerung:

*"It is regrettable that States should require such a deterrent or such a violent reminder of their obligations. In suggesting, however, that 'the threat of reciprocal treatment would always be real to those who violated the rules of humanitarian law ... but that a formal legalization of reprisals would be an invitation to misuse and abuse', the Swedish delegate to the Diplomatic Conference and those who supported his point of view did nothing for the protection of victims of armed conflicts. On the contrary, in refusing to set practicable limits to reprisals whilst recognizing that they will in fact happen, they condemned those victims to arbitrary, unpredictable breaches of humanitarian law which might not otherwise have taken place. The Diplomatic Conference missed an opportunity to make humanitarian law 'a living reality rather than a series of hopeful aspirations' and, in so doing, did a disservice both to the rule of law and to humanity itself."*<sup>23</sup>

Der Verfasser hat für Frau Hampsons Enttäuschung darüber, was sie offensichtlich - und mit einigem Recht - als eine alles andere denn perfekte Lösung für ein sehr schwieriges Problem ansieht, viel Verständnis. Dennoch erscheint ihm ihre Beurteilung jener, die das Problem wie der schwedische Delegierte angegangen sind, zu hart. Ein Grund

dafür mag darin liegen, daß sie sich vielleicht nur unzureichend der schieren Kraft der Ereignisse bewußt ist, die zu dem Ergebnis geführt haben, welches sie ablehnt. Tatsächlich bestand niemals eine Wahl zwischen einem Verbot oder einer Regelung von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte. Vielmehr bestand eine solche zwischen der Ausweitung der Liste verbotener Repressalien hinsichtlich spezifischer Schutzobjekte und dem kategorischen Verbot jeglicher Kriegsprepressalien ohne Ausnahme. Unter diesen Umständen war es angesichts der unbestreitbar zweifelhaften Wirksamkeit von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte nicht schwierig, eine Wahl zu treffen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß durch die Konferenz ein Ermittlungsmechanismus geschaffen wurde, der sich eines Tages bei der Verhinderung des Rückgriffs auf Verletzungen der Regeln des I. Zusatzprotokolls über den Schutz der Zivilbevölkerung in gewisser Hinsicht als das wirksamere Mittel - vor allem als ein nicht destruktives - erweisen wird.

Unabhängig von diesem Argument aus der Konferenzdiplomatie gibt es einen noch schwerwiegenden Kritikpunkt an Frau Hampsons Schlußfolgerung. Indem sie ihrem Bedauern über die Tatsache Ausdruck verleiht, daß "*States should require such a deterrent or such a violent reminder of their obligations*", unterstellt sie offensichtlich, daß sich Staaten aufgrund einer solchen Erinnerung tatsächlich eines Besseren besinnen. Bedauerlicherweise zeigt die Erfahrung, daß sie, wenn überhaupt, nur selten so reagieren, insbesondere wenn es sich nicht um eine Frage der "Abschreckung" (die Androhung einer Repressalie), sondern um eine "gewaltsame Erinnerung" (eine tatsächlich durchgeführte Repressalie) handelt. In der fraglichen Situation wird das Ergebnis eine stetig ansteigende Zahl von Opfern unter der Zivilbevölkerung beider Seiten sein. Unabhängig davon, wie die veränderte Rolle der Zivilbevölkerung in heutigen bewaffneten Konflikten beurteilt wird, erscheint zudem so viel als gesichert, daß in vielen (wenn nicht den meisten) Ländern die Bevölkerung eher ein Instrument in der Hand der Machthaber ist denn umgekehrt. Kurz gesagt scheint sich Frau Hampsons Auffassung auf eine eher zu optimistische Sicht dessen zu gründen, was Repressalien als Mittel zur Rechtsdurchsetzung erreichen können, sowie eine Unterschätzung der solchen Maßnahmen inhärenten negativen Auswirkung. Der Verfasser ist daher nach wie vor überzeugt, daß das Verbot von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte dem früheren Fehlen von Klarheit über die Rechtslage vorzuziehen ist, wengleich dies nicht eine vollständig befriedigende Lösung eines wohl unlösbaren Problems darstellt.

Darüber hinaus ist wahrscheinlich ein Mißverständnis über die genaue Bedeutung der Stellungnahme des schwedischen Delegierten zu konstatieren. Seine Worte<sup>24</sup> scheinen lediglich die Binsenwahrheit wiederzugeben, daß diejenigen, die Regeln des humanitären Völkerrechts verletzen, immer mit dem Risiko einer negativen "reziproken Behandlung" rechnen müssen - indem er formulierte

"*irrespective of any legal rules*", d.h. selbst wenn der Rückgriff auf Repressalien formell verboten ist (oder insoweit geregelt ist) und - so mag man hinzufügen - gleich, ob eine solche "reziproke Behandlung" tatsächlich angedroht wird oder nicht.

Zudem werden die Auswirkungen dieses Bewußt-Seins über die Handlungen des potentiellen Rechtsbrechers von vielen Faktoren abhängen: Ist er zuzusagen ein Ersttäter oder ein verstörter Krimineller? Ist er überhaupt gewillt, das Recht zu achten? Wie beurteilt er im Lichte der drohenden negativen Reaktion die "Bilanz" der ins Auge gefaßten Verletzung? Steht er unter irgendeinem bestimmten Druck, desungeachtet vorzugehen?; und so weiter und so fort. Mit einem Wort, es ist keinesfalls sicher, daß die Androhung von Repressalien die Verletzung oder den Rückgriff auf Verletzungen verhindern wird.

Eine Androhung mag zugegebenermaßen diese Wirkung haben. Ungeachtet dessen jedoch sind die Aussichten, daß - wenn die Androhung einer Repressalie gegen die Zivilbevölkerung oder zivile Objekte des Rechtsverletzers diesen nicht abhalten - eine tatsächlich durchgeführte Repressalie diese Wirkungen zeitigt, allenfalls gering. Denn - um es nochmals zu betonen - der Beweis, daß Repressalienmaßnahmen gegen die Zivilbevölkerung jemals die gewünschte Wirkung hatten, ist denkbar dürftig.

Man mag dem hier entgegenhalten, daß solche Maßnahmen in der Vergangenheit niemals eigentliche Repressalien im Rechtssinne waren, d.h. daß ihnen - wenn immer möglich - eine förmliche Warnung vorausging und sie unter Beachtung der Anforderungen des Rechts, insbesondere der Proportionalität, ausgeführt wurden. Anders ausgedrückt mögen Bombardierungen wie jene des Zweiten Weltkriegs und des Kriegs zwischen dem Iran und dem Irak dem Namen nach Repressalien gewesen sein; tatsächlich waren sie jedoch vorsätzliche Angriffe auf die feindliche Zivilbevölkerung als solche, ausgeführt als Teil einer Strategie, die bestimmt war, das Rückgrat des Gegners zu brechen. Die Berufung auf Repressalien diene lediglich als fadenscheinige Entschuldigung.

Diese Kritik ist wahrscheinlich korrekt. Tatsächlich ist der Verfasser in einer früheren Veröffentlichung just zu dieser Schlußfolgerung hinsichtlich der Ereignisse des Zweiten Weltkriegs gekommen.<sup>25</sup> Dies kann jedoch nicht das Argument entkräften, die Legalisierung von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung durch völkerrechtliche Verträge sei nicht wünschenswert. Immerhin galt zur Zeit des Zweiten Weltkriegs (als im offensichtlichen Gegensatz zum Krieg zwischen Iran und Irak das Recht des bewaffneten Konflikts eine ganz bestimmte Rolle spielte) im Recht "*the clear distinction between retaliation, which is always unlawful, and reprisals which in law are governed by strict conditions*" (um Sir David Hughes-Morgans Worte zu zitieren). Wengleich sich die Kriegführenden häufig auf den Begriff der "Repressalien" gegen die Zivilbevölkerung beriefen, stellte

keiner dieser Vorfälle eine eigentliche Repressalie im Rechtssinne dar. Anstatt für eine rechtliche Regelung des Rückgriffs auf Repressalien gegen die Zivilbevölkerung zu sprechen, unterstreicht diese Tatsache die Schlußfolgerung, daß die Aussichten für eine solche formelle Regelung, einen merklichen Einfluß auf das Verhalten der Kriegführenden auszuüben, in der Tat sehr gering sind.

Unter diesen Umständen kann sich der Verfasser nicht Frau Hampsons Beurteilung anschließen, daß *"the Diplomatic Conference ... did a disservice both to the rule of law and to humanity itself"*. Im Gegenteil: Hätte die Konferenz Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte geregelt und dadurch förmlich sanktioniert, wäre sie das Risiko eingegangen, eine gefährliche Illusion einer "Rechtsnorm" zu schaffen, wo nicht erwartet werden kann, daß das Recht regiert, es sei denn, es wird durch einen starken Durchsetzungsmechanismus unterstützt.

Ist ein solch wirkungsvoller Durchsetzungsmechanismus einmal in Kraft, wird dieser paradoxerweise sicherlich nicht in erster Linie dazu beitragen, die Kriegführenden zur Beachtung der strengen Voraussetzungen zu veranlassen, die den Rückgriff auf Repressalien regeln. Seine Hauptwirkungen werden im Gegenteil wahrscheinlich in einer Beseitigung der Erforderlichkeit zur Ergreifung von Repressalien liegen. Dies unterstreicht noch einmal die dringende Notwendigkeit, die internationale Ermittlungskommission gemäß Art. 90 des I. Zusatzprotokolls ins Leben zu rufen und immer mehr Mitgliedstaaten des Protokolls zu veranlassen, deren Zuständigkeit anzuerkennen. Insofern ist es ein glücklicher Umstand, daß die Errichtung der Kommission nicht mehr in allzu ferner Zukunft zu liegen scheint.

#### d) Sind Vorbehalte zu den Vorschriften, die Repressalien gegen die Zivilbevölkerung verbieten, zulässig?

Offensichtlich sind akademische Argumente wie das oben genannte zugunsten der Verbote von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte nicht in allen Fällen ausreichend, um Regierungskreise davon abzuhalten, die Möglichkeit des Einlegens eines Vorbehalts zu diesen Vorschriften im I. Zusatzprotokoll in Erwägung zu ziehen. Dann erhebt sich die Frage, ob ein solcher Vorbehalt im Einklang mit den Vorschriften des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge stünde. Zwei dieser Regeln sind hier von besonderer Bedeutung. Die eine ist die Vorschrift in Art. 19 c, wonach ein Vorbehalt unzulässig ist, wenn er *"mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist"*. Die andere ist Art. 60 Abs. 5, der vorsieht, daß die Regeln über eine *"erhebliche Verletzung"*<sup>26</sup> eines Vertrages, die in den Absätzen 1 - 3 dieses Artikels niedergelegt sind, *"keine Anwendung auf Bestimmungen über den Schutz der menschlichen Person in Verträgen humanitärer Art, insbesondere auf Bestimmungen zum Verbot von Repressalien jeder Art gegen die durch derartige Verträge geschützten Personen"* finden.

Im Zusammenhang mit der Kompatibilität eines solchen Vorbehalts mit Ziel und Zweck des I. Zusatzprotokolls sei es dem Verfasser gestattet, einen bereits bei einer früheren Gelegenheit im Jahre 1979 vorgebrachten Standpunkt zu wiederholen. Indem er hervorhob, er würde *"vastly prefer, and indeed would hope and expect, to see no such thing happen"*, entwickelte er das folgende Argument:<sup>27</sup>

*"While fully accepting that the protection of the civilian population represents one of the basic objectives of Protocol I, a State can in good faith be convinced that the better to realize this goal, it needs the power to retaliate in kind when its civilian population is being made the victim of attacks in contravention of the rules of Protocol I. It therefore reserves its right to take reprisals in kind, confirming expressly that recourse to such reprisals would always remain subject to the rules of customary international law, viz.: subsidiarity, proportionality and cessation as soon as the purpose has been achieved. This reservation ... is one to a new rule which at the CDDH<sup>28</sup> was highly controversial and the wisdom of which can therefore be genuinely doubted. While accepting the good faith of those States who regard prohibition of reprisals even in kind as a necessary complement to the rules providing protection of the civilian population, the reserving State cannot accept that it would be deprived of its right to hold a contrary opinion in equally good faith."*

Hinsichtlich der Akzeptanz eines solchen Vorbehalts durch andere Mitgliedstaaten des Zusatzprotokolls führte er zunächst aus, daß *"the decision whether to object to an undesirable reservation is left entirely to the discretion of States"*. Er fügte jedoch hinzu, daß

*"a State which has not itself accepted the competence of the international fact-finding commission of Article 90, Protocol I, and which thus has failed to contribute to realizing the one single alternative to reprisals against the civilian population which Protocol I provides, will by that fact alone be in a singularly weak position to object to the reservation, no matter how undesirable, which another State might formulate with respect to (part of) the prohibitions on those reprisals."*

Seinerzeit zielte die letztere Bemerkung insbesondere gegen die kommunistischen Staaten, die auf der Diplomatischen Konferenz von 1974 - 1977

- (1) nachhaltig das souveräne Rechte der Staaten zur Anbringung von Vorbehalten verfochten und
- (2) wiederholt erklärt hatten, daß Vorbehalte zu den Vorschriften, die Repressalien verbieten, unannehmbar seien sowie
- (3) die Einbeziehung von Art. 90 ausdrücklich abgelehnt hatten.

Mit Genugtuung nimmt man die Nachricht auf, daß die Sowjetunion nunmehr offenbar ihre (höchst willkommene)

Ratifikation des I. Zusatzprotokolls mit einer Erklärung verbindet, in der sie die Zuständigkeit der internationalen Ermittlungskommission des Art. 90 anerkennt und glücklicherweise scheinbar keinen Vorbehalt gegen die Repressalienvorschriften anbringt.

Tatsächlich hat bislang kein Staat einen solchen förmlichen Vorbehalt angebracht. Italien jedoch hat bei Ratifikation erklärt, daß es

*"will react to serious and systematic violations by an enemy of the obligations imposed by Additional Protocol I and in particular its Articles 51 and 52 with all means admissible under international law in order to prevent further violations".<sup>29</sup>*

Obwohl dies dem Wortlaut nach keinen förmlichen Vorbehalt gegenüber den in diesen Artikeln enthaltenen Verboten von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte darstellt, ist die Erklärung hinreichend vage, um mehr als eine Auslegung zuzulassen. Nach der günstigsten Lesart scheint sie wenig mehr zu tun als das Offensichtliche wiederzugeben, da alle Staaten per definitionem das Recht haben, auf ernsthafte und systematische Rechtsbrüche des Feindes mit allen völkerrechtlich zulässigen Mitteln zu reagieren, um weitere Verletzungen zu verhindern. Doch auch dann handelt es sich um eine sehr zweideutige Stellungnahme, die zumindest Andeutungen auf das Institut der Repressalien als eines der völkerrechtlich zulässigen Mittel enthält, mit Ausnahme der Bereiche, in denen sie verboten sind. Gerade ein solches Verbot folgt aus den Artikeln 51 und 52, und durch die italienische Erklärung wird die Anwendung dieser Vorschriften nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Rechtlich gesehen kann sie daher das besondere Repressalienrecht nicht wieder einführen. Soll die Erklärung dann nur einen Hinweis auf die Möglichkeit der Androhung von Repressalien beinhalten? Zu diesem Zweck ist eine besondere Erklärung aber nicht erforderlich, da die betreffenden Vorschriften streng genommen solche Androhungen nicht verbieten. Bei dieser Interpretation fragt man sich also, was Italien veranlaßte, all diese Mühen auf sich zu nehmen.

Auch bei einer solchen Lesart ist ein Bestandteil dieser Erklärung von besonderem Interesse; nämlich die spezifische Bezugnahme auf *"serious and systematic violations by an enemy"*, wodurch Begrifflichkeiten aus gewissen Menschenrechts-Instrumenten wiederholt werden. Im vorliegenden Zusammenhang mag sie ausgewählt worden sein, um anzuzeigen, daß die schrecklichen Konsequenzen, die die Erklärung im Dunkeln andeutet, sich nur realisieren, wenn die Situation sämtliche Charakteristika einer bedeutenden "erheblichen Verletzung" des I. Zusatzprotokolls durch die gegnerische Partei angenommen hat - im Gegensatz vielleicht zu einer nur zufälligen Verletzung durch einen feindlichen Befehlshaber. Ein möglicher Weg der Bestimmung, ob ein erster oder zweiter Rechtsbruch eine "ernsthafte und systematische Verletzung" darstellt, wäre, gegen den Akt zu

protestieren, die sofortige Beendigung dieses Aktes zu verlangen, Gegenmaßnahmen anzudrohen ... kurz gesagt alle jene Schritte zu ergreifen, die von Rechts wegen einem tatsächlichen Rückgriff auf Repressalien vorangehen müßten, wie es die französischen Delegierten gerne in die Regelung der Repressalien im I. Zusatzprotokoll einbezogen gesehen hätten. Dies zeigt wieder einmal, wie nahe die italienische Erklärung nicht notwendigerweise an einer radikalen Vorbehalt zu den Repressalienverboten in den Artikeln 51 und 52 heranreicht, sondern an die Andeutung einer Absicht, diese Verbote hintanzustellen, wenn es wirklich hart auf hart geht: Sozusagen einen "Vorbehalt für den schlimmsten Fall".

Damit wird bereits die zweite mögliche Interpretation der italienischen Erklärung angedeutet. Tatsächlich kann der Satz *"all means admissible under international law"* bedeuten, daß er sich auf nach allgemeinem Völkerrecht zulässige Mittel bezieht, also besondere Vertragsvorschriften wie jene in den Artikeln 51 und 52 ausschließt. Nach dieser Lesart würde die Erklärung in der Tat zu einem Totalvorbehalt gegenüber den Repressalien-Vorschriften in jenen Artikeln erwachsen.

Insoweit ist es vielleicht von Interesse anzumerken, daß bislang kein Staat gegen die italienische Erklärung einen Einspruch eingelegt hat. Wenn überhaupt, so ist dies ein Beweis für die Sorgfalt, mit der sie formuliert wurde.

### 3. Bereiche, in denen Repressalien nicht förmlich verboten worden sind

#### a) Internationale bewaffnete Konflikte

Wie bereits bemerkt, fehlt es in Teil III Abschnitt I über "Methoden und Mittel der Kriegführung" (Art. 35 - 42) des I. Zusatzprotokolls an einer Bezugnahme auf Repressalien. Gleiches Schweigen herrscht in der UN-Waffenkonvention von 1980 mit ihren Protokollen sowie in dem sehr viel älteren "Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege" vom 17. Juni 1925.<sup>30</sup> Bedeutet dieses Schweigen, daß Repressalien, die eine Verletzung der betreffenden Regeln darstellen, zulässig geblieben sind?

Ein Anhaltspunkt ist, daß auf der Diplomatischen Konferenz von 1974 - 1977 ein polnischer Vorschlag, im I. Zusatzprotokoll ein Verbot aller Repressalien gegen gemäß dem Protokoll geschützte Personen und Sachen niederzulegen, zur gleichen Zeit zurückgezogen wurde wie der entgegengesetzte französische Vorschlag, den Rückgriff auf Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte wieder einzuführen und zu regeln.<sup>31</sup> Dies impliziert, wenn überhaupt, daß diese Angelegenheit der Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts überlassen bleiben sollte.

Art. 60 Abs. 5 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ist hier von Bedeutung, insbesondere

dessen erster Teil, wonach die Regeln über die "erhebliche Verletzung" eines Vertrages, die in den Absätzen 1 bis 3 des Artikels niedergelegt sind, "keine Anwendung auf Bestimmungen über den Schutz der menschlichen Person in Verträgen humanitärer Art" finden. (Es sei angemerkt, daß das Wiener Übereinkommen zeitlich nicht zurückwirkt und daher die folgende Auseinandersetzung bezüglich des Genfer Protokolls von 1925 gänzlich theoretischer Natur ist.)

Die Frage lautet dann: Sind die oben genannten Instrumente "Verträge humanitärer Art"? Ist das nicht der Fall, so berechtigte eine erhebliche Verletzung durch einen Feind die "durch die Vertragsverletzung besonders betroffene Vertragspartei, die Verletzung als Grund für die gänzliche oder teilweise Suspendierung des Vertrags im Verhältnis zwischen ihr und dem vertragsbrüchigen Staat geltend zu machen" (Art. 60 Abs. 2 b). Zugegebenermaßen reicht die Suspendierung (eines Teils) eines Vertrages weiter als eine einfache Repressalie, da sie die betroffene Partei von all ihren Verpflichtungen befreit, die mit dem suspendierten Vertrag oder Teilen von ihm verbunden sind, wohingegen der Rückgriff auf Repressalien rechtlichen Beschränkungen unterworfen bleibt. Für die hiesigen Zwecke kann diese Unterscheidung indes außer acht gelassen werden.

Ein erster Punkt ist, daß die Formulierung "Verträge humanitärer Art" in Art. 60 Abs. 5 sich offensichtlich auf Verträge als Ganzes bezieht. Es darf mit Sicherheit festgestellt werden, daß dem I. Zusatzprotokoll diese Natur zukommt, und das gleiche darf wohl hinsichtlich der UN-Waffenkonvention behauptet werden. Tatsächlich mag sogar das Genfer Protokoll von 1925 in dieser Weise qualifiziert werden. Eine andere Frage ist, ob die Vorschriften in Teil III Abschnitt I des I. Zusatzprotokolls "Bestimmungen über den Schutz der menschlichen Person" sind. Dieselbe Frage stellt sich hinsichtlich der der UN-Waffenkonvention angefügten Protokolle und hinsichtlich des Genfer Protokolls von 1925.

Wie bereits bemerkt, ist die Beantwortung dieser Frage in großem Maße von der individuellen Einschätzung der Verbote und Beschränkungen, die in diesen Vorschriften enthalten sind, abhängig.<sup>32</sup> Nehmen wir Art. 35 des I. Zusatzprotokolls: Die Aussage in Abs. 1, wonach "die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung haben", kann kaum als eine Vorschrift angesehen werden, die unmittelbar die menschliche Person schützt. Jedoch kann mit Sicherheit festgehalten werden, daß sie sich als das vielleicht grundlegendste Prinzip des humanitären Völkerrechts auf diesen Schutz bezieht; in jedem Fall ist sie einer Suspendierung im Wege von Repressalien kaum zugänglich.

Abs. 2 verbietet die Verwendung von "Waffen, Geschossen und Material sowie Methoden der Kriegführung, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen". Es ist denkbar, daß für den Feind die Verwendung einer Waffe, die solche negative Auswirkungen hat, einen wesentlichen militärischen Vorteil auf dem

Schlachtfeld darstellt. Der Rückgriff auf "gleichartige Repressalien" scheint dann zur Wiederherstellung des militärischen Gleichgewichts zu dienen. Gleichzeitig bezieht sich das Verbot in Abs. 2 unbestreitbar auf den Schutz des gegnerischen Kombattanten als menschliche Person. Zumindest sollte eine Verletzung des Verbots im Wege der "gleichartigen Repressalie" daher auf Situationen äußerster Notwendigkeit beschränkt sein, in denen ansonsten eine wichtige Schlacht oder gar der Krieg als solcher verloren werden könnte. Doch auch dann ist die Bestimmung dieser dringenden Notwendigkeit durch die betroffene Partei in der Hitze der Schlacht notwendigerweise ein sehr subjektives Urteil. Dementsprechend scheint es die zutreffendere Auffassung zu sein, daß Repressalien, die aus der Verwendung verbotener Methoden und Mittel der Kriegführung bestehen, ebenfalls verboten sind.

Und wie steht es mit Abs. 3, der verbietet, "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"? Oberflächlich betrachtet hat diese Vorschrift nichts mit dem Schutz der menschlichen Person zu tun. Bei näherer Betrachtung bezweckt der Schutz der Umwelt jedoch zuerst und vor allem die Erhaltung einer Umwelt, die es den Menschen ermöglicht, darin zu leben. Darüber hinaus wiederholt Art. 55 des I. Zusatzprotokolls in dem Abschnitt über den allgemeinen Schutz der Zivilbevölkerung die Regel des Abs. 3 und fügt dessen Wortlaut hinzu: "und dadurch Gesundheit und Überleben der Bevölkerung gefährden". Dies deutet auf die Möglichkeit hin, daß die Verwendung von Methoden und Mitteln der Kriegführung als Vergeltungsmaßnahmen, die derartige inkriminierte Auswirkungen nach sich ziehen, ausgelegt werden könnten als ein Angriff gegen die Zivilbevölkerung im Wege der Repressalie, und sie als solche daher als verboten angesehen werden könnten.

In dieser Weise könnte man fortfahren und die verschiedenen Vorschriften von Teil III Abschnitt I des I. Zusatzprotokolls sowie der UN-Waffenkonvention und der ihr beigefügten Protokolle eine nach der anderen analysieren. In vielen Fällen bliebe die Antwort ungewiß. In einigen Fällen mögen die Auswirkungen der Regeln anderer Teile des Protokolls zu einer bestimmteren Antwort führen, insbesondere wenn eine solche Vorschrift spezifisch dem Schutz der Zivilbevölkerung, der Verwundeten und Kranken oder des Sanitätspersonals zu dienen bestimmt ist. Es bleibt jedoch festzuhalten, daß die Frage, ob all diese Vorschriften "Bestimmungen über den Schutz der menschlichen Person" sind, nicht mit einem einfachen "Ja" oder "Nein" beantwortet werden kann.

Das Genfer Protokoll von 1925 ist ein Sonderfall. Diese besondere Stellung resultiert aus der Tatsache, daß eine beträchtliche Anzahl von Staaten ihre Ratifikation oder ihren Beitritt insoweit unter Abgabe eines weitreichenden Vorbehalts erklärten, als das Protokoll seine Bindungswir-

kung zwischen diesem und jedem feindlichen Staat verlieren sollte, dessen Streitkräfte oder dessen Alliierte die in dem Protokoll niedergelegten Verbote nicht beachten. Viele dieser Vorbehalte wurden natürlich vor langer Zeit durch die ursprünglichen Unterzeichnerstaaten eingelegt.<sup>33</sup> In zahlreichen Fällen wurden diese von den neuen unabhängigen Staaten sozusagen beerbt, als jene ihre Bindung an das Protokoll bestätigten, welches (und daher offensichtlich in dieser Form) durch die früheren Kolonialmächte für sie zur Anwendung gekommen ist. In einem Fall (Fidschi) wurde der Vorbehalt ausdrücklich wiederholt, in einem anderen (Barbados) wurde er zurückgezogen. Auch Irland, ein Vorbehaltsstaat seit 1930, zog seinen Vorbehalt im Jahre 1972 zurück.

Auch in jüngerer Vergangenheit wurde der Vorbehalt erneut eingelegt, manchmal mit interessanten Zusätzen: So stellte Israel im Jahre 1969 klar, daß sein Vorbehalt auch in dem Fall der Verwendung von chemischen Kampfmitteln durch reguläre oder irreguläre Truppen oder Gruppen oder Individuen zur Anwendung gelange, die vom Territorium eines feindlichen Staates aus operieren. Im Jahre 1977 erklärte Jordanien einfach, daß es keine Verpflichtungen gegenüber Staaten übernehme, deren reguläre oder irreguläre Truppen nicht die Vorschriften des Protokolls beachtet. Die Vereinigten Staaten, einer der ursprünglichen Unterzeichnerstaaten, die ihre Ratifikation jedoch erst im Jahre 1975 erklärten, brachten einen klassischen Vorbehalt ohne Verschönerungen des israelischen Typs an.<sup>34</sup>

Das Ergebnis dieses Netzes von Vorbehalten scheint zu sein, daß das Genfer Protokoll von 1925 in den meisten Fällen nur als Vertragsrecht auf der Basis einfacher Reziprozität zur Anwendung gelangen wird. Dies gilt nicht nur gerade zwischen den einen Vorbehalt erklärenden Staaten, sondern aus Gründen des allgemeinen Vertragsrechts sogar, wenn nur eine der Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts einen Vorbehalt angebracht oder beibehalten hat.<sup>35</sup> Ein solcher Fall ist der kürzlich beendete Krieg zwischen dem Iran und dem Irak. Beide sind Mitgliedstaaten des Protokolls (seit 1929 bzw. 1931). Der Iran brachte keinen Vorbehalt an, jedoch der Irak. Dies berechtigte den Iran, sich im Falle der Mißachtung des Protokolls auf seinen des Iraks dessen Vorbehalt zunutze zu machen.

Offensichtlich braucht sich ein Staat nicht auf seine Rechte gemäß des Vorbehaltes zu berufen. Insbesondere zieht er es vielleicht vor, sich - ähnlich wie in der italienischen Erklärung bei Ratifikation des I. Zusatzprotokolls - seine Reaktionen auf Fälle ernsthafter und systematischer Verletzung durch einen Feind vorzubehalten: Mit anderen Worten auf Fälle, in denen die Anwendung chemischer Waffen durch den Feind große Ausmaße angenommen hat und dadurch das militärische Gleichgewicht erheblich zu beeinträchtigen droht. Schließlich ist der Nutzen der Anzettelung eines allumfassenden Gaskrieges als Reaktion auf, sagen wir, eine durch die andere Seite verursachte bloße Tränengaswolke nur gering.

Abgesehen von dem mangelnden Nutzen fehlte es bei einer solch unbegrenzten Reaktion an der Verhältnismäßigkeit. Dies führt uns zu einer zweiten Einschränkung, die ein Opferstaat bei seiner Reaktion auf schwerwiegende und systematische Verletzungen des Genfer Protokolls von 1925 beachten müßte. Wenngleich die in Kraft befindlichen Vorbehalte den Staat uneingeschränkt von seiner Verpflichtungen gemäß dem Protokoll für die Dauer der bewaffneten Konflikts befreien, kann er sich auf eine verhältnismäßige Reaktion beschränken, indem er chemische Waffen verwendet, die nicht schädlicher sind und die nicht gegen weniger akzeptable Ziele gerichtet werden, als es der Feind getan hat, und indem er seine Reaktion beendet, sobald es offensichtlich wird, daß der Gegner ebenso gehandelt hat. Mit anderen Worten könnte der betroffene Staat sich auf eine "gleichartige Repressalie" beschränken, anstatt dem Vorbehalt vollste Wirkung zukommen zu lassen. Vom Standpunkt der "ökonomischen Gewaltanwendung", dem verursachten Schaden und den erzielten Ergebnissen, scheint sich dies wohl als der ratsamere Weg zu erweisen. Noch besser wäre es natürlich, insgesamt von Vergeltungsmaßnahmen Abstand zu nehmen, es sei denn, diese würden durch dringende militärische Gründe erforderlich.

### b) Interne bewaffnete Konflikte

Hinsichtlich der Situation in internen bewaffneten Konflikten erscheint das gänzliche Fehlen jeglicher geschriebener Vorschriften, die den Rückgriff auf Repressalien verbieten oder regeln, als ein genaues Spiegelbild der völlig fehlenden Klarheit über die Rechtslage. Ein auffälliger Aspekt der Debatte während der Diplomatischen Konferenz war die schlechte Verneinung einiger Delegierter, daß in solch einer Situation der Begriff der Repressalie überhaupt anwendbar sein sollte. Zieht man zudem die Handlungen der Parteien kürzlicher oder gegenwärtiger interner bewaffneter Konflikte in Betracht, so kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß relativ wenige Regierungen in dem rechtlichen Vakuum ein Anzeichen dafür sehen, daß in einem internen bewaffneten Konflikt - gleich ob im Sinne der Art. 3 oder des II. Zusatzprotokolls - ihr Recht zur Ergreifung von repressalienähnlichen Maßnahmen (wenngleich diese natürlich nicht so bezeichnet werden) unvermindert fortbesteht.

Das stärkste Argument gegen solche Vergeltungsmaßnahmen ist und bleibt ihre allgemeine Sinnlosigkeit und ihre eskalierende Wirkung. Im übrigen läßt sich wahrscheinlich allenfalls im Wege der Analogie argumentieren. Wenn etwa Teil III des II. Zusatzprotokolls nunmehr ausdrücklich auf den Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen sowie des Sanitätspersonals und der Seelsorger ausgedehnt wird, so ist dies eine getreue Übersetzung der einschlägigen in einem internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Regeln. Das Repressalienverbot ist als Teil jener Regeln fast schon zur Selbstverständlichkeit geworden. Es sollte daher in

einem internen bewaffneten Konflikt im gleichen Maße per Analogie als anwendbar angesehen werden.

Die Argumentationslinie begegnet einem zusätzlichen Hindernis, wenn es um den Schutz von Gefangenen geht. In internationalen bewaffneten Konflikten sind Repressalien gegen Kriegsgefangene ausdrücklich verboten; in internen bewaffneten Konflikten gilt der Kriegsgefangenenbegriff nicht. Dagegen läßt sich anführen, daß die Regeln in Teil II des II. Zusatzprotokolls im ganzen, insbesondere jene in den Artikeln 5 und 6, die Hauptprinzipien widerspiegeln, die die Behandlung von Kriegsgefangenen regeln, so daß die Situation tatsächlich derjenigen der Verwundeten und Kranken vergleichbar ist.

Teil IV des II. Zusatzprotokolls legt Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung nieder. Es bedarf keiner Darlegung, daß dies der Bereich ist, der größte Sorgen bereitet. Auf der Diplomatischen Konferenz widersetzen sich die Mitglieder der Mehrheit, die ihren Willen durchgesetzt hatte, als es um das Verbot von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts ging, ebenso stark der Einführung des Repressalienkonzepts in das II. Zusatzprotokoll. Es erscheint darüber hinaus überhaupt nicht unwahrscheinlich, daß die Gründe für ihren Widerstand gerade dieselben waren, aus denen die Minderheit gegen die Verbote von Repressalien in Teil IV des I. Zusatzprotokolls gestimmt hatte: einfach ausgedrückt, die Befürchtung, daß sie eines Tages vielleicht gezwungen wären, die fraglichen Maßnahmen zu ergreifen.

Unter diesen Umständen und mit Rücksicht auf den relativ neuen und kontroversen Charakter der Repressalienverbote in Teil IV des I. Zusatzprotokolls zögerte der Verfasser, im Wege der Analogie zu argumentieren, unter rechtlichen Gesichtspunkten seien repressalienähnliche Maßnahmen gegen die Zivilbevölkerung auch in internen bewaffneten Konflikten verboten. Dies läßt die weiteren praktischen und moralischen Argumente gegen den Rückgriff auf Repressalien natürlich völlig unangetastet: ihre zweifelhafte Effektivität, ihre eskalierende Wirkung, der Schaden, den sie sowohl der zum Ziel gewählten Bevölkerung als auch den eigenen Zivilisationsstandards zufügen ... ; in einem Wort: ihre allgemeine Unerwünschtheit.

#### 4. Ausblick

Wie geht es weiter? Es kann mit Sicherheit festgestellt werden, daß die Zeit für weitere Rechtssetzungsversuche zum Repressalienproblem im spezifischen Kontext des humanitären Völkerrechts nicht reif ist. Soweit internationale bewaffnete Konflikte betroffen sind, ist das geschriebene Recht so weit gegangen, wie es gehen konnte, oder - wie es einige sehen würden - sogar darüber hinaus. Die Genfer Abkommen von 1949 verpflichten fast alle Staaten; wengleich weniger Staaten das Haager Abkommen von 1954 und das I. Zusatzprotokoll von 1977 ratifiziert haben oder ihnen beigetreten sind, ist ihre Zahl dennoch

beindruckend und, jedenfalls im Falle des Zusatzprotokolls, noch im Anwachsen begriffen. In keinem Fall - ausgenommen möglicherweise Italien - hat sich ein Staat das Recht zum Ergreifen von Repressalien entgegen den Vorschriften dieser Verträge, die ausdrücklich einen solchen Rückgriff verbieten, vorbehalten.

Eine Ratifikation ohne Vorbehalt ist jedoch nicht ausreichend: Erforderlich ist jetzt die praktische Umsetzung dessen, was auf dem Papier vereinbart wurde. Mehr als alles andere setzt dies eine beständige Sorge um sowie Werbung für die getreue Implementierung des Rechts voraus. Insbesondere dort, wo die Verbote von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte betroffen sind, wird dies eine große Anstrengung erfordern; dies trifft aber wahrscheinlich auf das gesamte Regelwerk zum Schutz der Zivilbevölkerung zu. In diesem Zusammenhang kommt der schnellen Errichtung und Aktivierung der Internationalen Ermittlungskommission, die in Art. 90 des I. Zusatzprotokolls vorgesehen ist, eine besondere Bedeutung zu.

Im Bereich des internationalen bewaffneten Konflikts besteht ebenfalls das Problem der wie auch immer gearteten Zulässigkeit von Repressalien in Form der Nichtbeachtung von Verbieten oder Beschränkungen der Verwendung von Methoden und Mitteln der Kriegführung. Dies wird in der Zukunft wahrscheinlich lange im Dunkeln bleiben: Zum einen wegen der auf dem Spiel stehenden einander widerstrebenden Interessen, zum anderen angesichts der Tatsache, daß Situationen, in denen das Verhalten der Parteien zur Entwicklung einer Praxis beitragen könnte, selten sind. Bis dahin bleibt hervorzuheben, daß das Fehlen eines Verbots nicht notwendigerweise Zulässigkeit bedeutet, schon gar nicht Ratsamkeit.

Hinsichtlich der Verwendung chemischer Waffen im Wege der Vergeltung scheinen die Aussichten in der Tat gering zu sein, daß viele Mitgliedstaaten des Genfer Protokolls von 1925 dem irischen Beispiel folgen und ihr vorbehaltenes Recht aufgeben werden, das Protokoll gegenüber jedem Feind zu suspendieren, dessen Streitkräfte bzw. Verbündete seinem Inhalt nicht entsprechen. Mehr Erwartungen können hier vielleicht geknüpft werden - wie im Fall der bakteriologischen Kampfmittel - an die gegenwärtigen Versuche, diese Waffen insgesamt zu verbieten. Entfaltete ein solches Verbot einmal seine Wirksamkeit, bestünde im Falle einer Verletzung keine Notwendigkeit mehr für Vergeltungsmaßnahmen.

Es bleibt das drängendste Problem von allen bestehen, und zwar das völlige Schweigen über die Repressalienfrage in den Verträgen, die den internen bewaffneten Konflikt betreffen. Besonders drängend ist dieses Problem angesichts der Häufigkeit dieser Konflikte sowie der ständigen Wiederholung solcher Handlungsarten, die in internationalen bewaffneten Konflikten an verbotene Repressalien heranreichen würden.



Da es unwahrscheinlich ist, daß die Lücke in dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen von 1949 und im II. Zusatzprotokoll von 1977 in naher Zukunft geschlossen werden wird, müssen andere Wege zur Verbesserung der Situation ergründet werden. Eine - bereits oben diskutierte Möglichkeit - besteht darin, sich der Analogie als eines Instruments moralischer Überzeugung gegen die gegenwärtigen üblen Tendenzen zu bedienen. Ein weiteres Hoffnungselement liegt in dem großen öffentlichen Interesse an Menschenrechtsfragen. Angesichts der

engen Verbindungen zwischen dem humanitären Recht des bewaffneten Konflikts und den Menschenrechten, insbesondere soweit grundlegende Normen betroffen sind, erscheint es unabdingbar, die öffentliche Meinung sowie diejenigen Organe, die zur Sicherung der Beachtung der Menschenrechte errichtet wurden, zu mobilisieren mit dem Ziel, jene grundlegenden Werte zu verteidigen, die sich im Falle des internationalen bewaffneten Konflikts in den Repressalienverboten widerspiegeln.

## Anmerkungen:

\* Übersetzung aus dem Englischen durch Wolff H. v. Heinegg und Heike Spieker

- 1 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I); abgedruckt in: *D. Schindler/J. Toman, The Laws of Armed Conflicts*, 3rd ed. (1988), S. 621; Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II); abgedruckt in: *Schindler/Toman, a.a.O.*, S. 689.
- 2 Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde vom 27. Juli 1929, Art. 2 Abs. 3; abgedruckt in: *Schindler/Toman, a.a.O.*, S. 339. Tatsächlich stellt das Abkommen eine Ausarbeitung des Kapitels (II) über Kriegsgefangene in der Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 (Haager Landkriegsordnung) dar, die ihrerseits eine Revision des Abkommens selben Namens vom 29. Juli 1899 ist; abgedruckt in: *Schindler/Toman, a.a.O.*, S. 69.
- 3 Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde; vgl. *Schindler/Toman, a.a.O.*, 325.
- 4 Siehe unten Abschnitt 2. a).
- 5 I. Abkommen, Art. 46; II. Abkommen, Art. 47; III. Abkommen, Art. 13 Abs. 3; IV. Abkommen, Art. 33; vgl. auch *F. Kalshoven, Belligerent Reprisals* (1971), S. 263-265.
- 6 Art. 4 Abs. 4; vgl. *Kalshoven, a.a.O.*, S. 273-277.
- 7 Siehe ebenfalls unten Abschnitt 2. b) und c).
- 8 Art. 20; diese Vorschrift stellt zuzugewinnen eine natürliche Erweiterung der früheren Verbote im I. und II. Abkommen von 1949 dar.
- 9 Die in *Schindler/Toman, a.a.O.*, S. 769-773 enthaltene Liste basiert auf einer Mitteilung der UNESCO vom 28. Juli 1986 und weist 74 Ratifikationen und Beitritte auf.
- 10 Der Leser sei auf folgende Beiträge verwiesen: *S. E. Nahlik, Belligerent Reprisals as Seen in the Light of the Diplomatic Conference on Humanitarian Law, Geneva 1974-1977*, in: *42 Law and Contemporary Problems (Durham)* 2 (1978), S. 36-66 (in französischer Sprache: *Le problème des représailles à la lumière des travaux de la conférence diplomatique sur le droit humanitaire*, in: *82 RGDIPI* 1 (1978), S. 130-169); vgl. ferner *F. Kalshoven, Reprisals in the CDDH*, in: *R. J. Akerman u.a. (Hrsg.), Declarations on Principals: The Quest for Universal Peace* (1977), S. 195-216; *ders.*, *The Belligerent Reprisals in the Light of the 1977 Geneva Protocols*, in: *European Seminar on Humanitarian Law (Jagellonian University, Krakow, 1979 (1980))*, S. 31-46.
- 11 Vgl. dazu *Kalshoven, Belligerent Reprisals*, (Fn. 5).
- 12 *Schindler/Toman, a.a.O.*, S. 179.
- 13 Diesen Begriff verwendet *G. Schwarzenberger, International Law*

as Applied by International Courts and Tribunals (1968), S. 452-453; vgl. ferner *Kalshoven, Belligerent Reprisals*, S. 362-363. Negative Reziprozität impliziert, daß die Mißachtung einer Regel durch eine Partei allein aus dem Grunde gerechtfertigt ist, weil der Feind diese zuvor verletzt hat.

14 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 927; englischer Text abgedruckt in: *J. Brownlie, Basic Documents in International Law*.

15 Vgl. *Kalshoven, Belligerent Reprisals*, S. 71-72.

16 Ebd., S. 74.

17 Ebd., S. 79-80.

18 Hinweise auf die Verhandlungsgeschichte finden sich in den in Fn. 10 genannten Quellen. Auf spezielle Hinweise wird im folgenden verzichtet.

19 *C. J. Greenwood, Twilight of the Law of Belligerent Reprisals*. Der Aufsatz stellt eine erweiterte Version eines Beitrags dar, der vor dem British Institute of International and Comparative Law gehalten und veröffentlicht ist bei *M. A. Meyer (Hrsg.), Armed Conflict and the New Law* (1989). Er soll veröffentlicht werden in *20 Netherlands Yearbook of International Law* (1989). *Greenwood* lehrt das Recht des bewaffneten Konflikts an der Cambridge University.

20 Vgl. *Kalshoven, Belligerent Reprisals*, S. 358.

21 *The New Humanitarian Law in War and Conflict, Report of an International Symposium held on 25 and 26 September 1978 in the Peace Palace at The Hague*, S. 11.

22 Ebd., S. 32-34.

23 *F. J. Hampson, Belligerent Reprisals and the 1977 Protocols to the Geneva Conventions of 1949*, in: *37 ICLQ* (1988), S. 818-843 (843). Die Fußnoten wurde verzichtet. Die Autorin ist Rechtsdozentin an der University of Essex.

24 Es erscheint angezeigt, den betreffenden Abschnitt der Stellungnahme *Ove Brings* im ganzen wiederzugeben:

"In the Working Group his delegation had opposed the proposed article regulating the permissibility of reprisals. Several delegations had sought to explain such opposition by the emotional revulsion generated by the very word 'reprisals'. His delegation had pointed out that its stand was based not on an emotional reflex but on the knowledge that in practice countermeasures never led to observance of the law. It had attempted to show that the threat of reciprocal treatment would always be real to those who violated the rules of humanitarian law - irrespective of any legal rules - but that a formal legalisation of reprisals would be an invitation to misuse and abuse. Sweden had attempted to weigh the pros and cons of the idea of reprisals and had found that the balance was against it. It was therefore with a sense of satisfaction that his delegation noted that the results achieved by the Conference aimed at a further limitation of the institute of reprisals in customary law."

Vgl. 6 CDDH, Official Records, S. 210.

25 Vgl. *Kalshoven*, *Belligerent Reprisals*, S. 177-178, 358.

26 In Art. 60 Abs. 3 wird eine "erhebliche Verletzung" wie folgt definiert: "a) ... eine nach diesem Übereinkommen nicht zulässige Ablehnung des Vertrags oder b) die Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung."

27 Vgl. *F. Kalshoven*, *The Belligerent Reprisals in the Light of the 1977 Geneva Protocols*, S. 40-42.

28 "CDDH" ist die französische Abkürzung des vollen Titels der Diplomatischen Konferenz von 1974-1977.

29 26 *International Review of the Red Cross* (1986), S. 114.

30 *Schindler/Toman*, a.a.O., S. 115.

31 Vgl. *Kalshoven*, *The Belligerent Reprisals in the Light of the 1977 Geneva Protocols*, S. 38.

32 *Ebd.*, S. 39.

33 Zu den im Text genannten Tatsachen und weiteren detaillierten Informationen vgl. die fortgeführte Liste der Unterzeichnungen, Ratifikationen, Beitritte und Notifikationen in *Schindler/Toman*, a.a.O., S. 117.

34 Sie haben ihrer Ratifikation jedoch eine lange Erklärung beigefügt, in der sich der Präsident das Recht vorbehält, in bestimmten, fest umrissenen Situationen Tränengas einzusetzen.

35 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, Art. 21 Abs. 1 b).

## Die innerstaatliche Durchführung des humanitären Völkerrechts - Gedanken zu einem internationalen Colloquium in Bad Homburg -

Michael Bothe

Das Recht, das der Hegung von Gewalt in den internationalen Beziehungen dient, ist wohl wie kein anderer Bereich des Völkerrechts ständig dem Druck kurzfristiger staatlicher Interessen ausgesetzt, die für eine Verletzung des Rechts zu sprechen scheinen. Dies gilt für das völkerrechtliche Gewaltverbot, den Rechtsbereich des **ius ad bellum** genauso wie für das völkerrechtliche Kriegsrecht, **ius in bello**. Das Fehlen oder die mangelnde Wirksamkeit von Verfahren der Sicherung der Rechtsbeachtung gilt als die entscheidende Schwäche des völkerrechtlichen Gewaltverbots, die so oft als Beleg für die mangelnde Wirksamkeit, ja den mangelnden Rechtscharakter des Völkerrechts überhaupt herhalten muß. In der Entwicklung des völkerrechtlichen Kriegsrechts, vor allem des Rechts der Genfer Konventionen, galt darum seit der 1. Konvention von 1864 ein wichtiges Augenmerk der Sicherung der Beachtung dieses Rechts. In diesem Zusammenhang fällt das Auge zunächst auf internationale Verfahren und Institutionen der Rechtsdurchsetzung, die wichtige Bestandteile des humanitären Völkerrechts geworden sind: Schiedsverfahren, Schutzmacht und ihr Substitut, die Rolle des IKRK als Wächter der Konventionen, insbesondere im Zusammenhang mit der Behandlung von Kriegsgefangenen und Internierten und schließlich als letzte Neuerung die Fact Finding Commission nach Art. 90 Protokoll I. Doch mit Ausnahme der diplomatischen Rolle des IKRK haben sich alle diese Verfahren als nicht oder nur begrenzt wirkungsvoll erwiesen, und auch das IKRK hatte in einigen jüngeren Konflikten große Schwierigkeiten, seine Rolle als Aufsichtsinstanz für die Beachtung des humanitären Völkerrechts wirklich zu spielen.

Die Schwäche der internationalen Institutionen und Verfahren der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts macht es notwendig, den Blick auf innerstaatliche Regeln und Verfahren zu lenken, die für die Einhaltung dieses Rechts bedeutsam sind. Denn wie viele andere Normen des Völkerrechts muß auch das humanitäre Völkerrecht durch Akteure angewandt werden, die (auch) einer nationalen Rechtsordnung unterworfen sind: Soldaten in den Armeen der Staaten, staatliche Verwaltungsbeamte, Richter, ja einfach Privatpersonen auf dem Gebiet eines Staates. Wenn und soweit das nationale Recht dafür sorgt, daß das Völkerrecht beachtet wird, wachsen die Beachtungschancen des Völkerrechts.

Bei einer solchen Analyse des innerstaatlichen Rechts verläßt man aber den eigentlich völkerrechtlichen Bereich und wendet sich der vergleichenden Betrachtung des innerstaatlichen Rechts zu. Dabei stößt man auf die Schwierigkeiten jeder rechtsvergleichenden Untersuchung. Sie sind, abgesehen von grundlegenden methodischen Fragen, auf die noch zurückzukommen ist, zunächst einfach praktischer Art. Das Quellenmaterial, gerade in dem hier angesprochenen Bereich, ist häufig nicht leicht zugänglich, insbesondere wenn es sich um Verwaltungsvorschriften und ähnliches handelt. Sprachbarrieren müssen überwunden werden. Deshalb war es der Grundgedanke des im Juni 1988 durchgeführten internationalen Colloquiums in Bad Homburg, diese Schwierigkeiten dadurch zu überwinden, daß sich Fachleute aus verschiedenen Ländern, die sich praktisch und wissenschaftlich mit der Durchführung des humanitären Völkerrechts befassen, an einen Tisch setzten und ihre Erfahrungen und Ansichten austauschten. Im folgenden versucht der Veranstalter und Diskussionsleiter, einige Grundlinien dieses Erfahrungsaustausches nachzuzeichnen. Es handelt sich nicht um Mehrheitsmeinungen oder gar Beschlüsse, die als Ergebnis formuliert wurden. Vielmehr sind es persönliche Gedanken, zu denen die Debatten den Verfasser dieser Zeilen angeregt haben.

### 1. Die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle als Bestandteil des innerstaatlichen Rechts

Wenn wie bereits dargelegt innerstaatliche Regeln, denen die einschlägigen Akteure unterworfen sind, bestimmen, ob und in welcher Weise Völkerrecht angewandt wird, so ist natürlich zunächst ein Blick auf die allgemeinen Fragen des Verhältnisses von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht zu werfen. Die alte Theorie debate zwischen Monismus und Dualismus tritt immer mehr in den Hintergrund. Praktisch gesehen ist nicht zu bezweifeln, daß die Art und Weise der Anwendung von Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich und durch innerstaatliche Akteure von der jeweiligen staatlichen Verfassung bestimmt wird. Dies bedeutet nicht, daß hier einem Vorrang des nationalen Rechts gegenüber dem Völkerrecht das Wort geredet wird. Selbstverständlich muß sich das nationale Recht dem Völkerrecht anpassen, und kann kein Staat sich auf sein nationales Recht berufen, um völker-

rechtliche Verpflichtungen zu vermeiden oder zu umgehen. Das ändert aber nichts daran, daß die staatliche Verfassung die Art und Weise der Anpassung der innerstaatlichen Rechtsordnung an das Völkerrecht bestimmt, was die Möglichkeit der Rechtsverletzung auch mit einschließt.

Besteht an der grundsätzlichen staatlichen Verpflichtung zur innerstaatlichen Anwendung und Durchführung von Völkerrecht kein Zweifel, so sind doch die staatlichen Verfahren, in denen die Verfassungsordnung dies ermöglicht, sehr unterschiedlich. Erstaunlicherweise gibt es bei diesen unterschiedlichen Lösungen allerdings einen gemeinsamen Nenner, ein gemeinsames Element, das überall anzutreffen ist: die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht. Verfassungsregeln über die Anwendung des Völkerrechts machen in aller Regel einen Unterschied zwischen Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht. Diese Unterscheidung ist keineswegs theoretisch, sie hat vielmehr wichtige praktische Auswirkungen für die nationale Durchführung und Anwendung des humanitären Völkerrechts. Für Gewohnheitsrecht besteht allgemein die Regel, daß es automatisch Bestandteil des nationalen Rechts ist, d.h. ohne die Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Umsetzung oder eines spezifischen gesetzlichen Anwendungsbefehls. In den Ländern des Common Law wird, bei allen Zweifelsfragen im einzelnen, das Völkergewohnheitsrecht als "part of the law of the land" angesehen. Viele Verfassungen bezeichnen die "allgemeinen Regeln des Völkerrechts" oder "allgemein anerkannte Regeln des Völkerrechts" als Bestandteil des staatlichen Rechts. Selbst wo eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung dieses Inhalts fehlt, wird die Regel in der Praxis angewandt. Unterschiede bestehen lediglich bei der Frage des Verhältnisses von innerstaatlich geltendem Gewohnheitsrecht und Gesetzesrecht, oder genauer bezüglich der Frage des Ranges des Gewohnheitsrechts im innerstaatlichen Recht. Hier reichen die Lösungen von Verfassungsrang zu einem Rang unterhalb des Gesetzesrechts.

Im Unterschied zu der automatischen innerstaatlichen Anwendung des Gewohnheitsrechts erfordert die innerstaatliche Anwendung von Vertragsrecht einen Parlamentsbeschluß, jedenfalls soweit der Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages nicht der Rechtssetzungsgewalt der Exekutive unterfällt. Infolgedessen hängt die innerstaatliche Anwendung eines Vertrages von einer parlamentarischen Beteiligung bei Vertragsschluß oder einer innerstaatlichen Ausführungsgesetzgebung ab. Dies gilt selbst dort, wo die Schaffung einer vertraglichen Verbindlichkeit nicht von vorgängiger parlamentarischer Zustimmung abhängt, wie dies in den Verfassungssystemen des britischen Modells der Fall ist, wo der Vertragsschluß die Prerogative der Krone oder der Exekutive ist.

Aus der dargestellten grundlegenden Dichotomie zwischen Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht folgen wichtige praktische Konsequenzen für die Anwendung dieser Regeln. Dies gilt zunächst auch auf der völkerrechtlichen Ebene. Ein Vertrag findet nur zwischen Parteien Anwendung,

während Gewohnheitsrecht auch insoweit Anwendung findet, als Parteien eines bewaffneten Konflikts nicht Vertragspartner der einschlägigen Konventionen sind. Bei der innerstaatlichen Anwendung liegt der große Vorteil des Gewohnheitsrechts in dem automatischen Charakter seiner Geltung. Ratifikation oder parlamentarische Gesetzgebung sind nicht notwendig. Die gesamte Kontroverse um die Ratifikation der Zusatzprotokolle ist insoweit irrelevant, als Regeln der Zusatzprotokolle Gewohnheitsrecht formulieren. In Verfassungssystemen, in denen die Regeln für völkerrechtliche Verträge nur auf der Grundlage parlamentarischer Ausführungsgesetzgebung Anwendung finden, können gewohnheitsrechtliche Regeln, die in diesen Verträgen formuliert sind, auch ohne solche Gesetzgebung angewandt werden. Auf der anderen Seite besteht der Nachteil der gewohnheitsrechtlichen Regeln häufig darin, daß diese Regeln ungewiß, in ihrem Bestand vielfach umstritten sind. Freilich ist dies nicht nur beim völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht so. Auch die Bedeutung mancher Vertragsregeln ist streitig.

Daß dem so ist, macht nationale Ausführungsregeln um so wichtiger, wenn das humanitäre Völkerrecht (sei es Vertrags- oder Gewohnheitsrecht) effektiv angewandt werden soll. Sowohl Gewohnheitsrecht als auch Vertragsrecht müssen für die jeweiligen nationalen Akteure erklärt und verbreitet werden. Zweifelsfälle der Auslegung können durch nationale Regelungen bereinigt werden. Nationale Gesetzgebung ist absolut notwendig im Falle solcher Regeln, die von ihrem Inhalt her einer innerstaatlichen Anwendung nicht fähig sind, die nicht self-executing sind. Solche Regeln, die nicht self-executing sind, gibt es sowohl im Gewohnheitsrecht als auch im Vertragsrecht.

Trotz dieses gemeinsamen Problems von Gewohnheits- und Vertragsrecht ist es für die Zwecke der innerstaatlichen Anwendung nach wie vor notwendig und sinnvoll festzustellen, ob bestimmte vertragliche Regelungen des humanitären Völkerrechts auch Bestandteil des Gewohnheitsrechts sind. Aber eine effektive nationale Durchführung und Anwendung der anwendbaren völkerrechtlichen Normen bedarf, sei es als rechtliche Vorbedingung der Anwendung, sei es als nützliche Stütze, nationaler Gesetzgebung und Regelung. Dies macht auch die Bedeutung des einschlägigen gemeinsamen Artikels der Konventionen und Art. 84 des Protokolls I aus. Die praktische Anwendung dieser Bestimmung bedarf einer stärkeren Überwachung. Die in diesen Vorschriften begründete Pflicht der Vertragsparteien der Genfer Konventionen und des Protokolls I, nationale Durchführungsregeln mitzuteilen, hat bislang nur sehr magere Ergebnisse gezeitigt.

## 2. Strafrechtliche und disziplinarische Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts

Die Ahndung schwerer Verletzungen der Genfer Konventionen, d.h. eine innerstaatliche Durchführung des

humanitären Völkerrechts mit Mitteln strafrechtlicher Sanktionen, ist der Teil des humanitären Völkerrechts, der bislang die meiste Beachtung gefunden hat. Die praktische Bedeutung der Durchführung des humanitären Völkerrechts ist aber nicht zweifelsfrei. Die strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechern nach dem II. Weltkrieg ist in gewisser Weise ein Einzelfall geblieben. In einigen der Siegerstaaten wurden diese strafrechtlichen Maßnahmen schon sehr bald eingestellt und erst in jüngster Vergangenheit sozusagen wiederentdeckt, was zu beträchtlichen politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen führte. In der Zeit nach dem II. Weltkrieg hat es nur sehr seltene Fälle strafrechtlicher Verfolgung und Verurteilung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts gegeben. So manche unmenschliche Verletzung des Völkerrechts blieb ohne strafrechtliche Ahndung.

Wenn es auch klar ist, daß strafrechtliche Ahndung von Verletzungen nicht die einzige Form der innerstaatlichen Durchführung des humanitären Völkerrechts sein kann, so wird sie doch immer noch als ein notwendiger Teil innerstaatlicher Durchführungsmechanismen angesehen. Allerdings sind die damit gestellten grundsätzlichen straf- und disziplinarrechtlichen Probleme alles andere als klar.

Ausgangspunkt ist dabei, daß sowohl die Konventionen als auch Protokoll I vorschreiben, daß es eine nationale Gesetzgebung geben muß, um Personen zu verfolgen und zu bestrafen, die bestimmte schwere Verletzungen jener Verträge begangen haben. Diese Bestimmungen sind jedoch nicht self-executing. Was allerdings zählt, ist das Ergebnis. Strafrechtliche Ahndung muß rechtlich möglich sein, wo sie erforderlich ist. Die Staaten sind frei, die Art und Weise zu bestimmen, wie sie das verbindliche Ziel erreichen. Es besteht ein weiter Ermessensspielraum für die Staaten, die Art und Weise der strafrechtlichen Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts auszuwerten. In der Praxis ergeben sich im wesentlichen drei unterschiedliche Systeme. Das erste sind die Geneva Conventions Acts der Länder des Commonwealth. Dies ist eine Form der Gesetzgebung, die Straftatbestände durch eine Bezugnahme auf die Bestimmungen der Konventionen bzw. des Protokolls I über schwerwiegende Verletzungen bestimmt und die Konventionen bzw. das Protokoll I insgesamt in einem Anhang zum Bestandteil des Gesetzes macht. Die zweite Möglichkeit besteht in einer Norm des allgemeinen oder Militär-Strafrechts, die die Verletzung von gewohnheitsrechtlichen oder vertragsrechtlichen Normen des Kriegsvölkerrechts zu einer Straftat erklärt. Das dritte mögliche System ist die Anwendung des allgemeinen Strafrechts in der Weise, daß Töten, Verwunden oder Mißhandeln eines Opfers eines bewaffneten Konfliktes, soweit es sich nicht um einen rechtmäßigen Kriegsakt handelt, immer einen strafrechtlichen Straftatbestand erfüllt. Alle drei Systeme haben ihre eigenen Probleme. Die Wahl des einen oder anderen Systems hat häufig historische Gründe. Einige Rückschlüsse sind aber aus den Debatten des Colloquiums zu ziehen. Zum ersten ist die beschriebene Freiheit der Staaten, ihr eigenes System der

strafrechtlichen Ahndung zu wählen, eine notwendige Vorbedingung dafür, daß eine solche Bestrafungspflicht überhaupt akzeptiert wird. Alle Versuche, die strafrechtliche Durchführung der Genfer Konventionen zu vereinheitlichen, sei es durch Mustergesetze oder ähnliches, sind nicht von Erfolg gekrönt worden. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wurden solche Versuche erst gar nicht mehr unternommen, als die Zusatzprotokolle verhandelt wurden.

Ein zweiter grundsätzlicher Trend kann als Prinzip der mindestmöglichen Gesetzgebung bezeichnet werden. Allerdings haben sich einige Staaten, hier ist als jüngstes Beispiel Belgien zu nennen, bemüht, eine sehr entwickelte und vollständige Gesetzgebung zur strafrechtlichen Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu erlassen. Die Tendenz geht aber eher dahin, bei der Ausführungsgesetzgebung für die Konventionen und die Protokolle nicht zuviel politische und juristische Debatten hervorzurufen, da dieses die Ratifikation oder die Durchführung schwierig machen könnte. Dies bedeutet, daß einfache Verweismomente, die manche Detailprobleme offenlassen, die politisch gangbarste Lösung sind.

Neben den Fragen der strafrechtlichen Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts haben disziplinarrechtliche Maßnahmen bislang leider nicht genügend Beachtung gefunden. Für geringere Verletzungen des humanitären Völkerrechts sind solche Disziplinarmaßnahmen eine geeignete Antwort. Sie wirken direkter und können deshalb unter Umständen sogar effektiver sein als Strafsanktionen.

Es darf allerdings bei der Frage der strafrechtlichen Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts nicht nur an die Effektivität der strafrechtlichen Sanktion gedacht werden, sondern es sind auch die Rechte des Angeklagten zu bedenken. Dies führt wiederum zu einer Grundfrage der Rechtstechnik bei der Formulierung der anwendbaren Tatbestände. Verweismomente, die allzu viele Zweifelsfragen lassen, werfen immer die Frage der notwendigen Bestimmtheit auf. Wir geraten hier jedenfalls in die Nähe der Problematik des *nullum crimen sine lege*.

Ein unbeschriebenes Blatt ist nun noch die Frage der strafrechtlichen Ahndung von Verletzungen der Regeln, die für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt gelten. Es gibt nur wenig staatliche Gesetzgebung, die hierfür ausdrückliche Strafvorschriften enthält. Vielleicht ist staatliche Gesetzgebung hier überfordert. Die Frage verdient jedoch noch größere Beachtung, sowohl vom wissenschaftlichen als auch vom praktischen Standpunkt.

### 3. Innerstaatliche Regeln in bezug auf Statusfragen des humanitären Völkerrechts

Während die Frage der strafrechtlichen Ahndung von Verstößen gegen das Kriegsrecht und insbesondere gegen die Genfer Konventionen schon lange als ein wichtiges Problem

der innerstaatlichen Durchführung dieses Rechts erkannt ist, haben die schwierigen Fragen innerstaatlicher Regeln, die eine Auswirkung auf den völkerrechtlichen Status von Personen, Einheiten und Ausrüstungen besitzen, bislang nicht die verdiente Beachtung gefunden. Dieser Mangel ist sowohl im wissenschaftlichen als auch im praktischen politischen Bereich festzustellen. Das eine Problem, das sich hier stellt, besteht darin, daß ein gewisser völkerrechtlicher Status (Kombattant, nicht kombattanter Angehöriger der Streitkräfte, Kriegsgefangener, Sanitätseinheit sowie Sanitätspersonal, Zivilschutzorganisationen, Rotkreuz- oder Roter Halbmond-Organisationen und Hilfsgesellschaften - um nur die wichtigeren zu nennen - ) auf nationale Verwaltungsentscheidungen oder rechtliche Regelungen verweist oder von ihnen abhängt. Das Bestehen einer solchen nationalen Entscheidung und auch die Vereinbarkeit der einschlägigen nationalen Regelungen und Entscheidungen mit dem Völkerrecht sind also entscheidende Fragen.

Die erste Statusgruppe, für die sich diese Frage stellt, sind die Kombattanten. Kombattant ist eine Person, die berechtigt ist, an Kampfhandlungen teilzunehmen, die aber andererseits rechtmäßigerweise in einem internationalen bewaffneten Konflikt angegriffen werden darf. Im Falle der Gefangennahme hat der Kombattant Anspruch auf den Kriegsgefangenenstatus, wobei allerdings die Kombattanten nicht die einzige Statusgruppe sind, die diesen Anspruch besitzen. Der Kombattant wird nun wiederum definiert als eine Person, die zu den Streitkräften einer Konfliktpartei gehört. Die nationale Entscheidung, auf die damit Bezug genommen wird, ist der Akt der Errichtung von Streitkräften, der in unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Formen annehmen kann. Dabei stellen sich für den nationalen Regelungsgeber zwei allgemeine Fragen, die in unterschiedlicher Weise in verschiedenen Ländern beantwortet wurden. Die erste ist der Status bestimmter innerstaatlicher Vollzugsorgane, die im bewaffneten Konflikt Kombattantenstatus haben sollen. Im zwischenstaatlichen Bereich erhalten sie diesen Status durch Notifikation. Im innerstaatlichen Bereich wird diese Angleichung von Vollzugsorganen mit den Streitkräften in der Regelgesetzgebung erforderlich. Jedenfalls ist dies in einer Reihe von Fällen so.

Eine andere allgemeine Frage ist der Status von Zivilpersonen, die bei oder mit den Streitkräften arbeiten. Völkerrechtlich ist hier die entscheidende Frage die der unmittelbaren Beteiligung an Kampfhandlungen. Solange diese Personen nicht unmittelbar an Kampfhandlungen beteiligt sind, können sie ohne Probleme als Zivilisten betrachtet werden. Aber sobald ihre Tätigkeit, etwa Unterhaltungsarbeiten für militärische Ausrüstungen, auf eine unmittelbare Beteiligung an Kampfhandlungen hinausläuft, laufen diese Personen Gefahr, für eine unerlaubte Beteiligung an Kampfhandlungen bestraft zu werden, wenn sie zivilen Status besitzen und in die Hand des Gegners fallen. Wenn sie militärischen Status besitzen, werden sie hingegen Kriegsgefangene und werden nicht bestraft. Einige Länder

haben sich daher für die Lösung eines militärischen Status solcher Personen entschieden, um sozusagen auf der sicheren Seite zu sein, d.h. um diese Personen nicht der Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung wegen Kriegsverbrechen oder unrechtmäßiger Teilnahme auszusetzen, wenn sie in die Hand des Gegners fallen sollten. Freilich bedeutet dies eine gewisse "Militarisierung" der Arbeit, die sie verrichten. Welche Lösung auch immer ein Staat annimmt, mehr Klarheit ist hier angesichts der vielfältigen zivilen Fachleute, die für die hochtechnisierte Kriegsführung erforderlich sind, geboten.

Auch die Durchführung des Art. 44 Protokoll I, des berühmten berechtigten Guerillaartikels, erfordert innerstaatliche Maßnahmen. Länder, die Kämpfer einsetzen möchten, welche nur den Minimalerfordernissen der Unterscheidung entsprechen, die nach Art. 44 Abs. 3 erforderlich sind, sollten Regelungen erlassen, die diese Situation betreffen. Jugoslawien hat dies zum Beispiel getan.

Die Probleme der innerstaatlichen Durchführung der Normen der Konventionen und Protokolle über den Schutz der Verwundeten und Kranken, Zivilschutz, geschützte Zeichen und nationale Hilfsgesellschaften, insbesondere nationale Rotkreuz-Gesellschaften, sind vielfältig und komplex. Das erste Problem stellen nationale Regeln dar, die auf die eine oder andere Weise Vorbedingung für gerichtlichen Schutz sind.

Während der Schutz gemäß der 1. und 2. Konvention von 1949 im wesentlichen auf militärisches Sanitätspersonal, militärische Sanitätseinheiten und Transportmittel Anwendung findet, besteht einer der Fortschritte von Protokoll I und II darin, daß sie diesen Schutz auf zivile Sanitätstätigkeiten ausdehnen. Die Protokolle unterscheiden jedoch klar zwischen ärztlichen Tätigkeiten im allgemeinen und jenen Funktionen, die zum spezifischen Schutz als Sanitätspersonal, Sanitätseinheiten und -transporte Anwendung finden, deren wichtigstes Element wahrscheinlich das Recht zum Gebrauch des Schutzzeichens ist. Nur solches Personal, solche Einheiten und Transportmittel, die vom Staat zur Durchführung dieser Aktivitäten anerkannt und ermächtigt sind (sei es unmittelbar, sei es in manchen Fällen mittelbar), haben das Recht auf diesen besonderen Status. So gibt die Ausübung gewisser ärztlicher Funktionen noch nicht für sich allein den notwendigen Sonderschutz. Vielmehr ist ein zusätzlicher Akt der Regierung, eine Ermächtigung und/oder Anerkennung erforderlich. Das Problem ist nicht völlig neu. Gleiches gilt für Zivilkrankenhäuser, die gemäß Art. 18 der 4. Konvention geschützt sind.

Der Bedarf an Entscheidungen der nationalen Regierung bringt natürlich das Problem der nationalen Regeln mit sich, die auf solche Entscheidungen Anwendung finden. Gibt es solche Regeln nicht, ist es höchst unwahrscheinlich, daß es überhaupt zu Entscheidungen kommt. Es erwies sich als sehr schwierig, solche Regeln selbst für bestehende Normen, wie z.B. Art. 18 der 4. Konvention, zu finden. Nur wenige Staaten

haben bislang die Probleme aufgegriffen, die sich diesbezüglich durch die Protokolle stellen. Es besteht somit eine beträchtliche Gefahr, daß die Erweiterung des Schutzes auf zivile Sanitätseinheiten im allgemeinen, welche einen großen Erfolg der Protokolle von 1977 darstellt, wegen des Fehlens innerstaatlicher Durchführungsregeln ein toter Buchstabe bleibt.

Zwei Grundprobleme müssen von diesen innerstaatlichen Regeln gelöst werden. Das erste bezieht sich auf die Definition des Sanitätspersonals, oder genauer auf die Einbeziehung von Verwaltungspersonal in diese Definition. Während Art. 8 c Protokoll I solches Personal, das für die Verwaltung und den Betrieb von Sanitätseinheiten und -transporten eingesetzt wird, in die Definition des Sanitätspersonals ausdrücklich miteinschließt, regelt dieselbe Bestimmung das Erfordernis einer ausschließlichen Widmung. Innerstaatliche Regeln müssen sich davor hüten, den Anwendungsbereich der Schutzbestimmungen für Sanitätspersonal weiter auszudehnen, als dies nach den einschlägigen Regeln von Protokoll I erlaubt ist.

Das zweite und schwierigere Problem ist das der Ermächtigung und Anerkennung von Sanitätseinheiten. Ein einzeln praktizierender Arzt kann, wenn die Bestimmungen in ihrem Wortlaut ausgelegt werden, nicht als "Einheit" im Sinne des Art. 8 angesehen werden. Wo jedoch zwei oder mehr Personen in irgendeiner Einrichtung, die medizinische Versorgung gewährt, tätig sind, besteht eine "Einheit". Aber diese Einheit wird nur dann als Sanitätseinheit geschützt, wenn sie eine staatliche Institution darstellt (Art. 12 Abs. 2 a) oder von der zuständigen Behörde des fraglichen Staates anerkannt und ermächtigt ist (Art. 12 Abs. 2 b). Der Staat hat somit die Entscheidungsgewalt darüber, welche Art von Einheit hier auf diese Weise ermächtigt und anerkannt wird. Würde dies eine Arztpraxis einer bestimmten Mindestgröße bedeuten, kämen nur Krankenhäuser oder Institutionen in Betracht, die zu bestimmten Organisationen gehören, z.B. nationalen Hilfsgesellschaften? Jedenfalls muß der Staat Regeln darüber erlassen, wie das Schutzzeichen gemäß Art. 8 Protokoll I verwendet werden kann. Wenn eine Arztpraxis im dritten Stockwerk eines zehngeschossigen Hauses als Sanitätseinheit zu qualifizieren ist, wo darf das Schutzzeichen angebracht werden? An den Fenstern oder auf dem Dach des Gebäudes? Nur in wenigen Staaten werden diese Fragen analysiert, um notwendige Regelungen zu erlassen. Dabei ist dies eines der Gebiete, für das dringend einige staatliche Maßnahmen empfohlen werden müssen, wie oben dargelegt wurde. Andernfalls gäbe es überhaupt keinen Schutz für zivile Sanitätseinheiten.

Eine Reihe von Problemen besteht auch für den Zivilschutz. In diesem Zusammenhang scheint das Hauptproblem darin zu bestehen, daß Zivilschutz als eine Funktion, die ein breites Band von Entscheidungen, die das Überleben der Zivilbevölkerung angesichts der Zerstörungen mittels moderner Waffentechnologie sichern sollen, in den letzten Jahrzehnten ohne Bezugnahme auf ein internationales

Rechtsdokument entwickelt werden mußte, das diese Funktion definiert hätte. Die Definitionen, die wir jetzt in Art. 61 Protokoll I finden, müßten so zu einem gewissen Widerspruch gegenüber nationalen Regelungen führen. Das Hauptproblem besteht darin, daß Dienste zum Schutz der Zivilbevölkerung häufig mit ähnlichen Diensten für militärische Zwecke verbunden werden: Z.B. Feuerwehr, Warndienst und die Wiederherstellung von Telekommunikationsdienstleistungen. Dies wäre für den Schutz der Zivilschutzorganisationen höchst bedenklich. In vielen Staaten, die die Protokolle ratifiziert haben, muß darum die Zivilschutzgesetzgebung sorgfältig überprüft und gegebenenfalls geändert werden. Dies dürfte nicht immer einfach sein, insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, daß in einer Reihe von Ländern jedenfalls Teile dieser Dienste zum Schutz der Zivilbevölkerung allein von Angehörigen der bewaffneten Streitkräfte des Landes geleistet werden können.

Art. 31 Protokoll I bietet einen Rahmen für die Aktivitäten nationaler Rotkreuz-Gesellschaften. Die Bestimmung verweist auf Grundprinzipien des Roten Kreuzes, insbesondere auf Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, daß historisch gesehen die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften ihren Ursprung in einer Art Hilfsdienst für die Behandlung verwundeter und kranker Mitglieder der Streitkräfte hatten, der unter militärischer Aufsicht arbeitet. Es gibt also eine systembedingte Spannung zwischen der Unabhängigkeit des nationalen Roten Kreuzes auf der einen Seite und der Notwendigkeit staatlicher Kontrolle, die durch Protokoll I anerkannt und sogar bestärkt wird. Sowohl die Konventionen als auch die Protokolle setzen eine Verantwortlichkeit des Staates für die rechtmäßige Ausübung von Sanitätsfunktionen voraus. Staaten müssen darüber wachen, daß Sanitätsfunktionen nicht für nicht-medizinische Zwecke mißbraucht werden, insbesondere daß das Schutzzeichen nicht in einer Weise gebraucht wird, die der anderen Partei schadet. Nationale Regeln müssen dieses Spannungsverhältnis beachten, was eine schwierige Forderung darstellt.

Dies bringt uns zur Frage des Schutzzeichens. Wiederum gibt es ein nationales Wahlrecht für das Schutzzeichen. Für Sanitätszwecke gibt es eine Auswahl zwischen drei Zeichen, die anerkannt sind - wenigstens theoretisch: das Rote Kreuz, der Rote Halbmond und der Rote Löwe und Sonne. Man muß jedoch daran erinnern, daß es nicht das Zeichen als solches ist, dem der Schutz gilt, sondern der Sanitäts- bzw. Zivilschutzfunktion. Wenn ein nicht anerkanntes Schutzzeichen, wie der Rote Schild Davids, verwandt und durch eine Konfliktpartei notifiziert wird, weiß die andere Seite sehr wohl, daß Personen, Einheiten und Transporte, die mit jenem Schutzzeichen versehen sind, Sanitätspersonal, Sanitätseinheiten oder -transporte darstellen, die geschont und geschützt werden müssen.

Ein anderes größeres Problem, das zu vielen Fragen Anlaß gegeben hat, ist das Verhüten des unberechtigten Gebrauchs des Schutzzeichens. Die meisten Fälle, die von den Gerichten

behandelt wurden oder die ansonsten zu praktischen Kontroversen Anlaß gaben, beziehen sich auf Verwendung in Friedenszeiten. In den Art. 53 und 54 der 1. Konvention müssen die Staaten angemessene Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, daß das Schutzzeichen von Individuen oder Einheiten, die zu seiner Führung nicht berechtigt sind, verwandt wird. Diese Verpflichtung bezieht sich auf den Gebrauch zu wirtschaftlichen, aber auch auf den zu politischen Zwecken, selbst für Zwecke der Werbung für Tätigkeiten wohlthätigen Charakters, die nicht vom Roten Kreuz ausgeführt werden. Diese Gesetzgebung muß nicht notwendigerweise Strafgesetzgebung sein, aber sie muß effektiv sein. Eine der Schwierigkeiten, die sich in der Praxis ergaben, ist die Frage, ob es einen "Gebrauch" des Rotkreuz-Zeichens darstellt, wenn kreuzähnliche Symbole verwandt werden. Dabei mag solche Werbung auf Rotkreuz-Funktionen anspielen oder auf sie Bezug nehmen. Diese Beschreibung zeigt, daß eine sehr große Spannweite von praktischen Situationen in Betracht gezogen werden muß. Es gibt aber nicht nur die Frage, wie man den normalen, genehmigten Gebrauch des Zeichens definiert; es ist auch eine Frage nationaler Rotkreuz-Politik, in welchen Situationen und durch welche Institutionen das Rotkreuz-Zeichen - mit Genehmigung der nationalen Rotkreuz-Gesellschaft - verwandt werden darf.

Wenn also ein Bedarf für Maßnahmen auf nationaler Ebene in bezug auf die Verwendung des Schutzzeichens besteht, sollte der internationale Zweck der entscheidende Faktor für die einschlägige Politik bzw. Regelung sein. Das maßgebliche Prinzip muß sein, daß nichts die Schutzfunktion des Zeichens beeinträchtigen darf, die das Zeichen in Zeiten bewaffneter Konflikte haben soll. Wenn diese allgemeine Richtlinie beachtet wird, gibt es eine vernünftige Grundlage zur Lösung der verwirrenden Vielfalt faktischer Situationen, in denen Fragen der Verwendung des Zeichens im Frieden entstehen.

#### 4. Militärische Handbücher und andere Verwaltungsregeln bezüglich bewaffneter Konflikte

Es ist unbestritten, daß das humanitäre Völkerrecht zu seiner effektiven Anwendung einer Art Übersetzung zum Gebrauch durch die staatlichen Akteure bedarf. Es reicht nicht, die nationalen Akteure, Soldaten aller Ränge, Richter, Verwaltungsbeamte u.s.w. nur mit dem Text der völkerrechtlichen Verträge zu konfrontieren. Diese Abkommen sind eben in der internationalen Vertragssprache abgefaßt, die nicht notwendigerweise von jedermann verstanden wird. Einige Bestimmungen enthalten Mehrdeutigkeiten, mitunter sogar mit Absicht, weil ein Konsensus auf der Grundlage eines klareren Textes nicht möglich gewesen wäre, manchmal aber auch aus Nachlässigkeit. In beiden Fällen muß die innerstaatliche "Übersetzung" den Text durch Auslegung klarer machen. Ferner muß der Komplex des völkerrechtlichen Vertrags- und Gewohnheitsrechts insgesamt gesehen werden. Es gibt obsoleete Vertragsbestimmun-

gen. Es ist eine Aufgabe jener nationalen Übersetzungen, in solchen Zweifelsfragen ein Urteil zu fällen und dem nationalen Akteur eine Handlungsanleitung zu bieten.

Einige Probleme bedürfen in diesem Zusammenhang besonderer Aufmerksamkeit. Die erste Frage ist die der Bedeutung des Bestehens eines formellen Kriegszustandes oder des Vorliegens einer Kriegserklärung für die Anwendbarkeit der Normen des humanitären Völkerrechts. Soweit kein formeller Kriegszustand erforderlich ist, muß wenigstens der Begriff des "bewaffneten Konflikts" klarer gemacht werden. Ein anderes Problem ist der Status der Personen, die in die Hand des Gegners fallen, seien sie Kombattanten oder seien sie Nichtkombattanten oder seien sie Zivilpersonen. Insbesondere Art. 44 des Protokolls I bedarf einer weiteren Aufarbeitung durch innerstaatliche Ausführungsdokumente. Aber es gibt auch die Frage bezüglich Kriegsführungsmitteln und -methoden. Die Nuklearfrage, das Problem des Umweltschadens und die Bedeutung von Protokoll I für den Seekrieg müssen behandelt werden. Einer Klärung bedarf auch die Frage der Sorgfaltspflichten, die die Befehlshaber bei der Bestimmung des Status von Personen oder des militärischen Charakters eines Ziels erfüllen müssen. Als Ergebnisse der Debatten ergab sich, daß eine Liste solcher Probleme, die in nationalen Durchführungsvorschriften zu behandeln wären, nützlich sein könnte.

Es ist auch klar, daß solche innerstaatlichen Durchführungsvorschriften nationale strategische Konzepte widerspiegeln. Soweit solche Dokumente öffentlich zugänglich sind, können sie auch insoweit eine nützliche Rolle haben, als sie den eventuellen Gegner darüber informieren, was er eigentlich von der anderen Seite zu erwarten hat.

Diese nationalen Durchführungsdokumente und "Übersetzungen" müssen auf unterschiedliche Bedürfnisse, auf unterschiedliche Adressaten ausgerichtet sein. Eine erste Art von Dokument kann man Verwaltungsrichtlinien nennen. Für verschiedene Ebenen der militärischen Hierarchie ist ein unterschiedlicher Grad von Ausführlichkeit erforderlich. Ein sehr einfaches Dokument von ein oder zwei Seiten ist für den einfachen Soldaten bestimmt, ausführlichere Dokumente für die Unteroffiziere und ein vollständiges Handbuch für den Gebrauch von militärischen Führern und Staboffizieren. Ferner besteht Bedarf an Publikationen der Originalquellen, also der völkerrechtlichen Verträge, sowie nach einem systematischen Lehrbuch des Kriegsrechts. Von diesen Dokumenten zu unterscheiden ist eigentliches Lehrmaterial, das selbstverständlich auch nach Adressatenkreis unterschiedlich gestaltet sein muß. Es sollte jedenfalls praktische Fälle mit Lösungen enthalten. Ein letzter Bereich sind die sog. rules of engagement. Es ist wichtig, daß auch sie, die eigentlich militärische Anweisungen darstellen, mit dem notwendigen rechtlichen Beitrag formuliert werden.

Einige allgemeine Gesichtspunkte können für das Erarbeiten von Militärhandbüchern festgehalten werden. Eine Zusammenarbeit zwischen militärischer und Verwal-



tungspraxis auf der einen und der Wissenschaft auf der anderen Seite erscheint notwendig. Sie kann unter anderem die Form annehmen, daß Entwürfe zunächst von Praktikern erstellt und dann von Wissenschaftlern überprüft werden. Es gibt aber auch bekannte Fälle von Entwürfen, die von Wissenschaftlern erstellt und dann in den zuständigen Verwaltungen zirkuliert wurden. Ein internationaler Aspekt ist die Zusammenarbeit zwischen den Staaten bei der Abfassung solcher Militärhandbücher. Ein wichtiges Ziel ist dabei die Standardisierung solcher Handbücher innerhalb eines Militärbündnisses. Es erscheint wünschenswert, daß das Verhalten der Streitkräfte eines Bündnisses durch eine einheitliche oder jedenfalls nicht unvereinbare Auslegung allgemeiner Regeln des Völkerrechts bestimmt wird. Aber internationale Zusammenarbeit und Standardisierung für Militärhandbücher sind auch über die Grenzen militärischer Bündnisse hinaus wünschenswert. Sie könnten vielleicht sogar eine Art vertrauensbildender Maßnahmen zwischen potentiellen Gegnern darstellen.

Die Bedeutung von Militärhandbüchern ist nicht beschränkt auf ihre Funktion als Übersetzung völkerrechtlicher Regeln für den Gebrauch nationaler Akteure. Sie haben auch eine internationale Bedeutung. Sie sind ein Element der Entwicklung des humanitären Völkerrechts, da sie seine Auslegung und Anwendung bestimmen, was in einzelnen Fällen sogar zu einer Rechtsänderung führen kann. Die Formulierungen nationaler Militärhandbücher werden als gewichtige Ausformulierungen von Rechtsregelungen zitiert, insbesondere von Gerichten, und zwar nicht nur von denen des Landes, das jeweils das Handbuch herausgegeben hat, sondern auch von denen dritter Staaten. Die Bestimmungen eines Handbuches können gegen den betreffenden Staat ins Feld geführt werden. Dies bedeutet, daß solche Handbücher sorgfältig formuliert werden müssen, obwohl auch eine übermäßige Vorsicht schädlich sein kann.

## 5. Schlußfolgerungen

Das humanitäre Völkerrecht wurde bislang hauptsächlich in der zwischenstaatlichen Perspektive gesehen. Es wurde der Prozeß der Rechtsbildung, der praktischen Anwendung im zwischenstaatlichen Bereich ebenso beschrieben wie die internationalen Institutionen wie das IKRK. In dem Bad Homburger Colloquium trat eine andere Dimension des humanitären Völkerrechts in den Vordergrund, die bislang weitgehend der Aufmerksamkeit von Theorie und Praxis entgangen war, und das ist die vergleichbare Dimension. Die praktische Anwendung des humanitären Völkerrechts wird in der Tat zu einem großen Teil von den nationalen Durchführungsmaßnahmen bestimmt. Verletzungen dieses Rechts werden durch nationales Straf- oder Disziplinarrecht geahndet. Der Status von Kombattanten, Nichtkombattanten oder Zivilpersonen kann nicht ohne Bezugnahme auf innerstaatliches Recht bestimmt werden. Personal, Einrichtungen und Ausrüstungen, die einen besonderen geschützten Status besitzen, weil sie besondere Funktionen haben (Sanitätswesen, Zivilschutz), erwerben diesen Status nur auf der Grundlage staatlicher Akte, die durch staatliches Recht bestimmt werden. Schließlich müssen die internationalen Regeln in nationale Handlungsanleitungen übersetzt werden. Die vergleichende Analyse dieser nationalen Durchführungsmaßnahmen macht erst deutlich, was humanitäres Völkerrecht in der Wirklichkeit, in der Praxis bedeutet. Es besteht also ein großer Bedarf für vergleichende Analyse, mit all den praktischen und theoretischen Schwierigkeiten, die sie mit sich bringt. Nicht nur Sprachbarrieren müssen überwunden werden. Eine sinnvolle vergleichende Analyse muß sowohl die spezifischen historischen Bedingungen für staatliche Durchführungsmaßnahmen sehen als auch die verallgemeinerungsfähigen gemeinsamen Elemente. Das Colloquium hat manche Anregung für zukünftige Arbeit auf diesem Gebiet gegeben, sowohl für die Praxis als auch für die Wissenschaft. Aber es gibt noch viel Arbeit zu tun.

## Der aktuelle Fall: Flüchtlingslager in Kambodscha unter Beschuß

Stephan Wittler

Noch immer beherrscht der bewaffnete Konflikt in Kambodscha das Leben der Menschen in diesem Land. Insbesondere im Norden des Landes, entlang der thailändisch-kambodschanischen Grenze, bestimmen Kampfhandlungen das Tagesgeschehen. Insbesondere Zivilisten leiden unter den Auseinandersetzungen. Anfang März dieses Jahres war das Hauptcamp für zivile Flüchtlinge in der Grenzregion betroffen<sup>1</sup>. Durch die weitgehende Zerstörung des Lagers "Site 2" wurden insbesondere kranke und alte Menschen sowie Kinder und Frauen verletzt oder getötet. Allein die vom IKRK und von der UNBRO<sup>2</sup> durchgeführte Evakuierung vermied schlimmere Folgen. Verwundete, Behinderte und Schwangere wurden umgehend in Krankenhäuser verbracht. Das Zentrallager, dessen ziviler Status keinerlei Berücksichtigung gefunden hatte, mußte aufgegeben und über 5000 Zivilisten in eine Evakuierungszone im Landesinneren gebracht werden.

Stellvertretend für eine Vielzahl ähnlicher Ereignisse, soll die völkerrechtliche Zulässigkeit dieses Vorfalles untersucht werden. Diesem wie auch ähnlichen Sachverhalten ist gemein, daß durch die Kriegführung unter permanenter Nichtberücksichtigung der Schutzbedürfnisse der zivilen Bevölkerung, Verletzungen des humanitären Völkerrechts alltägliche Ereignisse sind. Nicht allein auf Grund der schwierigen Beweislage wird nicht geklärt, welcher Partei die Zerstörung des von IKRK und UNBRO geleiteten Flüchtlingscamps zuzurechnen ist. Die Zurechenbarkeit wird vielmehr auch deshalb nicht untersucht, da allen Konfliktparteien ähnliche Übergriffe vorgeworfen werden. Es soll daher der Eindruck vermieden werden, daß der geschilderte Zwischenfall eine einzigartige, nur seitens einer Partei zu vertretende Ausnahme ansonsten begrenzter Kampftätigkeit darstellt.

### I. Die politische und militärische Situation in Kambodscha

Die lange Geschichte der Auseinandersetzungen und der wechselnden Regierungen in diesem Land machen es selbst für Interessierte und gut Informierte schwierig, die politischen Gegebenheiten zu durchschauen<sup>3</sup>. Nicht allein in Kambodscha wird um den Führungsanspruch gestritten. Auch international besteht ein Dissens hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Ansprüche auf die Regierungsmacht. So werden von den Machtblöcken unterschiedliche kambod-

schanische Regierungen anerkannt; ein Umstand, welcher nicht zu einer Klärung der politischen Verhältnisse beizutragen geeignet ist.

Die westlich orientierte "People's National Liberation Front" unter der Führung *Son Sanns*, die nach innen national und nach außen neutral ausgerichtete Gruppe des Prinzen *Norodom Sihanouk* und die chinesisch protegierten Roten Khmer, die nach dem offiziellen Rücktritt des ehemaligen Präsidenten *Pol Pot* nunmehr unter der Führung von *Khieu Samphan* stehen, bilden die von der UNO anerkannte Regierungskoalition. Ihr steht die in Phnom Penh regierende "Revolutionäre Volkspartei Kampuchea" (RVPK) unter Staatsratspräsident *Heng Samrin* gegenüber, die von über dreißig Staaten anerkannt wird. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um Warschauer-Pakt Staaten und weitere sozialistische Länder, von denen die RVPK bedeutende Unterstützung erhält.

Die jetzige Regierungspartei Kambodschas ging aus der "Einheitsfront für die Nationale Rettung" (KUFNS) hervor, die, wenn nicht unmittelbar durch Vietnam gegründet, zumindest in Vietnam ausgebildet und ausgerüstet worden war. Wenn auch seitens Vietnam bestritten, so muß doch davon ausgegangen werden, daß diese Revolutionstruppen zumindest unter starker vietnamesischer Rückendeckung den Kampf gegen das Pol Pot-Regime aufgenommen hatten. Nur auf Grund der vietnamesischen Beteiligung gelang es, Phnom Penh am 7. Januar 1979 zu erobern und die Roten Khmer aus der Regierungsmacht zu vertreiben. Bereits seit Dezember 1977 waren vietnamesische Truppen und Khmer-Streitkräfte entlang der kambodschanisch/vietnamesischen Grenze<sup>4</sup> in Kämpfe verwickelt, so daß die Ursächlichkeit der Beteiligung der vietnamesischen Streitkräfte für die Vertreibung der Roten Khmer nicht ernsthaft bezweifelt werden kann.

Seit der Übernahme Phnom Penhs befinden sich die Khmer-Streitkräfte *Pol Pots* in einem Guerillakampf gegen die Regierungstruppen der RVPK und die vietnamesischen Verbände. Die Waffengewalt, wenn auch insbesondere auf Grund der Regenzeiten jahreszeitlich unterbrochen, dauert noch immer an. In den Trockenzeiten während unserer Wintermonate werden die Auseinandersetzungen regelmäßig wieder aufgenommen. Die Nichteinmischung des nördlichen Nachbarn Thailand ermöglicht es den Khmer, bei Bedrängnis durch die Regierungstruppen der RVPK und die Vietnamesen

auf thailändisches Gebiet zurückzuweichen und zu geeigneter Zeit wieder vorzustoßen. Mittels dieser Taktik hat sich eine bedeutende Streitmacht der Khmer erhalten können, die insbesondere im Norden Kambodschas eine Gebietskontrolle aufrecht erhält.

Ungeachtet des ungebrochenen Widerstands der Roten Khmer begann Vietnam seine Streitkräfte aus Kambodscha zurückzuziehen. Am 26. September dieses Jahres wurde die letzte Phase des Truppenabzuges abgeschlossen. Gleichwohl kann der Truppenabzug Vietnams nicht als Anzeichen für einen Frieden gewertet werden. Vielmehr hat der Rückzug die Kampfkraft der RVPK bedeutend gemindert und so die Erfolgsaussichten eines von der Dreierkoalition gegen die Regierung *Heng Samrins* geführten bewaffneten Umsturzes gesteigert. Dies läßt erwarten, daß die Auseinandersetzungen zwischen den Roten Khmer und der vietnamtreuen Regierung in Phnom Penh weiter zunehmen werden und es insbesondere in der bevorstehenden Trockenzeit zu verschärften Kämpfen kommen wird. Allein diese Tatsache verdeutlicht die besondere Bedeutung des humanitären Völkerrechts für die Beurteilung der Ereignisse in Kambodscha.

## II. Die Zerstörung des Flüchtlingslagers und die Genfer Konventionen von 1949

Die Zerstörung des Flüchtlingslagers "Site 2" könnte einen Verstoß gegen die IV. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten sein. Die Beurteilung der Völkerrechtsmäßigkeit gemäß des IV. Genfer Abkommens setzt deren Anwendbarkeit voraus.

### 1. Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens

Die beinahe für die gesamte Staatengemeinschaft völkervertraglich verbindlichen Genfer Abkommen, sind auch für die in den Konflikt verwickelten Staaten Kambodscha und Vietnam geltendes Völkervertragsrecht<sup>5</sup>. Das IV. Genfer Abkommen ist grundsätzlich<sup>6</sup> nicht in Friedenszeiten anwendbar sondern nur:

*"... in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird.*

*Das Abkommen findet auch in Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei Anwendung, selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt."*

Bewaffnete Auseinandersetzungen ergaben sich zwischen kambodschanischen Streitkräften und vietnamesischen Verbänden bereits seit Dezember 1977<sup>7</sup> entlang der gemeinsamen Grenze. Weitere bewaffnete Übergriffe folgten, so daß an dem Vorliegen eines "bewaffneten Konflikts" gemäß Artikel 2 Abs. 1 IV. Genfer Abkommens (GA) nicht zu zweifeln ist.

Nach einem bewaffneten Konflikt dauert die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts als internationaler "Notordnung" jedoch nicht unbegrenzt an. Ob zwischen Vietnam und Kambodscha noch immer humanitäres Völkerrecht anwendbar ist und zu welchem Zeitpunkt die Anwendbarkeit in diesem Konflikt geendet haben könnte, ist bedingt durch den Rückzug der Vietnamesen, wie auch wegen der Kampfpausen, während der Regenzeiten fraglich. Sowohl das politische Geschehen des vergangenen Jahrzehnts mit der Etablierung einer neuen, Vietnam freundschaftlich verbundenen Regierung, sowie die periodische "Einstellung" der Auseinandersetzungen könnten zur Beendigung der Anwendbarkeit der Genfer Abkommen geführt haben.

Die Anwendungsdauer des IV. Genfer Abkommens bestimmt sich nach seinem Artikel 6, wobei dessen Absatz 2 auf die allgemeine Einstellung der Kampfhandlungen Anwendung findet, während Absatz 3 die Beendigung regelt, wenn das Territorium einer Konfliktpartei besetzt ist.

*"(Abs. 2) Auf dem Gebiete der am Konflikt beteiligten Parteien findet die Anwendung des Abkommens mit der allgemeinen Einstellung der Kampfhandlungen ihr Ende.*

*(Abs. 3) In besetzten Gebieten findet die Anwendung des vorliegenden Abkommens ein Jahr nach der allgemeinen Einstellung der Kampfhandlungen ihr Ende. Die Besatzungsmacht ist jedoch während der Dauer der Besetzung - soweit sie die Funktion einer Regierung in dem in Frage stehenden Gebiet ausübt - durch die Bestimmungen der folgenden Artikel des vorliegenden Abkommens gebunden: 1 bis 12, 27, 29 bis 34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, 61 bis 77 und 143."*

Wesentlich für eine Beendigung der Anwendbarkeit ist gemäß beider Absätze, ob die Kampfhandlungen zwischen den Parteien zu einer "allgemeinen Einstellung" gelangt sind. Fraglich ist, welche politische Gruppe in Kambodscha als Regierung den Staat repräsentiert und damit als Partei in dem Konflikt auftritt. Da weder die RVPK noch die Dreierkoalition allgemein als rechtmäßige Regierung Kambodschas anerkannt werden, ist den divergierenden Auffassungen in der Staatengemeinschaft bei der Frage der "Partei" im Sinne der zuvor zitierten Vorschrift besondere Bedeutung beizumessen. Die Anwendbarkeit der Genfer Abkommen entscheidet sich somit in Abhängigkeit von der Beurteilung der politischen Situation des Landes.

### a) Anwendbarkeit der Genfer Abkommen bei Anerkennung der Dreierkoalition

Nach der Auffassung der Mehrheit in der Staatengemeinschaft handelt es sich bei Kambodscha um ein Land, in dem eine ausländische Militärmacht - Vietnam - nach wie vor bemüht ist, eine legitime Regierung, die ihre Regierungsmacht auf einem Teilgebiet des Staates aufrecht erhält - die Dreierkoalition - endgültig zu besiegen und zu vertreiben.

Demnach stellen die Kämpfe im Frühjahr dieses Jahres die Fortführung der seit 1977 andauernden Auseinandersetzung zwischen Vietnam und dem durch die Dreierkoalition vertretenen Kambodscha dar. Die in Phnom Penh eingesetzte RVPK ist demnach nur Werkzeug der Besatzungsmacht Vietnam. Parteien des bewaffneten Konfliktes sind folglich Kambodscha, vertreten durch die Dreierkoalition, und Vietnam.

Der Rückzug der vietnamesischen Streitkräfte im September müßte hingegen eine Beendigung des internationalen Konfliktes bedeuten, sofern keine weiteren Kämpfe zwischen Vietnam und Kambodscha folgen. Wollte man nicht vertreten, daß nach dem Rückzug die von Vietnam ausgebildeten und organisierten Streitkräfte der RVPK dennoch als Verbände Vietnams anzusehen sind, so wäre weitere Waffengewalt zwischen der Dreierkoalition und der RVPK nur eine nationale Auseinandersetzung.

Für die in der Zeit vor dem Rückzug Vietnams erfolgte Zerstörung des Flüchtlingslagers ergibt sich in jedem Fall ein Konflikt, der zwischen den Staaten Kambodscha und Vietnam bestand. Das IV. GA wäre jedoch auch vor dem Rückzug nicht mehr anwendbar gewesen, wenn die Kampfhandlungen zwischen den Konfliktparteien zu einer "allgemeinen Einstellung" gelangt wären. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß mehrfach eine Unterbrechung der Kämpfe erfolgt war.

Unter einer allgemeinen Einstellung kann nur eine unbefristete Beendigung bewaffneter Auseinandersetzungen verstanden werden. Typische Erscheinungsformen sind das Obsiegen einer Partei oder eine einvernehmliche Einstellung der Kämpfe. Lediglich temporäre Gefechtspausen, die auf jahreszeitliche Wetterbedingungen zurückzuführen sind, haben demgegenüber eine andere Qualität.

Unterbrechungen während Regenzeiten, die zur Sammlung und Koordinierung der Kräfte und Planung neuer Angriffe genutzt werden, stellen keine "allgemeine Einstellung der Kampfhandlungen" dar. Hierbei ist unbeachtlich, ob sich der Zwischenfall auf vietnamesisch besetztem oder auf noch unter der Kontrolle der Roten Khmer stehendem Gebiet ereignete, so daß weder gemäß Artikel 6 Abs. 2 noch gemäß Abs. 3 IV. GA eine Einstellung der Kampfhandlungen vorliegt.

Für Staaten, die die Dreierkoalition als Regierung anerkennen, ist folglich das IV. Genfer Abkommen auf die Zerstörung von "Site 2" anwendbar.

#### **b) Anwendbarkeit der Genfer Abkommen bei Anerkennung der RVPK**

Aus der Sicht Vietnams, der Sowjetunion und anderer sozialistischer Staaten hat allenfalls von 1977 bis 1979 ein Grenzkonflikt zwischen Vietnam und Kambodscha stattgefunden, der mit der Befreiung Kambodschas durch die

kambodschanische KUFNS und die Übernahme der Regierungsmacht in Phnom Penh durch die RVPK ein Ende gefunden hat. Die rechtliche Grundlage für den Aufenthalt vietnamesischer Streitkräfte in Kambodscha wäre demzufolge eine Stationierungsvereinbarung zwischen befreundeten Staaten. Spätestens mit der Verabschiedung einer Verfassung und mit der Aufnahme zwischenstaatlicher Beziehungen der RVPK-Regierung *Heng Samrins* endete nach dieser Auffassung eine Besetzung Kambodschas gemäß Artikel 6 Abs. 3 IV. GA. Die bewaffneten Auseinandersetzungen in Kambodscha seit 1981 sind dementsprechend als interne Konflikte zwischen den Aufständischen der zerschlagenen Khmer-Diktatur und der rechtmäßigen Regierung anzusehen. Die Beteiligung vietnamesischer Streitkräfte findet ihre völkerrechtliche Rechtfertigung im völkerrechtlichen Institut der "Intervention auf Einladung".

Mangels einer Beteiligung mehrerer Parteien bestünde somit bereits seit einigen Jahren kein Konflikt mehr zwischen den Staaten Vietnam und Kambodscha. Die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens wäre gemäß Artikel 2 und 6 IV. GA ausgeschlossen. Die bestehenden Kämpfe wären Auseinandersetzungen zwischen einer legalen Regierung und Aufständischen und somit ein nicht-internationaler Konflikt, auf den die Bestimmungen des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Abkommen Anwendung finden.

#### **2. Verstoß gegen die Vorschriften des IV. Genfer Abkommens**

Wird mit der Mehrheit der Staaten von der Fortdauer eines internationalen Konfliktes und damit von der Anwendbarkeit der Genfer Abkommen gemäß Artikel 2 IV. GA ausgegangen, könnte die Tötung und Verwundung von Zivilisten in "Site 2" gegen Artikel 16 und 32 IV. GA verstoßen. Die weitergehenden Schutzbestimmungen des III. Abschnitts von Teil III dieses Abkommens müssen unberücksichtigt bleiben, da sich nicht ermitteln läßt, ob das betroffene Gebiet von Vietnam besetzt war und zudem der Verursacher der Zerstörung nicht festgestellt wurde.

Bejaht man demgegenüber das Vorliegen eines nationalen bewaffneten Konfliktes, so ist der gemeinsame Artikel 3 GA alleiniger Prüfungsmaßstab.

#### **a) Verstoß gegen Artikel 16 Absatz 1 IV. Genfer Abkommen**

Gemäß Artikel 16 Abs. 1 IV. GA sind die Vertragsstaaten zu besonderem Schutz und besonderer Rücksichtnahme gegenüber Verwundeten, Kranken, Gebrechlichen und schwangeren Frauen verpflichtet. Eine besondere Qualität hinsichtlich Verwundung oder Krankheit ist nicht vorausgesetzt<sup>1</sup>.

Das Artilleriefuehrer wurde ungeachtet des zivilen Status des Lagers eröffnet. Auf die Zivilisten dieses Hauptlagers mit teilweise durch Alter, Behinderung oder Schwangerschaft bedingtem besonderen Schutzbedürfnis wurde keine Rück-

sicht genommen. Die betroffenen Menschen in "Site 2" gehören unzweifelhaft zu den durch Artikel 16 Absatz 1 IV. GA geschützten Personen. Das Lager hat zudem keinem erkennbaren militärischen Zweck gedient. Auch kann nicht angenommen werden, daß "Site 2" in unmittelbarer Nähe strategisch wichtiger Punkte errichtet wurde. Der Angriff wurde so ohne erkennbare militärische Rechtfertigung gegen das Leben besonders unter Schutz gestellter Personengruppen gerichtet.

Die Zerstörung des Camps mit der Tötung und Verwundung von Zivilisten steht somit nicht mit der Pflicht zu besonderer Rücksichtnahme und besonderem Schutz im Einklang. Da es sich bei der Schutz- und Rücksichtnahmepflicht um eine allgemeine und absolute Pflicht handelt, die sich an alle Teilnehmer an bewaffneten Auseinandersetzungen richtet und nicht durch Ausnahmen oder Einschränkungen relativiert wird<sup>9</sup>, stellt der Beschuß des Flüchtlingslagers einen Verstoß gegen Artikel 16 Abs. 1 IV. GA dar.

#### b) Verstoß gegen Artikel 32 IV. Genfer Abkommen

Artikel 32 IV. GA verbietet körperliche Strafen und Grausamkeit gegenüber geschützten Personen. Durch diese Vorschrift wird unter anderem auch die Tötung untersagt. Der Artikel ist jedoch nur auf Gewalttaten gegenüber Personen bezogen, auf die eine Partei bereits direkte Zugriffsmöglichkeiten besitzt. Ein allgemeiner Angriff gegen ein Flüchtlingslager, außerhalb einer eindeutig dem Gewaltmonopol des Angreifenden unterliegenden Region, ist hiervon nicht umfaßt.

#### c) Verstoß gegen Artikel 3 IV. Genfer Abkommen

Der auf nicht-internationale Konflikte anwendbare gemeinsame Artikel 3 der GA untersagt unter anderem:

"Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung ... von Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen".

Hierunter fallen auch Kombattanten, die durch Krankheit oder Verwundung außer Kampf gesetzt wurden. Hieraus ist zu schließen, daß durch Artikel 3 Abs. 1 GA Angriffe gegen Flüchtlingscamps mit Verwundeten, Kranken und Schwangeren verboten sind, insbesondere, wenn die Zerstörung eines Lagers und die damit verbundene Verwundung und Tötung von Zivilisten nicht eine unvermeidbare Nebenfolge einer militärischen Operation ist. Die rücksichtslose Zerstörung eines Verwundeten- und Flüchtlingslagers ist auch im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt einer der offensichtlichsten Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht.

### III. Schlußbemerkung

Unabhängig von der Einstufung der in Kambodscha immer wieder durchgeführten bewaffneten Auseinandersetzungen als internationaler oder nationaler Konflikt, stellen Übergriffe, wie die Zerstörung des Lagers "Site 2" einen eindeutigen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht dar. Die völkerrechtliche Beurteilung dieses Falles beweist einmal mehr, daß trotz der politischen Undurchsichtigkeit einer aktuellen Situation das humanitäre Völkerrecht mit den Vorschriften für den internationalen und den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt ein Mindestmaß an Schutz vorzuhalten geeignet ist. Dieser läßt sich indes nur realisieren, wenn auf Seiten der Konfliktparteien die Bereitschaft zur Beachtung und Durchsetzung des Rechts besteht. Leider zeigt die Situation in Kambodscha, daß es daran gerade in Ländern allzuhäufig fehlt, in denen Bevölkerungsteile eines Landes gegeneinander kämpfen.

#### Anmerkungen:

1 Siehe: International Review of the Red Cross, 29. Jahrgang, Heft 270, May-June 1989, S. 233.

2 "United Nations Border Relief Operation".

3 Vgl. zur politischen Lage Kambodschas (Kampuchea) in: Fischer Weltalmanach, 1988, Stichwort "Kambodscha/Kampuchea", Spalte 334-336; J. Paxton (Hrsg.) The Statesman's Year-Book, Band 124, 1987-88, London 1987, Stichwort "Cambodia", S. 261-264; Archiv der Gegenwart vom 17. Januar 1979, S. 22315.

4 Vgl.: Archiv der Gegenwart vom 17. Januar 1979, S. 22315 (2.).

5 - Beitritt zu den Genfer Konventionen durch Kambodscha am: 8. Dezember 1958;

- Beitritt zu den Genfer Konventionen durch Vietnam am: 28. Juni 1957.

6 Ausnahme gemäß Artikel 2 IV. GA nur insoweit, als Bestimmungen bereits in Friedenszeiten durchzuführen sind, so z.B. Implementierung der Genfer Abkommen im nationalen Recht gemäß Artikel 80 IV. GA.

7 Vgl. oben Fußnote 4.

8 Vgl.: J. S. Pictet (Hrsg.), The Geneva Conventions of 12 August 1949, Commentary, IV. Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Genf 1958, Kommentierung zu Artikel 16 Abs. 1, S. 134.

9 Ebenda.

## Das Internationale Rote Kreuz - ein Friedensfaktor in der Welt

Bei dem folgenden Beitrag handelt es sich um einen Auszug aus einem größeren Beitrag, der in der Buchreihe "Der Friedensnobelpreis von 1901 bis heute" (Edition Pacis, München, Bd. 8) erscheinen wird. Der Verfasser veröffentlichte in Bd. 5 dieser Reihe einen weiteren Beitrag über die Geschichte des IRK von 1918 bis 1945 und über die Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahre 1945.

Im Jahre 1963 erhielt das Internationale Rote Kreuz anlässlich seines hundertjährigen Bestehens den Friedensnobelpreis. Keine andere Organisation kann sich rühmen, daß ihr mit einer entsprechenden Begründung diese hohe Auszeichnung verliehen wurde. Zudem war bereits im Jahre 1907 das Wirken *Henri Dunants* mit dem Friedensnobelpreis gewürdigt worden, und in den Jahren 1917 und 1944 hatte das Nobelpreiskomitee die Hilfstätigkeit des Internationalen Komitees in beiden Weltkriegen mit dem Friedenspreis gewürdigt. Bereits die Verleihung des Friedensnobelpreises an *Henri Dunant* war aber bei Teilen der Friedensbewegung auf Kritik gestoßen, obwohl er wie auch sein Mitarbeiter *Gustave Moynier* sich nicht nur für die Milderung der Leiden im Krieg, sondern auch für die Überwindung des Krieges eingesetzt hatte. Man kann daran zweifeln, daß die Verleihung des Friedensnobelpreises in den Jahren 1917 und 1944 mit den Kriterien in Einklang steht, die *Alfred Nobel* selbst für die Verleihung des Friedensnobelpreises aufgestellt hatte - ungeachtet der großen humanitären Verdienste, die sich das Internationale Komitee während der Weltkriege und danach erworben hat. Auch der Hinweis auf eine hundertjährige Tätigkeit im Dienst der Menschen würde die Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahre 1963 noch nicht rechtfertigen - es sei denn, das Internationale Rote Kreuz hat tatsächlich in seiner langen Geschichte einen unverwechselbaren und spezifischen Beitrag zur "Verbrüderung der Völker", für die Verminderung oder Beseitigung der Streitkräfte und die Verbreitung des Friedensgedankens geleistet.

Wenn das Rote Kreuz im Verlauf des 19. Jahrhunderts und bis zum Ende des Ersten Weltkrieges seine Hauptarbeit den Opfern der Kriege und der "Hegung" des Krieges, also der Eindämmung der Kriegsleiden und der "Humanisierung" des Krieges widmete, so stand es damit in Übereinstimmung mit dem Zeitgeist. Bis zum Ende des Ersten Weltkrieges zumindest galt der Krieg als legitimes Mittel der Politik; das Recht des souveränen Staates, Krieg zu führen, war unbestritten. Selbst die Friedensbewegung hielt den Verteidigungskrieg für rechtmäßig und notwendig. Es ist deshalb nicht erstaunlich, wenn sich das Rote Kreuz darauf konzentrierte, den Kriegsverletzten zu helfen, die Sanitätsdienste der Heere zu verbessern und die Kriegsgefangenen zu schützen. Dennoch blieb - im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Kriegsverherrlichung -

innerhalb des Roten Kreuzes die Abscheu vor dem Krieg erhalten. Der Bericht des Internationalen Komitees vom Jahre 1870 stellte fest: "Aber wenn auch der Krieg unser Element ist, so sehen wir ihn doch aus zu großer Nähe, um ihn nicht zu verabscheuen." Ungewöhnlich war jedoch, wenn der amerikanische Senator *Elihu Root*, den der Friedensnobelpreisträger *A. H. Fried* "vielleicht als die prominenteste pazifistische Persönlichkeit der Welt" bezeichnete, die IX. Internationale Rotkreuz-Konferenz in Washington (1912) mit seiner Erklärung gegen den Krieg eröffnete:

*"Ich glaube, daß man bei uns in Amerika schon seit einigen Jahren der Ansicht ist, das Ziel des Roten Kreuzes sei nicht nur, die Greuel des Krieges zu lindern, sondern auch den Kriegsgeist als solchen zu bekämpfen, und daß die fortschreitende Entwicklung des Roten Kreuzes, seine machtvolle Organisation, seine Barmherzigkeit, seine Wohltätigkeit und seine Nächstenliebe unaufhörlich dahin wirken, die Menschheit von ihren Gefühlen der Rache, des Neides, des Hasses und der Grausamkeit, den wahren Ursachen des Krieges, abzuwenden."*

Der Einsatz moderner Massenvernichtungsmittel im Ersten Weltkrieg bewog das Internationale Komitee zu entscheidenden Stellungnahmen. Am 6. Februar 1918 richtete es einen offenen Appell an alle kriegführenden Staaten und wandte sich "gegen diese Art und Weise der Kriegführung, die man nicht anders als kriminell bezeichnen kann". Am 22. November 1920 wandte sich das Internationale Komitee an die Vollversammlung des Völkerbundes und forderte "ein absolutes Verbot des Einsatzes von erstickenden Gasen, grausamen und barbarischen Kampfmitteln, die den Opfern furchtbare Leiden beitragen". Eine entsprechende Aufforderung richtete die X. Internationale Rotkreuz-Konferenz (1921) an die Regierungen. Das "Genfer Protokoll vom 17.6.1925 über das Verbot des Einsatzes von erstickenden, giftigen und ähnlichen Gasen und bakteriologischen Kampfstoffen im Krieg" ging nicht zuletzt auf Initiativen des Internationalen Komitees zurück. In den zwanziger Jahren gab es eine breite öffentliche Diskussion über die Schrecken des "Zukunftskrieges", den man sich als einen kombinierten Luft-Giftgaskrieg vorstellte; an dieser Diskussion, in der erstmals die Möglichkeit der Selbstvernichtung der Menschheit thematisiert wurde, nahm auch das Rote Kreuz wachsend teil. Im Deutschen Reich versuchten pazifistische Gruppierungen wie die "Deutsche Friedensgesellschaft" gemeinsam mit kritischen Wissenschaftlern und Intellektuellen, unter ihnen *Albert Einstein* und *Kurt Tucholsky*, die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Ein Höhepunkt dieser Kampagne war ein von der

"Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit" organisierter Kongreß über "Die modernen Kriegsmethoden und der Schutz der Zivilbevölkerung" in Frankfurt a.M. (1928), der feststellte, daß ein wirksamer Schutz in einem künftigen "Gift- und Brandkrieg" nicht möglich sei. In einer Dokumentation über den Luftkrieg und den chemischen Krieg, zusammengestellt für die "Konferenz über die Verringerung und Begrenzung der Rüstung" (1932) belegte das Internationale Komitee, daß "das uneingeschränkte Verbot der Bombardierung und der chemischen und bakteriologischen Kriegführung die einzige Möglichkeit bietet, die Zivilbevölkerung vor einigen der größten Gefahren des Kriegszustand geschaffenen Gefahren zu schützen." Trotz dieses Befundes suchte das Rote Kreuz - entsprechend seinem humanitären Auftrag - nach Schutzmöglichkeiten auch vor Luft- und Gasangriffen und wurde dadurch ein Wegbereiter des Zivilschutzes. Damit aber zog es wiederum die Kritik der Friedensbewegung auf sich, die ihm vorwarf, mit diesen Bemühungen dazu beizutragen, den Zukunftskrieg führbar zu machen - eine Diskussion, die angesichts der atomaren Bedrohung in den achtziger Jahren wieder aufkam.

Das Internationale Rote Kreuz setzte sich nach dem Ersten Weltkrieg aber nicht nur für ein Verbot moderner Massenvernichtungswaffen ein, sondern sprach sich auch für die Überwindung des Krieges aus. Der Erste Weltkrieg hatte allzu deutlich gezeigt, daß die Auffassung von Krieg als einer legitimen Einrichtung revidiert werden muß. Die Gründung der Liga der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften war Ausdruck dieses Gesinnungswandels, der sich jedoch nur teilweise und noch nicht dauerhaft durchsetzen konnte. Die X. Internationale Rotkreuz-Konferenz in Genf (1921) erklärte, daß das Rote Kreuz nicht nur "in Friedenszeiten, sondern auch für den Frieden" wirken wolle; sie beauftragte das Internationale Komitee und die Liga, einen Appell zu richten "an alle Völker, um sie zum Kampf gegen den Krieggeist zu ermahnen, der noch die Welt beherrscht". Am 19. Juli 1921 veröffentlichte eine Kommission, zusammengesetzt aus Vertretern beider Institutionen, einen "Appell für den Frieden". Seither betonte praktisch jede Internationale Rotkreuz-Konferenz die Verpflichtung des Roten Kreuzes, für eine Versöhnung zwischen den Menschen und den Völkern einzutreten. Beeindruckend ist der Beschluß der XIV. Internationalen Rotkreuz-Konferenz (1930); in ihm versprach das Rote Kreuz, aktiv "alle Anhaltspunkte zu suchen, an denen es durch seine moralische Stärke und sein Prestige, das Bestreben der Welt nach gegenseitigem Verständnis und Versöhnung, die ein wesentliches Unterpfand für den Frieden sind, unterstützen kann und mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln gegen den Krieg zu kämpfen, wodurch es Leiden verhütet, deren Linderung Hauptzweck seiner Tätigkeit war." Erstmals wurde die Verhütung von Kriegsleiden - und nicht die Linderung - in den Vordergrund gestellt. Aber es gab nicht nur Resolutionen, sondern auch einige konkrete Aktionen, die einen spezifischen Beitrag des Roten Kreuzes zur Friedenserhaltung leisten wollten. Originell mutet die Initiative des Roten Kreuzes der Tschechoslowakei an, das alljährlich einen zwei-

bis dreitägigen "Rotkreuzfrieden" veranstaltete. Jeder "Rotkreuzfriede" stand unter einem Leitthema, beispielsweise "Gesundheit und Frieden", "Die Krankenschwestern" oder "Ehrfurcht vor dem Alter". Zeitungen, Theater und Kinos waren für die Dauer des "Rotkreuzfriedens", der von den Behörden unterstützt wurde, gehalten, auf polemische und aggressive Berichterstattung über andere Länder und Völker zu verzichten und sich ganz dem jeweiligen Leitthema zu widmen. Das Internationale Komitee interessierte sich für diese Initiative und beauftragte einen Ausschuß, sich über den Ablauf dieses "Rotkreuzfriedens" zu informieren. Der positive Bericht des Ausschusses bewog die Internationale Konferenz in Tokio (1934) dazu, allen Rotkreuz-Gesellschaften die Einführung des "Rotkreuzfriedens" als einen wichtigen Beitrag zur Völkerverständigung zu empfehlen; diesem Vorschlag folgte jedoch nur das Belgische Rote Kreuz. Auch das Internationale Jugendrotkreuz beteiligte sich an der Verständigungsarbeit. Die Liga - sie trägt die Verantwortung für das Jugendrotkreuz - empfahl bereits im Jahre 1922 die Einrichtung einer Schülerkorrespondenz, den Austausch von Alben zwischen Rotkreuz-Gruppen und den Austausch von Zeitschriften. Liga und Internationales Komitee formulierten Grundsätze für diesen Austausch, die jedoch noch recht altmodisch und autoritär klingen:

*"Indem die Junioren in dieser Korrespondenz jede Anspielung auf Fragen vermeiden, die die Geister trennen könnten, richten sie sich nach einem der Hauptanliegen des Roten Kreuzes: der Annäherung der Völker zu dienen ... Andererseits müssen die Redakteure der Jugendrotkreuzzeitschriften streng den Grundsatz der politischen und konfessionellen Neutralität beachten."*

Trotz dieser vereinzelt Initiativen stand das Internationale Rote Kreuz in der Zwischenkriegszeit spezifischen Aktionen für den Frieden skeptisch gegenüber. Diese Zurückhaltung wurde bei Gesprächen "am runden Tisch" am 11. Juli und am 21. September 1933 in Genf zwischen Delegierten aus zwölf nationalen Rotkreuz-Gesellschaften unter Vorsitz von Max Huber deutlich. In diesen Gesprächen sollte über Möglichkeiten gesprochen werden, eine Annäherung zwischen den Völkern zu fördern. Die Diskussionssteilnehmer warnten davor, die Mittel des Roten Kreuzes zu überschätzen; sie konzentrierten sich auf zwei Tätigkeitsfelder: die Intensivierung der persönlichen Kontakte zwischen Mitgliedern der verschiedenen Rotkreuz-Gesellschaften und die Auswirkungen der Hilfstätigkeit: "Die Zusammenarbeit am Hilfswerk in Friedenszeiten trägt nicht nur dazu bei, die Menschen guten Willens aller Völker einander näherzubringen, sondern sie veranlaßt sie auch, sich gegenseitig besser zu achten." Festzuhalten aber bleibt, daß das Internationale Rote Kreuz nach dem Ersten Weltkrieg sich entschieden gegen den "Kriegsgeist" einsetzte und die friedensrelevante Bedeutung seines Auftrages betonte.

Am 5. September 1945, also nur wenige Wochen nach dem Abwurf der Atombomben über Hiroshima und Nagasaki,

wandte sich das Internationale Komitee an die Öffentlichkeit und warnte als erste internationale Institution vor den Folgen dieser Waffe. Die erste internationale Rotkreuz-Konferenz nach dem Krieg in Genf (1948) beschwor die Mächte, auf die sog. "blinden" Waffen - also Waffen, die unterschiedslos Militär- und Zivilpersonen treffen - zu verzichten und nannte neben Giftgas auch die Atombombe; zugleich verwies der Aufruf auf das Genfer Verbot von 1925. Da der Appell ohne Resonanz blieb, wiederholte das Internationale Komitee seinen Aufruf an die Vertragspartner des Genfer Abkommens von 1925 im Namen der Menschlichkeit am 5. April 1950 und wies darauf hin, daß durch die Atomwaffe auch seine Tätigkeit gefährdet werde:

*"Unter diesen Bedingungen würde die bloße Tatsache der Zulassung von Atombomben als Kampfmittel jeden Versuch, Nichtkämpfer durch rechtlich festgelegte Bestimmungen zu schützen, zum Scheitern bringen. Jede herkömmliche Bestimmung, jede vertragliche Regelung würde angesichts der durch diese Waffe verursachten Verheerungen wertlos sein. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das im besonderen über die Einhaltung der Abkommen zum Schutz der Kriegsgesopfe wacht, muß zu der Überzeugung gelangen, daß die eigentlichen Grundlagen seiner Mission vernichtet würden, wenn man zugehen wollte, daß gerade diejenigen frei und ungehindert angegriffen werden, die man zu schützen vorgibt."*

Der Rat der Gouverneure, das Beschlußorgan der Liga, unterstützte diesen Aufruf und forderte Maßnahmen, die Zivilbevölkerung "gegen die Gefahren des Atomkrieges, des chemischen und bakteriologischen Krieges" wirksam zu schützen. Bald setzte sich jedoch die Überzeugung durch, daß die isolierte Forderung nach einem Verbot der A-B-C-Waffen aussichtslos sei, daß das Problem der Massenvernichtungswaffen eher im Rahmen allgemeiner Abrüstungs- bzw. Rüstungsbegrenzungsverhandlungen gelöst werden könne. Die Internationale Rotkreuz-Konferenz von Toronto (1952) drängte deshalb die Regierungen, innerhalb "des Rahmens der allgemeinen Abrüstung über einen Plan für die internationale Kontrolle der Atomenergie übereinzukommen, der das Verbot atomarer Waffen sicherstellt und den Gebrauch von Atomenergie nur für friedliche Zwecke vorsieht." Immer wieder haben Internationales Komitee und Liga bis in die jüngste Zeit gemahnt, das Abrüstungsproblem ernsthaft anzugehen. Besonders eindringlich ist der Appell, den das Internationale Komitee am 23. Mai 1978 an alle Regierungen richtete, die an der außerordentlichen Session der UNO-Generalversammlung zur Abrüstung teilnahmen:

*"Der Zeitpunkt ist für das IKRK gekommen, um erneut seine tiefe Besorgnis über die Anhäufung eines zerstörerischen Potentials auszudrücken, mit dem der ganze Erdball vernichtet werden kann, und abermals auf die beängstigende, unsinnige Verschwendung hinzuweisen, die das Wettrüsten und die Massenlieferungen von Waffen in alle Teile der Welt, in denen größtenteils noch*

*Not und Elend herrschen, darstellen ... Das Rote Kreuz ist sich der Tatsache bewußt, daß der Weg zu seinem Ideal der universellen Brüderlichkeit, das alle Völker der Erde teilen, ohne konkrete Maßnahmen zur Abrüstung nicht geöffnet werden kann."*

Dieser Appell, den noch sieben andere internationale Organisationen - alle mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet - unterschrieben haben, wurde auch von der Liga unterstützt. An die zweite Sondersession der UNO-Generalversammlung zur Abrüstung erging am 14. Mai 1982 ebenfalls ein Appell, diesmal von Komitee und Liga gemeinsam.

Mit seinen Mahnungen und Appellen steht das Internationale Rote Kreuz in einer Tradition, die in die Jahre nach dem Ersten Weltkrieg zurückführt. Diese Initiativen stehen dann in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Neutralität - er verbietet die Teilnahme "an politischen, rassischen, religiösen und weltanschaulichen Gegensätzen", wenn sie nicht einseitig für bestimmte Maßnahmen, die umstritten sind, Partei ergreifen. Das heißt konkret, daß das Rote Kreuz zwar als Fürsprecher der Abrüstung auftreten kann, daß es sich aber der Forderung nach Verurteilung der sog. Neutronenbombe nicht anschließen, daß es sich auch nicht an der Diskussion über die Stationierung von Mittelstreckenraketen beteiligen konnte. Die Bemühungen des Roten Kreuzes, den Einsatz von Giftgas, von bakteriellen und atomaren Waffen zu ächten, kollidieren nur scheinbar mit dem Neutralitätsprinzip. Die Verwendung dieser "blinden" Massenvernichtungswaffen widerspricht nicht nur dem Grundsatz der Menschlichkeit - schließlich ist jede Form der Tötung eines Menschen inhuman -, sondern auch der historisch gewachsenen und völkerrechtlich akzeptierten Norm der Humanisierung des Krieges; diese Waffen gefährden zudem jede Schutz- und Hilfstätigkeit. Große Erwartungen setzte man auf die Internationale Rotkreuz-Konferenz in Neu Delhi (1957), der ein Entwurf für ein internationales Abkommen zum Schutz der Zivilbevölkerung vorlag. Der Entwurf sah u.a. vor, die Verwendung von Gift- und Erstreckungsgasen, von bakteriologischen Kampfmitteln und von Nuklearwaffen zu untersagen. Diese Hoffnungen erfüllten sich nicht, da unter dem Druck der an der Konferenz beteiligten Staaten über den Entwurf erst gar nicht entschieden wurde.

Die Stellungnahmen des Roten Kreuzes in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zum Friedensproblem knüpften ebenfalls an die Aussagen in der Zwischenkriegszeit an. Der "Beschuß über den Frieden", gefaßt von der XVII. Internationalen Rotkreuz-Konferenz in Stockholm (1948), fiel aber mit seinen allgemein gehaltenen Formulierungen noch hinter den Beschluß der Internationalen Rotkreuz-Konferenz von 1930 zurück, der dazu aufgerufen hatte, mit "allen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen den Krieg zu kämpfen". Die Rotkreuz-Konferenz in Stockholm (1948) erinnerte lediglich daran, daß das Rote Kreuz allen Menschen die Gelegenheit biete, segensreich zu handeln, um "das



menschliche Leiden zu lindern", daß es auch zu einem besseren Verständnis der Völker untereinander beitrage, das "ein wesentlicher Faktor des Friedens ist". Die kritische Weltlage um 1950/51 - Ausbruch des Koreakrieges, Verschärfung des "Kalten Krieges", die Herausbildung der Bündnisblöcke - zwang zwar auch das Internationale Rote Kreuz, seine Friedensrolle zu überdenken; ein Durchbruch gelang jedoch nicht. Unmut und Unzufriedenheit stauten sich innerhalb des Roten Kreuzes auf, wie die Ansprache *Walter Bargatzkys* vor der Hauptversammlung des Deutschen Roten Kreuzes in Berlin am 24. Juni 1956 zeigt. *W. Bargatzky*, damals Vizepräsident des Deutschen Roten Kreuzes, warnte vor der Gefahr einer inneren Krise, wenn das Rote Kreuz zu "bloßen Heilgehilfen menschlichen Elends, zu Gliedern eines riesenhaften Technikums, eines Verbandsplatzes im Großen" herabsinke; er stellte die entscheidende Frage: "Wie steht das Rote Kreuz zu den Grundproblemen des Krieges und des Friedens?" *W. Bargatzky* forderte ein neues Verständnis des Neutralitätsprinzips und fand dafür eine ebenso eindrucksvolle wie auch einprägsame Begründung: "So wie sich im Atomkrieg die Grenzen zwischen Kombattanten verwischen, so verwischen sich nun innerhalb des Roten Kreuzes die Grenzen zwischen Politik und Neutralität." *W. Bargatzky* forderte eine "kämpferische Neutralität", gab zu erwägen, ob das Internationale Rote Kreuz nicht seine Beteiligung an Abrüstungsverhandlungen verlangen sollte, ob es nicht jene Regierungen ächten müsse, die sich "der Ächtung des Krieges gegen die Zivilbevölkerung widersetzen".

Vielleicht haben die Auführungen *W. Bargatzkys* und auch das "schmähliche Scheitern" (*W. Bargatzky*) des Projekts von Neu Delhi dazu beigetragen, daß das Internationale Rote Kreuz seit Beginn der sechziger Jahre seine Friedensaufgabe wieder verstärkt betonte. Im Jahre 1961 ersetzte die Liga ihren Wahlspruch "inter arma caritas" durch das Motto "per humanitatem ad pacem". Das Internationale Komitee übernahm - ein bisher einmaliger Vorgang - während der Kuba-Krise 1962 auf Bitte des Generalsekretärs der UNO *U Thant* nach vorheriger Abstimmung mit Kuba, der UdSSR und den USA einen Auftrag, der "den akuten Konflikt beendigen und die Drohung eines Atomkrieges beseitigen" (*M. Petitpierre*) sollte: Das Internationale Komitee sollte 30 Inspektoren für einen Monat bereitstellen, um die Schiffe für Kuba nach atomaren Sprengköpfen zu kontrollieren, gegen das die USA eine Blockade verhängt hatten. Zwar erübrigte sich diese Aktion, weil sich die USA und die Sowjetunion zuvor einigten. Die Tatsache aber, daß das Internationale Komitee bereit war, diese friedenserhaltende Aufgabe zu übernehmen, macht grundsätzlich und über den Einzelfall hinaus deutlich, daß politisches Handeln für das Internationale Rote Kreuz möglich ist, ohne das Prinzip der Neutralität zu verletzen. Die "kämpferische Neutralität" war in diesem Fall geradezu die Grundlage und Begründung für die Bitte des Generalsekretärs der UNO, wie der französische Diplomat und damalige Präsident des Französischen Roten Kreuzes *A. François-Poncet* feststellte: "Auf dem Wege der Aussonderung mußte man feststellen, daß es gegenwärtig in

der Welt nur eine Autorität gibt, die für niemanden verdächtig ist und deren Unparteilichkeit, Neutralität und Rechtschaffenheit von allen anerkannt wird: das Internationale Komitee vom Roten Kreuz."

Die Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahre 1963 ermutigte das Internationale Rote Kreuz offensichtlich dazu, den Friedensaspekt seiner Arbeit weiter zu intensivieren. Die XX. Internationale Rotkreuz-Konferenz (1956) verabschiedete "Die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung", die seit dem Jahre 1986 auch Bestandteil ihrer Statuten sind und die Prinzipien der Menschlichkeit und Unparteilichkeit, der Neutralität und Unabhängigkeit, der Freiwilligkeit, Einheit und Universalität umfassen. Seit dem Jahr 1965 ist die Rotkreuz-Bewegung nach dem Grundsatz der Menschlichkeit dazu verpflichtet, "gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern" zu fördern.

Im Jahre 1972 beschlossen das Internationale Komitee und die Liga gemeinsam mit den nationalen Rotkreuz-Gesellschaften, die "Friedensrolle des Roten Kreuzes" prüfen zu lassen. Der sog. "Tansley-Report", verfaßt zwischen 1973 und 1975, stellte fest, daß das Rote Kreuz drei Möglichkeiten habe, für den Frieden zu wirken:

- durch allgemeine Resolutionen, die den Frieden selbst bzw. spezielle Friedensprojekte betreffen; diese Form der Aktivität finde zwar einige Unterstützung innerhalb des Roten Kreuzes, an ihrer Effektivität bestünden aber Zweifel;
- durch indirekte Beiträge für den Frieden auf verschiedenen Tätigkeitsfeldern, die den Schutz, die Hilfe, Gesundheit und Wohlfahrt und vor allem die Entwicklungshilfe betreffen; diese Form der Aktivität werde allgemein anerkannt;
- durch direkte Aktionen für den Frieden, beispielsweise durch Verurteilung von Aggressoren; diese Form der Aktivitäten werde nur wenig unterstützt, da sie als unvereinbar mit der nichtpolitischen und neutralen Haltung des Roten Kreuzes gelte.

Der "Tansley-Report" bestätigte damit einerseits die Unzufriedenheit mit den schon fast zur Routine erstarrten allgemeinen Resolutionen zu Frieden und Abrüstung; er bestätigte andererseits die Befürchtung, durch direkte Aktionen die Grundsätze des Roten Kreuzes zu gefährden. Dennoch scheint sich die Tendenz durchzusetzen, daß das Internationale Rote Kreuz konkrete und direkte Beiträge zum Frieden leisten müsse, allerdings unter sehr strengen Einschränkungen, wie sie *A. Schlögel*, bis 1976 Generalsekretär des Deutschen Roten Kreuzes, formuliert hat:

- es muß sich um ein Unternehmen handeln, das vom Roten Kreuz nicht nur angeregt, sondern auch selbst ausgeführt wird;

dieses Unternehmen muß einen positiven Charakter haben und eine Chance der Verwirklichung enthalten; bei Anregung und Durchführung dieses Unternehmens müssen die Prinzipien des Roten Kreuzes strikt eingehalten werden, wobei auf die Neutralität und die Universalität des Roten Kreuzes besonders zu achten ist, da sie leicht verletzlich sind.

Im Juni 1975 fand in Belgrad die erste Weltfriedenskonferenz des Roten Kreuzes statt, an der 220 Repräsentanten von 81 Rotkreuz-Gesellschaften, das Internationale Komitee und die Liga teilnahmen. Diese Konferenz billigte einstimmig ein "Aktionsprogramm des Roten Kreuzes als Faktor des Friedens". Das Aktionsprogramm ist ein umfangreiches Dokument, in dem die verschiedensten Aufgaben des Roten Kreuzes - von der Entwicklungshilfe bis zu den Menschenrechten, vom Schutz der Kriegsoffer bis zur Entfaltung des Völkerrechts - und ihre Bedeutung für den Frieden in über 90 Sätzen gleichsam operationalisiert

werden. In der Präambel verpflichtete sich das Rote Kreuz dazu, alle seine Kräfte dafür einzusetzen, den Frieden zu bewahren und zu festigen. Frieden wird nicht nur als Abwesenheit von Krieg verstanden, sondern als ein "dynamischer Prozeß der Zusammenarbeit zwischen den Staaten und Völkern, gegründet auf Freiheit, Unabhängigkeit, nationaler Selbstbestimmung, Gleichheit, Achtung vor den Menschenrechten, aber auch der gerechten Verteilung der Ressourcen, um die Bedürfnisse der Völker zu befriedigen". Allein schon in diesem umfassenden Friedensbegriff wird offenbar, wie sehr sich die Welt seit der Gründung des Roten Kreuzes verändert hat und wieviel Mühe es kosten wird, diesen Friedensbegriff auch nur annähernd Wirklichkeit werden zu lassen. Das Internationale Rote Kreuz ist - trotz aller Fehler, Versäumnisse und Unzulänglichkeiten - mehr als je zuvor ein unentbehrlicher Faktor des Friedens in der Welt.

Dieter Riesenberger

### 33. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes

Mannheim

7.-9. September 1989

Vom 7. - 9. September 1989 fand die 33. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK in Mannheim statt. Erneut wurden auf dieser Tagung wieder wichtige Themen von renommierten Referenten behandelt.

Die für die Leser dieser Zeitschrift wohl wichtigste Meldung kam jedoch außerhalb der eigentlichen Tagesordnung. Ministerialdirigent *Krüger-Sprengel* vom Bundesministerium der Verteidigung kündigte an, daß eine Ratifizierung der Zusatzprotokolle von 1977 noch in dieser Legislaturperiode wahrscheinlich geworden sei. Zumindest erfolge derzeit die Behördenabstimmung mit Nachdruck. Es scheint mithin so, als ob die Bundesregierung doch durch die vorbehaltlose Ratifizierung beider Protokolle durch die UdSSR und die Ratifizierungen des Zusatzprotokolls I durch Bulgarien und Ungarn in Zugzwang geraten ist. Ruft man sich in Erinnerung, daß Fachleute aus der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich an der Entwicklung der Protokolle mitgearbeitet haben, so ist dieser Zugzwang auch mehr als berechtigt. Bedauerlich bleibt jedoch, daß - so zumindest hat der Autor die Ankündigung verstanden - die Bundesrepublik Deutschland die Protokolle nur mit dem sogenannten Atomwaffen-Vorbehalt ratifizieren wird.

Im folgenden soll nun ein kurzer Überblick über die den hiesigen Leserkreis am meisten interessierenden Vorträge gegeben werden:

Am 7. September hielt *Georg Bock*, Konventionsbeauftragter des Landesverbandes Nordrhein im DRK ein Referat über das Thema: "Die neue Vorschrift über die Tätigkeit des Deutschen Roten Kreuzes e.V. in der Bundesrepublik Deutschland bei Katastrophen und anderen Notständen sowie über seine Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz (K-Vorschrift)". Mit der 130 Seiten starken Vorschrift ist der Versuch unternommen worden, sämtliche betroffenen Instanzen im DRK zu erfassen und in die notwendige Hierarchie zu bringen. Erstmals werden auch die Kreis- und Landeskonzessionsbeauftragten ausdrücklich erwähnt und in die Hierarchie eingebaut. Im Hinblick auf den Umfang der Norm verbleiben in ihrer Lesbarkeit jedoch letzte Zweifel, die auch der engagierte Referent, der selbstverständlich nur einen groben Überblick über den Inhalt der Regelung geben konnte, nicht auszuräumen vermochte. Bedeutsam ist der neue Titel der Vorschrift, der erstmals versucht, den Anwendungsbe- reich der Norm vollständig zu umschreiben.

Am 8. September folgte sodann ein Referat von Professor Dr. *Michael Bothe* über "Nationale Umsetzungsmaßnahmen für die Zusatzprotokolle". Aus der Natur der Sache ergibt

sich, daß hier nur einige Punkte für in der Zukunft (bald?) entstehenden Handlungsbedarf angesprochen werden konnten. Zunächst wies der Referent in seinem wissenschaftlich aufgebauten Referat auf Art. 59 GG hin, der die völkerrechtliche Vertretungsmacht für die Bundesrepublik Deutschland regelt und aus dem sich gleichzeitig die für die Ratifizierung erforderlichen Gesetzgebungsakte ergeben. Von besonderer Bedeutung ist außerdem Art. 25 GG, wonach die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes sind. Diese Norm ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn sich wesentliche Grundsätze des humanitären Völkerrechtes nicht aus einem von der Bundesrepublik Deutschland bereits ratifizierten Abkommen ergeben. Derzeit ist dies noch für die Zusatzprotokolle von Bedeutung. Ob man jedoch bei 88/78 Staaten, die bis heute die Zusatzprotokolle I/II ratifiziert haben, bereits von "allgemeinen Regeln des Völkerrechtes" sprechen darf, ist fraglich. Prof. *Bothe* warf sodann die Frage auf, warum innerstaatliche Umsetzungsmaßnahmen erforderlich seien und beantwortete sie mit der zutreffenden Feststellung, daß dann, wenn geschossen wird, der "run" auf das Rote Kreuz groß sei. Auch schrieben die Zusatzprotokolle in Einzelfällen einen Anerkennungsakt vor, um einer Gruppe das Führen des Roten Kreuzes zu erlauben, so z.B. in Art. 12 ZP I für die privaten Sanitätseinheiten. Hier müsse eine entsprechende innerstaatliche Regel die für die Anerkennung zuständige Behörde bestimmen. Wegen der Komplexität der einzelnen Normen der Zusatzprotokolle sei es außerdem sinnvoll, behördliche Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die zumindest teilweise im Hinblick auf den vom Bundesverfassungsgericht normierten Wesentlichkeitsvorbehalt durch Gesetz geschaffen werden müßten. Am Ende seines Vortrags forderte Prof. *Bothe* sodann eine Strafnorm für den Mißbrauch des Roten Kreuzes. § 125 des Ordnungswidrigkeitengesetzes führt ein Schattendasein und ist der Mehrheit der Bevölkerung - wahrscheinlich auch der Fachleute - unbekannt.

Zu berichten ist schließlich von dem am 9. September von *Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein* gehaltenen Referat über "Gestaltungs- und Einwirkungsmöglichkeiten einer nationalen Rotkreuz-Gesellschaft auf die internationale Arbeit der Bewegung". Vorab betonte *Prinz zu Sayn-Wittgenstein*, daß sich die Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit bereits aus dem Rotkreuz-Grundsatz der Universalität ergebe. Im übrigen sehe auch die Satzung des DRK eine Pflicht zu internationaler Hilfe vor. Der Referent betonte nachdrücklich, daß die internationale Kooperation integraler Bestandteil der Rotkreuz-Arbeit sei. Die individuellen Möglichkeiten der Einflußnahme ergäben sich unmittelbar aus den Statuten der Bewegung, nämlich die mittelbare Beeinflussung durch die Erfüllung der nationalen Aufgaben, die direkte Einflußnahme aus der Verpflichtung zur internationalen Kooperation und schließlich die institutionelle Einflußnahme durch die Mitgliedschaft im Delegiertenrat und in der ständigen Kommission.

Im Rahmen des humanitären Völkerrechtes gibt es für *Prinz zu Sayn-Wittgenstein* drei Aktionsfelder der

internationalen Einflußnahme, die Anwendung, die Entwicklung und die Verbreitung des humanitären Völkerrechtes. Letzteres ist besonders für die Konventionsbeauftragten von Bedeutung.

Die unterschiedlichen Funktionen der Einflußnahme definierte der Referent mit der Mitbestimmung der Politik der Bewegung, der Initiativfunktion, der Unterstützungsfunktion, der Beispielfunktion und der Beteiligungsfunktion (in den Gremien der Bewegung).

Abschließend richtete *Prinz zu Sayn-Wittgenstein* nochmals einen dringenden Appell an die Verantwortlichen in der Bundesrepublik Deutschland, die Zusatzprotokolle nun endlich zu ratifizieren. Die Tatsache, daß die Bundesregierung diese Normen und ihre Ratifizierung angesichts der Tatsache, daß Fachleute aus der Bundesrepublik Deutschland einen maßgeblichen Anteil an der Entwicklung der Protokolle hätten, für eine "quantité négligeable" hielt, war für den Referenten - und sicher nicht nur für ihn - unerträglich.

Zwischen den Referaten fand offiziell wie informell ein Erfahrungsaustausch unter den Konventionsbeauftragten des DRK statt, der insbesondere wieder deutlich machte, wie schwer man sich in Friedenszeiten mit der Verbreitung des humanitären Völkerrechtes tut. Das Interesse der Bevölkerung ist zur Zeit doch eher anderen Dingen zugewandt und es muß deshalb nach Möglichkeiten gesucht werden, das Interesse auch für nicht alltägliche Fragen zu wecken.

Kai Greve

## Informationstagung für Juristen und Rechtsreferendare zur Unterrichtung über die Genfer Rotkreuzabkommen

DRK Landesschule Pfalzgrafeweiler

11.-12. September 1989

Die Verbreitung des humanitären Völkerrechtes und die Unterrichtung hierüber sind für alle Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949 eine rechtlich bindende Verpflichtung. Die Bundesrepublik Deutschland, die den Abkommen im Jahre 1954 beigetreten ist, sieht sich im

Rahmen dieser Aufgabe besonders gefordert: Wegen ihrer besonderen geopolitischen Lage und ihrer Besiedlungsdichte muß für den Fall eines bewaffneten Konfliktes allgemein für einen hohen Standard bei der Einhaltung der Normen des humanitären Völkerrechtes Sorge getragen werden. Dazu gehören auch die notwendigen Maßnahmen, um die Beachtung völkerrechtlicher Schutzvorschriften durch die eigenen und verbündeten Streitkräfte sicherzustellen. Die völkerrechtliche Unterrichtung der Streitkräfte ist auch durch innerstaatliches Recht (§ 33 Abs. 1 und 2 des Soldatengesetzes) vorgeschrieben. Außerdem sind gesetzgeberische Maßnahmen notwendig, zu denen im weiteren Sinne auch die Erstellung bzw. Fortentwicklung entsprechender völkerrechtlicher Dienstvorschriften für die Bundeswehr zu rechnen ist. Das Bundesministerium der Verteidigung bereitet zur Zeit eine umfassende Revision der in den fünfziger Jahren erstellten detaillierten Dienstvorschriften vor.

Darüber hinaus werden in der Bundeswehr Volljuristen als zivile Rechtsberater in den Kommandobereichen ab Divisionsebene aufwärts und bei den zentralen militärischen Dienststellen eingesetzt; zu ihren Aufgaben gehört - entsprechend Art. 82 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen - auch die völkerrechtliche Beratung der Kommandeure und der Befehlshaber dieser Bereiche. An den Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Bundeswehr schließlich sind Rechtslehrer mit völkerrechtlicher Aufgabenstellung tätig.

Vor diesem Hintergrund besteht auch aus der Sicht des Bundesministeriums der Verteidigung ein besonderes Interesse, Juristen, die unmittelbar vor der Berufswahl stehen, mit dieser Rechtsmaterie und den Bereichen, in denen ihre Kenntnisse erforderlich ist, bekanntzumachen. Die alljährlichen Informationstagungen des Deutschen Roten Kreuzes für Juristen und Rechtsreferendare bieten hierfür einen ausgezeichneten Rahmen.

Das allgemeine Interesse an Fragen des humanitären Völkerrechtes ist deutlich größer geworden. Mit der gegenwärtigen Aktualität sicherheitspolitischer und menschenrechtlicher Themen verlagern sich auch die Diskussionen über Themen des humanitären Völkerrechtes zunehmend aus dem Kreis von Experten hinaus in die interessierte Öffentlichkeit. Dies war sicherlich auch einer der Gründe für die erfreuliche Qualität der Fragen und Diskussionsbeiträge im Anschluß an die jeweiligen Referate.

Die von den Referenten des DRK, des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Universität Bochum und des Bundesministeriums der Verteidigung gehaltenen Referate über

- die Genfer Rotkreuzabkommen von 1949 und die Zusatzprotokolle von 1977,
- die Umsetzung des humanitären Völkerrechtes in der Bundesrepublik Deutschland,

- Laserwaffen und Völkerrecht und
  - gegenwärtige und zukünftige völkerrechtliche Regelungen für chemische und biologische Waffen
- waren auch ein Beweis für die Notwendigkeit völkerrechtlicher Expertise in diesem Spezialgebiet.

Bei der Diskussion der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen und der Umsetzung des humanitären Völkerrechts in der Bundesrepublik stand die Ratifizierung der Zusatzprotokolle im Vordergrund. Hier bestand Einigkeit darüber, daß eine möglichst baldige Ratifizierung wünschenswert ist. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, daß unterschiedliche Ratifizierungsentscheidungen in der NATO nicht zu unterschiedlichen Standards des humanitären Völkerrechts im Bündnis führen dürfen. Neben der förmlichen Ratifizierung kommt deshalb der gemeinsamen Interpretation von Regelungen, die unterschiedlich bewertet werden können, große praktische Bedeutung zu. Diese gemeinsamen Interpretationen sollten vor allem in den Dienstvorschriften der Bündnisstreitkräfte Ausdruck finden.

Das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Universität Bochum wies mit dem Thema Laserwaffen auf ein völkerrechtlich interessantes Beispiel neuer Waffenentwicklungen hin. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hatte dieses Thema bereits im Juli dieses Jahres in Genf zum Gegenstand eines Expertengesprächs gemacht. Während die Bundeswehr keine Entwicklung sogenannter antipersoneller Laserwaffen plant, gibt es Vermutungen darüber, daß in anderen Ländern Überlegungen angestellt werden, Lasertechnik nicht nur zur Zielerfassung bzw. Zielentfernungsmessung einzusetzen, sondern auch zur direkten Bekämpfung von Soldaten auf dem Gefechtsfeld. Dabei könnte vor allem die mit Laserstrahlen mögliche Blendung des Auges militärisch genutzt werden. Die völkerrechtliche Bewertung solcher antipersoneller Laserwaffen ist zwiespältig. Einerseits ist ihre Wirkung mit den bisher bestehenden Verbotskriterien nur schwer zu fassen, andererseits wäre aber eine gezielte und vielleicht sogar massenhafte irreversible Blendung von Soldaten kaum mit den Forderungen des öffentlichen Gewissens vereinbar.

Wegen seiner besonderen Aktualität fand auch das Thema "Gegenwärtige und zukünftige völkerrechtliche Regelungen für chemische und biologische Waffen" großes Interesse bei den Tagungsteilnehmern. Die Bundesrepublik hat hier wegen ihres bereits im modifizierten Brüsseler Vertrag von 1954 ausgesprochenen einseitigen Verzehrs auf solche Kampfmittel eine gewisse Sonderstellung. Sie hat als erstes Land nicht nur einseitig auf die Herstellung solcher Waffen verzichtet, sondern sich gleichzeitig auch einer wirklichen Kontrolle in der Form einer echten Verifikation dieses Verzehrs im Rahmen der Westeuropäischen Union unterworfen. Die dabei entstandenen Verfahrensregelungen haben für die gegenwärtigen Überlegungen zur Schaffung eines umfassenden C-Waffen-Verbots in gewissem Umfang Modellcharakter - wengleich die Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen unter Bündnispartnern sicher ungleich unproblematischer

ist als eine solche, die über die Bündnisgrenzen hinweg durchgeführt wird. Im Hinblick auf diese Tatsache standen sodann auch Fragen nach der Definitionsweite des festzulegenden C-Waffen-Begriffs, wie z.B. die Frage nach der Einbeziehung von Reizstoffen, aber auch das Problem des Schutzes von Betriebsgeheimnissen im Rahmen einer künftigen Verifikationsregelung, im Mittelpunkt der anschließenden Diskussion.

Die Tagung war insgesamt ein wertvoller Beitrag zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Dies ist auch wegen der Multiplikatorenfunktion der Teilnehmer und unter dem Gesichtspunkt der Nachwuchswerbung von besonderer Bedeutung. Die Tagungsreihe sollte fortgesetzt werden.

Michael Saalfeld

#### 14th Round Table - Refugee Day -

San Remo (Italien)  
12.-16. September 1989

Entsprechend dem Generalthema des diesjährigen Round Table waren die unter der Leitung von *Jean-Pierre Hocké*, Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, stehenden Verhandlungen des Refugee Day am 12. September 1989 Fragen des Schutzes von Flüchtlingen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten gewidmet. Grundlage der lebhaften Diskussion war ein umfassender einflussreicher Bericht von *Dr. G. Arnaout*, Direktor der Rechtsabteilung des UNHCR, dem sich kürzere Stellungnahmen verschiedener Panelisten anschlossen, unter ihnen etwa der Richter am Internationalen Gerichtshof *Kebede M'Baye*, Prof. *M. Bettati* von der Universität Turin, Dr. *F. Dannenbring*, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland bei den Genfer UN-Einrichtungen, Prof. *H. Gros Espiell*, Präsident des Inter-Amerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Prof. *T. Meron* von der New York University und Dr. *Y. Sandoz*, Direktor der Rechtsabteilung des IKRK.

Vorauszuschicken ist, daß sich alle Teilnehmer der Schwierigkeit bewußt waren, nicht-internationale bewaffnete Konflikte von nicht-internationalen "internationalisierten" bewaffneten Konflikten einerseits und gewalttätigen Unruhen und schwerwiegenden Störungen der öffentlichen

Sicherheit und Ordnung andererseits abzugrenzen. Die überragende tatsächliche Bedeutung des Problems von Flüchtlingen aus nicht-internationalen bewaffneten Konflikten zeigt sich schon an den auf der Tagung genannten Zahlen, daß nämlich etwa zehn Millionen Personen, die außerhalb ihres Heimatlandes Zuflucht gesucht haben (was etwa 90 % der globalen Flüchtlingszahl entspricht), wegen nicht-internationaler bewaffneter Konflikte in den Ländern der Dritten Welt zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen sind, zu denen etwa 15 - 19 Millionen aufgrund solcher Konflikte "internally displaced persons" hinzukommen.

Diese Unterscheidung zwischen "externally" und "internally displaced persons" ist für den rechtlichen Status und den Umfang internationaler Schutzmaßnahmen zugunsten dieser Personen von entscheidender Bedeutung: Während die Angehörigen der ersten Gruppe zwar ganz überwiegend nicht als Flüchtlinge im Sinne der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 angesehen werden, genießen sie doch - jedenfalls teilweise - Schutz als Flüchtlinge aufgrund regionalen Flüchtlingsvölkerrechts, nämlich den Bestimmungen der OAU-Flüchtlingskonvention von 1969 und der Erklärung von Cartagena von 1984, eines - im Unterschied zur OAU-Konvention - zwar die beteiligten Staaten völkerrechtlich nicht bindenden, aber als Richtschnur politischen Handelns - wie etwa die KSZE-Schlußakte - gleichwohl verbindlichen Dokuments. Zu Recht wurde ferner betont, daß sich das UNHCR in seiner Praxis, gestützt auf entsprechende besondere Mandate, dieser erweiterten Flüchtlingsdefinition in den betroffenen Gebieten bedient. Im Gegensatz hierzu fallen "internally displaced persons" in eine als dringlich schließungsbedürftig empfundene Lücke des Flüchtlingsvölkerrechts, auch wenn zu unterstreichen ist, daß das IKRK und freiwillige Hilfsorganisationen und in Einzelfällen das UNHCR aufgrund besonderen Mandats (etwa in El Salvador) Hilfsmaßnahmen durchführen.

Rechtsgrundlage für Maßnahmen zugunsten von "internally displaced persons", deren Eigenschaft als Zivilisten und Nicht-Kombattanten allgemein hervorgehoben wurde, sind daher einmal die einschlägigen Bestimmungen des humanitären Kriegsvölkerrechts, namentlich der gemeinsame Art. 3 der Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 und die Vorschriften des Zweiten Zusatzprotokolls von 1977, und zum anderen die fundamentalen Menschenrechte wie etwa das Recht auf Leben und das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung, denen als Normen des völkerrechtlichen jus cogens unbedingte Geltung auch in Bürgerkriegssituationen zukommt. Als weiteres Hauptproblem wurden die, ungeachtet ihrer eindeutigen Völkerrechtswidrigkeit, häufiger zu beklagenden bewaffneten Angriffe auf Flüchtlingslager genannt; andererseits sei es auch nicht zulässig, daß Flüchtlingslager von den Konfliktparteien als Rekrutierungsorte mißbraucht würden, weshalb die seit langem vertretene Forderung, Flüchtlingslager möglichst weitab von Konfliktsgebieten zu errichten, auch in San Remo

wiederholt wurde. Schließlich ist auf die einhellige Auffassung hinzuweisen, daß der Grundsatz des "non-refoulement" und das Gebot der Gewährung von "temporary refuge" als Bestandteil des allen vor bewaffneten Konflikten fliehenden Personen zustehenden Anspruchs auf menschenwürdige Behandlung anzusehen ist.

Insgesamt überweg bei den Teilnehmern die Auffassung, daß sich die als höchst dringlich eingestuften Verbesserungen hinsichtlich des rechtlichen Status und der Durchführung von Hilfsmaßnahmen zugunsten von Opfern nicht-internationaler bewaffneter Konflikte am ehesten durch einen pragmatischen, an den Gegebenheiten der jeweiligen Situation ausgerichteten Ansatz und nicht so sehr durch wenig Erfolg versprechende Initiativen zur vertraglichen Erweiterung des Flüchtlingsbegriffes erreichen lassen. Diese Einschätzung spiegelt sich auch in der von den Teilnehmern des Round Table einstimmig verabschiedeten Erklärung wider, die zu Recht als erster Schritt in Richtung eines auf vielen Ebenen voranzutreibenden Bemühens um eine notwendige Verbesserung der Lage von Opfern nicht-internationaler bewaffneter Konflikte gesehen wurde. Im Hinblick hierauf sind die Verhandlungen des Refugee Day - aus realistischer Sicht - durchaus als Erfolg zu werten.

Rainer Hofmann

## Course on International Humanitarian Law\*

### Warschau (Polen)

15.-26. August 1989

In einer Zeit, als Polens radikale politische Reformen einen zeitweiligen Höhepunkt zu erreichen schienen, fand die siebte "Warsaw Summer School" in dem idyllischen Konferenzzentrum Jablonna in der Umgebung Warschaus statt. Der folgende Bericht soll den einzigartigen Charakter dieses scheinbar relativ unbekanntes Kurses zum humanitären Völkerrecht und seinen wertvollen Beitrag zur Verbreitungsarbeit ein wenig beleuchten.

Die jährliche "Warsaw Summer School" wird unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und des Polnischen Roten Kreuzes organisiert. Der in englischer Sprache gehaltene Kurs richtet sich vornehmlich an junge Rechtsstudenten oder

Graduierte mit grundlegenden Kenntnissen im humanitären Völkerrecht. Wie in den vorangegangenen Jahren boten die Teilnehmer einen bunten Querschnitt Europas, Kanadas und der USA: Die insgesamt 42 Teilnehmer dieses Jahres kamen aus Österreich, Bulgarien, Kanada, der Tschechoslowakei, Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Großbritannien, Ungarn, Irland, den Niederlanden, Polen, Schweden, der Schweiz, den USA, der UdSSR und Jugoslawien. Die Teilnahme von Menschen mit derart verschiedenem kulturellen und politischen Hintergrund stellt schon als solche einen der Hauptziehungspunkte des Kurses dar. Ohne den Anlaß zu überromantisieren, bot der Kurs für viele Teilnehmer eine erste Gelegenheit, die ideologischen Standpunkte der entgegengesetzten politischen Blöcke kennenzulernen. In einer solchen Überbrückung der vielleicht anachronistischen Ost-West-Kluft kommt der "Warsaw Summer School" eine zusätzliche Bedeutung zu.

Der Kurs deckte dreizehn Themen ab, die jeweils von einem Experten auf diesem Gebiet vorgestellt wurden. Die Vorlesungen wurden aus drei Abschnitten gebildet: Die erste Stunde bestand aus dem eigentlichen Vortrag, in dem der Vortragende den Studenten ein spezielles Thema vorstellte. Während der zweiten Stunde diskutierten die Studenten einen oder mehrere Fälle zu diesem Thema. Um die individuelle Beteiligung anzuregen, wurden die gesamten Teilnehmer dabei in vier verschiedene Diskussionsgruppen eingeteilt, welche jeweils einen Querschnitt der verschiedenen Nationalitäten darstellten. In der dritten Stunde schließlich fand eine Plenumsdiskussion statt, in der ein Berichterstatter jeder Gruppe den jeweiligen Diskussionsstand zusammenfaßte und diese Berichte dann erörtert wurden. Mit fortschreitendem Kursverlauf überwand die meisten Teilnehmer ihre Zurückhaltung, und einige der Diskussionen gestalteten sich sehr lebhaft.

Inhaltlich besaßen die ersten beiden Vorlesungen einen einleitenden Charakter. *Antoine Bouvier*, Rechtsberater des IKRK, sprach über die historische Entwicklung des humanitären Völkerrechts. Er betonte die Tatsache, daß seit der Existenz von Kriegen die Menschheit tatsächlich eine Vorstellung gewisser grundlegender "Gesetze des Krieges" hatte, welche unter diesen Umständen zu respektieren waren. Seiner Meinung nach kodifiziert das humanitäre Völkerrecht zu einem großen Ausmaß Gebräuche auf diesem Gebiet, die weltweit historisch nachzuweisen sind.

*Remigiusz Bierzanek*, emeritierter Professor aus Warschau, beschrieb in seinem Vortrag zur Entwicklung und Organisation des Roten Kreuzes die relativ junge Geschichte der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung. Er erläuterte auch die recht komplizierte Struktur der Internationalen Rotkreuz-Bewegung und, in Besonderheit, die diskrete Rolle des IKRK, die wie immer der stillen Diplomatie gegenüber einem öffentlichen Aufschrei der Entrüstung den Vorzug gibt. In der Diskussion wurde dieses Charakteristikum des IKRK, neben seiner Neutralität und

Unabhängigkeit, als eine seiner Stärken besonders herausgestellt.

Die folgenden acht Vorlesungen konzentrierten sich auf materielle Vorschriften der vier Genfer Abkommen und der zwei Zusatzprotokolle. Zu Beginn behandelte Prof. *Roman Jasica* aus Kattowitz den "Schutz und Sorge für Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige in bewaffneten Konflikten". Das zentrale Thema seines Vortrages war die Verbindung zwischen dem Schutz und der Sorge für verwundete, kranke und schiffbrüchige Kombattanten auf der einen Seite und ähnlichen Kategorien innerhalb der Zivilbevölkerung auf der anderen Seite, insbesondere im Licht der scheinbar mangelnden Unterscheidung der Wortlaute in Art. 8 lit. a und lit. b des I. Zusatzprotokolls.

Commander *William Fenrick*, Director of Law at the Department of National Defense in Ottawa (Canada), sprach über den Status und den Schutz von Kriegsgefangenen. Dabei widmete er einige Aufmerksamkeit den Statusproblemen in bezug auf solche Zweifelsfälle wie Kämpfende, die für sich in Anspruch nehmen, in einen "gerechten Krieg" involviert zu sein, sowie Spione, Söldner, Deserteure, Abtrünnige u.s.w. Es konnte kaum überraschen, daß einer der Fälle in den Diskussionsgruppen der Fall des berühmten Captain *Astiz* war. Dieser Captain *Astiz* war während des Falklandkrieges argentinischer Kriegsgefangener in der Hand der Briten, und Schweden verlangte seine Auslieferung mit der Begründung, er sei angeblich in den Mord an einem schwedischen Mädchen während des argentinischen "dirty war" verwickelt gewesen.

Der Begriff der Kombattanten wurde ausführlich von Prof. *Knut Ipsen* aus Bochum behandelt. Er arbeitete insbesondere die durch das Wesen des modernen Guerillakrieges geschaffenen Probleme heraus, welches es oftmals schwierig macht, zwischen Kombattanten und Zivilisten zu unterscheiden. Ein großer Teil der intensiven Diskussion im Anschluß an diesen Vortrag konzentrierte sich auf den unklaren Status von Soldaten, die als Mitglieder von UN-Friedenstruppen an Operationen wie etwa im Libanon und Namibia teilnehmen. Die dem Vortrag Prof. *Ipsen* folgende Podiumsdiskussion war ebenfalls sehr angeregt und führte zu einer hitzigen Erörterung solch kontroverser Themen wie die Rolle des IKRK während des Zweiten Weltkriegs, sogenannte internationalisierte nicht-internationale bewaffnete Konflikte und den Status von Angehörigen der Streitkräfte, die sich nicht im Einsatz befinden.

Zu Beginn der zweiten Woche hatten die Teilnehmer, die am Wochenende in bedrückender Weise den Besuch von Auschwitz und Birkenau erfahren hatten, noch weniger Schwierigkeiten, die "raison d'être" des humanitären Völkerrechts in der modernen Welt zu verstehen. Hinzuzufügen bleibt dennoch, daß die Teilnehmer den Rest des Wochenendes in der schönen Stadt Krakau verbrachten, welche den anfänglichen Schock zu überwinden half, zusätzlich zu dem bleibenden Eindruck, den der Besuch hinterlassen hat.

Die erste Vorlesung dieser Woche, "Der Schutz der Zivilbevölkerung in den Händen des Feindes" (IV. Genfer Abkommen) wurde von Prof. *Serguey Egorov* von der Diplomatischen Akademie, Außenministerium in Moskau, gehalten. Er betonte den besorgniserregenden Trend bewaffneter Konflikte dieses Jahrhunderts, die zu einem anwachsenden Prozentsatz Verluste innerhalb der Zivilbevölkerung gefordert haben. Er stellte dann die Frage, wie die Regeln des humanitären Völkerrechts bezüglich des Schutzes der Zivilbevölkerung effektiver gestaltet werden könnten. Eine der von den Diskussionsgruppen vorgeschlagenen Lösungen war die Einführung eines Systems zwangsweiser Überwachung; gleichzeitig traf dieser Vorschlag aber auf erhebliche praktische Einwände.

Der nächste Vortrag war dem Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten (I. Zusatzprotokoll) gewidmet. *Frits Kalshoven*, Professor Emeritus aus Leiden (Niederlande), lenkte die Aufmerksamkeit auf die Art von Schwierigkeiten, die Begriffe wie "militärische Ziele", "unterschiedsloser Angriff" etc. in der Praxis aufwerfen können. Die angedeuteten Probleme wurden durch den den Diskussionsgruppen vorgestellten Fall veranschaulicht. In diesem Fall stand ein militärischer Angriff auf ein Flüchtlingslager bevor, in dem sowohl schwer bewaffnete Guerillakämpfer als auch Frauen und Kinder Zuflucht gesucht hatten, welche versehentlich als mit der Guerillabewegung verknüpft eingestuft wurden. Es stellte sich dann die Frage, welche Vorkehrungen der Angreifer zu treffen hat, um schwere Verluste unter den Zivilisten des Lagers zu vermeiden.

Prof. *Rosario Sapienza* aus Florenz diskutierte das folgende Thema: Bewaffnete Konflikte mit nicht-internationalem Charakter (II. Zusatzprotokoll). Er betonte die hohe Anwendbarkeitsschwelle des II. Zusatzprotokolls, wie sie in dessen Art. 1 Abs. 1 festgelegt ist. Wenn allerdings einmal alle Erfordernisse dieser Vorschrift erfüllt seien, bestehe keine Notwendigkeit einer ausdrücklichen Anwendbarkeitserklärung der Konfliktparteien. Darüber hinaus schenkte Sapienza dem Interventionsverbot besondere Beachtung, wie es in Art. 3 Abs. 2 desselben Protokolls seinen Niederschlag gefunden hat.

Ungeachtet der mannigfaltigen Unterschiede zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten können letztere in Zeiten eines bewaffneten Konflikts Anwendung finden. Sie können, zumindest was seine notstandsfesten Vorschriften angeht, sogar mit humanitärem Völkerrecht zusammentreffen, wie es durch die engagierte Professorin *Françoise Hampson* der University of Essex (Großbritannien) in ihrem Vortrag zum selben Thema dargestellt wurde. Die Streitfrage ist nicht ausschließlich akademisch: Im Falklandkrieg etwa waren sowohl die europäische Menschenrechtskonvention als auch humanitäres Völkerrecht anwendbar. Es ist offensichtlich, daß derartige Situationen die Frage aufwerfen, welches Schutzsystem unter den gegebenen Umständen vorzugsweise ist. Im Verlauf der

anschließenden Diskussion wurde das weitere interessante Problem aufgeworfen, in welchem Ausmaß Menschenrechtsmechanismen indirekt zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts nutzbar gemacht werden können.

*Gervase Coles*, Division of Law and Doctrin des Hohen Flüchtlingskommissars in Genf, befaßte sich mit dem Gegenstand der Flüchtlinge und bewaffneten Konflikte. Der Begriff "Flüchtling", der sowohl in der UN-Flüchtlingskonvention aus dem Jahre 1951 als auch in dem Protokoll dazu von 1967 gebraucht wird, begegnet Definitionsproblemen in bezug auf Situationen eines bewaffneten Konflikts. Tatsächlich sind beide Abkommen nicht auf derartige Situationen zugeschnitten und erscheinen inzwischen ein wenig versteinert. Insofern hilfreich können unter gewissen Umständen die "Basic standards to be adopted in the case of massive influx ..." (1981) des Exekutivkomitees des Hohen Flüchtlingskommissars und die "Guidelines on voluntary repatriation" (1985) sein, die beide von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt wurden.

Die letzten drei Vorträge konzentrierten sich auf die Rolle des IKRK sowohl innerhalb als auch außerhalb des schon oben erwähnten Rahmens. Den ersten Vortrag zu den extrakonventionellen Aktivitäten des IKRK hielt *Cristina Kruck*, eine IKRK-Delegierte mit etwa neunjähriger Erfahrung auf diesem Gebiet. Aufgrund der Tatsache, daß sie solch unheilvolle Brennpunkte wie El Salvador, Iran und Peru aus eigener Anschauung kennt, gelang es ihr mühelos, ein sehr realistisches Bild der Aktivitäten des IKRK zu zeichnen. Jene basieren weitestgehend auf dem in den Statuten des IKRK festgelegten Initiativrecht. Insbesondere hob sie die drei folgenden Aufgaben des IKRK hervor: Schutz der sogenannten "Sicherheits-Inhaftierten" durch regelmäßige Besuche, medizinische und sonstige Hilfeleistung für diejenigen, die dieser bedürfen, und Weiterentwicklung der Rolle der "Central Tracing Agency".

Anschließend zeigte *Antoine Bouvier* (siehe oben), in welcher Weise die Vertragsparteien der Genfer Konventionen bzw. der Zusatzprotokolle die Regeln des humanitären Völkerrechts sowohl in Friedenszeiten als auch im bewaffneten Konflikt umzusetzen haben. Er erwähnte die verschiedenen Verpflichtungen der Vertragsparteien (z.B. Verbreitung, Schulung der Streitkräfte, Umsetzung in nationale Rechtsvorschriften), die Mittel zur Überwachung der Befolgung der Genfer Regeln während eines bewaffneten Konflikts und die Bekämpfung von Verletzungen dieser Regeln. Schlußfolgernd beurteilte er das Umsetzungssystem als äußerst komplex; die Effektivität von Kontrollmitteln als bisher sehr relativ; die in Friedenszeiten zu ergreifenden präventiven Maßnahmen schließlich als Schwerpunkt im Bemühen um die Umsetzung des humanitären Völkerrechts.

Im abschließenden Vortrag hob *Cristina Kruck* die Verpflichtung der Staaten und der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung zur Verbreitung der Kenntnis im humanitären Völkerrecht hervor. Solche Verbreitung ist von



vitaler Bedeutung für die Verbesserung des Schutzes der Opfer bewaffneter Konflikte, für die Verbesserung der Sicherheit IKRK-Delegierter und der Mitarbeiter nationaler Gesellschaften sowie insbesondere für die Verbesserung der Effektivität humanitärer Aktionen. Vor dem Hintergrund der Verbreitung als eine der vornehmlichen Aufgaben des IKRK für die achtziger Jahre nannte *Cristina Kruck* acht Zielgruppen, die in der Priorität abgestuft wurden von den bewaffneten Streitkräften zur Öffentlichkeit insgesamt. Sie betonte speziell die Multiplikationsfunktion des Ansatzes, der insofern gewählt worden sei. Von gleicher Wichtigkeit seien die Bemühungen, wesentlich mehr Staaten als zum bisherigen Stand zur Ratifikation der Zusatzprotokolle zu bewegen.

Das oft hohe Niveau der Vorträge einerseits und die Anwesenheit verschiedener erfahrener Vortragender, welche sehr pragmatische Standpunkte in bezug auf die praktische Auswirkung des humanitären Völkerrechts einnahmen, andererseits rechtfertigen aus sich selbst, den Kurs als großen Erfolg zu werten. Daß die Teilnahme daran ein großes Vorrecht darstellt, ist anzuerkennen. Dennoch würde man der Bedeutung dieses Kurses nicht gerecht, ohne die besondere Dimension zu erwähnen, die Warschau für die meisten Teilnehmer dargestellt haben wird. Wenige, wenn überhaupt, werden in Anspruch nehmen können, vorher bereits eine ähnliche Erfahrung innerhalb so kurzer Zeit gemacht zu haben. Dies gilt sowohl für die dortigen intensiven Kontakte als auch für die Grundlage eines besseren gegenseitigen Verständnisses, wenn nicht sogar langdauernder Freundschaft, die so geschaffen wurde.

In diesem Jahr wurde vom 7. bis zum 16. September zum zweiten Mal ein französischsprachiger Kurs zum humanitären Völkerrecht in Wégimont (Belgien) veranstaltet. In Brügge fand vom 10. bis zum 17. September 1989 der erste Kurs dieser Art in holländischer Sprache statt, organisiert von den holländischen und flämischen Rotkreuz-Gesellschaften, und wurde ein großer Erfolg. Man ist dadurch geneigt, die Einführung eines ähnlichen Kurses in deutscher Sprache vorzuschlagen. Es erscheint nicht sehr verwegen zu vermuten, daß er sich als weiteres förderliches und beliebtes Mittel zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts erweisen wird.

Nicholas Franssen

---



---

**Anmerkung:**

Übersetzung aus dem Englischen durch Heike Spieker

---



---

## Cours de Droit International Humanitaire

### Wégimont (Belgien)

7.-16. September 1989

Vom 7. bis 16. September 1989 veranstaltete das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Zusammenarbeit mit dem Belgischen Roten Kreuz einen Einführungskurs zum humanitären Völkerrecht in Wégimont/Belgien.

Erklärtes Ziel dieses Kurses ist die Verbreitung des humanitären Völkerrechts, die Darstellung der Aufgaben und der Arbeit des IKRK, wie auch eine Aufforderung zum Engagement. Entsprechend wurden zu diesem Kurs vornehmlich Studenten und Graduierte der Rechtswissenschaften sowie junge Juristen mit Kontakt zu nationalen Rotkreuz-Gesellschaften eingeladen. Die ca. 30 Teilnehmer kamen mehrheitlich aus Westeuropa, sowie aus Algerien, Jugoslawien, Kanada, Nigeria, der UdSSR und Ungarn; Kursprache war Französisch.

Nach einem bei solchen Anlässen offensichtlich unvermeidlichen, längeren Begrüßungsempfang in den "Mauern" des Palais de Justice in Brüssel fanden alle Vorträge in einem zur Tagungsstätte unfunktionierten Wasserschloß nahe der deutsch-belgischen Grenze statt. Dabei wurden jeweils nach den Vorträgen Kleingruppen gebildet, die einen vorgegebenen Fall bearbeiten und ihre Lösungen vortragen sollten, worauf dann eine Abschlußbesprechung mit den Dozenten erfolgte.

Der Einführungsvortrag wurde von Prof. *Claude Emmanueli* von der Universität Ottawa gehalten, der einen allgemeinen Abriss der Geschichte und Gliederung des humanitären Völkerrechts gab.

Prof. *Bosko Jakolejvic*, u. a. juristischer Berater des jugoslawischen Roten Kreuzes, widmete seinen Vortrag dem Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, wobei er die Erweiterung des Schutzes ziviler Sanitätseinheiten und von Sanitätsluftfahrzeugen durch das 1. Zusatzprotokoll (ZP I) hervorhob.

Nach einem also rein juristisch orientierten Beginn gab der Direktor des Institut Henry Dunant, *Jean Hoefliger*, einen Einblick in die Arbeit eines Delegierten des IKRK, insbesondere aber in die politischen Mechanismen, die zu Akzeptanz oder Zurückweisung auch der elementarsten humanitären Regeln führen, was er mit seinen Erfahrungen aus dem Konflikt Iran-Irak beeindruckend unterstrich.

Prof. *Geza Herczegh* von der Universität Pécs, Ungarn, versuchte, das Konzept des Kombattanten und die Problematik des Art. 44 ZP I darzulegen, den er für weder politisch, geschweige denn juristisch glückelt hielt.

Den Schutz der Zivilbevölkerung in Feindesland bzw. besetzten Gebieten behandelte Prof. *Paul Tavernier* von der Universität Grenoble, der ebenfalls anhand des Iran-Irak-Konflikts die Diskrepanz zwischen Norm und Wirklichkeit hervorhob.

Diesem Vortrag schloß Dr. *André Andries*, Premier Avocat Général am belgischen Militärgerichtshof, seine Überlegungen zu den maßgeblichen Verbesserungen dieses Schutzes durch das ZP I an. In seiner Eigenschaft als Präsident der Kommission des wallonischen Roten Kreuzes zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts gab Dr. *Andries* später noch eine kurze Einführung in dessen PR-Arbeit und Strategie.

Prof. *Michael Bothe* von der Universität Frankfurt erläuterte die Stellung des Kriegsgefangenen, den Wandel hin zu einer Verbesserung seines Loses und die ökonomisch-politischen Mechanismen, die dies verursachten. Besonderen Anklang fand der anschließend statt einer Falldiskussion statuierte Mini-Moot-Court, in dem es wiederum um die Schwierigkeiten einer Klassifizierung von Guerilla-Aktionen, bedingt auch durch den unterschiedlichen Ratifikationsstatus der Zusatzprotokolle, ging.

Der Abgrenzung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht galt der Vortrag von Prof. *Eric David* von der Universität Brüssel, der neben rein theoretischen Unterscheidungen auch etwa den praktischen Reflex ersterer auf das humanitäre Völkerrecht herausarbeitete und dabei den Regeln des Nürnberger Gerichtshofes hohe Bedeutung zumaß.

Die Konflikte nicht internationalen Charakters stellte Prof. *Jean Mallein* von der Universität Brest vor. In seinem immer wieder auf aktuelle Konflikte verweisenden Vortrag betonte Prof. *Mallein* die politischen Hintergründe des Zustandekommens der Zusatzprotokolle und die Fragwürdigkeit der dadurch erreichten Normen, etwa in bezug auf die geringen Pflichten der Befreiungsbewegungen. Im Gegensatz zu Prof. *Bothe*, der die Schutzlosigkeit des Söldners durch Qualifikationskriterien und -probleme zumindest als abgemildert ansah, sah Prof. *Mallein* eher die praktischen Auswirkungen "im Felde". In der Diskussion traten dann auch die politisch bedingten, unterschiedlichen Bewertungen besonders deutlich zu Tage.

Frau *Cristina Kruck*, IKRK-Delegierte und verantwortlich für die Abteilung Verbreitung in Europa und Nordamerika und damit auch für diesen Kurs, schilderte den menschlichen Gesichtspunkt ihrer Tätigkeit sowie die "alltägliche Arbeit" eines Delegierten etwa beim Besuch von Gefängnissen. Ihre nüchtern gehaltenen, aber um so beeindruckenderen Erzählungen schloß sie mit Hinweisen auf die Grundprinzipien ihrer Arbeit, der Neutralität und Vertraulichkeit sowie deren Notwendigkeit. Die folgende Diskussion behandelte dann so unterschiedliche Fragen wie die Rolle des IKRK bezüglich der Konzentrationslager im Dritten Reich oder die Aufgabenverteilung zwischen Menschenrechtsgesellschaften und IKRK.

Abschließend stellte Frau *Françoise Krill* von der Rechtsabteilung des IKRK die juristischen Grundlagen der Arbeit des IKRK sowie dessen von der Lehre teils abweichende Auffassungen dar. So plädierte sie eindringlich dafür, den Kombattantenstatus nicht aufzusplittern.

Insgesamt zeigten die Vorträge einen guten Querschnitt des humanitären Völkerrechts. Die offensichtlich gegen manch professoralen Widerstand durchgesetzte Fall- und Gruppenarbeit bewährte sich immer wieder, da erst in ihr viele Fragen auftauchten und die Gruppen sich zu Ergebnissen "zusammenraufen" mußten. Die dabei hervortretenden unterschiedlichen Auffassungen unterstrichen das Argument der Vertreter des IKRK, bereits in Friedenszeiten genaueste Regelungen zu treffen, ehe die Emotionen solche verhinderten.

Mit einem Besuch von Brüssel und Lüttich, Sportmöglichkeiten im Park des Schlosses und üppiger belgischer Küche wurde auch für das nicht-geistige Wohl gut gesorgt.

Der Kurs in Wégimont stellt eine einzigartige Möglichkeit dar, das humanitäre Völkerrecht besser kennenzulernen. Besonders erfreulich war der weitgehende Konsens in Grundfragen, der von den sowjetischen Teilnehmern über die westeuropäischen bis hin nach Nigeria reichte. Dem IKRK, insbesondere Frau *Kruck*, und dem belgischen Roten Kreuz sei für die Ausrichtung dieses Kurses gedankt, dem Deutschen Roten Kreuz für die großzügige Unterstützung der deutschen Teilnehmer.

*Christoph Partsch*

## BRCS-Summer School on International Humanitarian Law

Oxford (Vereinigtes Königreich)  
7.-10. Juli 1989

Das 400 Jahre alte Wadham College in Oxford, das die British Red Cross Society (BRCS) für ihren dreitägigen Schulungskurs ausgewählt hatte, war ein Tagungsort von großer Ausstrahlung. Die geschichtsträchtige Atmosphäre führte die 60 Teilnehmer ganz unterschiedlicher Provenienz schnell zu intensiver Arbeit zusammen. Fast ein Drittel waren Ausländer, darunter drei Landeskonventionsbeauftragte des DRK. Auch vom beruflichen Hintergrund war die Vielfalt groß: die Hälfte der Teilnehmer kam aus ganz unterschiedlichen juristischen Berufen; bei der anderen

Hälfte überwogen die medizinischen und pflegerischen Berufe. Die britischen Streitkräfte waren mit elf Offizieren aus hohen Stabs- und Kommandofunktionen vertreten.

Die Leitung der Summer School lag in den Händen von Major General *Jack Bowman* CB MA, dem Chairman der Principles and Law Working Group des Britischen Roten Kreuzes. Seiner ebenso sicheren wie charmanten Verhandlungsführung war es zu verdanken, daß die Teilnehmer an den beiden Hauptsitzungstagen von morgens um 9 Uhr bis nachts 23 Uhr ein Pensum bewältigten, das auch eine ganze Woche hätte füllen können. Es umfaßte alle vier Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegesopfer von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle von 1977.

Nachdem *Dr. Geoffrey Best* ein einführendes Referat über die Geschichte und Entwicklung des humanitären Völkerrechts gehalten hatte, begann die einem Seminar verwandte Arbeit an den einzelnen Abkommen und Protokollen. Auch dafür hatte das Britische Rote Kreuz hervorragende, international bekannte Referenten gewonnen: *Antoine Bouvier* für das Thema "Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen", *Tony Rogers* für die "Kombattanten und Kriegsgefangenen", *Christopher Greenwood* zum "Schutz der Zivilbevölkerung" und *Michael Clarke* für "Nicht-internationale bewaffnete Konflikte". An jedes dieser Referate schloß sich eine "case study" an, und zwar in der Art, daß sich jeweils vier Arbeitsgruppen eine Stunde lang mit einem Katalog von Fragen zum Thema des Referats auseinandersetzten. Ihre Gruppensprecher stellten anschließend die gefundenen Antworten im Plenum vor. Daraus entwickelten sich die an den Fällen orientierten und deshalb sehr konkreten Diskussionen unter Leitung des jeweiligen Referenten, der zum Abschluß seine "Musterlösung" zum Fragenkatalog vorstellte.

Die zu den "case studies" gestellten Fragen waren so gewählt, daß sie zu den Kernproblemen der Abkommen und der Zusatzprotokolle hinführten und deren Aktualität demonstrierten. So entwickelten sich aus den Fragen zum IV. Genfer Abkommen lebhaft Diskussionspunkte zum Status der von Israel besetzten Gebiete, und die Fragen zur Verhältnismäßigkeit von Angriffshandlungen wichen der Problematik der Nuklearwaffen keineswegs aus. Referat, Fallarbeit und Diskussion bildeten so eine geschlossene Einheit in der Hand des jeweiligen Referenten. Das erzeugte einen dichten Kontakt zwischen ihm und den Teilnehmern und steigerte deren Aufnahmefähigkeit. Ohne diese didaktische Anlage der Summer School wäre es kaum möglich gewesen, einen so heterogenen Teilnehmerkreis zur komprimierten Bearbeitung eines fast überfordernden Aufgabenpensums zu bringen. Zum Abschluß sprachen *Adam Roberts* über die Implementation des humanitären Völkerrechts und *Antoine Bouvier* zum Thema "Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht".

Für die Verbreitungsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland kann die Summer School des Britischen Roten Kreuzes ein nachahmenswertes Beispiel sein. Das

Zusammenführen von Teilnehmern aus ganz verschiedenen Berufen und unterschiedlichen Lebensverhältnissen schafft eine spannungsvolle Ausgangssituation für die Fallarbeit wie für die Diskussionen. Das mindert die Gefahr, sich in juristischen, mehr oder minder spitzfindigen Argumentationen zu verlieren. Voraussetzung für das Gelingen ist aber immer die Wahl so hervorragender Referenten, wie das in Oxford der Fall war.

Georg Bock

# Fördert das Rote Kreuz indirekt den Krieg?

## Die Grundsätze der Rotkreuz-Bewegung als Friedensregeln

Daniel Meynen

### Die Argumente der Gegner

Existenz und Tätigkeit des Roten Kreuzes sind Angriffen von seiten der Friedensbewegung und von seiten der Kriegsbefürworter ausgesetzt. Wenn man allen verbalen Zierrat beiseite schiebt und die Argumente auf den Punkt bringt, lauten sie etwa folgendermaßen:

1. Das Rote Kreuz fördert indirekt den Krieg, indem es ihn humanisiert und dadurch legitimiert. Etwas durch und durch Inhumanes wie der Krieg läßt sich jedoch nicht humanisieren, sondern nur abschaffen.
2. Eine Organisation, die von sich erklärt, ihre Hilfe im militärischen Sanitätsdienst sei ihre *"Ursprungsaufgabe, auf die nie verzichtet werden kann"*<sup>1</sup>, stellt sich der Abschaffung des Krieges in den Weg.
3. Wer die Friedenssehnsucht der Menschen als illusionär und das realistische Rechnen mit Kriegen als die wahre Notwendigkeit darstellt<sup>2</sup>, nimmt in bezug auf die Höherentwicklung der Menschheit eine defaitistische Haltung ein und schwächt die Kräfte, die den Krieg im Bewußtsein der Menschen ächten wollen. Das Sprechen von seiner Friedentätigkeit beläuft sich auf leere Behauptungen.
4. Durch Minderung der Kriegsgreuel macht das Rote Kreuz den Krieg akzeptabler und kalkulierbarer: Zunächst für die Regierungen, die die Kampfkraft ihrer Truppen besser gesichert sehen, dann für die Truppen, deren Schadensrisiko gemindert wird, und schließlich für die Zivilbevölkerung, der durch die Verschleierung der blutigen Realität ein trügerisches Gefühl der Reparierbarkeit aller Schäden vermittelt wird.

Die Gegenbewegung der Kriegsbefürworter, die man vor allem unter den Erfindern, Herstellern, Händlern und Käufern von Waffen findet, argumentiert aus der Gegenrichtung:

1. Die Tätigkeit des Roten Kreuzes ist in ihrem Kern unzweckmäßig, wenn auch am Rande nützlich. Zweck des Krieges ist, Druck und Leiden zu erzeugen, um dann unter geklärten Machtverhältnissen den Frieden stabiler zu machen. Die die Wirksamkeit des Krieges

hemmende Tätigkeit des Roten Kreuzes bewirkt eine Verzögerung des Friedens.

2. Die Tätigkeit des Roten Kreuzes ist inhuman, weil es mit seinem Sanitätsdienst und den umständlichen Vorkehrungen des humanitären Völkerrechts die Kriegsdauer und die Kriegsleiden verlängert. Die grausamsten Kriege sind in Wirklichkeit die humansten, weil sie am schnellsten zu Ende gebracht werden können. Die perfidesten Waffen sind in Wahrheit die edelsten, weil sie die wirksamsten Mittel sind, den Feind auszuschalten und damit das Kriegsende herbeizuführen.

Diese Argumente schwingen unterschwellig in allen Diskussionen über die Friedentätigkeit des Roten Kreuzes und über den Sinn des humanitären Völkerrechts mit. Es ist darum sinnvoll, sich mit ihnen in ihrer vollen Schärfe auseinanderzusetzen.

### Die Gegenthese

Gegen diese Argumentationen soll hier die folgende Gegenthese aufgestellt werden:

Das Handeln des Roten Kreuzes ist human und fördert den Frieden und die Abschaffung der Institution des Krieges dann und genau dann, wenn es seine Tätigkeit an den Rotkreuz-Grundsätzen orientiert. Anderenfalls fördert es direkt das Entstehen von Konflikten und damit indirekt das Entstehen von Kriegen.

Diese These ist nicht im Sinn der rotkreuz-internen Verpflichtung zu verstehen, in allen Rotkreuz-Tätigkeiten, also auch in der Arbeit für den Frieden, die Rotkreuz-Grundsätze zu beachten.<sup>3</sup> Die These drückt, stärker als diese Verpflichtung, ein Ursache-Wirkung-Verhältnis aus: Wer diese Prinzipien zur Grundlage seines Handelns macht, der bewirkt Frieden.

### Frieden im Verständnis des Roten Kreuzes

Um die Angriffe auf ihre Stichhaltigkeit prüfen zu können, ist es unerlässlich, sich über das Wort Frieden und über die Aufgaben des Roten Kreuzes zu verständigen.

Krieg und Frieden sind Worte, die im Zeitalter der politischen Propaganda jegliche Kontur verloren haben. In

solchen Fällen nimmt die Philosophie ihre Zuflucht zur Logik. Krieg ist, logisch gesehen, ein Verhältnis der Kontravalenz: Zwei können weder zugleich sein noch zugleich nicht sein. Die Existenz des einen bedeutet den Untergang des anderen und umgekehrt. Dies gilt für das Duell, den Bürgerkrieg und den Völkerkrieg. Auf Kontravalenzen läßt sich keinerlei gemeinsame Existenz aufbauen.

Frieden dagegen ist ein Verhältnis politischer Äquivalenz: Zwei können zugleich sein oder auch zugleich nicht sein. Sie können aber nicht einzeln existieren, sondern nur verbunden. Negativ formuliert besteht Frieden darin, daß zwei wechselseitig die Existenz des jeweilig anderen nicht als Angriff auf die eigene Existenz verstehen und darum auch nicht abwehren brauchen.

Positiv formuliert: Friede besteht darin, daß zwei die Existenz des jeweilig anderen als eine Chance für Einigkeit, Gemeinsamkeit und Zusammenarbeit und für ihre Freiheit und Entfaltung begreifen.

Diese Charakterisierung des Friedens paßt ebenso auf ein einzelnes menschliches Paar wie auf das Verhältnis von Stämmen oder Nationen zueinander. Wer Krieg fördert, bringt demnach Menschen gegeneinander in die Situation der scharfen Kontravalenz: Entweder du oder ich. Je mehr Individuen einer Bevölkerung mit dem Rücken zur Wand stehen und nichts mehr zu verlieren haben als ihre pure Existenz, desto anfälliger wird diese für die Kriegspropaganda.

Wer Frieden fördern will, muß umgekehrt zusehen, daß möglichst viele Menschen in Situationen leben können, in denen sie einander äquivalent verbunden sind. Dazu ist nicht nötig, daß sie in allem einig sind<sup>4</sup> oder einander lieben, wohl aber, daß sie in den anderen nicht eine Bedrohung, sondern eine Chance wahrnehmen.

Genau in diesem Sinn formuliert die Internationale Rotkreuz-Bewegung ihr Verständnis vom Frieden:

*„Die Bewegung fördert durch ihre humanitäre Tätigkeit und die Verbreitung ihrer Ideale einen dauerhaften Frieden, der nicht bloßes Ohne-Krieg-Sein bedeutet, sondern auch einen dynamischen Prozeß der Zusammenarbeit aller Staaten und aller Völker, einer Zusammenarbeit auf der Grundlage der Achtung der Freiheit, der Unabhängigkeit, der nationalen Souveränität, der Gleichheit, der Menschenrechte sowie einer gerechten Verteilung der Ressourcen mit dem Ziel, die Bedürfnisse der Völker zu befriedigen.“<sup>5</sup>*

Die Frage ist nun: Ist diese Aussage des Roten Kreuzes nur eine leere Behauptung, eine Pose triumphaler Selbstdarstellung, oder trifft sie auf das Rote Kreuz zu?

Ein empirischer Beweis, daß ein bestimmtes faktisches Verhalten diesen oder jenen Krieg gefördert oder verhindert

hat, kann hier nicht geführt werden. Für die Klärung des Bewußtseins genügt der Beweis am idealtypischen Modell. Dieses Modell bieten uns die Rotkreuz-Grundsätze. Sie stellen in größtmöglicher Dichte die Kerntätigkeiten des Roten Kreuzes vor Augen. Sie bieten einen siebenfachen Maßstab, der an jede Rotkreuz-Tätigkeit gelegt werden soll, und sie stellen die solideste und bestanerkannte Selbstaussage dieser Bewegung dar.

## Die Verbindlichkeit der Grundsätze

Die Grundsätze sind für die ganze Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung verbindlich. Das IKRK bezeichnet in seiner neuen Satzung als seine erste Aufgabe, *„die Grundsätze zu wahren und zu verbreiten.“<sup>6</sup>* Die Liga der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften macht sich zur Aufgabe, den nationalen Gesellschaften zu helfen, *„Mitglieder aus der Gesamtbevölkerung zu gewinnen und die Grundsätze und Ideale der Bewegung in ihr zu verwurzeln.“<sup>7</sup>*

Die Mustersatzungen der Landesverbände, Kreisverbände und Ortsvereine innerhalb des DRK lauten übereinstimmend: *„Der ...verband erfüllt seine Aufgaben nach den Grundsätzen des Roten Kreuzes: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit, Universalität.“<sup>8</sup>*

Für das DRK sind die Grundsätze aufgrund seiner Mitgliedschaft in der Liga verbindlich, auch wenn sie in der Satzung des DRK nicht erwähnt werden.<sup>9</sup>

Der Gegenbeweis gegen die eingangs zitierten Behauptungen soll nun durch den Nachweis erbracht werden, daß jeder der Grundsätze in seinem Kern auf die Verhütung von kontravalenten Streitigkeiten ausgerichtet ist.

## Der Grundsatz der Menschlichkeit<sup>10</sup>

Die Hauptargumentation muß vom ersten Grundsatz ausgehen, weil dieser den Zusammenhang zwischen humanitärer Tätigkeit und Frieden klarstellt. Die Kernaussage über die humanitäre Tätigkeit des Roten Kreuzes lautet: Das Rote Kreuz bemüht sich, *„menschliches Leiden unter allen Umständen zu verhüten und zu lindern. Es ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen sowie der Menschenwürde Achtung zu schaffen.“<sup>11</sup>*

Der erste Satz nennt die Bedrohung, der zweite die zu schützenden Güter. Unter Leiden sind Übel zu verstehen, die Leben, Gesundheit und Menschenwürde in ihrer Substanz bedrohen, die, wenn sie eintreten, tiefgreifende vitale, psychische und personale Zerstörungen hervorrufen und von denen sich der einzelne Mensch nicht aus eigener Kraft befreien kann.

Leiden meint nicht die zu jedem menschlichen Leben gehörende Mühsal der Arbeit, nicht die Strapazen der täglichen Lebensführung, nicht die natürlichen Schmerzen,

es meint auch nicht das unumgängliche Sterben, sondern meint die Verelendung, das Vegetieren unterhalb des vitalen, psychischen und personalen Existenzminimums, das Vertieren des Menschen. Die Leiden, auf die der Grundsatz der Menschlichkeit blickt, sind Leiden an Unmenschlichkeiten. Sie dürfen nicht auf gesundheitliche Schäden begrenzt werden.

Das Wort "unter allen Umständen" schließt Unterscheidungen nach Bedingungen oder Veranlassungen aus. Für das Rote Kreuz spielt es keine Rolle, ob die Verelendung durch natürliche oder durch menschliche Gewaltkräfte entsteht. Seinen Anfängen und seiner Erfahrung nach ist das Rote Kreuz zwar besser auf die von Menschen verursachten Leiden, d.h. vor allem auf die Kriegsleiden eingestellt. Aber es hat sich schon sehr früh die Erkenntnis zu eigen gemacht, daß man nicht den Kriegsverwundeten helfen und die Opfer einer Naturkatastrophe liegen lassen kann.

Betrachtet man nun die von den Regierungen proklamierten wie die realen Kriegsursachen, so stößt man auf dieselben Vorstellungen vom Leiden der Menschen. Seit jeher kann man vernünftige Menschen am leichtesten bewegen, in den Krieg zu gehen, wenn man ihnen klar macht, daß ihr eigenes nacktes Überleben, ihre gesunde Entfaltung oder ihre personale Selbstbestimmung auf dem Spiel stehen. Und diejenigen, die wirklich unterhalb jeden Minimums jeglicher menschlicher Existenz leben und nichts zu verlieren haben, können sich gegen diejenigen, die aus ihrer Not einen Kriegsanlaß machen, nicht zur Wehr setzen.

Die im ersten Grundsatz benutzten Verben: "verhüten", "lindern", "schützen", "Achtung schaffen", "Verständnis und Frieden fördern" kennzeichnen die Haupttätigkeiten des Roten Kreuzes. Sie bestehen nicht nur in der praktischen Hilfe, sondern in der Verbreitung der Verantwortlichkeit<sup>12</sup> eines jeden gegenüber seinen Mitmenschen.

Damit wird deutlich, daß zwei Komponenten zusammenkommen müssen, damit humanitäre Tätigkeit friedensförderlich ist:

1. die Verhütung oder Linderung von unmenschlichen Zuständen unterhalb des vitalen, psychischen oder personalen Existenzminimums,
2. die Verbreitung einer allgemeinen Haltung der Humanität, des Verständnisses und der Hilfsbereitschaft anstelle von Kriegspropaganda.

In dem Maß, in dem das Rote Kreuz beides tut, hat es darum einen Anspruch darauf, als Förderer des Friedens angesehen zu werden. Diesen Anspruch droht es jedoch zu verlieren, wenn es durch seine Tätigkeit neue Konfliktsachen schafft.

Eine Institution, die den Frieden zu fördern beansprucht, darf weder Ursprung von kontravalenten Konflikten sein, noch sich zur Konfliktpartei machen oder die Konflikte von Dritten schüren.

Dem Entstehen von Kontravalenzen durch humanitäre Tätigkeit sucht das Rote Kreuz darum durch die Selbstverpflichtung auf seine übrigen sechs Grundsätze vorzubeugen.

## Unparteilichkeit

Kontravalenzen können durch humanitäre Tätigkeit entstehen, wenn von gleicher Not Betroffene ungleiche Hilfe erhalten, wenn ungleich schwer getroffene Notleidende über einen Leisten geschlagen werden oder wenn die Helfer ihre Prinzipien willkürlich auf die Menschen, die ihrer Hilfe bedürfen, anwenden. Diesen Gefahren der Verkehrung humanitärer Tätigkeit setzen die Grundsätze die Prinzipien der Gleichbehandlung, der Proportionalität und der Unparteilichkeit<sup>13</sup> entgegen, die im zweiten Grundsatz zum Ausdruck kommen.

Von Anfang an gehörte im Roten Kreuz der Grundsatz der **Nichtdiskriminierung** zwischen Schadensopfern nach Freund und Feind, weiß oder farbig, gläubig oder ungläubig zum elementaren Verhaltensrepertoire.<sup>14</sup> (Der erste Grundsatz hebt das in seiner Einleitung hervor: "Hervorgegangen aus dem Wunsch, die Verwundeten auf den Schlachtfeldern unterschiedslos zu betreuen..."). Mehr als die humanitäre Hilfe hat die Nichtdiskriminierung dem Roten Kreuz den Ruf des Friedensförderers eingetragen. Von Solferino an lebte das Rote Kreuz mit dem Bewußtsein, daß die Ignorierung des Unterschieds von Freund und Feind angesichts ihrer gemeinsamen Not eine Insel des Friedens mitten im Krieg schaffe.

Diese Nichtdiskriminierung wurde von den pazifistischen Gegnern des Roten Kreuzes als Humanisierung des Krieges gedeutet. Ein Mißverständnis. Krieg läßt sich in keiner Weise humanisieren. Aber ein so tiefgreifendes Übel läßt sich auch nicht an einem Tag, sondern nur etappenweise abschaffen. Die nichtdiskriminierende Behandlung von Freund und Feind war ein großer erster Schritt in Richtung Abschaffung des Krieges, der durch die Genfer Konventionen weltweite Anerkennung und Eingang in das Völkerrecht gefunden hat. Doch kann es sich um einen ersten Schritt nur dann handeln, wenn weitere Schritte folgen.

Das Prinzip der **Proportionalität** verhütet Konflikte zwischen ungleich schwer getroffenen Opfern von Notfällen. Ungleiche Not kann nur durch ungleiche Hilfe in die Äquivalenz gebracht werden. Darum lautet das Prinzip nach Pictet<sup>15</sup>: "Die vorhandene Hilfe wird nach Maßgabe der Größe und der Dringlichkeit der einzelnen Bedürfnisse verteilt." Oder: Diskriminierung erfolgt allein nach Maßgabe der Not. Das *sum cuique* soll auch unter Notfallopfern gelten.

Das Prinzip der **Unparteilichkeit** (im engeren Sinn) verhütet Konflikte, die durch die Willkür der Helfer entstehen können. Bei der Anwendung der Gleichheits- und Pro-

portionalitätsprinzipien soll der Helfer wie die Göttin Justitia eine Binde vor Augen tragen, um weder durch Sympathie noch durch Interesse Bevorzugen oder Benachteiligen unter den Notfallopfern entstehen zu lassen.

## Neutralität

Das Prinzip der Neutralität verhütet den Fall, daß die Helfer zu Gegnern werden, daß sie die Konflikte schaffen oder verstärken, deren Folgen zu beseitigen sie angetreten sind. Für eine der Menschlichkeit verpflichtete Institution ist es gänzlich ausgeschlossen, daß Menschen andere Menschen im Namen der Menschlichkeit bekriegen.

Das Entscheidende ist, daß sich die humanitäre Institution aus allen Streitigkeiten heraushält, die Ursache der Verelendung sind oder es werden können.

Nun wird das Prinzip der Neutralität immer wieder mit Passivität, Meinungslosigkeit, Standpunktlosigkeit o.ä. gleichgesetzt. Das ist wiederum ein Irrtum. Die humanitäre Hilfe vertritt einzig und allein den Standpunkt der Humanität. Humanität aber kann weder Partei noch Konfliktpartei sein, weil Humanität sich nicht parzellieren oder kontravalieren läßt. Der Neutralitätsregel verdankt das Rote Kreuz, daß sein Ideal zu den wenigen gehört, in deren Namen bisher keine Menschen getötet oder Kriege geführt wurden.

Aus dem bisher Gesagten kann also zu Recht gefolgert werden: In dem Maß, in dem das Rote Kreuz die Prinzipien der Gleichbehandlung, Proportionalität, Unparteilichkeit und Neutralität anwendet, kann es für sich in Anspruch nehmen, Konflikte zwischen Notfallopfern, zwischen Opfern und Helfern und der Helfer mit den Kriegsgegnern zu verhüten. Und soweit es das Verständnis für diese Prinzipien der humanitären Hilfe verbreitet, soweit fördert es den Frieden.

## Unabhängigkeit

Das Prinzip der Unabhängigkeit verhütet Konflikte zwischen den Helfern und ihren Förderern. Es besteht kein Zweifel, daß humanitäre Organisationen auf Förderung angewiesen sind. Ohne diese Förderung könnten sie nicht existieren. Sie sind diesbezüglich abhängig, und zwar vollkommen.

Wenn diese Abhängigkeit jedoch einseitig wird, kann die Organisation der humanitären Hilfe zum humanitären Alibi einer politischen, ökonomischen oder religiösen Macht werden und damit zur Zielscheibe von Angriffen. Wer sich in Abhängigkeit begibt, wird in die Hände dessen, von dem er abhängt, hineingezogen.

Wenn eine humanitäre Organisation keine Unterscheidung zwischen ihren Förderern trifft und nur solche

Förderung ausschließt, die Leiden schafft oder vermehrt, bewirkt sie Äquivalenz und damit Frieden. In dem Maß das Rote Kreuz in der Realität so handelt, kann es darum mit Recht für sich in Anspruch nehmen, den Frieden zu stärken. Konflikte mit dem Staat werden über das Prinzip der ergänzenden Hilfe geregelt. Diese Konflikte können entstehen, weil sowohl der Staat wie die humanitäre Institution am Allgemeinwohl interessiert sind, den Staat aber der Vorrang zukommt, weil er zugleich auch die Allgemeinheit vertritt. Die humanitäre Institution kann neben den staatlichen Behörden nur eine ergänzende Funktion ausüben, wann und wo der Arm der staatlichen Hilfe zu kurz ist. Um aber ergänzen zu können, muß das Rote Kreuz vom Staat unabhängig sein. Nur so kann es z.B. bei inneren Unruhen oder Bürgerkriegen die Verwundeten beider Seiten unterschiedslos betreuen.

## Freiwilligkeit

Weiter können Konflikte entstehen durch die Tatsache, daß Hilfe Zeit und Geld kostet. Gegenüber den Notleidenden gilt: Hilfe ist unentgeltlich. (Das schließt nicht aus, daß aus vormaligen Notopfern spätere Spender und Förderer werden.) Niemand soll aus Geldgründen von der Hilfe ausgeschlossen werden. Jedoch soll auch niemand gezwungen werden, Hilfe anzunehmen. Gegenüber den Helfern gilt: Niemand soll gezwungen werden, im Roten Kreuz mitzuarbeiten.

Wenn das Geben und Nehmen von Hilfe auf freiwilliger Basis beruht, sind Konflikte dieser Art entschärft.

Die möglichen Konflikte zwischen den ehrenamtlichen und den berufsmäßigen Helfern werden über das Prinzip der Uneigennützigkeit geklärt. Wer seine berufliche Existenz in das Rote Kreuz steckt, gibt freiwillig den höheren Gewinn, den er aus einer anderen lukrativeren Tätigkeit beziehen könnte. Wer neben seinem Hauptberuf ehrenamtlich im Roten Kreuz mitwirkt, gibt freiwillig seine Zeit, die er sonst in andere Beschäftigungen stecken würde. Verzicht auf Eigennutz kann jedoch nicht als Verzicht auf die Lebensgrundlage und den Lebensunterhalt interpretiert werden. Der Verband hat die Verpflichtung, für seine Mitarbeiter zu sorgen.

## Einheit

Der Grundsatz der Einheit verhütet kontravalente Konflikte innerhalb der Organisation, die durch die notwendige organisatorische Vielfalt entstehen. Eine Institution, die für alle in ihrem Menschsein Bedrohte offen steht, muß notwendigerweise vielseitig und vielschichtig sein. Infolgedessen besteht die Gefahr der Kontravalenzen zwischen den Flügeln, Klassen und Ebenen der Organisation. Diese Gefahr kann nur durch Einheit, Zentralität und Hierarchisierung gebannt werden.

Die Einheit der sich keiner Not verweigernden organisatorischen Vielfalt ist zugleich Maß der inneren Friedenskraft dieser Organisation.

Die Festlegung auf die Einzigkeit der Institution in einem Land und die Einheit der organisatorischen Spitze ist geeignet, den Verband vor der inneren Spaltung und der gegenseitigen Aufreibung der Kräfte zu bewahren.

## Universalität

Der Grundsatz der Universalität verhütet schließlich kontravalente Konflikte, die zwischen nationalen Gesellschaften auftreten können. Diese Gefahr ist nicht gering, da die nationalen Gesellschaften so verschieden sind wie die Nationalitäten und die Nationalitätenkonflikte zu den großen Kriegskonflikten gehören.

Die Internationalen Rotkreuz-Konferenzen zeigen die Zerreißproben, denen die Vereinigung der Rotkreuz-Gesellschaften gelegentlich unterworfen ist. Der Grundsatz der Universalität fordert, daß keine Rotkreuz-Gesellschaft aus dem Internationalen Roten Kreuz ausgeschlossen werden darf (es sei denn, sie handelt den Grundsätzen schwerwiegend zuwider), daß alle die gleichen Rechte haben und daß sich alle in weltumspannender Solidarität unterstützen.

Es ist offensichtlich, daß von dieser Universalität friedenfördernde Kräfte ausgehen und daß das Maß der Solidarität der Rotkreuz-Gesellschaften über alle nationalen Schranken hinweg ein wahrer Maßstab ihrer Friedensfähigkeit ist.

## Fazit:

Eine Organisation, deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, tiefgreifende Ursachen der Kriege und Konflikte zu beseitigen, und deren Grundregeln geeignet sind, durch die humanitäre Tätigkeit keine neuen Konflikte zu schaffen, verdient zu Recht als Friedensförderer zu gelten - vorausgesetzt, sie kennt und beachtet die eigenen Prinzipien. Damit wären die Argumente der Friedensbewegung gegen das Rote Kreuz entkräftet: Das Rote Kreuz festigt die Grundlagen des Friedens mit nichtpolitischen Mitteln. Es legt

das humanitäre Fundament, auf dem eine politische Friedensbewegung erst möglich wird. Die Friedensbewegung fußt auf der humanitären Bewegung und setzt sie mit anderen Mitteln fort.

Auf die Argumente der Kriegsbefürworter brauchen wir nicht lange eingehen. Wer dieses Denken seinem Handeln zugrunde legt, handelt wie jemand, der die elektrische Anlage seines Hauses auf Kurzschlüssen aufbauen will. Das schließt sich von selber aus.

Kontravalenzen können unter keinen Umständen Mittel zur Festigung des Friedens sein.

Wie tief das Gesagte im Denken der Gründer verankert war, zeigt ein Schreiben, das *Henry Dunant* an *Bertha von Suttner*, die große österreichische Promotorin der Friedensbewegung, gerichtet hat<sup>16</sup>:

*Hochverehrte Frau!*

*Es drängt mich, Ihnen an dem Tag meine Huldigung darzubringen, da mich ein offizielles Telegramm aus Christiana benachrichtigt, daß mir - zugleich mit meinem langjährigen Kollegen Passy - der Nobel-Friedenspreis zuerkannt worden ist. Dieser Preis, gnädige Frau, ist Ihr Werk, denn Sie sind es, durch die Herr Nobel in die Friedensbewegung eingeweiht worden ist, und auf Ihr Zureden hat er sich zu deren Förderer gemacht. Seit mehr als fünfzig Jahren bin ich ein erklärter Anhänger des internationalen Friedens und ein Kämpfer unter der weißen Fahne. Die Völkerverbrüderung war seit Jahren mein Ziel.*

*Als ich im Jahr 1861 mein "Souvenir de Solferino" schrieb, dachte ich - seien Sie davon überzeugt - hauptsächlich an die allgemeine Befriedigung der Welt. Ich wollte den Lesern meiner Schrift soviel Abscheu wie möglich vor dem Krieg erwecken.*

*Genehmigen Sie, hochverehrte gnädige Frau, die Versicherung meiner lebhaften Dankbarkeit und meines tiefsten Respekts.*

*Henry Dunant*

## Anmerkungen:

<sup>1</sup> Schlögel, A.: Geist und Gestalt des Roten Kreuzes, Bonn 1987, S. 77.

<sup>2</sup> Ebd., S. 76.

<sup>3</sup> So die Satzung des Landesverbandes Badisches Rotes Kreuz im § 2.

<sup>4</sup> Frieden und Krieg (Kontravalenz) schließen einander gegenseitig aus, Frieden und Kampf (Kontrapolition) nicht. Einen Krieg zur Erhaltung des Friedens führen zu wollen, ist widersprüchlich, einen Kampf zur Erhaltung des Friedens nicht. Im Kampf soll im Unterschied

zum Krieg nicht die Existenz des Gegners beseitigt werden, sondern sein Recht, sein Vorrang oder seine Überlegenheit.

<sup>5</sup> XXV. Internationale Rotkreuz-Konferenz, Genf 1986, Resolution 4.

<sup>6</sup> Siehe: Statuts du Comité International de la Croix Rouge, Article 4.1, in: Revue Internationale de la Croix Rouge, März-April 1988, S. 161.

<sup>7</sup> Siehe: Constitution of the League of Red Cross and Red Crescent Societies. Revised and adopted by the VIth Session of the General Assembly, Rio de Janeiro (Brazil), 23-26 Nov. 1987, Präambel und § 3. g.



- 8 Mustersatzung § 2.
- 9 Die Einführung eines entsprechenden Paragraphen in die Satzung des Bundesverbandes würde dem Gewicht, das den Grundsätzen in der Rotkreuz-Bewegung zukommt, sicher besser gerecht.
- 10 Ich folge hier dem Werk von J. Pictet: *Les Principes Fondamentaux de la Croix Rouge*, Genf 1979.
- 11 Der französische Originaltext lautet: "Elle tend à protéger la vie et la santé, ainsi qu'à faire respecter la personne humaine." Im Englischen heißt es: "Its purpose is to protect life and health and to ensure respect for human being." Die übliche deutsche Übersetzung "die Ehrfurcht vor dem Menschen hochzuhalten", gibt das Gewicht der Aussage zu schwach wieder.
- 12 Vgl.: XXIII Internationale Rotkreuz-Konferenz, Bukarest 1977, Resolution 7, 2. Verbreitungsprinzip.

- 13 Vgl.: Pictet a.a.O. S. 33-46  
Pictet zeigt, daß der 2. Rotkreuzgrundsatz diese drei gut zu unterscheidenden Prinzipien mit dem Titel "Unparteilichkeit" nur unzureichend zusammenfaßt.
- 14 Erinnert sei z.B. an die "Internationale Heilstation", die das Badische Rote Kreuz 1870 in Baden-Baden einrichtete und mitten im deutsch-französischen Krieg sowohl für deutsche wie für französische Rekonvaleszenten zur Verfügung stellte und die, wie die Statistiken des Badischen Frauenvereins belegen, von beiden Seiten ständig ausgebeugt war.
- 15 Pictet, a.a.O., S. 41 ff.
- 16 Ich entnehme diesen Brief den Akten des Henry-Dunant-Colloquiums: *De l'utopie à la réalité*, Genf 1988, S. 390 f.

## Die Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

Elisabeth Schneiders

### 1. Die Vorgeschichte der Konvention

Das Problem des Schutzes von Kulturgut ist nicht erst seit den Zerstörungen des 2. Weltkrieges in das Blickfeld der Völkerrechtler gelangt. Schon aus der Antike sind nicht nur Berichte über Zerstörungen von Kulturschätzen überliefert, sondern auch der Gedanke, diesen Kulturgütern besonderen Schutz angedeihen zu lassen.<sup>1</sup>

#### a) Historischer Überblick

Die Zerstörung von bedeutenden Kulturstätten zieht sich durch die gesamte Geschichte. Eines der bekanntesten Beispiele aus der Antike ist die mehrfache Zerstörung Trojas. Im Mittelalter zerstörte die spanische Reconquista die Hochkulturen in Mittel- und Südamerika. Der französischen Revolution fielen im 18. Jahrhundert Hunderte von Kirchen, Klöstern und Palästen zum Opfer. In unserem Jahrhundert wurde der Kulturgüterschutz nach den Zerstörungen des 1. Weltkrieges und insbesondere nach den Verwüstungen, die das Flächenbombardement im 2. Weltkrieg hinterlassen hatte, mit aller Deutlichkeit in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt.

#### b) Völkerrechtliche Ansätze zur Regelung des Kulturgüterschutzes

Bis zum Wiener Kongreß 1814/15 gab es bis auf vereinzelte Aufrufe zum Schutz von Kulturgut keine völkerrechtlichen Ansätze zur Regelung dieses Problems. Dort wurde zum erstmaligen ein Verbot zur Wegnahme von Kunstbesitz im Kriege und bei Friedensschlüssen festgelegt.<sup>2</sup> Im Lieber Code von 1863<sup>3</sup> findet sich die erste Festlegung eines Schutzes der Kulturgüter in bewaffneten Auseinandersetzungen. Der erste Entwurf einer zwischenstaatlichen Kodifikation stammt von der Brüsseler Friedenskonferenz von 1874. Anknüpfend an diesen Entwurf wurden in den Haager Landkriegsordnungen von 1899 und 1907 verbindliche völkerrechtliche Regelungen zum Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten kodifiziert. Auch zwischen den beiden Weltkriegen wurden immer wieder Anstrengungen unternommen, den Schutz von Kulturgut völkerrechtlich zu regeln. Zu erwähnen ist insbesondere der sog. Roerich-Pakt vom 15. April 1935, welcher sich ausschließlich mit dem Schutz kultureller Werte befaßt, jedoch regional beschränkt blieb, da er nur von zehn Staaten der Pan-Amerikanischen Union (heute OAS) ratifiziert

wurde. Das erste überregionale Abkommen in diesem Bereich stellt die im Folgenden darzustellende Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954<sup>3</sup> dar.

## 2. Die Haager Konvention von 1954 im Überblick

Die Konvention besteht aus einer Präambel, in welcher ausdrücklich auf die HLKO und den Roerich-Pakt hingewiesen wird, sowie 40 Artikeln der eigentlichen Konvention und 21 Artikeln mit Ausführungsbestimmungen. Zusätzlich zu der Konvention wurde ein Protokoll zu diversen Einzelproblemen erstellt.<sup>6</sup>

Der **Anwendungsbereich** der Konvention ist relativ weit gefaßt. Gemäß Art. 18 und 19 erstreckt sich ihre Anwendung von den erklärten Kriegen über sonstige bewaffnete Auseinandersetzungen und nicht-internationale Konflikte bis hin zur vollständigen oder teilweisen Besetzung eines Gebietes.

Die Konvention definiert in Art. 1 a) Kulturgut als bewegliches oder unbewegliches Gut, das für das kulturelle Erbe aller Völker von großer Bedeutung ist, und führt hierfür verschiedene Beispiele an. Weiterhin fallen in den **Schutzbereich** auch Gebäude, die das oben definierte Kulturgut beherbergen, sowie Orte, die in besonderem Umfang Kulturgut aufweisen und als *"Denkmalsorte"* bezeichnet werden.

In den **Schutzbestimmungen** wird unterschieden zwischen allgemeinem Schutz und Sonderschutz, der nur für einen begrenzten Kreis von Gegenständen und Orten gilt. Der **allgemeine Schutz** der Konvention umfaßt gemäß Art. 2 die Sicherung und Respektierung der geschützten Güter. Dies bedeutet für die Vertragsparteien zum einen eine Verpflichtung zum aktiven Tun, als auch eine Unterlassungspflicht. Sicherung heißt hier, daß die Staaten schon in Friedenszeiten verpflichtet sind, Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz ihres Kulturgutes im Falle eines bewaffneten Konfliktes zu gewährleisten. Respektierung bedeutet im Bereich des allgemeinen Schutzes zunächst, feindselige Handlungen gegen geschütztes Gut zu unterlassen. Des weiteren ist es verboten, geschützte Gegenstände, Einrichtungen oder ihre nähere Umgebung so zu benutzen, daß sie im Falle eines Konfliktes der Vernichtung oder Beschädigung ausgesetzt würden. Eine Verletzung dieser Vorschriften ist nur bei *"zwingender militärischer Notwendigkeit"* zulässig.

Der **Sonderschutz** (Art. 8-11) für bestimmte Gegenstände oder Einrichtungen wird durch die Eintragung in das *"Internationale Register für Kulturgut unter Sonderschutz"* verliehen. Materielle Voraussetzung für diese Eintragung ist, daß die in Frage stehenden Güter sich in ausreichender Entfernung von kriegswichtigen Zielen befinden, und daß sie nicht zu militärischen Zwecken genutzt werden. Dieser

besondere internationale Schutz darf nur unter der Voraussetzung *"unausweichlicher militärischer Notwendigkeit"* verletzt werden. In Art. 12 ff. ist der **Transport** von Kulturgütern besonders geregelt. Zu unterscheiden ist hier zwischen allgemeinen Transporten, die unter Sonderschutz stehen, und Nottransporten. Allgemeine Transporte müssen *"unter allen Umständen"* respektiert werden. Allerdings ist auch hier ein recht kompliziertes formelles Genehmigungsverfahren erforderlich. Dieses Verfahren ist für Nottransporte nicht vorgesehen. Voraussetzung für diese ist aber eine absolute Dringlichkeit und Notwendigkeit des Transportes. Nottransporte werden lediglich *"nach Möglichkeit"* geschützt. Die Schutzbestimmungen der Konvention gehen in vielen Bereichen über den Schutz der HLKO hinaus, die lediglich bestimmt, daß Kulturgut *"soviel wie möglich"* gesichert werden soll.

Hervorzuheben ist auch die Einführung eines einheitlichen **Schutzzeichens** (Art. 16 und 17). Dieses einheitliche Kennzeichen erleichtert in bewaffneten Konflikten die Identifizierung der geschützten Güter. Um Transporte, Bergungsorte oder unter Sonderschutz stehende Güter zu kennzeichnen, kann dieses Zeichen auch in dreifacher Wiederholung angebracht werden.

Eine wesentliche Neuerung betrifft das mit dem Schutz des Kulturgutes betraute **Personal**. Die Staaten können besonderes Personal mit dem Schutz ihres Kulturgutes betrauen. Dieses Personal darf seine Aufgaben auch dann weiter ausführen, wenn es gemeinsam mit den von ihm betrauten Gegenständen in die Hände des Feindes fällt (Art. 15).

Hinzuweisen ist auch auf die Einführung einer recht komplizierten **Kontrollorganisation** im Konfliktfall, die Verletzungen der Konvention untersuchen und gegebenenfalls durch Vorstellungen beseitigen soll (Art. 2-10 der Ausführungsbestimmungen). Außer den oben genannten Pflichten konstituiert die Konvention in Art. 25 die wichtige Pflicht zur **Verbreitung** der Regeln des Kulturgüterschutzes insbesondere in den Streitkräften, aber auch im zivilen Bereich.

## 3. Anwendung der Konvention in der Bundesrepublik Deutschland

In Kraft trat die Konvention für die Bundesrepublik Deutschland am 11.11.1967<sup>7</sup>. Die Ausführung der Bestimmungen der Konvention und des Protokolls erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland gemäß dem Gesetz vom 11.4.1967<sup>8</sup>. Grundsätzlich ist der Kulturgüterschutz eine Aufgabe der Länder, die im Auftrag des Bundes agieren. Sonderaufgaben sind jedoch dem Auswärtigen Amt, dem Verteidigungs- und dem Innenministerium zugewiesen. So ist z.B. das Auswärtige Amt zuständig für die Kontakte zu auswärtigen Stellen, während das Innenministerium u.a. Transporte von Kulturgut organisiert. Die Verbreitung der Konventionstexte unterliegt im Bereich der Bundeswehr dem

Verteidigungsministerium. Eine besondere Rolle bei der Verbreitung in der Zivilbevölkerung spielt das Bundesamt für Zivilschutz<sup>9</sup>.

#### 4. Schlußfolgerungen

Seit 1954 haben 75 Staaten das Kulturgutschutzabkommen ratifiziert. Diese große Akzeptanz des Abkommens durch die Staatengemeinschaft ist wohl auch darauf zurückzuführen, daß man sich heute viel stärker der gemeinsamen Verantwortung aller Staaten nicht nur für die Umwelt, sondern auch für das kulturelle Erbe bewußt ist. Die materiellen Inhalte des Abkommens im Vergleich zur HLKO

sind bis auf wenige Ausnahmen positiv zu bewerten.<sup>10</sup> Absoluten Schutz kann die Konvention nicht garantieren. Der Vorbehalt der "militärischen Notwendigkeit", welcher den Schutz erheblich einschränkt, ist jedoch differenziert verwendet worden. So wird der Begriff der "zwingenden militärischen Notwendigkeit" abgegrenzt zu der "unausweichlichen militärischen Notwendigkeit". Bestimmte Schutzformen, wie der Transport unter Sonderschutz, sind nicht eingeschränkt. Insgesamt ist diese Konvention wohl nicht nur das erste weltweite Abkommen zum Schutz von Kulturgut, sondern auch eine der unumstrittensten vertraglichen Regelungen des humanitären Völkerrechts.

#### Anmerkungen:

1 Verri, P., Le destin des biens culturels dans les conflits armés, RICR 1985, S. 70.

2 Ders., S. 80 ff.

3 Strebler, H., Die Haager Konvention zum Schutz der Kulturgüter im Falle eines bewaffneten Konfliktes vom 14. Mai 1954, ZaöRV 1955, S. 38.

4 Vgl. Spieker, H., Der Lieber Code, HuV-1/3/89, S. 25 ff.

5 Abgdr. bei Hin/Rauch, Kriegsvölkerrecht, 3. Aufl. 1984, Nr. 1510-1513.

6 Vgl. hierzu: Buhse, K.-H., Der Schutz von Kulturgut im Krieg, Hamburg 1959; Nahlik, St., La protection internationale des biens

culturels en cas de conflit armé, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye 1967, S. 61-163.

7 BGBl. 1967 II, S. 2471.

8 BGBl. 1967 II, S. 1233, 1300; geändert durch Gesetz vom 10.8.1971, BGBl. 1971 II, S. 1025.

9 Vgl. Kilian, M., Kriegsvölkerrecht und Kulturgut, NZWehrR 1983, S. 54 ff.

10 Vgl. Hartwig, B., Welche militärisch bedeutsamen Änderungen bringt das Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954?, Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre 1962, S. 85-96.

# Vertragsparteien der Konvention vom 14.5.1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten und Protokoll (Stand 31. Dezember 1988)

Staat	Konvention Datum des Inkraft- tretens durch Ratifikation oder Beitritt	Protokoll Datum des Inkraft- tretens durch Ratifikation oder Beitritt	Staat	Konvention Datum des Inkraft- tretens durch Ratifikation oder Beitritt	Protokoll Datum des Inkraft- tretens durch Ratifikation oder Beitritt
<b>EUROPA</b>			<b>Guatemala</b>		
Albanien	20.03.1961	20.03.1961	Kuba	02.01.1986	
Belgien	16.12.1960	16.12.1960	Mexiko	26.02.1958	26.02.1958
Bulgarien	07.11.1956	09.01.1959	Nicaragua	07.08.1956	07.08.1956
Bundesrepublik Deutschland	11.11.1967	11.11.1967	Nicaragua	25.02.1960	25.02.1960
Deutsche Demokratische Republik	16.04.1974	16.04.1974	Panama	17.10.1962	
Frankreich	07.09.1957	07.09.1957	<b>ASIEN/VORDERASIEN</b>		
Griechenland	09.05.1981	09.05.1981	Birma	07.08.1956	07.08.1956
Heiliger Stuhl	24.05.1958	24.05.1958	Indien	16.09.1958	16.09.1958
Italien	09.08.1958	09.08.1958	Indonesien	10.04.1967	26.10.1967
Jugoslawien	07.08.1956	07.08.1956	Irak	21.03.1968	21.03.1968
Liechtenstein	28.07.1960	28.07.1960	Iran	22.09.1959	22.09.1959
Luxemburg	29.12.1961	29.12.1961	Israel	03.01.1958	01.07.1958
Monaco	10.03.1958	10.03.1958	Jemen (Demokra- tischer)	06.05.1970	06.05.1970
Niederlande	14.01.1959	14.01.1959	Jordanien	02.01.1958	02.01.1958
Norwegen	19.12.1961		Kamputschea	04.07.1962	04.07.1962
Österreich	25.06.1964	25.06.1964	Kuwait	06.09.1969	11.05.1970
Polen	06.11.1956	06.11.1956	Libanon	01.09.1960	01.09.1960
Rumänien	21.06.1958	21.06.1958	Malaysia	12.03.1961	12.03.1961
San Marino	07.08.1956	07.08.1956	Mongolei	04.02.1965	
Schweden	22.04.1985	22.04.1985	Oman	26.01.1978	
Schweiz	15.08.1962	15.08.1962	Pakistan	27.06.1959	27.06.1959
Sowjetunion	04.04.1957	04.04.1957	Saudi-Arabien	20.04.1971	
Ukraine	06.05.1957	06.05.1957	Syrien	06.06.1958	06.06.1958
Weißrußland	07.08.1957	07.08.1957	Thailand	02.08.1958	02.08.1958
Spanien	07.10.1960		<b>AFRIKA</b>		
Tschechoslo- wakei	06.03.1958	06.03.1958	Ägypten	07.08.1956	07.08.1956
Türkei	15.03.1966	15.03.1966	Burkina Faso	18.03.1970	04.05.1987
Ungarn	17.08.1956	16.11.1956	Côte d'Ivoire	24.04.1980	
Zypern	09.12.1964	09.12.1964	Gabun	04.03.1962	04.03.1962
<b>AMERIKA</b>			Ghana	25.10.1960	25.10.1960
Brasilien	12.12.1958	12.12.1958	Guinea	20.12.1960	11.03.1962
Dominikanische Republik	05.04.1960		Kamerun	12.01.1962	12.01.1962
Ecuador	02.01.1957	08.05.1961	Katar	31.10.1973	
			Libyen	19.02.1958	19.02.1958
			Madagaskar	03.02.1962	03.02.1962



# Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge nach Art. 31 f. des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969

Wenngleich sich in der langjährigen Praxis der internationalen Gerichte und Schiedsgerichte gewisse Regeln für die Auslegung herausbilden konnten, war deren Rechtsverbindlichkeit lange Zeit umstritten. Dieser Streit ist nunmehr durch die Kodifizierung dieser Auslegungsregeln in den Art. 31 f. des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (im folgenden: WVK) gegenstandslos geworden. Sie sind nicht nur vor Inkrafttreten der WVK, sondern auch in bezug auf solche Staaten zur Auslegung herangezogen worden, welche die WVK (noch) nicht ratifiziert haben.

Nach Art. 31 Abs. 1 WVK ist ein Vertrag

*„... nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“*

## 1. Die gewöhnliche Wortbedeutung

In Art. 31 WVK hat somit zunächst die wörtliche Auslegungsmethode, die *“ordinary meaning rule”*, ihren Niederschlag gefunden. Damit kommt ihr jedoch kein Vorrang gegenüber der systematischen und der teleologischen (d.h. der Auslegung nach Ziel und Zweck des Vertrages) Methode zu. Vielmehr folgt bereits aus der Überschrift des Art. 31 WVK - *“Allgemeine Auslegungsregel”* -, daß die Auslegung ein einheitlicher Vorgang unter Anwendung der Auslegungsmethoden in einem sachgemäßen Verbund ist. Auch ist in der Reihenfolge der in Art. 31 WVK enthaltenen Auslegungsmethoden keine gestufte Rangordnung zu sehen, welche die eine (z.B. die wörtliche) Methode den anderen überordnet. Zumeist reicht es trotz der Bedeutung der *“ordinary meaning rule”* nicht aus, bei der Auslegung allein auf die gewöhnliche Wortbedeutung eines Begriffs abzustellen. Vielmehr sind der Zusammenhang, in welchem ein Vertragsbegriff steht, sowie Ziel und Zweck des Vertrages zu berücksichtigen. Aufgrund der durch den objektiven Ansatz gebotenen Ausrichtung am Text ist es indes sach- und rechtslogisch geboten, die Auslegung mit der gewöhnlichen Wortbedeutung zu beginnen. Ein Ausdruck erhält eine besondere Bedeutung nur, wenn feststeht, daß die Parteien dies beabsichtigt haben (Art. 31 Abs. 4 WVK).

## 2. Der *“Zusammenhang”*

Zum *“Zusammenhang”* i.S. des Art. 31 Abs. 2 WVK gehören der operative (d.h. der regelnde) Text, die Präambel

und etwaige Anlagen eines Vertrages, darüber hinaus aber jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Parteien *“anlässlich des Vertragsabschlusses”* getroffen wurde, sowie jede Urkunde, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefaßt und von den anderen Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommen wurde (Art. 31 Abs. 2 WVK). Eine solche Urkunde muß die aufgeführten Merkmale kumulativ aufweisen. Beispielsweise genügt ein einseitiges Dokument als solches dem Annahmeerfordernis nicht. Eine derartige Urkunde ist nicht Bestandteil des Vertrages.

## 3. Weitere, neben dem Zusammenhang zu berücksichtigende Auslegungsmittel

Außer dem derart gekennzeichneten Zusammenhang sind gem. Art. 31 Abs. 3 WVK in gleicher Weise zu berücksichtigen:

- “a) jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen;*
- b) jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht;*
- c) jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz.“*

Die *“spätere”* Übereinkunft ist zeitlich und inhaltlich von der vertragsbezogenen Vereinbarung *“anlässlich des Vertragsabschlusses”* zu unterscheiden. Die Bedeutung der nachfolgenden Praxis der Vertragsdurchführung für die Auslegung ergibt sich daraus, daß sie ein gesichertes und feststellbares Indiz dafür darstellt, wie die Parteien den Vertrag einvernehmlich verstehen und als Recht anwenden. Die Berücksichtigung der nachfolgenden Übung bei der Auslegung von Verträgen ist völkergewohnheitsrechtlich anerkannt.

Die in Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK genannte Übereinstimmung der Parteien hinsichtlich der Auslegung bedarf keiner besonderen Form.

Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK stellt schließlich eine Auffangbestimmung dar, mittels der alle übrigen Völkerrechtsnormen erfaßt werden, die in bezug auf den auslegenden Vertrag anzuwenden sind (z.B. Art. 103 UN-Charta).

#### 4. Auslegung nach "Ziel und Zweck" des Vertrages

Ziel und Zweck des Vertrages sind nach dem objektiven Ansatz aus dem operativen (dem regelnden) Vertragstext, aus der Präambel sowie aus eventuellen Anhängen zu ermitteln. Ziel und Zweck ergeben sich mithin aus geschriebenem Text, nicht dagegen aus anderweitig ergründetem (tatsächlichem, mutmaßlichem oder unterstelltem) Parteiwillen. Die teleologische Auslegung birgt in besonderem Maße die Gefahr in sich, die Grenze zwischen objektivem und subjektivem, auf den Parteiwillen abstellenden Ansatz zu überschreiten. Nur die Kombination mit der wörtlichen und der systematischen Auslegungsmethode vermag diese Gefahr zu bannen.

#### 5. Der Grundsatz von Treu und Glauben

Art. 31 Abs. 1 VVK begründet die Pflicht, einen Vertrag "nach Treu und Glauben" auszulegen. Im Zusammenhang dieser Vorschrift bedeutet dies, daß zum einen die drei aufgeführten Auslegungsmethoden in der beschriebenen "kombinierten Operation" anzuwenden sind, und daß zum anderen die Pflicht besteht, während des gesamten Auslegungsvorgangs den Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten.

#### Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten - Abrüstung, Kriegsverhütung, Rüstungskontrolle - / Inst. für Internat. Recht an d. Uni. Kiel. Jost Delbrück (Hrsg.); Kehl/Straßburg/Arlington; 2 Teilbde., 1. Aufl. 1984, DM 420,-

Ein umfassendes Quellenstudium gehört zum alltäglichen Handwerk sowohl des Juristen wie auch des Historikers und Politologen. Dabei mag die verwirrende Vielzahl der Fundstellen mancher gründlich konzipierten Arbeit zum Verhängnis geworden sein. Gerade in den deutschsprachigen allgemein-völkerrechtlichen Textsammlungen finden sich Verträge des humanitären Völkerrechts nur vereinzelt. Greift der Leser nicht auf kostspielige und umfangreiche Spezialausgaben zurück, ist er meist gezwungen, mit mehreren Werken gleichzeitig zu arbeiten. Ist das für den Experten nur lästig, erschwert es dem Einsteiger über Gebühr das Auffinden solcher Texte, die ihm nicht aus den täglichen Medien bekannt sind. Dazu kommt, daß die meisten Werke als Vertragssammlungen konzipiert sind und so nur kurze Erläuterungen über Stellenwert und Bedeutung bieten. Ein einführendes deutschsprachiges Lehrbuch zum humanitären Völkerrecht, wie im englischen Sprachraum gang und gäbe, ist jedoch seit längerem überfällig. So sieht sich der Bearbeiter dem Material weitgehend allein gegenüber.

Eine Ausnahme ist das von Jost Delbrück 1984 in zwei Teilbänden herausgegebene Werk "Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten". Zu einem verständlich gegliederten,

#### 6. Ergänzende Auslegungsmittel

Gemäß Art. 32 VVK sind die vorbereitenden Arbeiten (*travaux préparatoires*) zu einem Vertrag sowie die Umstände seines Abschlusses "ergänzende Auslegungsmittel". Sie gehören nicht zum "Zusammenhang" i.S. des Art. 31 Abs. 2 VVK. Auf sie kann daher nur nach Abschluß des Auslegungsvorganges gem. Art. 31 VVK zurückgegriffen werden, wenn die Auslegung nach Maßgabe des Art. 32 VVK

"a) die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel läßt oder b) zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt."

Zu beachten ist, daß bei multilateralen Verträgen nur insoweit auf die "*travaux préparatoires*" zurückgegriffen werden darf, als sämtliche Vertragsparteien den entsprechenden Text abgefaßt haben oder er den später beigetretenen Parteien vor ihrem Beitritt zugänglich gemacht und von ihnen angenommen worden ist. Die Kennzeichnung der Vorarbeiten zu einem Vertrag als nur "ergänzende" Auslegungsmittel entspricht dem objektiven Auslegungsansatz, der zunächst am Vertragstext und folgerichtig nur hilfsweise an den Vertragsmaterialien ansetzt.

Wolff H. von Heinegg

umfangreichen Dokumententeil werden erläuternde Einführungen gegeben, die nicht nur guten Quellenbezug zu den Verträgen und den sie begleitenden "*travaux préparatoires*" bieten, sondern auch, ohne tiefgreifende Kommentierungen zu Einzelproblemen, Schwächen und Stellenwert zutreffend würdigen. Die Thematik des Buchs ist geprägt durch die Abrüstungsdiskussion der achtziger Jahre. Es ist sein Verdienst, nicht in die moralisierenden Stimmen einzufallen, die dem Begriff "Frieden" in der Wissenschaft einen etwas unseriösen Beigeschmack gegeben haben. Es bleibt seinem Leitsatz treu, "*durch eine historische Längsschnittanalyse der Entwicklung der Ziele und Instrumente der Kriegsverhütungs-, Rüstungsbeschränkungs- und Abrüstungspolitik Verständnis für die historische Dimension der Friedenssicherungsproblematik zu wecken.*"

Dabei ist es durchaus einsichtig, daß der größte Teil des humanitären Völkerrechts vom Herausgeber nicht erfaßt wurde. Das Kernstück, die Genfer Konventionen von 1864 bis 1949, wird man vergeblich suchen. Dagegen werden dem Bearbeiter die fließenden Übergänge zwischen Abrüstung und humanitärem Völkerrecht deutlich. Aufgrund der tagespolitischen Aktualität sei die von H.-J. Schütz bearbeitete Dokumentation über die Beschränkung von B- und C-Waffen beispielhaft hervorgehoben. Die abgedruckten Dokumente und Entwürfe belegen die Entwicklung von einem Anwendungsverbot zu einem Abrüstungsgebot. Dieser Konvergenz der beiden scheinbaren Gegenpole der Entwicklung eines Gewaltverbots und des Bemühens um Lin-

derung der Gewaltfolgen war sich der Herausgeber durchaus bewußt. Gerade hierin liegt der Nutzen, den die erste Auflage - fünf Jahre nach ihrem Erscheinen - noch immer bietet. Während auf dem Gebiet der Abrüstung und Rüstungskontrolle nach den stürmischen Entwicklungen der letzten Jahre die für die heutige Diskussion wichtigen Dokumente fehlen, enthält sie wichtige Anhaltspunkte im immer wieder aufflackernden Konflikt Kriegsverhütung gegen Kriegslinderung. Daraus ergeben sich nicht nur Argumente für die tägliche Diskussion, sondern auch für die wissenschaftliche Aufarbeitung. Die Dokumententeile zeichnen sich durch die sorgfältige Auswahl sonst schlecht zugänglicher Noten und Entwürfe zu den Verträgen aus. Während die "travaux préparatoires" für den Juristen nach Art. 32 WVK ein ergänzendes Auslegungsmittel darstellen, liegt in ihnen der besondere Reiz für Historiker und Politologen.

Die Bände sind nach Oberbegriffen in zwölf Abschnitte gegliedert und enthalten neben einer systematischen auch eine chronologische Übersicht. Dadurch wird das Auffinden der Dokumente wesentlich erleichtert. Durch die Unterteilung in zwei Teilbände bleibt das Werk trotz seiner über 1600 Seiten benutzerfreundlich. Der hohe Preis von DM 420,- mag angesichts der zugrundeliegenden Arbeit gerechtfertigt sein, erschwert jedoch leider die Anschaffung für die private Handbibliothek. Trotzdem sei die Lektüre jedem nahegelegt, der sich mit dem humanitären Völkerrecht beschäftigt. Eine aktualisierte Neuauflage wäre wünschenswert.

Christian Lentföhr

### Sydney D. Bailey, *War and Conscience in the Nuclear Age*, Houndmills, Basingstoke 1987, 202 Seiten, DM 33,10

Bailey wählt für "War and Conscience in the Nuclear Age" einen religiös-philosophischen Ansatz, basierend auf einer geschichtlichen Betrachtung des humanitären Völkerrechts. Vor diesem Hintergrund beschäftigt er sich mit einer Fülle von unterschiedlichen Themen. "War and Conscience in the Nuclear Age" ist in sechs größere Abschnitte gegliedert, denen neben anderem ein Verzeichnis von dem Militär- und Abrüstungs-Sprachgebrauch entstammenden Begriffen vorangestellt ist. In den beiden ersten Abschnitten beschreibt Bailey die Entwicklung und Bedeutung der "Lehre vom gerechten Krieg" in der christlichen Ethik bzw. im Völkerrecht. Die Abschnitte drei bis fünf beleuchten den bewaffneten Konflikt aus den Blickwinkeln der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dem Gewissen als Handlungsmaxime ist schließlich der letzte Abschnitt gewidmet.

In seiner Einleitung führt Bailey aus, "in bewaffneten Konflikten" ergäben sich unter anderem folgende "vier Widersprüche": zunächst ein Widerspruch zwischen den rechtlichen Verpflichtungen und dem tatsächlichen Verhalten von Staaten hinsichtlich der Anwendung von Waffengewalt bzw. der Beachtung des humanitären Völkerrechts, darüber hinaus widerstreitende Interessen zwischen militärischer Notwendigkeit und Gesetzen der Menschlichkeit; zudem der Konflikt, daß durch eine Beschränkung der Kriegführung ein Krieg denkbar(er) und somit wahrscheinlicher gemacht werden könne, sowie schließlich ein Widerspruch zwischen Loyalität gegenüber Staat und Gesellschaft und dem eigenen Gewissen.

In den verschiedenen Abschnitten des Buches nimmt Bailey zu diesen Konflikten teils direkt, teils indirekt Stellung, ohne sie allerdings systematisch aufzuarbeiten und abschließend zu beurteilen. Insofern bleibt es dem Leser überlassen, nicht nur den Bogen nachzuzuvollziehen von ethischen und rechtlichen Ausführungen zur "Lehre vom gerechten Krieg", welchen Bailey mit beinahe 50 Seiten den relativ größten Raum gibt, über Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht und Abrüstungsfragen bis hin zum Gewissen als Handlungsmaxime, sondern auch Baileys Erörterungen der aufgezeigten Widersprüche zusammenzutragen.

Baileys gesamte Ausführungen basieren auf dem Konzept der Lehre vom gerechten Krieg. Diese Doktrin betrachtet er ausdrücklich unter den Gesichtspunkten eines moralisch-sittlichen Begriffs, einer Norm des Völkerrechts und der humanitären Grundlage der Tätigkeiten des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (S. 3). Dieser Lehre komme - ungeachtet vieler Mißbräuche - in der christlichen Tradition ein eindeutiger Begriffsinhalt zu, welcher mehr durch Beschränkungen und Verbote denn Erlaubnisgründe gekennzeichnet sei. So zeichnet Bailey die Entwicklung des Begriffsinhalts beginnend bei Ambrosius und Augustinus, über Thomas von Aquin, Vitoria und Suárez sowie die Reformationszeit bis hin zu seiner heutigen Bedeutung für den modernen (Nuklear-)Krieg nach. In diesem Sinne formuliert er zehn Aussagen "des Christentums" zum modernen "gerechten Krieg" (S. 25-28). Diese beinhalten unter anderem die These einer Legitimierung des Krieges zur Verteidigung der Gerechtigkeit (1.), der Ablehnung des Nuklearkrieges (2.) und den Unterscheidungs- sowie Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei militärischen Operationen (6.).

Eine solche Einordnung und Beurteilung überrascht zunächst, und zwar auch dann, wenn Bailey die Lehre vom gerechten Krieg zwischen dem 13. und 16. Jahrhundert durch Aussagen zu Zweck, Einleitungsverfahren sowie Art und Weise der Kriegführung gekennzeichnet sieht (S. 13) und ihre heutige Geltung auf das sog. *ius in bello* zu beschränken scheint (S. 15).

Die sogenannte Lehre vom gerechten Krieg beinhaltet sowohl eine Aussage über das *ius ad bellum* als auch zum *ius*



in bello. Was das ius ad bellum auf der Grundlage des heute geltenden Völkerrechts angeht, so ist durch Artikel 2 Nr. 4 UN-Charta jegliche Androhung oder Anwendung von Gewalt verboten und können lediglich bestimmte Gewaltanwendungen nach der UN-Charta gerechtfertigt sein. Insofern ist es auch zumindest mißverständlich, wenn *Bailey* formuliert, die UN-Charta suche zwischen "legal and illegal use of force" zu unterscheiden; (S. 47/48). In bezug auf das ius in bello mögen der Verhältnismäßigkeits- und der Unterscheidungsgrundsatz aus der Doktrin des gerechten Krieges hergeleitet werden können. Nach heute geltendem Völkerrecht besitzen sie Geltungskraft allerdings als fundamentale Prinzipien des humanitären Völkerrechts, nicht jedoch als Bestandteile einer anwendbaren Lehre vom gerechten Krieg. Wenn *Bailey* dennoch ohne jegliche Scheu diesen Begriff seinem gesamten Buch zugrunde legt, so scheint er damit auf einen spezifischen Begriffsinhalt der christlichen Lehre zurückzugreifen, den er aber nicht eindeutig von rechtlichen Argumentationslinien trennt und so spezifisch definiert.

Im dritten Abschnitt zu Menschenrechten im bewaffneten Konflikt fällt auf, daß der Verfasser die einschlägigen Pakte über bürgerliche und politische Rechte bzw. wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unter diesem Stichwort mit keinem Wort erwähnt oder gar ihre Anwendbarkeit in bewaffneten Konflikten problematisiert. Er stellt vielmehr die Berichte der Vereinten Nationen zur Vorbereitung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen dar. In bezug auf seine Ausführungen zum humanitären Völkerrecht ist zu bemerken, daß *Bailey* ausdrücklich keine Unterscheidung trifft zwischen dem sogenannten Haager (d.h. der Regelung von Methoden und Mitteln der Kriegführung) und dem sogenannten Genfer Recht (Rechtsstellung der Opfer bewaffneter Konflikte) (S. 3, 99). Warum er dennoch die Zusatzprotokolle unter der Überschrift des "Genfer Rechts" behandelt, erhellt sich nicht. Im letzten Abschnitt über den Kollisionsfall zwischen Loyalität gegenüber Staat und Gesellschaft und dem eigenen Gewissen greift *Bailey* die schon in seiner Analyse der christlichen Ethik angesprochene (S. 22 ff.) Pazifismuskonzeption auf, allerdings wiederum ohne eine Antwort zu geben.

Ungeachtet dieser kritischen Anmerkungen kommt *Baileys* Werk das große Verdienst zu, der Verifikation eine besondere Bedeutung für Abrüstung und Rüstungskontrolle beizumessen und die juristischen Schwierigkeiten bei der Abfassung von Verifikationsvorschriften darzulegen. Seine darüber hinausgehende Verbindung von Fragestellungen der Abrüstung und Rüstungskontrolle mit Problemen des humanitären Völkerrechts und einer zumindest theoretischen Einbeziehung von Menschenrechtsaspekten weist *Baileys* "War and Conscience in the Nuclear Age" als ein Werk aus, das den gegenseitigen Abhängigkeiten und Bedingtheiten dieser Rechtskreise Rechnung trägt.

Heike Spieker

## Beschluß des Obersten Sowjets der UdSSR\*

über die Ratifikation des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) und des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II)

Der Oberste Sowjet der UdSSR beschließt:

1. Das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) und das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), die am 8. Juni 1977 durch eine diplomatische Konferenz in Genf angenommen und namens der UdSSR am 12. Dezember 1977 in Bern unterzeichnet wurden und die durch den Ministerrat der UdSSR zur Ratifikation vorgelegt worden sind, sind unter Angabe folgender Erklärung zu ratifizieren:

"Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken erkennt nach Artikel 90 Absatz 2 des Protokolls I gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, welche dieselbe Verpflichtung übernimmt, die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft an."

2. Der Ministerrat der UdSSR hat Vorschläge zu Änderungen des sowjetischen Rechts vorzubereiten, welche die Teilnahme der Sowjetunion an den unter Nummer 1 genannten Zusatzprotokollen widerspiegeln sollen, und sie innerhalb von sechs Monaten dem Obersten Sowjet der UdSSR zuzuleiten.

3. Dem Exekutivkomitee der Allianz der Gesellschaften vom Roten Kreuz und Roten Halbmond der UdSSR sowie dem Ministerium für Verteidigung der UdSSR wird empfohlen, die Veröffentlichung des Wortlauts der Zusatzprotokolle und die Verbreitung der Kenntnis dieser Dokumente unter der Zivilbevölkerung und den Angehörigen der Streitkräfte der UdSSR zu veranlassen.

Der Vorsitzende des Obersten Sowjets der UdSSR  
M. Gorbatschow

Moskau, Kreml, den 4. August 1989

\* *Iswestija* vom 9. August 1989  
Die UdSSR hat die Ratifikationsurkunde am 29. September 1989 beim Schweizerischen Bundesrat hinterlegt.

## Autoren dieses Heftes:

### Das Thema

#### **Prof. Frits Kalshoven**

Emeritierter Professor für Humanitäres Völkerrecht an der Universität Leiden (Niederlande)

#### **Prof. Dr. Michael Bothe**

Lehrstuhlinhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt,

Mitglied des Präsidialausschusses für Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes

#### **Georg Bock**

Abteilungsleiter beim Regierungspräsidenten Düsseldorf i.R., Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Nordrhein, Düsseldorf

#### **Dr. Kai Greve**

Rechtsanwalt, Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Hamburg

#### **Michael Saalfeld**

Oberregierungsrat, Referent im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung, Bonn

### Praxis

#### **Stephan Wittler**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, Bochum

### Forum

#### Verbreitung

#### **Priv.-Doz. Dr. Daniel Meynen**

Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Badisches Rotes Kreuz, Badenweiler

#### **Elisabeth Schneiders**

Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum

### Rückblende

#### **Prof. Dr. Dieter Riesenberger**

Professor für Geschichte an der Universität Gesamthochschule Paderborn

### Lexikon

#### **Dr. Wolff H. von Heinegg**

Akademischer Rat am IFHV, Bochum

### Konferenzen

#### **Dr. Rainer Hofmann**

Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

#### **Nicholas Franssen**

Graduierter Jurist mit dem Schwerpunkt Internationales Recht, Utrecht (Niederlande)

#### **Christoph Partsch**

Cand. iur. an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

### Besprechungen

#### **Christian Lentföhr**

Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum

#### **Heike Spieker**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV, Bochum

### Ständige Mitarbeiter:

**Prof. Dr. Dr. h.c. K. Ipsen**, IFHV, Bochum; **Th. Klemp**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **Dr. H. Fischer**, IFHV, Bochum; **Dr. W. v. Heinegg**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Bochum; **G. Bock**, IFHV, Bochum; **B. Wettengel**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **H. Spieker**, IFHV, Bochum; **S. Wittler**, IFHV, Bochum; **K. Dörmann**, IFHV, Bochum; **C. Lentföhr**, IFHV, Bochum; **O. Schäfer**, IFHV, Bochum; **E. Schneiders**, IFHV, Bochum; **C. Sticher**, IFHV, Bochum