

INHALT:

Editorial	3
-----------	---

Das Thema

Der bewaffnete Widerstand gegen "fremde" Besetzungen - eine stete Herausforderung der Anwendungsschleusen des humanitären Völkerrechts internationaler Konflikte	4
---	---

Christian Koenig

Im Vordergrund: Die Zusatzprotokolle - 32. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes in Bremen, 8. - 10. September 1988 -	14
---	----

Wolfgang Voit

Praxis

Der aktuelle Fall: Unruhen im Internierungslager "Ketzio"	23
---	----

Heike Spieker

Rückblende

Klassische Kriegsauffassungen und Internierung	26
--	----

Regina Buß

Die Pariser Konferenz und die Erblast der chemischen Waffen - Über das Verbot des Einsatzes von Giftgas im internationalen bewaffneten Konflikt -	29
--	----

Christian Lentföhr

Konferenzen

Seekriegsrecht Bericht über ein Expertengespräch des San Remo Institutes für Humanitäres Völkerrecht - Madrid, 25. - 29. September 1988 -	32
---	----

Georg Witschel

Internationale Konferenz zu Völker- und Menschenrechtsfragen - San Remo, 6. - 10. September 1988 -	34
---	----

Bernhard Döveling

Course on International Humanitarian Law - Warschau, 16. - 27. August 1988 -	36
---	----

Stefan Schuppert

Völkerrechtsseminar am Zentrum Innere Führung 1988 - Koblenz, 24. - 28. Oktober 1988 -	38
---	----

Burkhard Willerding

Forum

Verbreitung

Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen im Deutschen Bundestag 40
Georg Bock

Aus-, Fort- und Weiterbildung von Soldaten der Bundeswehr im humanitären Völkerrecht 41
Dieter Walz

Die UN - Waffenkonvention 43
- Entstehungsgeschichte, Inhalte, Ratifikationsstand -
Stephan Witteler

Lexikon

Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge 49
Wolff von Heinegg

Annexion, Okkupation, Zession und Dereliktion 50
Wolff von Heinegg

Besprechungen

Ader, Gewaltsame Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland (Burkhard Willerding) 51

Zentrum Innere Führung
Materialien für die Weiterbildung im Kriegsvölkerrecht, Heft I/88:
Kampfführung und Schutz der Zivilbevölkerung,
Heft II/88: Kriegsvölkerrechtliche Fallbeispiele für die Ausbildung
zum Unteroffizier (Georg Bock) 52

Autoren- und Mitarbeiterverzeichnis 53

Herausgeber:

Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn

INSTITUT FÜR FRIEDENSICHERHEIT UND HUMANITÄRES VÖLKERRECHT
 Ruhr-Universität Bochum

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Herausgeber: Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Rechtswissenschaften

Editorial

Trotz der in Art. 1 Abs. 4 des Zusatzprotokolls I getroffenen Regelung zur Einordnung der Befreiungskriege als "internationale bewaffnete Konflikte" ist die wissenschaftliche und politische Diskussion über die Bedeutung und Tragweite dieser Fragestellung nicht verstummt. Im Zusammenhang mit dem Zusatzprotokoll ist dabei aber eher zurückhaltend die Frage diskutiert worden, ob die sog. "Intervention auf Einladung" auch als ein solcher Konflikt zu qualifizieren ist. An der praktischen Bedeutung dieser Fragestellung ist angesichts der Interventionsfälle dieser Art in den letzten Jahrzehnten nicht zu zweifeln. Der Afghanistankonflikt ist dabei das bekannteste Beispiel aus jüngerer Zeit. Christian Koenig arbeitet im ersten Themenbeitrag die Praxis und den wissenschaftlichen Hintergrund des Themenkomplexes auf. Er plädiert dafür, in Art. 1 Abs. 4 des Zusatzprotokolls I einen zukunftsorientierten und faktisch wirkenden Handlungsmaßstab für die Fälle fremder Besetzung zu sehen, der auch in den Interventionsfällen zur Anwendung kommen könnte: eine These, die die Diskussion um den Begriff des "internationalen bewaffneten Konflikts" beleben dürfte.

Wolfgang Voit zeigt im zweiten Themenbeitrag nicht nur die Schwerpunkte der völkerrechtlichen Vorträge der Bremer Justitiartagung auf. Der Vorsitzende des Rechtsausschusses des DRK, der seit 1977 zu den kenntnisreichsten und engagiertesten Verfechtern einer Ratifikation der Zusatzprotokolle zählt, kommentiert und erläutert einige der wichtigen Passagen der Vorträge. Angesichts der neuen Aktualität, die die Ratifikationsfrage in der Bundesrepublik Deutschland gewonnen hat - die Bremer Tagung hat dazu wohl auch wesentlich beigetragen -, verdient der Beitrag aus zwei Gründen besondere Beachtung. Erstens wird das Meinungsspektrum über die Ratifikationschwierigkeiten in West und Ost deutlich und zweitens gelingt es, die wesentlichen mit der Ratifikation verknüpften völkerrechtlichen Fragestellungen noch einmal vor dem aktuellen Hintergrund zu beleuchten.

Auf die aktuelle Situation in der Ratifikationsfrage geht auch der Bericht von Georg Bock im Abschnitt "Verbreitung" ein. Bock gibt einen Überblick über die Bundestagsdebatten vom Ende des letzten Jahres, in der einige unterschiedliche Positionen der Fraktionen noch einmal begründet wurden. Aber es gibt nicht nur Gegensätze zu vermelden. Deutlich waren gemeinsame Auffassungen in der grundsätzlichen Bewertung der Zusatzprotokolle spürbar. Die Ratifikationshoffnungen sind durch diese Debatte eher gestiegen. Dies gilt auch, wie Bock aufzeigt, angesichts der in den letzten Jahren geführten Debatte um die Abgabe einer sog. Nuklearerklärung.

Der Beitrag von Dieter Walz über die Verbreitungsarbeit in der Bundeswehr beleuchtet, wie wenig eigentlich über den hohen Standard der Ausbildung dort bekannt ist. Andererseits werden aber auch Fragen der Methodik und Didaktik der Verbreitung aufgeworfen, die weiter vertieft und behandelt werden müssen. Auch die HUV-I werden sich diesem Themenkreis in Zukunft verstärkt widmen.

Die Herausgeber

Forum

Der bewaffnete Widerstand gegen "fremde" Besetzungen - eine stete Herausforderung der Anwendungsschleusen des humanitären Völkerrechts internationaler Konflikte

Christian Koenig

I. Entwicklung einer komplementären Betrachtungweise zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsschutz

Die kriegerische Besetzung (*occupatio bellica*) gehörte im "klassischen" Völkerrecht zum Standardrepertoire literarischer Dispute. Eine gewisse Einbuße an Interesse mußte dieses Institut, wie überhaupt das traditionelle Kriegsvölkerrecht, spätestens durch das Recht der Vereinten Nationen erfahren, dem Völkerrecht der Friedenssicherung und der Konfliktverhütung.

So klang zunehmend mehr oder weniger ausgesprochen die Frage an, ob nicht eine Konsolidierung und Fortentwicklung des Rechts bewaffneter Konflikte einen Beitrag leistet, das geächtete Phänomen Krieg weiter zu perpetuieren, sei es auch nur gedanklich. Heute mutet es im Lichte der zahlreichen regionalen bewaffneten Konflikte seit Ende des Zweiten Weltkrieges wie eine Vogel-Strauß-Politik an, wenn es die International Law Commission im Jahre 1949 ablehnte, die Bestandsaufnahme und Fortentwicklung des Rechts bewaffneter Konflikte auf ihre Tagesordnung zu setzen¹. Erstaunlich war diese Einstellung zu einer Zeit, in der sich zum einen wenige Jahre zuvor die Internationalen Militärgerichtshöfe von Nürnberg und Tokio intensiv mit der individuellen Verantwortlichkeit kriegerischer Exzesse - nicht zuletzt auch in besetzten Gebieten - befaßten. Zum anderen fiel das Desinteresse der International Law Commission in die Zeit zwischen den Vorbereitungen der Genfer Konventionen zum Schutze der Opfer bewaffneter Konflikte durch die XVII. Internationale Rot-Kreuz-Konferenz in Stockholm im Jahre 1948 und der Annahme dieses humanitär-völkerrechtlichen Regelungssystems am 12. August 1949.

Das humanitär-völkerrechtliche Besetzungsregime entfaltet zunehmend einen menschenrechtlichen Normzweck

Ist die Perspektive der traditionellen *occupatio bellica* noch in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in besetzten Gebieten angelegt, so verlagert sich mit der IV. Genfer Konvention zum Schutz der Zivilbevölkerung (IV. GK) die normative Stoßrichtung insofern, als dieses Abkommen ein in erster Linie dem Menschenrechtsschutz in bewaffneten Konflikten verpflichtetes Besetzungsregime aufstellt. In Fortentwicklung des Art. 46 der Haager

Landkriegsordnung von 1907 (HLKO), der u.a. die Ehre, das Leben, die Religionsfreiheit sowie das Eigentum der Bürger besetzter Gebiete schützt, enthält Art. 27 IV. GK eine spezifisch menschenrechtliche Grundnorm:

"Die geschützten Personen haben unter allen Umständen Anspruch auf Achtung ihrer Person, ihrer Ehre, ihrer Familienrechte, ihrer religiösen Überzeugungen und Gepflogenheiten, ihrer Gewohnheiten und Bräuche. Sie werden jederzeit mit Menschlichkeit behandelt und insbesondere vor Gewalttätigkeit oder Einschüchterung, vor Beleidigungen und der öffentlichen Neugier geschützt. Die Frauen werden besonders vor jedem Angriff auf ihre Ehre und namentlich vor Vergewaltigung, Nötigung zur gewerbsmäßigen Unzucht und jeder unzüchtigen Handlung geschützt. Unbeschadet der bezüglich des Gesundheitszustandes, des Alters und des Geschlechts getroffenen Vorkehrungen werden sämtliche geschützte Personen von den am Konflikt beteiligten Parteien, in deren Machtbereich sie sich befinden, mit der gleichen Rücksicht und ohne jede insbesondere auf Rasse, Religion oder der politischen Meinung beruhende Benachteiligung behandelt."

Es ist zu vermuten, daß die International Law Commission trotz des zeitlich und inhaltlich nahen Ereignisses der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1948 die Konnexität und Komplementarität zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsschutz damals noch nicht erkannt hat.

Diese Betrachtungsweise sollten die Vereinten Nationen spätestens mit der Internationalen Menschenrechtskonferenz von 1968 in Teheran nachgeholt haben, auf der die Resolution XXIII - "Achtung der Menschenrechte in Zeiten bewaffneter Konflikte" - verabschiedet wurde². Auch sollte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre das Interesse der Generalversammlung an der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in nationalen Befreiungskriegen erwachen. Den folgenden Ausführungen soll die Komplementarität zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsschutz als Vorverständnis dienen: Betrachten wir also Verträge des humanitären Völkerrechts als Menschenrechtsverbürgungen in bewaffneten Konflikten, mithin als multilaterale Verträge mit integraler Erfüllungsstruktur, in denen die Reziprozität, das do ut des im Sinne eines rechtlichen Synallagmas, hinter den

Schutzverpflichtungen "erga omnes" gegenüber den Konfliktopfern zurücktritt¹.

II. Rechte und Pflichten aus dem Institut der occupatio bellica im traditionellen Völkerrecht

Während das Rechtsinstitut der occupatio bellica im 18. Jahrhundert noch mit dem Übergang der Souveränität des besetzten Staates auf die Besatzungsmacht verbunden war, hat es im folgenden einem steten Relativierungsprozeß unterlegen². So setzte sich allmählich die Ansicht durch, daß die Besetzung die Souveränität des Staates, zu dem das besetzte Gebiet gehört, nicht endgültig verdrängt, sondern die Gebietshoheit nur zeitweilig suspendiert. Auf dem kriegerisch besetzten Gebiet darf der besetzende Staat, anders als auf noch umkämpften Gebiet, kraft Kriegsvölkerrechts zur Wahrung seiner militärischen Interessen und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eigene Hoheitsgewalt über Personen und Sachen in dem besetzten Gebiet ausüben. Mit der Haager Landkriegsordnung von 1907 sind der Besatzungsmacht dabei durch die Art. 42-56 zum Schutz der Bevölkerung des besetzten Gebietes bestimmte Grenzen gezogen. Da die Souveränität des besetzten Staates nunmehr nicht beseitigt ist, kann die Besatzungsmacht von den Staatsangehörigen nicht Treue und Loyalität oder gar aktive Unterstützung bei der Kriegführung verlangen (Art. 45 HLKO), sondern nur einen gewissen Gehorsam. Das so herausgebildete Besatzungsrecht strebt dabei eine relative Befriedung an, d.h. die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung nach einem kriegerischen Ausnahmezustand. Gemäß dieser "polizeirechtlichen" Funktion des Besatzungsrechts wurde jeglicher Widerstand unter einer konsolidierten Besetzung im traditionellen Kriegsvölkerrecht als Kriegsrebellion qualifiziert³.

Allerdings konnte diese Gehorsamspflicht nicht solche Verbände mit aktivem Kriegsstand von Kampfhandlungen in besetzten Gebieten abhalten, die sich vor Okkupationsbeginn aus der Bevölkerung konstituiert haben.

Die völkerrechtliche Gehorsamspflicht der Bevölkerung gegenüber der Besatzungsmacht wurde im Schrifttum zunehmend in der dogmatisch-fiktiven Konstruktion eines vertragähnlichen Verhältnisses zwischen beiden verankert⁴, da sich die Gehorsamspflicht weder aus der HLKO noch später aus der IV. GK ergibt. Beide Regelungssysteme setzen lediglich der faktischen Gewalt der Besatzungsmacht rechtliche Schranken und gestatten ihr, gewisse Vorkehrungen (vgl. Art. 43 HLKO, Art. 27 letzter Absatz und 64 IV. GK) zu treffen.

Noch auf der Haager Konferenz von 1899 konnte keine Einigung darüber erzielt werden, welchen Status solche Mitglieder der Zivilbevölkerung haben sollten, die während des militärischen Besetzungsvorganges gegen die Besatzungsmacht zu den Waffen griffen. Waren solche Widerstandsgruppen als Kombattanten zu behandeln oder

waren sie als Franc-tireurs ihrer strafrechtlichen Verfolgung zuzuführen?

Bekanntlich zeichnete sich dieser Streit auf der ersten Haager Konferenz von 1899 zwischen den kleinen Staaten (vor allem der Schweiz und Belgien) und den großen europäischen Mächten ab. Vor allem die Schweiz verteidigte den Kombattantenstatus für Bevölkerungsmilizen, baut ihr Verteidigungskonzept gegen feindliche Besetzungsgelüste doch traditionell auch auf dem "Landsturm" der eigenen Bevölkerung auf. Die Großmächte hingegen betrachteten Widerstandsgruppen aus der Bevölkerung vielleicht als Helden, die jedoch stets im Rahmen des Risikos ihrer strafrechtlichen Verfolgung handelten. Gerade dieses "agreement to disagree" trug der Konferenz eine wertvolle Frucht ein: die **Martens'sche Klausel** in der Präambel des Abkommens von 1899 betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, wonach in Ermangelung einer vertraglichen Vereinbarung Zivilbevölkerung und Kombattanten "unter dem Schutze der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens". Dieser humanitäre Auffangtatbestand findet sich auch in der Präambel des Haager Landkriegsabkommens von 1907 und in Art. I Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Konventionen (I. ZP) wieder.

Die Martens'sche Klausel, ursprünglich eigens auf das Problem des Widerstandes der Bevölkerung in besetzten Gebieten zugeschnitten, hat sich zunehmend zu einem allgemeinen Axiom des Kriegsvölkerrechts entwickelt, wonach unbeschadet von völkervertragsrechtlichen Einigungsdefiziten bewaffnete Kampfhandlungen stets durch die Grundfesten der Humanität begrenzt sind.

III. Organisierte Widerstandsbewegungen in besetzten Gebieten

Für die auf ihre Milizverteidigung bauenden kleinen Mächte wurden erst die Regelungen in Art. 1 (Milizen und Freiwilligen-Korps) und Art. 2 (levée en masse) der HLKO von 1907 akzeptabel:

Art. 1: Die Gesetze, die Rechte und die Pflichten des Krieges gelten nicht nur für das Heer, sondern auch für die Milizen und Freiwilligen-Korps, wenn sie folgende Bedingungen in sich vereinigen:

1. daß jemand an ihrer Spitze steht, der auch für seine Untergebenen verantwortlich ist,
2. daß sie ein bestimmtes aus der Ferne erkennbares Abzeichen tragen,
3. daß sie die Waffen offen führen und
4. daß sie bei ihren Unternehmungen die Gesetze und Gebräuche des Krieges beobachten.

In den Ländern, in denen Milizen oder Freiwilligenkorps das Heer oder einen Bestandteil des Heeres bilden, sind diese unter der Bezeichnung "Heer" einbezogen.

Art. 2: Die Bevölkerung eines nicht besetzten Gebiets, die beim Herannahen des Feindes aus eigenem Antrieb zu den Waffen greift, um die eindringenden Truppen zu bekämpfen, ohne Zeit gehabt zu haben, sich nach Artikel 1 zu organisieren, wird als kriegsführend betrachtet, wenn sie die Waffen offen führt und die Gesetze und Gebräuche des Krieges beobachtet.

In seiner Botschaft vom 12. März 1907 empfahl der Schweizer Bundesrat der Bundesversammlung den Beitritt zur HLKO: *"Wir sind also in der Lage, einer feindlichen Invasion das ganze Volk in Waffen entgegenzustellen, und, da unser Landsturm den Anforderungen des Art. 1 des Haager Reglements vollauf entspricht, so genießt er unter allen Umständen, auch im besetzten Gebiete, völkerrechtlichen Schutz."*⁷

Diese uneingeschränkt positive Einstellung der Schweiz gegenüber der HLKO gründete sich auf einer weiten Auslegung der Einbeziehung von bewaffneten Widerstandsgruppen in den Kombattantenstatus, die eine Auffassung, die sich vollends erst mit Art. 4 A. Abs. 2 der Genfer Konvention von 1949 zum Schutze der Kriegsgefangenen (III. GK) konsolidieren sollte.

Während Art. 1 und 2 HLKO nach herrschender Meinung Mitglieder von Milizen, Freiwilligenkorps bzw. einer "levée en masse" nur während der Periode einer Invasion des Feindes schützen⁸, erstreckt sich Art. 4 A. Abs. 2 III. GK ausdrücklich auf die gesamte Besatzungszeit:

Kriegsgefangene im Sinne des vorliegenden Abkommens sind die in Feindeshand gefallenen Personen, die einer der nachstehenden Kategorien angehören:

1. ...

2. Mitglieder anderer Milizen und Freiwilligenkorps, einschließlich solcher von organisierten Widerstandsbewegungen, die zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören und außerhalb oder innerhalb ihres eigenen Gebietes, auch wenn dasselbe besetzt ist, tätig sind, sofern diese Milizen oder Freiwilligenkorps einschließlich der organisierten Widerstandsbewegungen

- a) eine für ihre Untergebenen verantwortliche Person an ihrer Spitze haben;
- b) ein bleibendes und von weitem erkennbares Unterscheidungszeichen führen;
- c) die Waffen offen tragen;
- d) bei ihren Kampfhandlungen die Gesetze und Gebräuche des Krieges einhalten; ...

So konnte die Besatzungsmacht nach der HLKO den Widerstand im bereits besetzten Gebiet mit der Todesstrafe ahnden, auch wenn die Widerstandsbewegung die Voraussetzungen des Art. 1 erfüllte. Mithin hat der auf der Diplomatischen Konferenz von 1949 heiß diskutierte Art. 4 A. Abs. 2 der III. GK den Schutz von Widerstandsbewegungen erheblich erweitert.⁹ Während noch bis in dieses Jahrhundert eine formelle Autorisation der organisierten

Widerstandsbewegung durch den jeweiligen Souverän verlangt wurde¹⁰, qualifizierte die Diplomatische Konferenz von 1949 die Frage der Zugehörigkeit der Widerstandsbewegung zu einer Konfliktpartei als rein faktischer Natur, d.h. unabhängig davon, ob sie der regulären Armee formell eingegliedert oder etwa bevollmächtigt worden ist¹¹. Weitgehend anerkannt ist auch, daß die Mehrzahl der Bedingungen des Art. 4 A. Abs. 2 III. GK auf die Operationen der organisierten Widerstandsbewegung als Ganzes abstellen, d.h. daß bei deren (für den Kombattantenstatus konstitutiver) Einhaltung grundsätzlich das Verhalten der Organisation und nicht das des einzelnen Kämpfers entscheidend ist¹².

Allerdings darf bei dem Kampf organisierter Widerstandsbewegungen gegen fremde Besetzung nicht übersehen werden, daß Art. 4 A. Abs. 2 III. GK von vornherein nur dann anwendbar ist, wenn eine Situation gemäß dem gemeinsamen Art. 2 aller vier GK - d.h. ein internationaler bewaffneter Konflikt - vorliegt:

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

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

Ist eine der am Konflikt beteiligten Mächte nicht Vertragspartei des vorliegenden Abkommens, so bleiben die Vertragsparteien in ihren gegenseitigen Beziehungen gleichwohl durch das Abkommen gebunden. Sie sind ferner durch das Abkommen auch gegenüber dieser Macht gebunden, wenn diese dessen Bestimmungen annimmt und anwendet."

Art. 4 A. Abs. 2 III. GK kann weder ein Konfliktverhältnis selbständig als "international" qualifizieren noch kann diese Bestimmung eine eigenständige Beitrittsmöglichkeit für Widerstandsbewegungen eröffnen¹³. Das gleiche gilt für die Art. 4 A. Abs. 6 III. GK geregelt "levée en masse", die im wesentlichen von Art. 2 HLKO übernommen wurde. Art. 4 A. III. GK kann ratione personae nur dann einen Kombattanten- bzw. Kriegsgefangenenstatus begründen, wenn ratione materiae feststeht, daß es sich um einen internationalen bewaffneten Konflikt i.S.d. gemeinsamen Art. 2 GK handelt. Letztlich muß also die organisierte Widerstandsbewegung einer tauglichen Partei eines internationalen Konfliktes gemäß dem gemeinsamen Art. 2 GK zugerechnet werden können.

IV. Nationale Befreiungskriege gegen koloniale und andere Formen fremder Besetzung

Im Zusammenhang mit nationalen Befreiungskriegen hat sich seit den sechziger Jahren wiederholt die Frage gestellt, ob ein um seine Unabhängigkeit kämpfendes Kolonialvolk

taugliche Konfliktpartei eines internationalen bewaffneten Konfliktes sein kann¹⁴; dabei ist vor allem der gemeinsame Art. 2 Abs. 3 Satz 2 GK von Bedeutung, da die ersten beiden Absätze dieser Bestimmung nur auf Vertragsstaaten anwendbar sind. Nimmt man mit der UN-Generalversammlungsrésolution 2625 (XXV), der "Friendly Relations-Declaration", einen selbständigen internationalen Status des Kolonialgebietes an, so läuft die Problematik auf einen ad hoc-Beitritt einer "Macht" gemäß dem gemeinsamen Art. 2 Abs. 3 Satz 2 GK hinaus (die Befreiungsbewegung als Vertreter des Kolonialvolkes bzw. -gebietes)¹⁵.

Die konstruktiven Ansätze, Befreiungskriege als internationale bewaffnete Konflikte im Sinne der Genfer Konventionen von 1949 zu erfassen

Der internationale Charakter des Konfliktes wäre dabei durch den völkerrechtlichen locus standi des Kolonialgebietes geprägt. Hinzu kommt das Argument, daß die zumindest seit der Generalversammlungsrésolution 1514 (XV) von 1960 - "Granting for Independence" - völkerrechtswidrige Vorenthaltung der Unabhängigkeit den Kolonialmächten nicht dahingehend zum Vorwand dienen dürfe, die Anwendung des humanitären Völkerrechts für internationale Konflikte in Befreiungskriegen zu verweigern. Qualifiziert man den Befreiungskrieg in einer Kolonie als internationalen Konflikt, so müßten die Befreiungskämpfer den Voraussetzungen des Art. 4 A. Abs. 2 oder des Abs. 3 III. GK genügen, um in den Genuß des Kriegsgefangenenstatus zu kommen.

Indes hat diese Konstruktion vor allem bei den Kolonialmächten keine Akzeptanz gefunden, sie argumentierten u.a., daß es auf der Seite der Befreiungsbewegungen an einem tauglichen Zurechnungsobjekt für einen internationalen Konflikt i.S.d. gemeinsamen Art. 2 GK fehle.

Anders stellt sich das Problem im Falle Namibias dar, da dieses Territorium seit 1983 mit dem Beitritt durch den Rat der Vereinten Nationen für Namibia Vertragspartei der GK geworden ist. Hier wäre bis zum Abzug Südafrikas durchaus die Situation einer Besetzung i.S.d. gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 GK und damit ratione materiae ein internationaler bewaffneter Konflikt anzunehmen. Würde die SWAPO die Voraussetzungen von Art. 4 A. Abs. 2 III. GK für organisierte Widerstandsbewegungen in besetzten Gebieten oder von dessen Absatz 3 ("reguläre Streitkräfte einer nicht anerkannten Autorität") erfüllen, so müßten deren Kombattanten in den Genuß des Kriegsgefangenenstatus nach der III. GK kommen. Bei den SWAPO-Guerrillas dürfte dies jedoch fraglich sein. Allerdings muß Südafrika die Bestimmungen zum Schutze der Zivilbevölkerung in internationalen bewaffneten Konflikten nach der IV. GK in Namibia einhalten.

Im West-Sahara-Konflikt fehlt es an einer Besetzungssituation i.S.d. gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 GK, da die am 26.

Februar 1976 von der Polisario ausgerufenen "République arabe sahraouie démocratique" bisher nicht Vertragsstaat der Konventionen geworden ist. Jedoch erklärte die Polisario bereits im Juni 1975 gegenüber dem IKRK ihre Intention "... die Bestimmungen der Genfer Kriegsgefangenenkonvention striktestens" zu beachten, was als ad hoc-Beitritt gemäß dem gemeinsamen Art. 2 Abs. 3 gewertet werden könnte. Diese Ansicht würde auch dem eigenständigen internationalen Status der West-Sahara entsprechen, der durch das Diktum des IGH bestätigt worden ist, daß dieses Territorium weder jama terra nullius noch Staatsgebiet von Marokko oder Mauretanien war¹⁶. Ebenso sprechen für die Qualifikation der Polisario als "Macht" i.S.d. gemeinsamen Art. 2 Abs. 3 GK deren effektive Teilgebietskontrolle im Süden der West-Sahara, deren Aufnahme als 51. Mitglied in die OAU im Februar 1982 sowie die Anerkennung der Polisario als legitime Vertreterin des Selbstbestimmungsrechtes der Bevölkerung durch über 60 Staaten und die UN-Generalversammlung am 11. November 1980. Die Polisario hat dem IKRK mehrmals den Besuch von gefangengehaltenen marokkanischen Soldaten gestattet, so daß Anzeichen vorliegen, daß sie nicht nur die Kriegsgefangenenkonvention anzunehmen bereit ist, sondern diese auch anwendet.

Auch sind im West-Sahara-Konflikt positive Anzeichen sowohl für die Einhaltung der Voraussetzungen für organisierte Widerstandsbewegungen (Art. 4 A. Abs. 2 III. GK) als auch für die Bildung von "regulären Streitkräften" (Art. 4 A. Abs. 3 III. GK) durch die Polisario vorhanden.

In Palästina stellt sich die humanitär-völkerrechtliche Konflikteinordnung recht komplex dar. Während die Besetzung von arabischen Gebieten durch Israel (Gaza-Streifen, West-Bank und Golan-Höhen) als Situationen gemäß dem gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 GK zu qualifizieren sind, entbehren die Operationen palästiniensischer Gruppen innerhalb Israels ratione materiae jedweden internationalen Konfliktcharakters i.S.d. GK von 1949. Hinsichtlich der Besetzung der West-Bank sowie des Gaza-Streifens hat Israel die de jure-Anwendung der IV. GK abgelehnt, da es den gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 GK nur für anwendbar hält, wenn der teilweise besetzte Staat die territoriale Souveränität über das betreffende Gebiet innehatte. Israel hat jedoch die Souveränität Jordaniens über die West-Bank und Ägyptens über den Gaza-Streifen bestritten. Diese Gebiete sind daher lediglich als "verwaltete Gebiete" betrachtet worden und die humanitären Bestimmungen zum Schutze der Zivilbevölkerung nach der IV. GK hat Israel "bloß de facto" mehr oder weniger befolgt¹⁷. Die israelische Ablehnung einer de jure-Anwendung der IV. GK ist insoweit nicht überzeugend, als weder der gemeinsame Art. 2 Abs. 1 noch Abs. 2 GK die Anwendbarkeit der Konventionen von der Frage abhängig machen, ob ein Vertragsstaat die territoriale Souveränität über die vom Konflikt betroffenen Gebietsteile innehatte oder nicht. Wäre diese Betrachtungsweise zutreffend, so wäre die IV. GK in vielen zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikten, die durch einen Streit über bestimmte Gebietstitel

ausgelöst worden sind, zumindest in den umstrittenen Gebieten nicht anwendbar.

Vor allem die Zivilkonvention knüpft an den personalen Opferschutz an und nicht an territoriale Souveränitätsfragen, maßgeblich ist daher die de facto kriegerische Besetzung. Der auf Art. 42 HLKO zurückgehende Art. 4 IV. GK lautet nämlich: "Durch das Abkommen werden die Personen geschützt, die sich im Falle eines Konfliktes oder einer Besetzung zu irgend einem Zeitpunkt und gleichgültig auf welche Weise im **Machtbereich** einer am Konflikt beteiligten Partei oder Besatzungsmacht befinden, deren Angehörige sie nicht sind." Mitglieder organisierter Befreiungsbewegungen in solchen besetzten Gebieten würden vom Schutz des Art. 4 A. Abs. 2 III. GK insoweit erfaßt werden, als sie die traditionellen Voraussetzungen des Kombattantenstatus einhalten.

V. Befreiungskriege gegen "fremde Besetzung" nach dem I. Zusatzprotokoll von 1977

Dennoch stellten sich die Ansätze der III. und IV. GK von 1949 zur humanitärerrechtlichen Erfassung des bewaffneten Widerstandes gegen koloniale und andere Formen fremder Besetzung angesichts der Grausamkeit, in der solche Befreiungskriege massiv seit den sechziger Jahren auftraten, als inadäquat heraus. Zum einen ist dies durch die enge Schleuse des gemeinsamen Art. 2 GK bedingt - restriktive Konzeption eines "internationalen bewaffneten Konfliktes" -, zum anderen könnten die Befreiungskämpfer mangels personeller und materieller Disposition mußten sie sich in der Regel Guerillataktiliken bedienen - nicht den traditionellen Anforderungen des Art. 4 A. Abs. 2 III. GK genügen, geschweige denn "reguläre Streitkräfte" bilden.

Um dieses Konfliktpotential den drei Grundsatzsäulen des humanitären Völkerrechts zu unterstellen - den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung sowie der militärischen Verantwortlichkeit -, berücksichtigte die Genfer Diplomatische Konferenz von 1974-1977 ausdrücklich das Phänomen der nationalen Befreiungskriege im I. ZP von 1977:

1) Art. 1 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 96 Abs. 3 I. ZP sollen als erleichteter Anwendungsmechanismus ratione materiae dienen;

2) während insbesondere Art. 44 Abs. 3 Satz 2 I. ZP bezüglich der Voraussetzungen des Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus gewisse Konzessionen an die Guerillataktilik macht.

Befreiungskriege gegen "fremde Besetzungen" als internationale bewaffnete Konflikte nach dem I. Zusatzprotokoll von 1977

Mit der sehr umstrittenen Regelung des Art. 1 Abs. 4 - dem I. ZP gehören inzwischen 76 Vertragsstaaten an - hat das hu-

manitärerrechtliche Besetzungsregime ratione materiae durchaus eine Fortentwicklung erfahren. Die Bestimmung ordnet solchen bewaffneten Konflikten einen internationalen Charakter zu, "in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und **fremde Besetzung** sowie gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen..." wie es insbesondere durch die "Friendly Relations-Declaration" der Generalversammlung seine Ausgestaltung gefunden hat.

Während die Fallkategorien "Kolonialherrschaft" und "rassistische Regimes" weitgehend historisch geworden sind bzw. sich auf das Apartheidssystem im südlichen Afrika beschränken, liegt die Zukunftsperspektive von Art. 1 Abs. 4 I. ZP in der Fallgruppe "fremde Besetzung" begründet¹⁹. Zunächst enthielt ein von 51 Staaten unterstützter Entwurf (CDDH/I/41) die Formulierung "gegen koloniale und fremde Herrschaft", welche von der Generalversammlungsresolution 3103 (XXVIII) übernommen wurde. Dieser Entscheidungsteil war seinerseits eng an die Wendung "Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterdrückung, Beherrschung und Ausbeutung" in der "Friendly Relations-Declaration" angelehnt. Mehrere südamerikanische Staaten befürchteten aufgrund dieser Formulierung, daß Aufständische ihrer Regierungen als von ausländischen Staaten beherrscht - "US-Puppenregierungen" - ansähen und damit den Kampf al internationalen Konflikt "gegen Fremdherrschaft" einstuft könnten.

Nach langen Diskussionen im ersten Hauptausschuß der Diplomatischen Konferenz wurde der ursprüngliche Entwurf (CDDH/I/41) dahingehend geändert, daß die Fassung nun gemäß dem Vorschlag von fünf südamerikanischen Staaten von "kolonialer und fremder Besetzung" sprach. Indien geringfügiger Modifizierungsvorschlag zu "Kolonialherrschaft und fremde Besetzung" führte dann zur endgültigen Version von Art. 1 Abs. 4 I. ZP.

Die geltende Fallgruppe "fremde Besetzung" ist präziser und zugleich restriktiver als die Formulierung "Fremdherrschaft", da sie ausdrücklich die physische Präsenz einer fremden Macht verlangt. Dennoch wurde bei den Diskussionen im ersten Hauptausschuß nicht klar, inwieweit sich diese Fallgruppe von der occupatio bellica des gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 der GK von 1949 unterscheidet und welche konkreten Konflikte der "fremden Besetzung" Pate gestanden haben. Vermutlich waren es in erster Linie die völkerrechtswidrige Besetzung Namibias durch Südafrika sowie die Besetzung von dem palästinensischen Vollzugeordneten Gebieten durch Israel. An welche Teile Palästinas - die von Israel kriegerisch besetzten und/oder Teile israelischen Staatsgebietes selbst - die Autoren von Art. 1 Abs. 4 I. ZP bei der Abfassung der Fallgruppe "fremde Besetzung" gedacht haben, bleibt weitgehend spekulativ.

Allerdings findet eine solche Ansicht, die die "Existenzberechtigung" des Staates Israel z.T. berührt

keinen Rückhalt in den travaux préparatoires. Vielmehr schienen die den Art. 1 Abs. 4 I. ZP unterstützenden Staaten lediglich davon auszugehen, daß die besetzten arabischen Gebiete einen Fall der "fremden Besetzung" darstellten, auch wenn diese Situationen bereits vom Anwendungsbereich des gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 GK erfaßt sind.

Indes sollte sich die in Art. 1 Abs. 4 I. ZP alleinig zukunftsfrüchtige Fallgruppe der "fremden Besetzung" nicht darauf beschränken, lediglich die occupatio bellica des gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 GK zu konsolidieren, zumal das I. ZP auch zur Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts in Bereichen bisher unzureichend erfaßter Konfliktpotentialen angetreten ist.

Gerade bei humanitären Verträgen ist insoweit eine dynamisch evolutive Auslegung einzelner Bestimmungen möglich, als der Wortlaut offen und evolutiv in dem Sinne ist, daß sich seine Begriffsinhalte einem Wandel der Verhältnisse und rechtlichen Wertungen anpassen müssen¹⁹.

VI. Der bewaffnete Widerstand gegen eine fremde militärische "Intervention auf Einladung"

Der Afghanistankonflikt hat uns massiv vor Augen geführt, daß sogenannte militärische Interventionen auf Einladung bzw. fremde Einmärsche in fragwürdigen "Bündnisfällen" Befreiungskriege auslösen können, die das humanitäre Völkerrecht und damit auch dessen Besetzungsregime in der Weltöffentlichkeit einer Feuerprobe aussetzen. Die Qualifikation der sowjetischen Invasionen Ungarns 1956, der Tschechoslowakei 1968 sowie Afghanistans 1979 als "fremde Besetzung" steht die Behauptung der Besatzungsmacht entgegen, es handelte sich jeweils um eine "Intervention auf Einladung der rechtmäßigen Regierung" bzw. um eine Maßnahme der kollektiven Sicherheit aufgrund eines Bündnispaktes. Allen drei Fällen ist gemeinsam, daß die UdSSR zu einem Zeitpunkt der inneren Umwälzung einmarschierte, in dem es kaum möglich war, eine rechtmäßige Regierung zu bestimmen, zumal das Institut der "Intervention auf Einladung" ohnehin völkerrechtlich höchst fragwürdig ist. Zusätzlich berief sich die UdSSR 1956 auf die Beistandspflicht gemäß dem Warschauer Pakt, 1968 auf die Breschnev-Doktrin der "beschränkten Souveränität zwischen sozialistischen Bruderstaaten" und 1979 auf den afghanisch-sowjetischen Freundschaftsvertrag von 1978. In allen Fällen begegnete die sowjetische Besetzung dem erbitterten Widerstand der um ihr Selbstbestimmungsrecht kämpfenden Völker. Doch nur in Afghanistan gelang es, einen ausdauernden Guerillakrieg gegen die Invasoren sowie die Kabuler Regierung zu führen. Bereits vor der sowjetischen Invasion kam es seit dem Frühjahr 1979 zu bewaffneten Aufständen gegen die marxistische Amin-Regierung, die ihrerseits durch heftige Flügelkämpfe zerstritten war. Dieser hauptsächlich durch traditionalistische Kräfte getragene Aufstand überschritt bereits vor der sowjetischen Invasion die Schwelle zu einem nicht-internationalen bewaffneten

Konflikt i.S.d. gemeinsamen Art. 3 GK. Allerdings sind auch nach der sowjetischen Invasion die Koordinationsbemühungen der z.T. militärisch zersplittert operierenden afghanischen Widerstandsbewegungen trotz des gemeinsamen Bezugspunktes Islam nur z.T. gelungen, was eine Inkraftsetzung des I. ZP - unterstellt die UdSSR wäre daran gebunden gewesen - gemäß Art. 96 Abs. 3 I. ZP erschwert hätte:

"Das Organ, das ein Volk vertritt, welches in einen gegen eine Hohe Vertragspartei gerichteten bewaffneten Konflikt der in Art. 1 Abs. 4 erwähnten Art verwickelt ist, kann sich verpflichten, die Abkommen und dieses Protokoll in bezug auf diesen Konflikt anzuwenden, indem es eine einseitige Erklärung an den Verwahrer richtet. ..."

Begründen fremde militärische "Interventionen auf Einladung" internationale bewaffnete Konflikte?

Klärungsbedürftig bleibt zunächst die Frage, ob eine Intervention auf Einladung in einen Bürgerkrieg zugunsten der etablierten Regierung nicht prima facie die zwingende Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts für internationale bewaffnete Konflikte ausschließt.

Bisher wurde es in der Literatur fast einhellig abgelehnt, eine Intervention eines fremden Staates auf Einladung der etablierten Regierung gegenüber den Aufständischen als occupatio bellica im Sinne des gemeinsamen Art. 2 Abs. 2 GK zu qualifizieren, da die Operationen des Interventionen als Stellvertreter der etablierten Regierung dieser zuzurechnen seien, mithin die Konflikthandlungen lediglich nicht-internationaler Rechtsnatur wären²⁰. Der intervenierende Staat sei also nur an die Konfliktregeln gebunden - mindestens an die auch völkergewohnheitsrechtlich geltenden Bestimmungen des gemeinsamen Art. 3 GK -, welche im Verhältnis zwischen der etablierten Regierung und den Aufständischen anwendbar sind²¹.

War diese Schlußfolgerung für das traditionelle Kriegsvölkerrecht durchaus konsequent, so könnte sich die Lage grundlegend durch die Institutionalisierung des Kampfes um das Selbstbestimmungsrecht der Völker im modernen ius in bello des I. ZP geändert haben.

Nimmt man das Selbstbestimmungsrecht der Völker ernst, so darf nicht die militärische Intervention durch eine ausländische Macht ausschlaggebend dafür sein, wer in einem Staat regiert²². So gewinnt die auf die UN-Generalversammlungsratsresolution 2131 (XX) ("Unzulässigkeit der Intervention in innere Angelegenheiten von Staaten") gestützte Auffassung eines grundsätzlichen Verbotes von direkten militärischen Interventionen von ausländischen Staaten in Bürgerkriege selbst für den Fall einer Einladung durch die etablierte Regierung immer mehr Terrain²³.

Führt man sich noch einmal die Umstände, unter denen die Invasionen in Ungarn, der Tschechoslowakei und Afghanistan stattfanden, vor Augen, so wird die Dubiosität der "Intervention auf Einladung" und zugleich die Fragwürdigkeit der traditionellen Einordnung solcher Konflikte als "nicht-international" deutlich.

Am 24. Oktober 1956 wurde um 9 Uhr morgens durch den Rundfunk verkündet, daß die ungarische Regierung die in Ungarn stationierten sowjetischen Truppen um Hilfe ersucht hätte, obwohl einige Stunden zuvor der für die Unabhängigkeit Ungarns eintretende Nagy eine neue Regierung gebildet hatte, die am 1. November 1956 die Mitgliedschaft des Landes im Warschauer Pakt aufkündigte. Völlig ungeklärt blieb nach einem Bericht des UN-Sonderausschusses über das Ungarnproblem, wann und von wem das Hilfeersuchen gestellt wurde. Im Falle der Tschechoslowakei bestritt die neue Prager "Frühlings-Regierung" um Dubček 1968 ganz energisch die sowjetische Behauptung eines Interventionsersuchens. Zum Umsturz der Amin-Regierung in Afghanistan wurde der neue Staatschef Karmal Ende 1979 aus seinem Exil von den Sowjets eigens nach Kabul eingeflogen. Über die genaue Abfolge der Ereignisse herrscht nach wie vor Unklarheit. Fest steht, daß die sowjetische Invasion Afghanistans mit zunächst ca. 45.000 Soldaten, Panzern und Fluggerät am 24. Dezember 1979 eingeleitet wurde. Nachdem sich die sowjetische Armeestellung in Kabul durch eine Luftbrücke konsolidiert hatte, wurde der bisherige Regierungschef Amin getötet und wurde am 28. Dezember 1979 durch Babrak Karmal ersetzt²⁴. Legt man an diese Ereignisse völkerrechtliche Maßstäbe zum Interventionsverbot sowie zum Selbstbestimmungsrecht der Völker an, wie sie u.a. in der "Friendly Relations-Declaration" zum Ausdruck kommen, so muß dies zumindest für das ius in bello des I. ZP insoweit Folgen haben, als dessen Art. 1 Abs. 4 den bewaffneten Kampf um das Selbstbestimmungsrecht unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die "Friendly Relations-Declaration" definiert²⁵.

Die "Friendly Relations-Declaration" läßt sich im Abschnitt über den Nichteinmischungsgrundsatz dahingehend auslegen, daß selbst eine Einladung der "etablierten" Regierung keine dem Selbstbestimmungsrecht des betroffenen Volkes zuwiderlaufende fremde Intervention in einen inneren Umwälzungsprozeß rechtfertigen kann:

"Kein Staat oder keine Gruppe von Staaten hat das Recht, direkt oder indirekt, aus welchem Grund auch immer, in die inneren oder äußeren Angelegenheiten irgendeines anderen Staates einzugreifen."

So verstanden, stellt auch die Tatsache einer Einladung durch die Regierung Karmal unter Berufung auf den afghanisch-sowjetischen Freundschaftsvertrag von 1978 kein Hindernis mehr dar, um die sowjetische Invasion in Afghanistan als "fremde Besetzung" vis-à-vis dem um sein Selbstbestimmungsrecht kämpfenden afghanischen Volk zu

qualifizieren; und genau darauf kommt es bei Art. 1 Abs. 4 I. ZP an. Dieser Betrachtungsweise folgt offensichtlich auch die UN-Generalversammlung, wenn sie wiederholt betonte, daß die sowjetische Invasion die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit Afghanistans verletze und die UdSSR zum "sofortigen, unbedingten und vollständigen Rückzug" ihrer Truppen aus dem Land aufforderte²⁶. Dabei geht die Generalversammlung offensichtlich davon aus, daß hinter den Grundsätzen der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit nicht nur das Interesse der Staat vertretenden "etablierten" Regierung steht - denn diese willigte in die Intervention ein -, vielmehr ist dadurch auch der Schutz des Selbstbestimmungsrechtes des betroffenen Volkes als bezweckt anzusehen²⁷. Rechtfertigt jedoch der Interventent angesichts der Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der "Intervention auf Einladung" seine Aktion mit der Behauptung, die hilfesuchende Regierung sei durch vom Ausland massiv unterstützte Rebellen bedrängt worden, also mit kollektiver Selbstverteidigung, so wird die Invasion rhetorisch immer schwieriger als "fremde Besetzung" zu begründen sein, zumal der Interventent vorgeben wird, sein Einmarsch bezwecke gerade den Schutz des Selbstbestimmungsrechtes des betroffenen Volkes.

Überhaupt läßt sich in der Vergangenheit immer häufiger die Tendenz ausmachen, daß sich vor allem die Großmächte UdSSR (in Ungarn und Afghanistan) und USA (Vietnam und indirekt auch durch die Unterstützung der Contras in Honduras gegen Nicaragua²⁸) der "kollektiven Selbstverteidigung" bedienen, um ihre Interventionen in Prozesse der inneren Umwälzung bzw. in Bürgerkriege zu rechtfertigen; freilich nicht ohne dem Art. 51 UN-Charta Gewalt anzutun. Gleichmaßen wie Art. 51 UN-Charta setzen auch Art. 5 NATO-Vertrag und Art. 4 Warschauer Pakt dem kollektiven Bündnisfall durch den Wortlaut "bewaffneter Angriff" bzw. "bewaffneter Überfall" auf einen Vertragsstaat insofern interpretatorische Grenzen, als keineswegs jede Unterstützung von Rebellen durch das Ausland in einem Bürgerkrieg eines Vertragsstaates den Bündnisfall auszulösen vermag²⁹.

Das IKRK folgt freilich in einem solchen Kreuzfeld völkerrechtlicher und sicherheitspolitischer Streitmeinungen einem reinen humanitären Pragmatismus, indem es eine offizielle Klassifikation des Konfliktes strikt vermeidet.

Unmittelbar nach der sowjetischen Invasion Afghanistans verfolgte das IKRK in Verhandlungen mit der Karmal-Regierung im Januar 1980 das Ziel, "die spezifische Schutztätigkeit zugunsten der gefangenen Kämpfer und der infolge der Ereignisse verhafteten Zivilpersonen" aufnehmen zu können³⁰, was auf eine interne Qualifikation des Konfliktes durch die Organisation als international i.S.d. III. und IV. GK hindeutet. Nach der Beendigung seiner ersten Mission vom 22. Januar bis 15. Juni 1980 auf Drängen der afghanischen Regierung sprach das IKRK im Zusammenhang mit der Bemühung, mit der Regierung in Kontakt zu bleiben, nur noch von "Schutzmaßnahmen zugunsten aller im Kampfesgeschehen gefangengenommenen Personen"³¹.

Gegenüber der UdSSR ließ das IKRK in seiner offiziellen Demarche vom 21. Juli 1980 die Rechtsnatur des Konfliktes vollends offen; darin erinnerte es lediglich an die Verantwortung der Staaten, deren Truppen an einem bewaffneten Konflikt beteiligt sind³². Im Laufe des Jahres 1982 kam es nach zähen Initiativen des IKRK zu einer Vereinbarung mit der Sowjetunion und verschiedenen afghanischen Befreiungsbewegungen, wonach gefangene sowjetische Soldaten, anstatt getötet zu werden, in der Schweiz interniert werden konnten³³.

Nach einer Zusammenkunft des IKRK-Generaldelegierten für Asien mit der afghanischen Regierung im April 1986 in Kabul konnte eine Vereinbarung erreicht werden, wonach die Delegiertenbesuche - einschließlich eines Arztes - im Pul I Charki-Gefängnis von Kabul im Januar 1987 wieder aufgenommen wurden³⁴. Im April 1987 hatte das IKRK auch Zugang zu einem Gefangenenlager des afghanischen Widerstandes in der pakistansich-afghanischen Grenzregion³⁵. Zuletzt führte das IKRK vom 11. - 15. Juli 1988 eine Mission in Pakistan durch, wo es mit Vertretern der afghanischen Widerstandsbewegungen den Schutz von Zivilpersonen sowie den Besuch afghanischer und sowjetischer Personen erörtere, die von den Widerstandsbewegungen gefangengehalten werden. Außerdem konnte das IKRK zwischen dem 30. Juli und 16. August 1988 gefangene Oppositionelle bzw. Widerstandskämpfer im Staatssicherheitsgefängnis Pul I Charki in Kabul besuchen³⁶.

Möglicherweise stellt Art. 1 Abs. 4 I. ZP bzw. der in ihm verkörperte humanitäre Völkerrechtsstandard unbeschadet der Ratifikationsfrage hinsichtlich des I. ZP dem IKRK in völkerrechtlich heiklen Fällen "fremder Besetzung" einen zukunftsorientierten und faktisch wirkenden Handlungsmaßstab zur Verfügung, der aufgrund sich wandelnder Konfliktpotentiale aus humanitären Gründen angelegt werden will, ohne eine Ratifikation des I. ZP aber nicht zwingend angelegt werden muß³⁷. Hierdurch könnten weitergehende pragmatische Schutzzuständigkeiten des IKRK in Konflikten wie in Afghanistan von der Weltöffentlichkeit, der Staatengemeinschaft und den Medien als "angemessen" erachtet und die am Konflikt beteiligten Staaten zum Überdenken ihrer Positionen, vielleicht sogar zum Einlenken in Richtung eines humanitären Pragmatismus, veranlaßt werden.

VII. Plädoyer für ein funktional-humanitäres Anpassungsanliegen an gegenwärtige Konfliktpotentiale fremder Besetzung

Trotz des hier vertretenen funktional-humanitären Interpretationsanliegens kann schon der Wortlaut des Art. 1 Abs. 4 I. ZP nicht darüber hinwegtäuschen, wie sehr das moderne humanitäre Völkerrecht der Gefahr ausgesetzt ist, daß seine traditionellen faktisch orientierten Anwendungskriterien zunehmend den Zielkonflikten des allgemeinen Völkerrechts ausgesetzt werden, wie u.a. Selbstbestim-

mungsrecht versus Interventionen auf Einladung bzw. fragwürdige Bündnisfälle in Bürgerkriegssituationen.

Man könnte dem Verfasser vorwerfen, daß er z.B. durch seine Ausführungen zur "fremden Besetzung" gemäß Art. 1 Abs. 4 I. ZP dieser Gefahr Vorschub leistet und nicht, wie Partsch es vorschlägt, seine Auslegungsbemühungen dieser Bestimmung dem Ziel unterstellt, daß "humanitarian law could return to its original concept; i.e. that Protocol I has the task of protecting the victims of truly international conflicts between States and other conflicts should be covered by Protocol II"³⁸.

Traditionelle Kategorien des humanitären Völkerrechts müssen fortentwickelt werden, wenn sie zunehmend auftretende Konfliktpotentiale nicht mehr adäquat erfassen

Es ist jedoch den in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts vorherrschenden Konfliktpotentialen zuzurechnen, daß sie die traditionellen Konzepte eines zwischenstaatlichen Konfliktes, vor allem die in einer Guerrillasituation kaum anwendbaren Kategorien wie effektive militärische Gebietsbesetzung, Kampfzonen und Feuerlinien, zu sprengen drohen. Die in Befreiungskriegen vorherrschenden Guerillaaktivitäten verlangen zwingenderweise ein hohes Maß an Mobilität sowie an Überraschungseffekten. Sie kennen keine klar abgesteckten Kampflinien, oft beherrschen tagsüber die Truppen der staatlichen Armee ein Gebiet, das sie nachts aus Sicherheitsgründen räumen müssen, sobald die Guerilleros die Oberhand gewinnen. Die Guerilla folgt oft der lyrischen Sentenz Mao Tse-tungs, "die Bevölkerung zu einem Ozean zu machen, in dem der Feind ertrinkt und in dem die eigenen Kämpfer schwimmen wie die Fische im Wasser." Auch hier sucht das I. ZP mit seinem Art. 44 Abs. 3 Satz 2 einen funktional-humanitären Ausnahmekompromiß zwischen den taktischen Notwendigkeiten der Guerilla und dem traditionellen Unterscheidungspostulat für Kombattanten, um dem Schutz der Zivilbevölkerung dadurch zu dienen, indem die Guerilla überhaupt auf ein Minimum an Erkennbarkeit verpflichtet wird:

a) während jedes militärischen Einsatzes die Waffen offen zu tragen und b) während eines militärischen Aufmarsches vor Beginn eines Angriffs die Waffen so lange offen zu tragen, wie der Kämpfer für den Gegner sichtbar ist³⁹.

Auch hinsichtlich des Schutzes der Zivilbevölkerung schließt das I. ZP in Befreiungskriegen *ratione personae* eine Lücke. Personell bleibt nämlich der Schutz der IV. GK, die den Schutz der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten vor allem hinsichtlich der Internierungssituation (Art. 79-135 IV. GK) beträchtlich weiterentwickelt hat, weitgehend auf die in deren Art. 4 bezeichneten Personen beschränkt: Umfassend geschützt sind nur solche Personen, die nicht Staatsangehörige derjenigen Konfliktpartei sind, in deren Händen sie sich befinden. Die eigenen Staatsangehörigen einer Besatzungs-

macht unterfallen daher grundsätzlich nicht dem Schutzbereich der IV. GK, es sei denn, sie sind noch vor Ausbruch der Feindseligkeiten in das Territorium des nun besetzten Staates geflüchtet (Art. 70 Abs. 2 IV. GK).

Die Verbindung der beiden Anwendungsfaktoren Staatsangehörigkeit und Besetzung in Art. 4 IV. GK wird lediglich durch einen "allgemeinen Schutz der Bevölkerung" nach dem 2. Teil der IV. GK aufgelockert, wobei dessen Art. 13 wiederum von einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten auszugehen scheint:

"Die Bestimmungen dieses Teiles beziehen sich auf die Gesamtheit der Bevölkerung von Ländern, die in einen Konflikt verwickelt sind, ohne jede namentlich auf Rasse, Nationalität, Religion oder politischer Meinung beruhenden Benachteiligung und zielen darauf ab, die durch den Krieg verursachten Leiden zu mildern."

Art. 1 Abs. 4 i.V.m. Art. 96 Abs. 3 I. ZP haben für die dort beschriebenen Befreiungskriege die Anwendungsschwierigkeiten der IV. GK insoweit überwunden, als nun nicht mehr an die Staatsangehörigkeit der Bevölkerung des "besetzten Gebietes" angeknüpft wird. Damit ist nicht mehr der andere Staat Zurechnungssubjekt, maßgeblich ist vielmehr die Zugehörigkeit der geschützten Zivilbevölkerung zu den in Art. 1 Abs. 4 und 96 Abs. 3 I. ZP bezeichneten Völkern. Ein solches um sein Selbstbestimmungsrecht kämpfendes Volk wird insoweit der Zivilbevölkerung eines besetzten Gebietes gleichgestellt⁴⁰, als es sich bei den kämpfenden Bevölkerungssteilen nicht um Kombattanten i.S.v. Art. 44 I. ZP handelt. Darüberhinaus hat das I. ZP vor allem mit Art. 35 ff. und Art. 48 ff. das "Genfer Recht" mit dem "Haager Recht" über die Mittel und Methoden der Kampfführung vereinigt und fortentwickelt. Diese rechtlichen Verbesserungen des Schutzes der Zivilbevölkerung könnten insbesondere in

Befreiungskriegen dann relevant werden, wenn die staatliche Armee sog. "Anti-Guerillataktiken" anwendet, die oft dem Horrorarsenal der unerlaubten Kampfmethoden angehören, um die Verbindungen zwischen den Befreiungskämpfern und der Zivilbevölkerung zu zerschlagen⁴¹.

Insoweit könnte man Art. 1 Abs. 4, Art. 44 Abs. 3 sowie Art. 96 Abs. 3 I. ZP als Versuch werten, die GK von 1949, deren integraler Anwendbarkeit weitgehend das Modell eines reinen zwischenstaatlichen Konfliktes zugrundeliegt, an Konfliktpotentiale "fremder Besetzung" anzupassen, die oft in der ohnehin gepeinigten Dritten Welt unsagbares Leiden verursachen.

Die Tendenz zur konservativen Haltung bei Juristen, ohne Zweifel eine wertvolle Tugend, die bewährten Ordnungsmodelle nicht leichtfertig über Bord zu werfen, muß dort überdacht werden, wo traditionelle humanitäre Regelungsnetze ein verstärkt auftretendes Konfliktpotential nicht mehr adäquat zu erfassen vermögen. Würde das humanitäre Völkerrecht bei klassischen Kategorien wie den Anwendungskriterien der zwischenstaatlichen *occupatio bellica* ehrfurchtsvoll verharren, so würde es seinem Anliegen, den Menschenrechtsschutz in bewaffneten Konflikten zu maximieren, nicht mehr gerecht werden.

Die vorstehenden Ausführungen zur "fremden Besetzung" i.S.v. Art. 1 Abs. 4 I. ZP haben gezeigt, daß diese neue Fallkategorie des humanitären Völkerrechts für internationale bewaffnete Konflikte u.a. das noch an der fremden Staatsangehörigkeit anknüpfende Besetzungsinstitut des Art. 4 IV. GK insofern fortentwickelt hat, daß nunmehr entsprechend einer Leitidee der Menschenrechte keine Abstufung des humanitären Schutzes der Zivilbevölkerung aufgrund von Staatsangehörigkeit mehr vorgenommen wird⁴².

Anmerkungen:

- 1 F. Kalshoven, Constraints on the Waging of War, Genf 1987, S. 18.
- 2 M. El Kouhene, Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme, Dordrecht/Boston/Lancaster 1986, S.13.
- 3 Ch. Koenig, Der nationale Befreiungskrieg im modernen humanitären Völkerrecht, Frankfurt/Bern/New York/Paris 1988, S. 9.
- 4 J.H. Schmid, Die völkerrechtliche Stellung der Partisanen im Kriege, Zürich 1956, S. 123.
- 5 H. Strebel, Die Genfer Abkommen vom 12. August 1949, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. XIII, S. 133 ff.
- 6 R.R. Baxter, The Duty of Obedience to the Belligerent Occupant, British Yearbook of International Law 1950, S. 239 ff.
- 7 Aus: J.H. Schmid, a.a.O. (Fn.4), S. 124.
- 8 Nach Mehrheit der Autoren soll die Gehorsamspflicht, auch im Haager Recht vorausgesetzt, als dem klassischen Statut der Kriegsgesetze

- entstimmend geeignet sein, den nach Art. 1 HLKO an sich konformen Widerstand der Bewohner besetzten Gebietes mangels deren ausdrücklicher Einbeziehung in die Fortdauer der Besetzung zu untersagen; vgl. P. De La Pradelle, La Conférence diplomatique et les Nouvelles Conventions de Genève du 12 août 1949, Paris 1951, S. 50 und 55; F. Groh, Das Recht der Kriegsgefangenen und Zivilpersonen nach den Genfer Konventionen vom 12. August 1949, Hamburg 1952, S. 76; dagegen J.H. Schmid, a.a.O. (Fn.4), S. 124 f., der Art. 1 HLKO als *lex generalis* gegenüber Art. 2 HLKO ansieht, nur die *lex specialis* des Art. 2 sei auf noch unbesetztes Gebiet beschränkt.
- 9 J. Pictet (Hrsg.), Commentary III, Geneva Conventions relative to the Treatment of Prisoners of War, Genf 1960, S. 59.
- 10 J.H. Schmid, a.a.O. (Fn.4), S. 109 f.
- 11 J. Pictet, a.a.O. (Fn.9), S. 57.
- 12 D. Bindschedler-Robert, A Reconsideration of the Law of Armed Conflicts, in: Report of the Conference on Contemporary Problems of the Law of Armed Conflicts, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1971, S. 40.

- 13 So aber offenbar A. V. Lombardi, Bürgerkrieg und Völkerrecht, Berlin 1976, S. 310.
- 14 Vgl. G. Abi-Saab, Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international 1979 (IV), S. 363 ff.
- 15 Ch. Koenig, a.a.O. (Fn.3), S. 67.
- 16 I.C.J. Advisory Opinion, Reports 1975, S. 12 ff.
- 17 E. Gnesa, Die von Israel besetzten Gebiete im Völkerrecht, Zürich 1981, S. 104.
- 18 Ch. Koenig, a.a.O. (Fn.3), S. 164 ff.
- 19 A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin 1984, S. 498.
- 20 D. Bindschedler-Robert, a.a.O. (Fn.12), S. 52; R. Bindschedler, Die völkerrechtliche Regelung nicht-internationaler bewaffneter Konflikte, in: Festschrift für v.d. Heydte, Um Recht und Freiheit, Berlin 1977, S. 25; H. Kelsen/R. Tucker, Principles of International Law, 2. Aufl. 1967, S. 28 f.; H. Meyrowitz, Le droit de la guerre dans le conflit vietnamien, Annuaire Français de Droit International 1967, Bd. 13, S. 180.
- 21 D. Schindler, Die Anwendung der Genfer Rotkreuzabkommen seit 1949, Schweizer Jahrbuch für Internationales Recht, 1965, Bd. 22, S. 94 f.; H.P. Gasser, International Non-International Armed Conflicts: Case Studies of Afghanistan, Kampuchea, and Lebanon, The American University Law Review 1982, S. 917.
- 22 K. Skubiszewski, Use of Force by States, Collective Security, Law of War and Neutrality, in: M. Sörensen, Manual of Public International Law, London 1968, S. 750; I. Brownlie, International Law and the Use of Force by States, Oxford 1963, S. 323; D. Rauschnig, Die Geltung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes in Bürgerkriegssituationen, in: W. Schaumann, Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 84.
- 23 GA/Res. 2131 (XX): "...Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State or interfere in civil strife in another State". Der letzte Satzteil ist zwar ungenauer als der erste, er wendet sich jedoch gegen die Einmischung in innere Kämpfe schlechthin, worunter man auch die "Intervention auf Einladung" verstehen muß; so auch D. Rauschnig, a.a.O. (Fn.22), S. 86.
- 24 Zum Ablauf der Ereignisse im Afghanistankonflikt vgl. Revue générale de droit international public 1980, S. 100.
- 25 Vgl. zur allgemeinen Bedeutung der Bezugnahme des Art. 1 Abs. 4 I. ZP auf die Friendly Relations Declaration: M. Bothe/K.J. Partsch/W. Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, Den Haag/Boston/London 1982, S. 48 f.; Y. Sandoz/Ch. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Genf 1987, S. 44.
- 26 Vgl. GA/Res. ES-6/2 vom 14. Januar 1980; GA/Res. 36/34 (1982).
- 27 So für das Gewaltverbot gemäß Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta bereits W. Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot. Probleme und Tendenzen, Berlin 1967, S. 49 f.
- 28 Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Nicaragua-Urteil vom 27.6.1986 die Anleitung des CIA an die Contras, Gesundheitsinstitutionen wie Krankenhäuser in Nicaragua zu beeinträchtigen oder zu beschädigen als Verletzung der IV. GK durch die USA verurteilt; I.C.J. Reports 1986, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, S. 14 ff.
- 29 Vgl. B. Röling, Friedenssicherung durch Völkerrecht, in: W. Schumann (Hrsg.), a.a.O. (Fn.21), S. 106.
- 30 Tätigkeitsbericht des IKRK von 1980, S. 45.
- 31 Tätigkeitsberichte des IKRK 1981, S. 37; 1982, S. 40: Seine zweite Mission vom 24. August - 8. Oktober 1982 mußte das IKRK ebenfalls auf Verlangen der Regierung abbrechen.
- 32 Tätigkeitsbericht des IKRK von 1980, S. 46 f.
- 33 Die Einzelheiten dieser Vereinbarung wurden nie veröffentlicht; vgl. Tätigkeitsbericht des IKRK von 1982, S. 39 f. Die Schweiz behandelte diese Gefangenen als Kriegsgefangene gemäß der III. Genfer Konvention. Zur rechtlichen Qualifikation dieser Vereinbarung M. Hess, Die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts, insbesondere in gemischten Konflikten, Zürich 1985, S. 202 f.
- 34 International Review of the Red Cross (IRRC) 1986, S. 226; 1987, S. 322.
- 35 IRRC 1987, S. 322.
- 36 IRRC 1988, S. 465.
- 37 Vgl. zum völkerrechtlichen Standarddenken E. Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards, Berlin 1986, S. 316; zum Verdichtungsprozeß eines neuen humanitär-völkerrechtlichen Standards zu Befreiungskriegen Ch. Koenig, a. a. O. (Fn.3), S. 110 ff.
- 38 M. Bothe/K.J. Partsch/W. Solf, a.a.O. (Fn.25), S. 52.
- 39 Vgl. M. Bothe/K.J. Partsch/W. Solf, a.a.O. (Fn.25), S. 254; Y. Sandoz/Ch. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), a.a.O. (Fn.25), S. 543 f.
- 40 Ch. Koenig, a.a.O. (Fn.3), S. 133.
- 41 Eine Anti-Guerillataktik aus dem Horrorarsenal der Kampfmethoden war der von westlicher Seite behauptete Einsatz von sog. Spielzeugminen im Afghanistankonflikt, der darauf zielen sollte, Kinder zu verstümmeln, um die Zivilbevölkerung einzuschüchtern und sie dadurch dazu zu bewegen, bestimmte Bergdörfer zu verlassen, die im Verdacht standen, Widerstandskämpfern Unterschlupf zu gewähren.
- 42 Ch. Koenig, a.a.O. (Fn.3), S. 77.

Im Vordergrund: Die Zusatzprotokolle

- 32. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes in Bremen, 8. - 10. September 1988 -

Wolfgang Voit

Die jährlichen Tagungen der Rotkreuzjuristen in der Bundesrepublik werden jeweils von einem der DRK-Landesverbände ausgerichtet und finden traditionell in der letzten Woche vor dem Ende der Gerichtsferien (15. 9.) statt. Diesmal war der Landesverband Bremen der Gastgeber, und der äußere Rahmen, den die alte Hansestadt und das widererstandene Bremerhaven, die "freieste Gemeinde der Welt", der Tagung mit ihren über 160 Teilnehmern gaben, war ungewöhnlich eindrucksvoll.

Aus der Sicht der teilnehmenden Juristen aller Sparten dienen die Tagungen dem Erfahrungsaustausch, der Stärkung des Zusammenhalts, der Information über aktuelle Fragen und der vertiefenden Befassung mit grundsätzlichen Themen, die für die Rotkreuzarbeit bedeutsam sind. Insofern haben sie den Charakter von Arbeitstagungen. Daneben sollen sie eine gewisse Werbewirkung für das Rote Kreuz und seine Grundsätze entfalten, vor allem in dem Bereich des jeweils gastgebenden Landesverbandes. Das ist freilich meist weniger über die - notwendigerweise oft wenig allgemeinverständliche - Thematik zu erreichen als über die Persönlichkeiten, die als Referenten gewonnen werden können.

Inhaltlich ist die Programmgestaltung zweigleisig: Der eine Themenkreis befaßt sich mit der Tätigkeit der Justitiare, also im wesentlichen mit innerstaatlichem Recht und mit Rechtsfragen, die sich innerhalb des DRK ergeben, etwa aus der Satzung oder aus den vielfachen wichtigen Aktivitäten der Kreisverbände, der andere mit dem Arbeitsgebiet der Konventionsbeauftragten, also vor allem mit den Genfer Rotkreuzabkommen und den Zusatzprotokollen, den Erfahrungen bei der Verbreitung der Kenntnis vom humanitären Völkerrecht bei den unterschiedlichen Adressatenkreisen, mit methodischen und didaktischen Fragen. Die Gewichte verschieben sich dabei von Tagung zu Tagung, je nachdem, was gerade aktuell ist, welche Wünsche an den DRK-Rechtsausschuß herangetragen werden und welche Referenten sich zur Verfügung stellen. Daß in der Stadt Bremen mit ihren jahrhundertalten weltweiten Handelsbeziehungen das internationale Recht etwas im Vordergrund stehen würde, war zu erwarten.

Der folgende Bericht soll kein Protokoll sein, sondern festhalten (und gelegentlich leicht kommentieren), was - subjektiv - wichtig erschien, in der Hoffnung, daß (nach einem alten Spruch) ein Teilnehmer, der den Bericht liest, doch noch den Eindruck hat, an derselben Tagung teilgenommen zu haben.

1. Der Bremer Justizsenator

Aus dem, wie in solchen Fällen üblich, recht allgemein gefaßten Thema "Justizminister und Rotes Kreuz" machte der Bremer Justizsenator Volker Kröning ein erstaunliches Referat, das er selbst viel präziser unter die Überschrift stellte: "Mut zum Denken in Alternativen. Plädoyer für eine Ratifizierung des I. Genfer Zusatzprotokolls".

Soweit in Gesprächen gelegentlich der Eindruck vorherrscht, eine Hauptschwierigkeit für die Ratifizierung liege darin, daß die maßgeblichen Politiker nicht wüßten, worum es sich handele, konnte der Referent diesen Eindruck jedenfalls für seine Person gründlich ausräumen. Er war bereits im Vorfeld der Tagung, im Juni 1988, mit einer Initiative zur Ratifizierung des I. Zusatzprotokolls (ZP I) zu den Genfer Konventionen von 1949 vor der Justizpressekonferenz in Karlsruhe hervorgetreten und hatte dabei eine vom Präsidenten des DRK gelegentlich geäußerte Idee aufgegriffen, nämlich die, daß die Bundesrepublik gemeinsam mit der DDR aktiv werden solle.

Der Referent, der die Frage selbstverständlich mit den Augen des Politikers sieht (so daß sich eine Kommentierung hier verbietet), bezeichnete das ZP I als aktueller denn je und führte u.a. aus:

"Mit dem Verbot unterschiedsloser Kriegführung und seinen vielfältigen Konkretisierungen hat es eine eminente verteidigungs- und rüstungskontrollpolitische Bedeutung. Seine Bestimmungen sind geeignet, den überfälligen Wandel zu kooperativer Sicherheit und zu strikter Beschränkung der militärischen Vorkehrungen der Sicherheit auf Defensive einzuleiten, den Wandel zu Ver-

...eidigungsstrukturen, die dem Schutz des Lebens - des zu verteidigenden Gutes - dienen, statt ihn auszuschließen. ... Wenn es richtig ist, daß Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitische Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen Ost und West davon abhängen, daß sie politisch gesteuert und öffentlich kontrolliert werden, daß diese Steuerung und Kontrolle die militärischen und rüstungswirtschaftlichen Entscheidungen erfassen, gewinnen die Maßstäbe des modernen Kriegsvölkerrechts - das zu Recht "humanitäres Völkerrecht" genannt wird - an Bedeutung. Es ist richtig, wenn der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes von der erzieherischen Bedeutsamkeit des Völkerrechts spricht - und dies gilt wahrhaftig nicht nur für die Bürger, sondern auch für die verantwortlichen Politiker. Wie das Friedensvölkerrecht für die internationale Politik hat das humanitäre Völkerrecht eine Leitfunktion für die Verteidigungspolitik bekommen. ... Nicht nur die Rücksichtnahme auf unsere Hauptverbündeten, ..., die mit verschiedenen juristischen Konstruktionen den vom Genfer Recht vorgeschriebenen Schutz der Zivilbevölkerung und die Erfordernisse der NATO-Strategie in Einklang halten wollen, hat die Ratifizierungsdebatte in der Bundesrepublik zu einem der peinlichsten Tabuthemen gemacht. Die Schlüsselfrage für die Bundesrepublik ... ist neben ihrer geographischen Lage ... auch das konventionelle Zerstörungspotential der beiderseitigen Abschreckung. Die Debatte um die Ratifizierung ... hat bisher ... die Auswirkungen konventioneller Kriegführung auf die Zivilbevölkerung der industriellen Massengesellschaft in der Bundesrepublik ausblendet. Dieser Umstand erleichtert nicht, sondern erschwert zweifellos die Wiederaufnahme der Ratifizierungsdebatte. Damit dürfen wir uns nicht abfinden. Die Aufmerksamkeit ... richtet sich immer stärker auf das konventionelle Kräfteverhältnis. ... Eine strikt defensive, eine konsequent auf Schadensbegrenzung gerichtete und im übrigen ressourcengerechte Verteidigungskonzeption entspricht dem humanitären Völkerrecht. ... Der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes hat mir kürzlich berichtet, der Bundeskanzler habe ihm mitgeteilt, daß die Bundesregierung das Zustimmungsverfahren erst nach der Ratifizierung durch eine Nuklearmacht vornehmen werde. Dies kann und darf nicht das letzte Wort sein. Wenn andere NATO-Staaten, die ebenso ... auf das Bündnis mit den Nuklearmächten der NATO angewiesen sind wie wir, das Zusatzprotokoll bereits ratifiziert haben, dann darf sich die Bundesrepublik nicht völkerrechtlich singularisieren. Es wird der Bevölkerung der Bundesrepublik auf Dauer nicht verständlich zu machen sein, daß der militärische Verbund der NATO nur für sie von der Beibehaltung der Atomwaffen abhängig sein soll, nicht aber für die Bürger Belgiens, Italiens oder der Niederlande. ... Um die Bevölkerung der Bundesrepublik der Schutzwirkung des Protokolls teilhaftig werden zu lassen, sollte die Bundesregierung ... bei der sowjetischen Führung erkunden, ob die Sowjetunion das 1. Zusatzprotokoll ratifizieren - und ohne Vorbehalt ratifizieren - würde, falls

... dies auch die Bundesrepublik Deutschland täte. ..."

In diesem Zusammenhang sah der Referent auch die Diskussion über neue gesetzliche Regelungen auf dem Gebiete des Zivil- und Katastrophenschutzes:

"Es war und ist ... Bremens Auffassung, daß die Ratifizierung des Protokolls Vorrang vor der Entwicklung eines neuen Zivilschutzgesetzes hat. ... Die humanitäre Devise im Kriegsvölkerrecht und im Zivilschutz kann nicht nur lauten, bereits verursachte Opfer zu schützen, sondern sie muß auch - und vor allem - darauf gerichtet sein, unmaßige Opfer überhaupt zu verhüten. ..."

Zu der rotkreuzmäßigen Komponente dieses Punktes hatte zuvor der Vizepräsident des DRK, **Dr. Hartwig Schlegelberger**, in seiner Begrüßung (Rotkreuzzeitung 11/88 S. 7) Bemerkenswertes gesagt:

"Welchen Platz nimmt eine freie Vereinigung wie das DRK in der bundesdeutschen gesellschaftspolitischen Gesamtverfassung noch ein, welche Chance der Selbstgestaltung haben wir in einem immer perfekter werdenden Verwaltungsstaat? ... Werden wir nicht mehr und mehr zu Erfüllungsgehilfen immer neuer staatlicher Projekte und Vorgaben? ... Wir sind doch vielfach gar nicht mehr in der Lage, ... das Gesetz des Handelns an uns zu reißen und eigene Ideen und Initiativen zu formulieren, sondern konzentrieren alle unsere Bemühungen, unsere Arbeit den staatlichen Projekten anzupassen. ... Das aber nagt an der Unverwechselbarkeit unserer Arbeit und unseres Gesetzes, unter dem wir angetreten sind. ... Diese kritische Feststellung gilt nicht nur für die Sozialarbeit, sondern spiegelt sich auch auf dem Gebiet des Zivil- und Katastrophenschutzes deutlich wider. ..."

2. Judge George H. Aldrich

Es war die Absicht des Rechtsausschusses, durch die Einladung eines der renommiertesten Fachleute aus den USA, des Judge Aldrich, die Möglichkeit zu erhalten und anzubieten, den Standpunkt der USA zur Ratifizierungsfrage besser kennenzulernen. Der Referent, der bei der Diplomatischen Konferenz 1974 - 1977 als Botschafter Leiter der US-Delegation war, konnte sein Referat wegen einer überraschend anberaumten Sitzung des Iran-US Claims Tribunal in Den Haag, dem er angehört, leider wider Erwarten nicht persönlich vortragen, hatte aber sein Referat so frühzeitig übersandt, daß es rechtzeitig übersetzt und so vorgetragen werden konnte. Rückfragen waren allerdings unter diesen Umständen nicht möglich.

Der Referent stellte ausdrücklich klar, daß er ein entschiedener Befürworter des ZP I ist und die Entscheidung seiner Regierung, das Protokoll nicht dem Senat zur Zustimmung zuzuleiten, bedauert und für unrichtig hält. Er schilderte kurz die Zurückhaltung und Skepsis seiner Delegation während der Konferenz und berichtete, daß die

Delegation das gefundene Ergebnis schließlich doch für einen bedeutsamen Fortschritt hielt, weil es nach ihrer Auffassung viele Bestimmungen enthielt, die im nationalen Interesse lagen. Der Referent hält das auch heute noch für richtig und fügte hinzu, die Mängel des Protokolls seien durch Interpretationserklärungen und möglicherweise einen einzigen Vorbehalt heilbar ("curable by appropriate formal understandings and possibly one reservation").

Er wandte sich dann zunächst den Bestimmungen zu, die aus der Sicht der US-Delegation besonders zu begrüßen waren. Dazu gehören zunächst die Bestimmungen über den verbesserten Schutz von Luftfahrzeugen (Art. 24 - 31, Anhang I Art. 5 - 13), und er führte aus, die Erfahrungen in Vietnam zeigten, daß die rasche Bergung Verwundeter mittels Hubschraubers die Überlebensrate wesentlich erhöhe. Ebenso wertvoll seien nach den schlechten Erfahrungen in Südostasien die Art. 32 - 34 (Vermißte und Tote), ebenso Art. 44, der es den am Konflikt beteiligten Parteien erschweren solle, Kriegsgefangenen unter dem Vorwand, sie seien Kriegsverbrecher oder ihr Staat führe einen widerrechtlichen Angriffskrieg, den Schutz des III. Abkommens zu verweigern und sie unmenschlich zu behandeln, wie das in Korea und Südostasien geschehen sei. Dabei erinnerte er an die Präambel zu ZP I, in der bekanntlich bekräftigt wird, daß jede nächtliche Unterscheidung unzulässig ist, die auf Art oder Ursprung des bewaffneten Konflikts oder auf Beweggründen beruht, die von den Konfliktparteien vertreten oder ihnen zugeschrieben werden. Begrüßt würden in den Vereinigten Staaten auch die neuen Regeln über die Schutzmächte (Art. 5). Im Vietnamkrieg hätten die USA vergeblich versucht, Nord-Vietnam dazu zu bewegen, eine Schutzmacht zu akzeptieren oder das IKRK als Ersatz-Schutzmacht anzuerkennen. Die neue Regelung sei zwar noch nicht ideal, weil sie das IKRK nicht automatisch zur Ersatz-Schutzmacht erkläre. Sie stelle aber doch einen bedeutenden Fortschritt dar.

Zu den Bestimmungen, die in den USA im Jahre 1977 am stärksten begrüßt worden seien, habe das Verbot unterschiedsloser Angriffe und von Angriffen gegen die Zivilbevölkerung gehört, insbesondere Art. 51, 54, 56, 57 (j) und 75.

Zum Abschluß dieser positiven Aspekte führte der Referent warnend (und wohl etwas bitter) aus, daß das ZP I zwar teilweise Gewohnheitsrecht kodifiziert oder sogar neu entstehen läßt, daß aber gleichwohl die Ratifizierung für diejenigen notwendig ist, die davon Nutzen haben wollen:

"Whatever the course of future ratifications and accessions to Protocol I, it seems clear that the Protocol has passed the threshold below which it could be disregarded. While it deserves near universal acceptance - and I still hope it will achieve it - it has already achieved sufficient acceptance to have an impact on the future development of the law. As the Government of the United States acknowledges, much of the Protocol either codifies

customary international law or develops it in responsible ways that should be generally acceptable. Nevertheless, it is clear that many of the developments made in the law by the Protocol which the United States and its allies may like best are unlikely to be available to them in the event of armed conflict until they have themselves become parties to the Protocol. While it may make the American Government - and perhaps the French, German, and British Governments - feel good to reject the Protocol for ideological reasons, it would be far more in their interest to search for ways to become parties while curing the "defects" with reservations and understandings."

Judge Aldrich wandte sich dann den Einwänden zu, die heute in den Vereinigten Staaten gegen das ZP I erhoben werden. Die Haupteinwände, die von der Regierung Reagan genannt würden, betrafen die Erwähnung der Befreiungskriege in Art. 1 und die Behandlung irregulärer Kämpfer in den Art. 43 und 44. Diese Bestimmungen würden irrig dahin verstanden, daß sie irgendwie den Terrorismus begünstigten. Es seien zwar auch andere Einwände erhoben worden, um Argumente für die Ablehnung des ZP I zu sammeln, aber die beiden genannten seien wohl die einzigen, an denen die Regierung festhalte.

Diese beiden Bedenken, die in der innerdeutschen Diskussion praktisch keine Rolle spielen, erörterte der Referent dann ausführlich.

Zunächst zum ersten Punkt (Befreiungskriege, Art. 1):

Die Regierung mache geltend, Art. 1 Abs. 4 würde das humanitäre Recht politisieren, die Unterscheidung zwischen internationalen und nicht internationalen Konflikten verwischen und einen Sonderstatus für Befreiungskriege und damit für nationale Befreiungsbewegungen schaffen.

In der Tat sei auch die US-Delegation in Übereinstimmung mit den meisten westlichen Staaten gegen diesen Absatz des Art. 1 gewesen, weil sie befürchtet habe, auf diesem Wege könne die gefährliche Lehre vom "gerechten Krieg" Eingang in das humanitäre Völkerrecht finden. Jedoch sei es dann gelungen, das Gegenteil ausdrücklich in der Präambel festzustellen. Im übrigen sei auf Art. 96 Abs. 3 hinzuweisen, wonach die Abkommen und das Protokoll in Befreiungskriegen gerade nicht anwendbar seien, solange die dort genannten Voraussetzungen nicht erfüllt seien, und dazu seien Befreiungsbewegungen, wenn überhaupt, dann nur selten imstande. Auf jeden Fall seien die Mitglieder der Streitkräfte von Befreiungsbewegungen niemals schon deswegen geschützt, weil sie möglicherweise für eine gute Sache kämpften. Vielmehr müßten die Abkommen und das Protokoll gleichmäßig für beide Seiten gelten, wenn sie in einem Konflikt überhaupt anwendbar sein sollten. Schon der Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 stelle im übrigen praktisch sicher, daß seine Voraussetzungen (Kolonialherrschaft, fremde Besetzung, rassistisches Regime) niemals als gegeben anerkannt würden. In den Jahren sei der Unterzeichnung des Protokolls sei keine einzige Erklärung nach Art. 96 abgegeben worden. Am 3. 12.

1980 habe der Afrikanische Nationalkongreß gegenüber dem IKRK stattdessen folgende Erklärung abgegeben:

"Whenever practically possible, the African National Congress of South Africa will endeavour to respect the rules of the four Geneva Conventions of 1949 for the victims of armed conflicts and the 1977 Additional Protocol I relating to the protection of victims of international armed conflicts."

Insgesamt stelle Art. 1 Abs. 4 keine Bedrohung für die Vereinigten Staaten oder ihre europäischen Verbündeten dar. Ein Vorbehalt sei nicht erforderlich.

Zu dem zweiten Einwand (Art. 43, 44 - insbes. Abs. 3 -) werde geltend gemacht, diese Bestimmungen ermutigten Terroristen und gefährdeten die Zivilbevölkerung, wenn sich darunter Terroristen und andere irreguläre Kämpfer versteckt hielten. Das zeige ein ernstes Mißverständnis nicht nur des Protokolls, sondern auch des geltenden Rechts.

Befreiungsbewegungen seien in aller Regel nicht in stände, die Erfordernisse des Art. 4 des III. Abkommens zu erfüllen. Insbesondere die Voraussetzung unter d) diene der Besatzungsmacht als Vorwand dafür, sämtliche gefangenen Irregulären als Terroristen zu behandeln, wenn nur einige von ihnen Kriegsverbrechen begangen hätten. Das Ergebnis sei dann, daß Widerstandsbewegungen sich gar nicht erst bemühen, die Voraussetzungen zu erfüllen, und daß die Zivilbevölkerung darunter zu leiden habe. Ob die neuen Bedingungen erfüllbar seien, müsse die Erfahrung zeigen. Die Diplomatische Konferenz habe jedoch den Versuch unternommen müssen. Gerade auf Art. 44 Abs. 2 hätte die US-Delegation wegen der Erfahrungen in Korea und Vietnam besonderen Wert gelegt. Wenn einem Staat die Formulierungen zu unpräzise erschienen, dann stehe es ihm frei, bei der Ratifizierung eine Interpretationserklärung abzugeben oder einen Vorbehalt zu erklären. Die Bestimmungen stellten jedenfalls einen durchdachten und mutigen Versuch dar, den Schutz der Zivilbevölkerung zu verbessern.

Die übrigen Einwände würden nach seinem festen Eindruck von den Gegnern des ZP I selbst nicht als gravierend betrachtet. Gleichwohl wolle er sie kurz betrachten: Art. 47 (Söldner) habe sicherlich, wenn überhaupt, nur einen geringen humanitären Gehalt. Jedoch müsse eine Person, die als Söldner behandelt werden dürfe, sämtliche sechs Voraussetzungen des Art. 47 erfüllen, und deshalb sei die Befugnis eines Staates, jemanden als ("ungeschützten") Söldner zu behandeln, streng eingeschränkt.

Was die Frage der Repressalien betreffe, sei es wahr, daß das ZP I sich stark einem gänzlichen Verbot nähere. Im wesentlichen sei nur das Recht übriggeblieben, Repressalien gegen feindliche Streitkräfte oder militärische Einrichtungen zu ergreifen, beispielsweise in Form des Einsatzes sonst unerlaubter Waffen. Obwohl er glaube, daß Repressalien oft zum Zusammenbruch der Achtung vor dem Recht führten

oder als Entschuldigung dafür benutzt würden, könne es sicherlich Umstände geben, unter denen die Drohung mit einer Repressalie das einzige Mittel sei, um Verletzungen des Rechts zu beenden. Allgemein stimme er darin überein, daß das Protokoll möglicherweise im Verbot von Repressalien zu weit gegangen sei. Ein gewisser Vorbehalt des Repressalienrechts wäre klug, vielleicht gegenüber Art. 52 hinsichtlich ziviler Objekte und gegenüber Art. 51 hinsichtlich der Zivilbevölkerung unter bestimmten Umständen. Es sei schwer vorstellbar, daß ein Staat davon absehen würde, in gleicher Weise zu antworten, wenn ein Gegner massive und fortgesetzte Angriffe gegen die Zivilbevölkerung richten würde. Zweifelhafte erschiene ihm ein Vorbehalt des Rechts zu Repressalien gegen Kulturgut (Art. 53) oder gegen für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte (Art. 54).

Am Ende der Diplomatischen Konferenz sei die US-Delegation der Meinung gewesen, es könne klug und wünschenswert sein, sich für den Fall beharrlicher Verletzungen das Recht zu gewissen Repressalien vorzubehalten. Nichts stehe einem solchen Vorbehalt entgegen. Sicherlich sei ein solcher Vorbehalt einer Ablehnung des Protokolls bei weitem vorzuziehen.

Art. 35 und 55 enthielten Verbote "der Anwendung von Methoden und Mitteln der Kriegführung, die dazu bestimmt seien oder von denen erwartet werden könne, daß sie ausgedehnte, lang anhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen". Diese Begriffe seien im Text nicht definiert, aber die Konferenzberichte zeigten, daß Kollateralschäden bei konventioneller Kriegführung, auch sehr schwere Schäden, wie sie in Frankreich im ersten Weltkrieg vorgekommen seien, davon nicht betroffen sein sollten und daß mit lang anhaltenden Schäden solche von einer Dauer von Dekaden gemeint seien. Einige US-Beamte hätten ihre Besorgnis geäußert, daß diese Artikel die Tür zu Kriegsverbrecherprozessen immer dann öffnen könnten, wenn die Umwelt einen schweren Begleitschaden erleide. Er halte diese Besorgnis für unbegründet und stimme mit der wissenschaftlichen Analyse bei Bothe/Partsch/Solf überein, wonach die Art. 35 Abs. 3 und 55 den Kombattanten im konventionellen Krieg keine nennenswerte Beschränkung auferlegten und sich in erster Linie an diejenigen richteten, die Entscheidungen auf hoher Ebene zu treffen hätten, und daß sie so unkonventionelle Mittel der Kriegführung wie den massiven Einsatz von Herbiziden oder chemischen Substanzen betrafen, die Schäden der genannten Art verursachen könnten.

Art. 39 (Nationalitätszeichen) möge zwar von geringem Wert sein, bringe aber auch keinen nennenswerten Nachteil mit sich.

Ein Kritiker halte die Vermutungen in Art. 50 und 52 für unpraktikabel und lege sie dahin aus, daß alle nicht identifizierbaren Personen und Objekte als zivile und nicht anzugreifende anzusehen seien. Aber nichts spreche für eine derartige Auslegung. Ob eine Person eine Zivilperson sei,

richte sich nach ihrem Verhalten, ihrem Aufenthaltsort und Erscheinungsbild in Verbindung mit den anderen dem Entscheidenden bekannten Umständen (Bothe/Partsch/Solf). Die Vermutung zugunsten des zivilen Charakters von Objekten betreffe nur solche, die in der Regel für bestimmte Zwecke bestimmt seien, wie Kirchen, Wohnhäuser oder Schulen.

Widerspruch habe sich auch gegenüber Art. 51 Abs. 5 lit. a erhoben. Diese Vorschrift habe zum Ziel gehabt, Flächenbombardements in Städten wie während des II. Weltkriegs zu verbieten, und das sei sicher ein wertvolles Anliegen. Es sei nicht beabsichtigt gewesen, militärische Objekte schon deshalb gegen Angriffe abzusichern, weil sie innerhalb städtischer Gebiete lägen. Nach ihrem Zusammenhang bedeute die Vorschrift eindeutig, daß ein Angreifer ein Gebiet innerhalb einer Konzentration von Zivilpersonen dann angreifen dürfe, wenn die militärischen Objekte so hinreichend abgesondert seien, daß sie einzeln mit den verfügbaren Waffen angegriffen werden könnten. So verstanden sei die Vorschrift praktikabel, wünschenswert und der Gefahr des Mißbrauchs nicht stärker ausgesetzt als die meisten anderen Schutzbestimmungen.

Einwendungen seien auch dagegen erhoben worden, daß das ZP I, vor allem Art. 70, das traditionelle Recht einer belagernden Macht beschränke, die Erlaubnis zur Durchfuhr von Lebensmittelsendungen in das belagerte Gebiet zu verweigern. Der Artikel wolle Hilfssendungen anregen, sage aber klar, daß solche Aktionen der Zustimmung der daran beteiligten Parteien bedürften. Auch wenn die USA also bezweifeln sollten, daß sie jemals die Erlaubnis zu solchen Hilfssendungen geben würden, sei das kein Grund, das Protokoll abzulehnen. Kritiker des Art. 56 (Dämme, Deiche, Kernkraftwerke) hätten die Bestimmung mißverstanden. Ein nationaler Stromverbund sei ein typisches Beispiel für "regelmäßige, bedeutende und unmittelbare Unterstützung von Kriegshandlungen", und Wasser- oder Kernkraftwerke, die Strom für einen solchen Verbund lieferten, dürften angegriffen werden, wenn ein solcher Angriff das einzige mögliche Mittel sei, um diese Unterstützung zu beenden. Ein Damm oder Deich selbst, im Unterschied zu dem zugehörigen Kraftwerk, dürfe nur angegriffen werden, wenn er zu einem anderen Zweck als zum bloßen Aufstauen des Wassers benutzt werde, z.B. als Teil einer Verteidigungslinie oder als Untergrund für eine Straße, die zur Unterstützung militärischer Operationen benutzt werde. Die mit Angriffen auf die genannten Einrichtungen verbundenen großen Gefahren rechtfertigten den besonderen Schutz.

Zur Kernwaffenfrage, dem wichtigsten Diskussionsgegenstand in der Bundesrepublik, führte der Referent nur ganz kurz aus:

Protokoll I beziehe sich nicht auf Kernwaffen, und die USA hätten bei Unterzeichnung der Protokolle förmlich erklärt, daß die Protokolle nicht dazu bestimmt seien, Auswirkungen auf den Einsatz von Kernwaffen zu haben, und ihre Anwendung weder regelten noch verböten. Ähnliche

Erklärungen seien während der Konferenz von Frankreich und Großbritannien abgegeben worden. Die einzige Delegation, die eine entgegengesetzte Erklärung abgegeben habe, sei die indische gewesen. - Es gebe im ZP I tatsächlich nur wenige Bestimmungen, die von Einfluß auf den Einsatz von Kernwaffen sein könnten, aber die Vorschriften über unterschiedslose Angriffe gehörten sicher dazu. Auf jeden Fall würde eine Wiederholung der Interpretationserklärung im Rahmen der Ratifizierung die Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht voll schützen.

Zusammenfassend schloß der Referent:
 ZP I sei ein wertvoller und überfälliger Beitrag zum Kriegsvölkerrecht und zum humanitären Völkerrecht. Seine wenigen wirklichen Mängel seien die unausweichliche Folge der Notwendigkeit, in einer Konferenz von rund 120 Staaten eine breite Zustimmung zu erreichen. Keiner seiner Mängel sollte die USA oder ihre Verbündeten von der Ratifizierung abhalten, weil die Mängel durch Interpretationserklärungen oder Vorbehalte geheilt werden könnten. Die Einwände, die überzogen oder unbegründet seien, spiegelten nur das tief verwurzelte Mißtrauen gegenüber dem Völkerrecht und gegenüber internationalen Konferenzen als Mittel zu seiner Kodifizierung und Weiterentwicklung wider und zeigten eine geistesverwandte Abneigung gegen Beschränkungen der Gewaltanwendung und die Bereitschaft, ja sogar das Bestreben, das Gute zu verwerfen, weil es nicht vollkommen sei. Das Protokoll werde bestehen bleiben und darauf warten, daß seine Verdienste durch eine Nachfolgeregierung anerkannt würden. Er sei zuversichtlich, daß die Vereinigten Staaten auf lange Sicht ihre Interessen klar erkennen und dementsprechend handeln würden, indem sie das Protokoll ratifizierten, und er vertraue darauf, daß die anderen Staaten, die noch nicht ratifiziert hätten, sich nicht durch die Mißverständnisse und Verdrehungen abschrecken ließen, die mindestens vorübergehend Washington geblendet hätten.

Es war ein eindrucksvolles Referat, in dem - für die meisten Teilnehmer sicher erstmalig - der Argumentationsstand in den Vereinigten Staaten von einem hervorragenden Sachkenner klar und verständlich dargestellt wurde. Die deutschen Rotkreuzjuristen sind Judge Aldrich dafür zu großem Dank verpflichtet.

Der Referent wird dem Berichterstatter gleichwohl einige - notgedrungen kurze - Anmerkungen zu seinem eigenen Standpunkt nicht verübeln.

In seinem Bestreben, das ZP I für die Entscheidungsgrößen in den USA akzeptabel zu machen, hat der Referent an einigen Stellen Thesen aufgestellt, die nicht unwidersprochen bleiben können.

Dazu gehören die möglicherweise aus Zeitgründen allzu stark gestrafften Ausführungen zu Art. 55 (schwere Schädigungen der Umwelt). Es ist richtig, daß gelegentlich die Ansicht geäußert worden ist, unter "lang andauernd" seien Dekaden zu verstehen. Das ist jedoch nicht einhellige

Meinung geworden. Eine spezielle Unter-Arbeitsgruppe ("Group Biotope") hat nur festgestellt, "Kriegshandlungen, die einen kurzfristigen Schaden an der Umwelt herbeiführten, wie etwa ein Artilleriebombardement, sollten durch den Artikel nicht verboten werden". Darüber hinaus hat sich Gewißheit über den Begriff "lang andauernd" nicht erzielen lassen (Bothe/Partsch/Solf Art. 55 Anm. 2.4.1). Außerdem wäre es auch irreführend zu sagen, das Protokoll betreffe Kernwaffen nicht und sein Art. 55 nicht die konventionellen Waffen, so daß insgesamt kaum etwas übrig bleibe. Vielmehr verbietet Art. 55 zunächst eindeutig Angriffe gegen die natürliche Umwelt als solche, die auf die Herbeiführung der genannten Schäden gerichtet sind, etwa um der Bevölkerung des Gegners auf Dauer das gesunde Überleben unmöglich zu machen (vgl. auch Art. 54 Abs. 2). So richtig es ist, daß Begleitschäden für die Umwelt bei Kampfhandlungen praktisch unvermeidbar sind, so sehr muß aber auch betont werden, daß die Streitkräfte gehalten sind, auf die Umwelt Rücksicht zu nehmen und Kollateralschäden so gering wie irgend möglich zu halten. Das ist der Sinn des Artikels. Militärische Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit müssen vorliegen. Denn Art. 55 erhebt die natürliche Umwelt zu einem völkerrechtlich anerkannten Schutzgut, das nach allgemeinen Grundsätzen nur unter diesen Voraussetzungen angegriffen und geschädigt werden darf.

Ähnliches gilt für die Ausführungen zu Art. 56 (gefährliche Kräfte). Der Klarheit halber muß zunächst hervorgehoben werden, daß ein Damm oder Deich nicht dadurch seinen Schutz verliert, daß das aufgestaute Wasser zur Versorgung eines Wasserkraftwerks verwendet wird. Vielmehr kann das Kraftwerk selbst dann ein "anderes militärisches Ziel" im Sinne von Art. 55 Abs. 1 Satz 2 sein (nichts anderes sagt der Referent; vgl. Bothe/Partsch/Solf Art. 56 Anm. 2.6.1). Darüber hinaus gelten selbst bei Wegfall des speziellen Schutzes uneingeschränkt die allgemeinen Angriffsbeschränkungen des Art. 51 und des allgemeinen Völkerrechts, das Angriffe nur im Falle militärischer Notwendigkeit und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gestattet. Der allgemeine Schutz der Zivilbevölkerung verbietet jede überflüssige Gefährdung. Etwas anderes hat der Referent auch ersichtlich nicht gemeint.

In seinen Einzelheiten wird das Referat sicherlich noch Gegenstand weiterer Erörterungen sein.

3. Professor Dr. Roman Jasica

Dasselbe Thema aus der Sicht der Staaten des Warschauer Paktes zu behandeln, war für Prof. Dr. Jasica natürlich wesentlich schwieriger, weil in diesen Staaten derartige Fragen nicht öffentlich diskutiert zu werden pflegen. Umso interessanter waren seine Informationen, aber auch seine Einschätzung der Situation in den einzelnen Staaten. Der Referent verwies zunächst darauf, daß das Schweigen der

Staaten des Warschauer Paktes in den ersten Jahren nach der Unterzeichnung der Protokolle nichts Ungewöhnliches gewesen sei. Auch die Genfer Abkommen von 1949 seien erst einige Jahre später ratifiziert worden (UdSSR, Ukraine, Weißrußland, Polen, Bulgarien, Rumänien und Ungarn 1954, DDR 1956, Albanien 1957, nur CSSR schon 1950).

Er könne nicht sagen, ob in den Staaten des Warschauer Paktes eine Analyse des I. ZP unter dem Gesichtspunkt der Kriegsdoktrin durchgeführt worden sei. Selbst wenn aber eine solche Analyse zu einer kritischen Beurteilung führen sollte, bedeute das nicht, daß die Ratifizierung eine verlorene Sache sei, denn sie könne auch aus ideologischen Gründen erfolgen. Daß es dazu bisher nicht gekommen sei, könne mit der Haltung der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten gerechtfertigt werden.

In Polen habe vor etwa zwei Jahren die Kommission für Internationales Humanitäres Völkerrecht beim Zentralvorstand des Polnischen Roten Kreuzes auf die Notwendigkeit der Ratifizierung hingewiesen und angeregt, daß das Polnische Rote Kreuz die Initiative ergreifen solle. Der Zentralvorstand habe dann im November 1987 beschlossen, daß "es zweckmäßig wäre, bei den Organen der Staatsmacht alle möglichen Schritte für die Ratifikation der Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 durch Polen zu unternehmen". Die entsprechenden Briefe seien jedoch erst Anfang Juni 1988 vom Polnischen Roten Kreuz an den Ministerrat, das Außenministerium und das Ministerium der Nationalen Verteidigung gegangen. Parallel dazu habe sich mit den Protokollen auch die Sektion für Völkerrecht des Legislationsrats beim Staatsrat befaßt, dessen Aufgabe es sei, die Ratifikation internationaler Verträge generell zu begutachten. Diese Sektion habe dem Legislationsrat im Februar 1988 ein umfangreiches Dokument über die Zusatzprotokolle vorgelegt, dessen Inhalt er nicht kenne. Er wisse nur, daß es keine endgültige Empfehlung enthalten habe.

Die erwähnte Kommission beim Polnischen Roten Kreuz habe in ihrem Gutachten

- daran erinnert, daß die polnische Delegation bei der Diplomatischen Konferenz sehr aktiv gewesen sei und ihre Mitglieder den Vorsitz in einer der drei Hauptkommissionen geführt hätten,

- darauf hingewiesen, daß von den sozialistischen Staaten China und Jugoslawien beide Protokolle und Kuba und Vietnam das I. ZP ratifiziert hätten,

- ferner darauf, daß Art. 1 des I. ZP den Schutz der Opfer von Befreiungskriegen erweite.

- Vor allem aber habe sie

- den humanitären Inhalt der Protokolle unterstrichen und ihre Meinung geäußert, daß es keine Gegenempfehlungen gegen die Ratifizierung gebe, und

- darauf hingewiesen, daß die Delegationen der Staaten des Warschauer Paktes zu den engagiertesten Anhängern des ZP II gehört und die Reduzierung seines Inhalts tief bedauert hätten. In dem Gutachten sei festgestellt worden, daß als

einzigste Konsequenz einer Ratifizierung einige Vorschriften über den Zivilschutz geändert werden müßten.

Er könne nicht verbindlich sagen, ob und wie das Außenministerium und das Ministerium der Nationalen Verteidigung auf den Appell des Polnischen Roten Kreuzes reagiert hätten. Er könne jedoch aus den ihm zugänglichen Materialien, Publikationen und Äußerungen gewisse Folgerungen ziehen: Das Außenministerium strebe auf allen Gebieten nach Anerkennung der Glaubwürdigkeit der Bemühungen Polens, sich der gegenwärtigen Entwicklung des Völkerrechts anzupassen. Seine Vertreter versicherten fremden Diplomaten, daß Polen keine Vorbehalte gegenüber den Protokollen habe und nur noch einige Kleinigkeiten zu klären seien. Das Ministerium der Nationalen Verteidigung habe schon zweimal in seinem Verlag die Texte der beiden Zusatzprotokolle veröffentlicht; die Sammlung trage den Titel "Internationales Kriegsrecht" und enthalte alle internationalen Verträge auf dem Gebiet des Kriegsrechts. In den Lehrbüchern des Völkerrechts und besonders des Kriegsrechts für Studenten der militärischen Hochschulen und besonders der Militärischen Politischen Akademie werde immer der Inhalt der Zusatzprotokolle besprochen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Zwar werde in den Lehrbüchern und der genannten Sammlung bemerkt, daß Polen noch nicht ratifiziert habe, jedoch seien die Vorlesungen so gestaltet, als ob die Protokolle nicht nur für Polen, sondern auch für andere Staaten schon bindendes Recht seien, ebenso wie in den Universitätslehrbüchern des Völkerrechts. All das erlaube ihm zu sagen, daß auch das Ministerium der Nationalen Verteidigung keine Einwände gegen die Ratifizierung habe.

Zwei weitere Staaten müßten eigentlich an der Ratifizierung interessiert sein: die Tschechoslowakei und die DDR. Beide ständen in der Umgestaltung hinter der Sowjetunion zurück, würden deswegen kritisiert und könnten durch die Ratifizierung gewisse politische Vorteile auf der internationalen Ebene erzielen, ohne auf dem Gebiet der Innenpolitik etwas zahlen zu müssen. Es gebe Gerüchte, daß die CSSR schon ratifiziert habe, aber die Ratifikationsurkunden vorläufig nicht in Bern vorlegen wolle. Ihm scheine, daß die DDR gern bereit wäre, gemeinsam mit der Bundesrepublik zu ratifizieren.

Aus Ungarn und Bulgarien kämen Signale, daß auch diese Staaten an der Ratifizierung interessiert seien. Über Rumänien könne er nichts sagen.

In der Sowjetunion mache man gegenwärtig die Ratifizierung von der Stellung der USA abhängig. Ob die beiden Supermächte ihre Haltung änderten, sei eine Frage der Zukunft. Heute frage es sich, wieviel Freiheit die Verbündeten der Sowjetunion besäßen. Koordination der Außenpolitik in einem Militärbündnis sei selbstverständlich, aber ihm scheine, daß man heute im Warschauer Pakt von einem Diktat der Sowjetunion als Regel nicht sprechen könne. Aus dem oben Gesagten gehe hervor, daß auf dem

Gebiete der Ratifizierung der Protokolle bei den Mitgliedern des Pakts Bewegungsfreiheit gegeben sei.

Wenn man von den Perspektiven der Ratifizierung des I. ZP in den Staaten des Warschauer Pakts spreche, dürfe man die Bundesrepublik nicht außer acht lassen. Die Ratifikationen Norwegens, Dänemarks, Italiens, Belgiens, Islands und der Niederlande würden zwar als Argumente für die Ratifizierung in den Staaten des Warschauer Pakts gebraucht, aber keine davon habe einen Staat dieses Pakts direkt zur Ratifizierung veranlaßt. Niemand argumentiere gegen die Ratifizierung unter Berufung auf Frankreichs Ablehnung, das ZP I zu ratifizieren, die Zurückhaltung Großbritanniens werde nicht diskutiert, und die Vereinigten Staaten überlasse man der Sowjetunion. Es bleibe also nur die Bundesrepublik Deutschland, und er sei der Meinung, daß nur ihre Haltung von den Regierungen der Staaten des Warschauer Pakts beobachtet werde und sie beeinflussen könne. Seiner Meinung nach könne die Ratifizierung durch die Bundesrepublik die Staaten des Warschauer Pakts und vielleicht auch die beiden Supermächte zur Ratifizierung bringen. Natürlich sei die Ratifizierung durch die Bundesrepublik keine *conditio sine qua non* für die Ratifizierung durch die Staaten des Warschauer Pakts, aber die Verzögerung hier könne die Verzögerung dort nach sich ziehen.

Der Referent erklärte abschließend, er habe niemanden beraten oder vertreten wollen, sondern nur seine eigenen Ansichten vorgestellt. Das Referat dürfte vielen mit der Materie Befassten Anlaß zu vertieftem Nachdenken geben.

4. Dr. Horst Fischer

Das Thema "Modelle grenzüberschreitender Katastrophenhilfe und Katastrophenvorsorge" hatte der Rechtsauschuss ausgewählt, weil seine Mitglieder den (wie sich zeigte, zutreffenden) Eindruck hatten, daß sie davon praktisch nichts wußten, aber eigentlich wenigstens einiges wissen müßten. Referate dieser Art erfordern einen ganz unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand, und die Teilnehmer sind Herrn Dr. Fischer besonders dankbar, daß er das schwierige Thema akademisch brillant bearbeitet hat, so daß sein Referat nach seiner Veröffentlichung in der DRK-Schriftenreihe als "Nachschlage-Referat" allen Interessierten als Informations- und Arbeitsgrundlage dienen kann.

Der Referent verwies darauf, daß die Generalversammlung der UNO am 12. 1987 mit Resolution 169 das nächste Jahrzehnt zur Dekade zur Minderung von Naturkatastrophen erklärt hat, und zwar mit dem Ziel, durch konzentrierte internationale Maßnahmen die Verluste an Menschenleben, die Sachschäden und die wirtschaftlichen Erschwerisse zu mindern, die durch Naturkatastrophen verursacht werden. Als Maßnahmen werden dabei genannt:

- die Verbesserung nationaler Kapazitäten zur Katastrophenbekämpfung,
- die Anregung von Wissenschaft und Technik,

Wissenslücken bei der Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen auszufüllen, und

- die Entwicklung von Verfahren für die Beurteilung, Vorhersage, Verhütung und Milderung von Naturkatastrophen.

Der Referent wies darauf hin, daß zu den Naturkatastrophen zunehmend Katastrophen hinzuträten, die durch Menschenhand verursacht seien, aber in ihrem Verlauf und ihrer Wirkungsweise den Naturkatastrophen entsprächen, wobei man drei Gruppen unterscheiden könne:

- Katastrophen, die durch technische Mängel oder Bedienungsfehler an Großanlagen verursacht würden,

- Naturkatastrophen, die durch Industrie, Technik und sorgloses privates Verhalten lang- und mittelfristig verursacht würden, und

- Katastrophen, die durch Verhalten von Staaten in bewaffneten Konflikten in unbeteiligten Drittstaaten herbeigeführt würden. Während früher hauptsächlich die Katastrophenhilfe Beachtung gefunden habe, trete jetzt zunehmend die Verhütung von Katastrophen in den Vordergrund (Früherkennung von Vulkanausbrüchen, Vermeidung von Dürrekatastrophen, Bau erdbebensicherer Häuser). Die Katastrophenprävention sei auch der Schwerpunkt bei der Befassung mit menschengemachten Katastrophen, weil man hier eine Möglichkeit sehe, die Ursachen erfolgversprechend zu bekämpfen.

Zur Vermeidung von Katastrophen seien nicht nur, wie allgemein bekannt, Anstrengungen auf technischem, sicherheitlichem und sozialem Gebiet erforderlich. Ein sicherheitspolitischer Aspekt komme hinzu: Ökologische Bedrohungen eines Staates könnten bei entsprechend großem Ausmaß eine Bedrohung der nationalen Sicherheit darstellen. Es frage sich auch, inwieweit der schadensverursachende Staat verpflichtet sei, das Hilfsangebot eines anderen Staates anzunehmen, womit die alte Problematik der humanitären Intervention sich neu stelle.

Der Referent stellte dann die traurige Entwicklung der zahlreichen internationalen Organisationen dar, die sich mit Katastrophenverhütung und der Koordination von Katastrophenhilfe befähigt hätten, beginnend mit der "International Relief Union" (1927) bis hin zum "United Nations Disaster Relief Coordinator (UNDRO)" in Genf (1971), auf dessen Stärkung er noch die größten Hoffnungen setze. Auch auf dem Gebiet der Naturkatastrophen beschränkten sich die Kompetenzen der Sonderorganisationen und dementsprechend ihre Aktivitäten auf unverbindliche Empfehlungen, Resolutionen und Standards.

Auf dem Felde der Katastrophen, die durch Waffeneinsatz verursacht würden, werde in der UNO-Resolution 186 das Ziel formuliert, durch Abrüstung die Waffen abzuschaffen, die einen umweltverändernden Effekt hätten. Die Nutzung der Umwelt als Waffe sei ja bereits durch die Konvention über das Verbot der militärischen oder sonstwie feindlichen Anwendung von Techniken der Umweltveränderung vom 10.

12. 1976 verboten. Auch den Art. 55 und 56 des ZP I komme Bedeutung für die Verhütung von Katastrophen in Drittstaaten zu.

Für den Bereich der Nuklearunfälle gebe es seit etwa zwei Jahren

- das Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei Nuklearunfällen (verbessertes ökologisches Krisenmanagement zur Verhütung von Katastrophenfolgen) und

- das Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen.

Nach letzterem könnten die von einem Unfall betroffenen Staaten ein Hilfsersuchen an die anderen Vertragsstaaten oder an internationale Organisationen richten. Die anderen Staaten seien nur allgemein zur Kooperation, nicht aber zur Hilfeleistung verpflichtet. Die Hilfeleistung könne in Personal- oder Sachaufwand bestehen. Darüber entscheide der ersuchende Staat, nur ausnahmsweise der ersuchte Staat oder die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO). Die Gesamtleitung, Kontrolle, Koordinierung und Überwachung der Hilfeleistung obliege dem ersuchenden Staat auf seinem Gebiet. Die Einzelheiten des Abkommens zeigten einerseits, daß es hilfreiche Rahmenregeln enthalte, andererseits aber auch die Probleme multilateraler Hilfeleistungsabkommen. Das Abkommen sei seit dem 26. 2. 1987 u.a. für die DDR und die UdSSR in Kraft. Die Bundesrepublik habe noch nicht ratifiziert, aber bei der Unterzeichnung erklärt, das Abkommen vorläufig anwenden zu wollen.

Mit allen westlichen Nachbarstaaten und mit Dänemark habe die Bundesrepublik bilaterale Hilfsabkommen abgeschlossen (das Abkommen mit der Schweiz vom 28. 11. 1984 sei noch nicht in Kraft). Diese Abkommen beschränkten sich nicht auf kerntechnische Unfälle. Hilfe sei in allen Unglücksfällen zu leisten, und dabei treffe im bilateralen Verhältnis den ersuchten Staat die Pflicht zur Hilfeleistung. Die Kosten trage regelmäßig der ersuchte Staat. Auf Entschädigungsansprüche aus Anlaß der Durchführung der Hilfeleistung werde verzichtet. Die Haftung der Hilfsmannschaft der hilfeleistenden Partei werde weitgehend ausgeschlossen.

Auf der Ebene der Regierungspräsidenten seien im süddeutschen Raum ergänzende Vereinbarungen mit staatlichen Stellen in Frankreich und der Schweiz getroffen worden.

Das Abkommen der Bundesrepublik mit der DDR vom 20. 9. 1973 über die Grundsätze der Schadensbekämpfung an der Grenze gehe dagegen von einer strikten Trennung der Schadensbekämpfung auf den Territorien der beiden Staaten aus. Einheiten des Katastrophenschutzes und der Feuerwehr sowie Kräfte und Mittel des Rettungsdienstes und des Gesundheitsdienstes könnten grundsätzlich nur auf eigenem Gebiet zum Einsatz kommen. Nur in Ausnahmefällen könne im gegenseitigen Einvernehmen die andere Seite Hilfe leisten.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft habe am 25. 5. 1988 beschlossen, ein Vademecum zum Zivilschutz in der Gemeinschaft herauszugeben. In den letzten zehn Jahren hätten 95 Millionen ECU für Katastrophenhilfe zur Verfügung gestanden. Eine rechtliche Regelung fehle aber noch.

Innerhalb des Internationalen Roten Kreuzes seien die Kompetenzen für die Hilfeleistung bei Katastrophenfällen im ganzen befriedigend, wenn auch noch nicht perfekt geregelt. Bindungswirkung für die Staaten hätten diese Regelungen jedoch nicht, und das gelte auch für die Empfehlungen der 23. Rotkreuz-Konferenz (1977) über Erleichterungen und Privilegien für hilfeleistende Personen. Die 25. Rotkreuz-Konferenz in Genf (1986) habe deshalb noch einmal auf die Notwendigkeit bilateraler und multilateraler Hilfeleistungsabkommen für Katastrophenhilfsaktionen bei technischen oder anderen Katastrophen hingewiesen. Das Fernziel entsprechender Bemühungen sollte es sein, dem Internationalen Roten Kreuz auf dem Gebiet der Katastrophenhilfe dieselbe Rolle zu sichern, wie sie die Internationale Atomenergieorganisation in dem Wiener Abkommen genieße.

Das Referat hat mit erschütternder Klarheit gezeigt, welche Schwierigkeiten sich im internationalen Recht sogar bei scheinbar so klaren und einfachen Materien wie bei der Katastrophenhilfe ergeben. Es erscheint nicht so sicher, ob eine Einbindung des Internationalen Roten Kreuzes in diesen Wirrwarr wirklich erstrebenswert wäre oder ob es nicht besser wäre, dem Internationalen Roten Kreuz auf dem Gebiete der allgemeinen Katastrophenhilfe (mit Ausnahme der kerntechnischen Katastrophen) eine ähnliche Stellung zu verschaffen wie dem IKRK auf dem Gebiet der bewaffneten Konflikte. Was die bilateralen Regelungen mit den westlichen Nachbarn betrifft, so dürfte es nötig sein, bei einer der nächsten Tagungen die Inhalte im einzelnen unter besonderer Berücksichtigung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Roten Kreuzes darzustellen, was im Rahmen dieses umfassenden Referats selbstverständlich noch nicht möglich war.

5. Sonstige Themen

Die spezielle Zielsetzung der Informationsschriften "Humanitäres Völkerrecht" läßt eine nähere Befassung mit

den Referaten zu anderen Gebieten nicht zu. Es sei daher nur ganz kurz auf folgendes hingewiesen:

Das hervorragende Referat von **Dr. Bernd Schulte** zu dem geplanten neuen Betreuungsgesetz hat die Notwendigkeit aufgezeigt, daß sich das DRK alsbald und eingehend mit dieser Materie befäßt, und zwar nicht nur auf der Ebene der Abteilung Sozialarbeit. Der Rechtsausschuß hat seine Unterstützung angeboten.

Den Versuchen mancher Sozialämter, Einzelfallhilfen der Wohlfahrtsverbände auf die Sozialhilfe generell anzurechnen (Zuwendungen des Müttergenesungswerks zu Kuren, Kleiderkammern), trat die Leiterin der Abteilung Sozialarbeit, **Frau Hannelore Freyer**, mit klaren Ausführungen zu §§ 36, 9 - II, 78 BSHG entgegen.

Herr Wolfgang Pleßke, Referatsleiter im GS, berichtete über neue Gesetzesvorhaben und ihre Auswirkungen auf das DRK. Weder bei dem Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Katastrophenschutzgesetzes noch bei der Gesundheitsstrukturreform hat das DRK bisher seine Vorstellungen durchsetzen können. Etwas besser scheint das beim Rettungsassistentengesetz zu gelingen, ebenso wohl beim Personenbeförderungsgesetz. Auch bei den in diesem Referat genannten Angelegenheiten wäre möglicherweise eine Einschaltung des Rechtsausschusses an einigen Stellen hilfreich.

Über eine spezielle Bremer Rotkreuzeinrichtung, ein Modell für Kurzzeitpflege von Alten und Behinderten, berichtete der Kreisgeschäftsführer des Kreisverbandes Bremen, **Herr Klaus Pietsch**. Er legte dankenswerterweise nicht nur das Erfreuliche, sondern auch die beträchtlichen Schwierigkeiten in aller Offenheit dar. Dieses Referat wird ebenfalls nach seiner Veröffentlichung von interessierten Kreisverbänden mit aller gebührenden Aufmerksamkeit studiert werden.

Den Festvortrag des Nestors der Justitiartagungen, **Herrn Dr. Anton Schlögel**, über "125 Jahre Rotes Kreuz", zusammenzufassen oder kommentieren zu wollen, wäre vermessen. Auch insoweit muß auf die spätere Veröffentlichung verwiesen werden.

Insgesamt hat die Tagung nicht nur wegen des äußeren Rahmens, sondern vor allem auch inhaltlich, wohl alle berechtigten Erwartungen erfüllt.

Der aktuelle Fall: Unruhen im Internierungslager "Ketziot"

Heike Spieker

1. Tatsächliches Geschehen

Nach einer Meldung der Neuen Zürcher Zeitung vom 19. August 1988 wurde im April des Jahres in der israelischen Negev-Wüste ca. 4 km von der ägyptisch-israelischen Staatsgrenze auf dem Sinai das Lager "Ketziot" errichtet. Dort werden seither palästinensische Zivilisten interniert. Am Spätnachmittag des 16. August brachen in diesem Lager Unruhen aus, die von der israelischen Armee mit Waffengewalt niedergeschlagen wurden. In ihrem Verlauf starben zwei Palästinenser durch Kugeln israelischer Militärangehöriger. Am Tag nach dem Aufstand erklärte die israelische Regierung das Lager zu militärischem Sperrgebiet.

2. Völkerrechtliche Fragestellung

Die im Lager "Ketziot" internierten Palästinenser sind im Westjordanland beheimatet. Ihre Internierung in der Negev-Wüste und die Niederschlagung von Unruhen durch die israelische Armee werfen die Frage nach der Rechtmäßigkeit solchen Vorgehens auf. Die Beantwortung dieser Frage hängt von der Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 ab. Es regelt den Schutz von Personen in Kriegszeiten, insbesondere auch im Fall einer Besetzung. Israel bestreitet seit jeher die Anwendbarkeit des Abkommens¹. Demgegenüber hat fast die gesamte Staatengemeinschaft, insbesondere der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seinen Resolutionen 605 vom 22. Dezember 1987², 607 vom 5. Januar 1988³ und dem Resolutionsantrag S/19466 vom 29. Januar 1988⁴, und u.a. auch die Bundesregierung⁵ Israel immer wieder zu dessen Beachtung und Einhaltung aufgefordert.

Bei der Problematik um die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens auf das Westjordanland ist des weiteren zu beachten, daß König Hussein von Jordanien am 31. Juli 1988 die "Trennung des Westjordanufers vom Haschemitischen Königreich Jordanien" bekanntgegeben hat⁶. Mit der Aufgabe von Jordaniens Gebietsanspruch könnte eine Anwendung des IV. Genfer Abkommens obsolet geworden sein.

Keine Rolle spielt bei der Beurteilung des israelischen Vorgehens das III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, da es sich bei den palästinensischen Internierten um Zivilisten, nicht aber um Kriegsgefangene i.S.d. Art. 4 der Konvention handelt. Auch das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen und insbesondere sein Art.

1 Abs. 4 hätte, wenn es anwendbar wäre, keine Bedeutung, da es nicht um inhaftierte PLO-Kämpfer geht.

3. Völkerrechtliche Beurteilung

a) Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens

Voraussetzung für die Anwendbarkeit ist zunächst, daß sich zwei Vertragsparteien gegenüberstehen. Israel hat die Genfer Abkommen am 6. Juli 1951 ratifiziert⁷. Bis zum 31. Juli 1988 war es jeweils Jordanien, das als Staat einen Gebietsanspruch auf das Westjordanland gegenüber Israel geltend gemacht hat. Jordanien ist den Genfer Abkommen am 29. Mai 1951 beigetreten⁸. Daher sind mit Israel und Jordanien zwei Vertragsparteien des IV. Genfer Abkommens im Westjordanland involviert.

Der in allen vier Genfer Abkommen gleichlautende Art. 2 setzt für die Anwendbarkeit einen "internationalen bewaffneten Konflikt" voraus. In den Beziehungen zwischen Israel und Jordanien kam es seit 1948 mehrfach zu bewaffneten Auseinandersetzungen unter Einbeziehung des Westjordanlands: Bis zum Jahr 1948 stand "Palästina" unter britischem Mandat. Die britische Regierung gab dieses Mandat am 14. Mai 1948 durch Abzug seiner Truppen aus Palästina auf. Die Proklamation eines unabhängigen Staates Israel durch den jüdischen Nationalrat bewirkte das Eindringen der Armeen arabischer Nachbarstaaten in Palästina. Dieser erste arabisch-israelische Krieg endete mit einem Waffenstillstandsabkommen, welches nie zu einem Friedensvertrag führte. Es legte u.a. eine Demarkationslinie fest, die das Westjordanland vom israelischen Herrschaftsraum ausgrenzte⁹. Dadurch fiel das Westjordanland faktisch an Jordanien, das bis zum "Sechs-Tage-Krieg" 1967 die effektive Staatsgewalt in diesem Gebiet ausübte. 1967 eroberte Israel u.a. das Westjordanland, das auch nach dem Waffenstillstand weiterhin von Israel besetzt wurde. Dieser Zustand blieb insbesondere auch im "Yom-Kippur-Krieg" im Oktober 1973 unverändert, so daß das Westjordanland bis heute von Israel besetztes Gebiet ist. Jordanien seinerseits hat noch bis zum Frühjahr dieses Jahres beständig seinen Anspruch auf das besetzte Territorium geltend gemacht.

Dieser kurze historische Überblick macht deutlich, daß ungeachtet eines möglicherweise anzunehmenden Konflikts zwischen Israel und der PLO spätestens seit den bewaffneten Auseinandersetzungen der sechziger und siebziger Jahre von einem "internationalen bewaffneten Konflikt" zwischen Israel und Jordanien auszugehen ist.

Allerdings könnte dieser israelisch-jordanische Konflikt inzwischen durch die Aufgabe des jordanischen Hoheitsanspruchs am 31. Juli 1988 beendet worden sein. Infolge dieser Aufgabe könnte die israelische Besetzung geendet haben und könnte das Westjordanland an Israel gefallen sein.

Völkerrechtlich anerkannt sind die Gebietswerbstitel der Okkupation eines bisher herrenlosen Gebiets, der Zession, der Ersitzung und der Adjudikation.¹⁰ Eine Adjudikation im Sinne einer Zuweisung von Territorium durch internationale Gerichte oder Organe scheidet von vornherein aus. "Ersitzung" meint einen wirksamen Titelerwerb durch Zeitablauf. Ein derartiger Erwerb von Staatsgebiet auf seiten Israels kann ebenfalls nicht angenommen werden, da Jordanien solcher "Besitzausübung" bis zum 31. Juli ständig widersprochen hat. Auch eine Annexion des Westjordanlands durch Israel liegt nicht vor: Weder ist die Annexion als einseitige Aneignung fremden Territoriums nach heutigem Völkerrecht ein wirksamer Gebietswerbstitel¹¹ noch hat Israel jemals eine Annexion des Westjordanlands erklärt. Im Gegenteil formulierte der israelische Handelsminister Sharon noch am 15. November 1988 nach der Proklamation eines Palästinenserstaates ausdrücklich eine "Notwendigkeit, bestimmte Teile des Westjordanlandes zu annektieren."¹²

Die Erklärung König Husseins könnte jedoch eine Zession im Sinne einer Abtretung, d.h. eines vertraglichen Verzichts auf das Westjordanland darstellen. Allerdings müßte dann die einseitige Erklärung Husseins in Verbindung mit einem irgendwie gearteten schlüssigen Verhalten der israelischen Regierung als Abtretungs-"Vertrag" gewertet werden können. Darüber hinaus ist zu beachten, daß König Hussein in seiner Rede an die Nation die Aufgabe des Westjordanlands in Beziehung setzt mit dem Ziel der "Schaffung eines unabhängigen Palästinensischen Staates", mit dem "Ziel ..., die nationale Orientierung der Palästinenser zu verstärken" und damit mit den "Bestrebungen der PLO, der palästinensischen Identität auf palästinensischem Boden eine konkrete Form zu geben". Dies könnte zu verstehen sein als "Bedingung" im Rechtssinne für eine Zession des Westjordanlands an Israel. Auch legen Adressatenkreis und die in der Rede zum Ausdruck gekommene Motivation es nahe, eine Abtretung "an Israel" nicht anzunehmen. Zudem deutet weder das Verhalten Jordaniens noch insbesondere dasjenige Israels in der Zeit seit dem 31. Juli 1988 auf eine Zession hin. Yitzhak Shamir und Shimon Peres gingen in ersten Stellungnahmen auf die Rede Husseins von einer unveränderten Situation aus¹³, und eine Änderung dieser Politik ist bis heute nicht erkennbar.

Es bleibt also festzustellen, daß das Westjordanland jedenfalls nicht durch Zession israelisches Staatsgebiet geworden ist. Der Rechtsstatus des Westjordanlands mag zwar trotz der dargestellten Situation unsicher sein. Die Frage nach der Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens muß jedoch der Funktion des humanitären Völkerrechts gerecht werden. Funktion des humanitären Völkerrechts sind die

Gewährleistung des Individualschutzes zum einen und der Verhältnismäßigkeit der Methoden und Mittel zum anderen.¹⁴ Die Gewährleistung des Individualschutzes kann aber nur dadurch gesichert werden, daß die Unsicherheit über den rechtlichen Status eines besetzten Gebietes keine Rolle bei der Anwendung der Genfer Abkommen spielt. Mit anderen Worten muß das humanitäre Völkerrecht solange anwendbar sein, bis keine Sachverhalte mehr vorliegen, die nach Konfliktrecht geregelt werden müßten¹⁵. Solche Sachverhalte sind aber nicht schon durch die Einstellung jeglichen Waffeneinsatzes beseitigt, sondern erst, wenn alle durch den Waffeneinsatz herbeigeführten Zustände, wie etwa die Besetzung gegnerischen Territoriums, beseitigt worden sind. Das Westjordanland ist weiterhin von Israel besetztes Gebiet und stellt damit weiterhin "regelungsbedürftige Materie" dar. Der Individualschutz des humanitären Völkerrechts erfordert nach wie vor eine Anwendung des IV. Genfer Abkommens.

b) Der Schutz internierter Zivilpersonen

Art. 4 Abs. 1 des IV. Genfer Abkommens zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszustand normiert den Schutz solcher Personen, "die sich im Fall eines bewaffneten Konflikts oder einer Besetzung zu irgendeinem Zeitpunkt und gleichgültig auf welche Weise im Machtbereich einer am Konflikt beteiligten Partei oder einer Besatzungsmacht befinden, deren Angehörige sie nicht sind". Die im Lager "Ketzio" Inhaftierten sind der o.g. Zeitungsmeldung zufolge palästinensische zivile Internierte im von Israel besetzten Westjordanland. In besetzten Gebieten sind nach Art. 49 Abs. 1 und 2 Genfer Abkommen Einzel- und Massenzwangsverschickungen sowie Verschleppungen aus dem besetzten Gebiet, hier also dem Westjordanland, grundsätzlich verboten. Eine Ausnahme ist nur vorgesehen für Räumungen zur Sicherheit der Bevölkerung bzw. aus zwingenden militärischen Gründen. Solche Räumungen dürfen die Verschleppung von geschützten Personen außerhalb des besetzten Gebiets es sei denn aus unvermeidlichen materiellen Gründen nicht zur Folge haben.

Eine Internierung ist darüber hinaus gem. Art. 79 nur nach den Bestimmungen der Art. 41, 42, 43, 68 und 78 zulässig. So lautet Art. 42:

"Die Internierung oder die Zuweisung eines Zwangsaufenthalts darf bei geschützten Personen nur angeordnet werden, wenn es die Sicherheit der Macht, in deren Machtbereich sie sich befinden, unbedingt erfordert.

Wenn eine Person durch Vermittlung von Vertretern der Schutzmacht ihre freiwillige Internierung verlangt und ihre Lage dies erfordert, wird die Internierung durch die Macht vorgenommen, in deren Machtbereich sie sich befindet."

Art. 43 bestimmt:

"Jede geschützte Person, die interniert oder der ein Zwangsaufenthalt zugewiesen worden ist, hat ein Anrecht darauf, daß ein Gericht oder ein zuständiger, zu diesem

Zwecke vom Gewahrsamsstaat geschaffener Verwaltungsausschuß innerhalb kürzester Frist die betreffende Entscheidung überprüft. Wird die Internierung oder die Zuweisung eines Zwangsaufenthalts aufrechterhalten, so prüft das Gericht oder der Verwaltungsausschuß in regelmäßigen Zeitabständen, zumindest zweimal jährlich, den Fall dieser Person im Hinblick auf eine Änderung des ersten Entscheids zu ihren Gunsten, falls es die Umstände erlauben.

Sofern sich die betreffenden geschützten Personen dem nicht widersetzen, bringt der Gewahrsamsstaat die Namen der geschützten Personen, die interniert oder einem Zwangsaufenthalt unterworfen, und derjenigen, die aus der Internierung oder dem Zwangsaufenthalt entlassen worden sind, so schnell wie möglich der Schutzmacht zur Kenntnis. Unter dem gleichen Vorbehalt werden auch die Entscheidungen der in Absatz 1 dieses Artikels erwähnten Gerichte oder Verwaltungsausschüsse so schnell wie möglich der Schutzmacht mitgeteilt."

Die Bewertung praktischer Fälle ist immer auf das Vorliegen zuverlässiger Informationen angewiesen. Ob hier tatsächlich "militärische" bzw. "materielle" Gründe für die

Internierung der palästinensischen Zivilisten im Lager "Ketziot" vorlagen, kann ebensowenig beurteilt werden wie die Frage nach der Einhaltung der in den Art. 42 und 43 genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Internierung. Insoweit kann keine Aussage über einen Verstoß Israels gegen das IV. Genfer Abkommen gemacht werden.

Hinsichtlich der Niederschlagung des Aufstands in "Ketziot" durch die israelische Armee ist zu beachten, daß das IV. Genfer Abkommen in den Art. 117 - 126 abschließende Regeln über die Straf- und Disziplinarmaßnahmen von Internierten vorsieht, die den Einsatz von Truppenangehörigen nicht decken.

In einer abschließenden Beurteilung läßt sich feststellen, daß das IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten auf den zwischen Israel und Jordanien bestehenden Konflikt entgegen der Auffassung Israels, auf die es aber gem. Art. 2 Abs. 1 letzter Halbsatz der Genfer Abkommen nicht ankommt, anwendbar ist. In seinem Verhalten, insbesondere in bezug auf die internierten palästinensischen Zivilisten, hat sich Israel daher an den Art. 47 ff und 79 ff zu orientieren.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. die Darstellung bei A. Roberts, "Decline of illusions: the status of the Israeli-occupied territories over 21 years", in: International Affairs, vol. 64, No. 3, Summer 1988, S. 345 (350 - 361).
- 2 Abgedruckt in: Vereinte Nationen 1/1988, S. 35 f.
- 3 Vereinte Nationen 1/1988, S. 35 f.
- 4 Abgedruckt in: Vereinte Nationen 2/1988, S. 71.
- 5 Erklärung des Bundesaußenministers Genscher anlässlich seines Ägyptenbesuchs am 22. Juni 1983; vgl. insoweit Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1983, 6. d) S. 723.
- 6 Auszüge abgedruckt in: Archiv der Gegenwart 1988, 32417, A ff.
- 7 Vgl. A. Schlögel, Genfer Rotkreuz-Abkommen, 8. Aufl., 1988, S. 77.

8 Vgl. A. Schlögel a.a.O..

9 E. Gnesa, Die von Israel besetzten Gebiete im Völkerrecht, Zürich 1981, S. 3.

10 Wehser in: Menzel/Ipsen, Völkerrecht, § 23 VI (S. 156 ff); siehe dazu auch die Erläuterungen im "Lexikon" dieser Ausgabe.

11 Wehser a.a.O., S. 159/160.

12 Archiv der Gegenwart 1988, 32738.

13 Archiv der Gegenwart 1988, 32420.

14 Ipsen in: Menzel/Ipsen, Völkerrecht, § 66 I (S. 516).

15 In diesem Sinne auch Ipsen a.a.O., § 69 II (S. 534 f.).

Klassische Kriegsauffassungen und Internierung

Im Zusammenhang mit der rechtlichen Analyse des Aufstandes der Palästinenser in den israelischen Gefangenenlagern, die von den Vorschriften des Vierten Genfer Abkommens bestimmt ist, eröffnet sich die interessante Fragestellung, welche rechtlichen Vorschriften vor dieser Kodifikation für die Behandlung von Internierten anzuwenden waren. Dabei ist zunächst auf den Inhalt des Begriffs "Internierung" einzugehen.

Der Begriff der Internierung wird im Kriegsvölkerrecht für zwei rechtlich unterschiedlich zu beurteilende Sachverhalte verwendet¹.

Zum einen stellt er eine Begrifflichkeit des Neutralitätsrechts dar, die beschreibt, wie eine neutrale Macht im Falle eines Konfliktes zwischen anderen Staaten ihre Neutralität bewahrt, wenn sich Kombattanten oder zivile Angehörige einer am Konflikt beteiligten Partei auf ihrem Hoheitsgebiet befinden.

In einem solchen Fall werden diese Personen interniert, damit der neutrale Staat nicht dem Vorwurf ausgesetzt werden kann, eine Konfliktpartei zu begünstigen.

Die zweite Form der Internierung beschreibt die Verhaltensweise eines am Konflikt beteiligten Staates, der zivile Staatsangehörige des Kriegsgegners (gegnerischen Staates), die entweder auf seinem Territorium oder auf von ihm besetzten Gebiet leben, zwangsweise in Lager verbringt.

Interniert ein Staat Angehörige des Feindstaates, die auf seinem Territorium leben, so erfolgt diese Maßnahme zumeist zu seinem eigenen Schutz. Der Staat wird im Regelfall von den Angehörigen des Feindstaates auf seinem Hoheitsgebiet negative Einflußnahme auf den bewaffneten Konflikt, wie zum Beispiel durch Spionage oder Propaganda, befürchten.

Zudem wird ein Staat in einem solchen Fall zumeist geltend machen, die Angehörigen des Feindstaates (auch) zu deren eigenem Schutz zu internieren, da sonst zu befürchten sei, daß es zu Ausschreitungen zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Nationalität kommen könnte.

Die Internierung von Personen oder Personengruppen auf besetztem Gebiet durch die Besatzungsmacht - eine Praxis, die zur totalen Form der Kriegsführung des Zweiten Weltkrieges gehörte - ist wie die zuvor genannte Internierung fremder Staatsangehöriger auf eigenem Gebiet eine neue Erscheinungsform im Kriegsvölkerrecht.

Die oft mit der militärischen Notwendigkeit erklärte oder als Repressalie deklarierte Internierung der Zivilisten in besetzten Gebieten nahm im Verlauf des Zweiten Weltkrieges einen solchen Umfang an, wie es nach der klassischen Kriegsvorstellung des europäischen Völkerrechts nicht denkbar gewesen wäre.

1. Die Internierung zur Wahrung der staatlichen Neutralität

Die Internierung zur Wahrung der staatlichen Neutralität ist ein altbekanntes Problem der Kriegsführung. Aus dem Recht eines Staates zur Neutralität ergeben sich für die kriegsführenden Mächte Pflichten, das neutrale Territorium zu achten, es nicht zu verletzen. Dies ist aber nur dann möglich, wenn für den neutralen Staat die korrespondierende Pflicht besteht, keine der kriegsführenden Mächte zu begünstigen und zu verhindern, daß eine der am Krieg beteiligten Mächte einseitig Nutzen aus der Neutralität des Territoriums zieht. Das wäre z.B. der Fall, wenn das neutrale Gebiet unmittelbar in die Kriegsführungsstrategie einbezogen wird, zum Beispiel als Ausweich- und Durchzugsgelände oder zur Bildung und Erholung der Streitkraftverbände².

Die einfachste Möglichkeit, die geforderte Unparteilichkeit eines Gebietes zu garantieren, wäre es, auf dem neutralen Territorium keine Angehörigen der kriegsführenden Parteien zuzulassen.

Ein solches rechtliches Gebot ist aber nicht möglich, da es dem neutralen Staat die Ausübung des seiner Souveränität entspringenden Asylrechts unmöglich machen würde. Daher liegt der Anwendungsbereich des Internierungsrechts dort, wo Kombattanten, das heißt, Angehörige der Streitkraft des Gegners, das neutrale Gebiet betreten, um dort Schutz zu finden, - also im Spannungsfeld zwischen Neutralitätsrecht und Asylrecht. Der neutrale Staat hat als Konsequenz der Zulassung der Kombattanten auf seinem Gebiet, der Asylgewährung, zum einen die Verpflichtung, die auf seinem Gebiet befindlichen Kombattanten (übergetretenen Personen) vor Verfolgung zu schützen, zum anderen aber muß er diese Personengruppe vor einer erneuten Mitwirkung an den bewaffneten Kampfhandlungen abhalten, um seine Neutralität nicht zu gefährden.

Diese hergebrachte Problematik der Kriegsführung und ihrer Auswirkung war schon früh Objekt einer völkerrechtlichen Kodifikation. Schon auf der zweiten Haager Friedens- und Abrüstungskonferenz³ von 1907 fanden die Rechte und Pflichten neutraler Mächte und

Personen im Landkrieg Eingang in eine völkerrechtliche Kodifikation, dem V. Haager Abkommen.

Konkret lautet Art. 11 dieses Abkommens:

"A neutral power which receives in its territory troops belonging to the belligerent armies shall intern them, if possible, at some point remote from the seat of war.

It may keep them in camps or even inclose them in fortresses or other places suitable for this purpose."

Der Staat, der zur Wahrung seiner Neutralität verpflichtet ist, die genannte Personengruppe zu internieren, hat gemäß Art. 12 des Abkommens eine Unterhalts- und Versorgungsverpflichtung.

Dieselben Maßgaben gelten für die Behandlung von Verwundeten oder Kranken, die auf dem Gebiet des neutralen Staates untergebracht sind. Auch diese müssen unter Bewachung gestellt werden, um ihre weitere Teilnahme am Kriegsgeschehen zu verhindern. Die einzige Ausnahme besteht hierbei in der Behandlung der entwichenen Kriegsgefangenen, die sich bei Einheiten befinden, welche auf das neutrale Gebiet übergetreten sind⁴. Gemäß Art. 13 des Abkommens kann der Kriegsgefangene von dem neutralen Staat freigelassen werden; es trifft diesen also keine Internierungspflicht⁵.

2. Die Internierung von zivilen Angehörigen des Kriegsgegners

Diesem schon vor 1945 genau definierten rechtlichen System der Internierung⁶ steht die Internierung von Zivilisten, die einer kriegsführenden Macht angehören, gegenüber.

Im Gegensatz zu dem oben beschriebenen konkreten rechtlichen System bestanden für die Behandlung internierter Zivilisten vor und während der Weltkriege keine völkerrechtlich verbindlichen Regelungen.

Dabei ist zunächst unbeachtlich, welche Gruppen von Zivilisten interniert werden. Die Tatsache, daß Zivilisten unabhängig davon, ob auf dem eigenen Territorium des internierenden Staates oder auf von ihm besetztem Gebiet dem Kriegsgeschehen und seinen Folgen in einer Härte ausgesetzt werden, wie es die planmäßige Internierung direkt zur Folge hat, muß als eine negative Revolution im Kriegsvölkerrecht betrachtet werden. Die bis dahin verfolgte Kriegsführung lag dieser Praxis so fern, daß der aus ihr hervorgegangene kriegsrechtliche Normenkomplex keine dem Sachverhalt der Internierung von Zivilisten entsprechenden Regelungen aufzuweisen hatte.

Die Ursache dieser rechtlichen "tabula rasa" liegt in der Art der Kriegsführung, die noch im letzten Jahrhundert im kontinentalen Europa üblich war⁷.

Eines der daraus hervorgegangenen Prinzipien ist der

elementare Grundsatz des Kriegsrechts und des humanitären Völkerrechts, das Prinzip der Unterscheidung zwischen der Zivilbevölkerung und den Angehörigen der bewaffneten Macht des Gegners.

Während die letztgenannten als Kombattanten alleiniges Objekt rechtmäßiger bewaffneter direkter Schädigungshandlungen sind und korrespondierend dazu das Recht haben, bewaffnete Kampfhandlungen zu setzen, ist die zivile Bevölkerung durch das Kriegsrecht vor den direkten Auswirkungen der bewaffneten Kampfhandlung geschützt.

Getreu dem Grundsatz der Rousseau/Portalis-Doktrin, nur die Staaten seien Feinde, schon die Soldaten der Kriegsparteien seien dagegen als Werkzeuge, nur als mittelbare Feinde, zu betrachten, fordert das Kriegsrecht schon seit den frühesten Kodifikationen den Schutz der zivilen Bevölkerung soweit dies die kriegerische Notwendigkeit zuläßt.

Dieser Grundsatz, der die Kriegsführung bestimmte, ließ es nicht zu, zivile Staatsangehörige des Gegners, die nicht als Feinde galten, zu internieren. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß auf der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907, auf der die oben angeführten Regeln über die Internierung der Kombattanten durch eine neutrale Macht ausgearbeitet wurden, die Delegierten ausdrücklich darauf verzichteten, einen Artikel in das V. Abkommen aufzunehmen, der bestimmt, daß die Angehörigen des einen Kriegsgegners, die auf dem Territorium des anderen residieren, nicht interniert werden dürfen. Die Delegierten auf der Konferenz hielten diese kriegsvölkerrechtliche geltende Ausgestaltung der Internierung von Zivilisten über das Unterscheidungsprinzip für so fest im Rechtsbewußtsein verankert, daß eine Aufnahme in die Konvention überflüssig sei.

Bis zum Ersten Weltkrieg erübrigten sich daher völkerrechtliche Regelungen über die Behandlung internierter Zivilisten, die dem Feindstaat angehörten, da im kontinental-europäischen Landkrieg, dessen Bräuche die Grundlage für das heute geltende Kriegs- und Humanitäre Völkerrecht sind, die Gefangennahme von Zivilisten nicht als übliches Kriegsmittel anerkannt war.

Im Verlauf des Ersten Weltkrieges wurde die Konzeption des kontinental-europäischen Landkriegsrechts erschüttert. Neuentwickelte Waffenarten sowie der generelle technische Fortschritt ermöglichten zum erstmaligen eine Kriegsführung, die - anders als die traditionelle - die Zivilbevölkerung stark in die Kampfoperationen einbezog.

Zudem war das Gebot der Unterscheidung zwischen der zivilen Bevölkerung und den Angehörigen der bewaffneten Macht als logische Konsequenz der Rousseau'schen Auffassung, nur die Staaten, nicht aber die Bevölkerung seien Feinde, in diesem Krieg einer Konfrontation mit der anglo-amerikanischen Auffassung der Kriegsführung ausgesetzt⁸.

Der anglo-amerikanische Kriegsbegriff hat seinen Ursprung in der englischen Kriegsauffassung, die durch die Seekriegsführung geprägt ist. Im Seekrieg ist - auch heute noch - die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten nicht in dem Maße wie im Landkrieg durchgesetzt. Obwohl auch nach der anglo-amerikanischen Auffassung die zivile Bevölkerung nicht unnötig, also ohne jede Notwendigkeit, in die bewaffneten Schädigungshandlungen verwickelt werden darf, wird doch prinzipiell davon ausgegangen, daß alle Angehörigen des Kriegsgegners Feinde sind. Damit können Gründe der militärischen Notwendigkeit nicht nur in Ausnahmefällen im Ersten Weltkrieg als Grundlage für die Einbeziehung der Zivilbevölkerung des Feindstaates in die Auswirkungen der bewaffneten Schädigungshandlungen dienen.

Die Auswirkungen zeigten sich im Ersten Weltkrieg, auch in der Praxis der Internierung von Zivilisten. Schon mit dem Ausbruch der Feindseligkeiten wurden Zivilpersonen interniert. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bot seine Dienste an und es mußten, da eine rechtliche Grundlage fehlte, Maßstäbe für die Bewertung der Unterbringung und der Lebensumstände der Internierten improvisiert werden.

Auf Grund dieser Erfahrungen schlug das IKRK 1921 auf einer Rotkreuzkonferenz vor, einen völkerrechtlichen Vertrag zu entwerfen, der die Rechte der zivilen Bevölkerung schützt. Nach dem Scheitern dieses Vorschlages bereitete das IKRK einen umfangreichen Entwurf vor, der auf der Rotkreuzkonferenz 1934 in Tokio angenommen wurde.

Der Tokio-Entwurf wies nur zwei Artikel auf, in denen die Internierung Aufnahme fand. Nach der grundsätzlichen Regelung, daß die Internierungslager für feindliche Zivilisten von denen der Kriegsgefangenen getrennt werden mußten, forderte der Draft (Art. 17):

"Furthermore, the Convention of July 27, 1929, relative to the treatment of the prisoners of war is by analogy applicable to civilian internees. The treatment of civilian internees shall in no case be inferior to that laid down in the said convention".

Gleichzeitig mit dem Tokio-Entwurf wurde beschlossen, daß der Entwurf einer einzuberufenden diplomatischen Konferenz von Staatenvertretern als Grundlage dienen sollte.

Die Einberufung dieser Konferenz verzögerte sich, bis der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges die Konferenz unmöglich machte. Die totale Kriegsführung des Zweiten Weltkrieges hatte konsequent zur Folge, daß die gesamte Bevölkerung zum Ziel der Kriegshandlungen wurde.

Ob es die Besorgnis der Staaten war, die Staatsangehörigen des Feindstaates auf seinem Gebiet könnten seiner Kriegsführung schaden, sei es z.B. durch Spionage oder Sabotage oder ob die Internierung tatsächlich zumindest zum Teil als Schutzhaft diene (so z.B. zog der Untergang der Lusitania einen gesteigerten Druck der amerikanischen Öffentlichkeit bezüglich der Internierung der Staatsangehörigen Deutschlands nach sich⁹), die Lage der Internierten war auf Grund fehlender Richtlinien in der Form verpflichtender völkerrechtlicher Verträge trotz der angebotenen Hilfe des IKRK ungewiß¹⁰.

Die totale Kriegsführung des Zweiten Weltkrieges wirkte sich auf die Verwaltung der besetzten Gebiete aus. Die Sicherheit der Zivilbevölkerung in diesen Gebieten war schon auf Grund der gravierenden Unterschiede in der ideologischen Grundauffassung zwischen ihr und der Besatzungsmacht nicht gewährleistet. Unerträglich verschärfte dieser Zustand durch die sogenannten "Strafaktionen", die in Folge von Partisanen- und Guerillatätigkeiten über die zivile Bevölkerung verhängt wurden und zum Teil zur Vernichtung ganzer Dörfer und deren Bevölkerung führte.

So kam das IKRK mit der Absicht, einen völkerrechtlichen Vertrag zu Gunsten des Schutzes der zivilen Bevölkerung des Feindstaates zu schaffen, das in dem "IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutz der Zivilpersonen in Kriegszeiten" gelang, einem durch die totale Kriegsführung des 20. Jahrhunderts entstandenen dringenden Erfordernis zur Humanisierung des Krieges nach.

Regina Büß

Anmerkungen:

1 Ruck, E., Internierung, in: Stier-Somlo, F. (Hrsg.), Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 3. Band, Glaubensfreiheit - Luxemburg/Berlin/Leipzig 1928, S. 356-358.

2 Dazu: Schneider, P., Internierung, in: Strupp, K./Schlochauer, H.-J., Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2. (WVR II), Berlin 1961, S. 140-143.

3 Zu dem Konferenzverlauf: Huber, M., Die Fortbildung des Völkerrechts auf dem Gebiet des Prozeß- und Landkriegsrechts durch die II. internationale Friedenskonferenz in Haag 1907, Tübingen 1908.

4 Diesen gleichgestellt sind die Kriegsgefangenen, die von Truppen mitgeführt werden, die auf dem neutralen Gebiet Asyl suchen.

5 Vgl. dazu: Schneider, P., WVR II, 141/142; Madders, K., Internment, in: Bernhardt, R. (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. III, Use of Force, War and Neutrality, Peace Treaties (A-M), Amsterdam/New York/Oxford 1982, S. 224-233 (227).

6 Für das Seerecht beinhaltet das 13. Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Seekrieg das rechtliche System

der Internierung (eine Pflicht zur Internierung gibt es dabei nicht, vielmehr wird ein Recht des neutralen Staates konstituiert).

7 Pictet, J. S., IV. Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Commentary, Genf 1958, S. 3.

8 Vgl. zu dieser Problematik: Menzel, E., Der anglo-amerikanische und der kontinentale Kriegs- und Feindbegriff, ZÖR 1940, S. 161-197.

9 Vgl. dazu: Cohn, F. J., Legal Aspects of Internment, Modern Law Review 1940, S. 200-209 (201/202).

10 Vgl. dazu: Pictet, J. S., IV. Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Commentary, Genf 1958, S. 5.

Die Pariser Konferenz und die Erblast der chemischen Waffen

Über das Verbot des Einsatzes von Giftgas im internationalen bewaffneten Konflikt

In Paris tagte vom 7. bis 11. Januar dieses Jahres die internationale Konferenz gegen die Herstellung, Lagerung und Anwendung chemischer Waffen. Die Erwartungen waren hoch. Eine eindeutige Verurteilung dieser Waffengattung im Zuge der Konferenz "wäre ein beispielloser Vorgang im Bereich der Abrüstung: das endgültige Verbot einer ganzen Waffenart", so der französische Außenminister Dumas in ihrem Vorfeld in Le Monde¹. In der Schlußerklärung der Konferenz² bekräftigten die Teilnehmerstaaten schließlich die internationalen Verpflichtungen zur Nichtanwendung chemischer Waffen. Es kommt "tiefe Besorgnis über die jüngsten Verstöße" zum Ausdruck, wie sie von den Vereinten Nationen festgestellt und verurteilt worden sind³. Sie fordern "in naher Zukunft" ein Abkommen über die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und Anwendung aller chemischen Waffen sowie die Zerstörung der Bestände.

Ganz ohne Beispiel ist ein solches Abkommen allerdings nicht. Bereits der Vertrag von Versailles verbot in seinem Art. 171⁴ neben der Anwendung auch die Herstellung und Einfuhr derartiger Waffen für das Deutsche Reich.

Artikel 171

Mit Rücksicht darauf, daß der Gebrauch von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen, sowie von allen derartigen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten verboten ist, wird ihre Herstellung und ihre Einfuhr in Deutschland streng untersagt.

Dasselbe gilt für alles Material, das eigens für die Herstellung, die Aufbewahrung oder den Gebrauch der genannten Erzeugnisse oder Verfahrensarten bestimmt ist.

Auch die Bundesrepublik hat sich im Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle zum WEU-Vertrag⁵ verpflichtet, in ihrem Gebiet keine Atomwaffen, biologische oder chemische

Waffen herzustellen. Davon abgesehen, blieben die Friedensverträge nach dem I. Weltkrieg die einzigen jemals rechtskräftig gewordenen völkerrechtlichen Übereinkommen, die ein solches Herstellungs- und Proliferationsverbot für C-Waffen vorsehen.

Mit UN/GA Res. 2826 (XXVI) wurde im Teilbereich der B-Waffen eine Konvention⁶ am 16. Dezember 1971 verabschiedet:

Art. I

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens verpflichtet sich,

1. mikrobiologische oder andere biologische Agenzien oder - ungeachtet ihres Ursprungs und ihrer Herstellungsmethode - Toxine von Arten und in Mengen, die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind, sowie

2. Waffen, Ausrüstungen oder Einsatzmittel, die für die Verwendung solcher Agenzien oder Toxine für feindselige Zwecke oder in einem bewaffneten Konflikt bestimmt sind, niemals und unter keinen Umständen zu entwickeln, herzustellen, zu lagern oder in anderer Weise zu erwerben oder zurückzubehalten.

Durch die B-Waffen Konvention konnte eine ganze Klasse sich bereits in den Arsenalen der Streitkräfte befindlicher Waffen vernichtet werden. Als konkrete Abrüstungsmaßnahme⁷ kann sie einer zukünftigen C-Waffen Konvention ein Beispiel bieten.

Die unter dem Eindruck des ersten Weltkrieges diskutierten besonderen Probleme der Verifikation von Waffenverboten im Bereich der C-Waffen sind seit 1925 von erschreckender Aktualität geblieben:

Die extreme Leichtigkeit, mit der Fabriken, die essentielle Produkte für die friedliche Industrie herstellen, innerhalb einer Nacht in Werke zur Erzeugung von Materialien bestimmt für den chemischen Krieg umgewandelt werden können, da die einzelnen Herstellungsverfahren ähnlicher Natur sind, erzeugt ein Gefühl der Furcht und des Mißtrauens gegenüber einem Nachbarn, der über eine potente chemische Industrie verfügt.⁸

So verwies der amerikanische Außenminister George Shultz in seiner Rede vor der Pariser Konferenz darauf, daß der Weg zu einem wirksamen Verbot auch deshalb so schwer sei, als dann auch bestimmte Industriezweige sich in ihrer Produktion zügelnd und ihrerseits zum Bruch eifersüchtig gewahrter Werksgeheimnisse bereit sein müssen⁹.

Die Bemühungen, eine universell gültige und von den betroffenen Staaten frei vereinbarte entsprechende Regelung zu treffen, erreichten ihren vorläufigen Höhepunkt auf der 1925 im Rahmen des Völkerbundes veranstalteten Genfer Konferenz über den internationalen Waffenhandel. Das dort verabschiedete Genfer Giftgasprotokoll¹⁰ enthält jedoch nur ein Anwendungsverbot für C-Waffen:

In der Erwägung, daß die Verwendung von (...) Gasen (...) mit Recht in der allgemeinen Meinung der zivilisierten Welt verurteilt worden ist,

In der Erwägung, daß das Verbot dieser Verwendung in den Verträgen ausgesprochen worden ist, an denen die meisten Mächte der Welt beteiligt sind, (...)

Erklären die unterzeichneten Bevollmächtigten im Namen ihrer Regierungen:

Die Hohen Vertragschließenden Parteien erkennen, soweit sie nicht schon Verträge geschlossen haben, die diese Verwendung untersagen, dieses Verbot an. (...)

Damit hatten sich diejenigen Stimmen durchgesetzt, die nur ein Erstanwendungsverbot für C-Waffen schaffen und die Möglichkeit behalten wollten, im Falle eines Vertragsbruchs chemische Kampfstoffe als Repressalienmaßnahme einzusetzen. Die Regelungen des jetzt als unzureichend kritisierten Protokolls¹¹ sind bis zum Einsatz chemischer Waffen im Golfkrieg durch den Irak beachtet worden und gelten mittlerweile völkergewohnheitsrechtlich¹². Indem das Verbot auf die bloße Verwendung der Kampfstoffe abstellt, bietet es keinen Ansatz für eine sophistische Interpretation, mittels derer bestimmte Einsatzverfahren oder Einsatzmittel für zulässig erachtet werden könnten¹³. Dieses Schicksal war der Haager Erklärung betreffend das Verbot der Verwendung von Geschossen mit erstickenden oder giftigen Gasen¹⁴ aus dem Jahre 1899 widerfahren, als das Deutsche Reich in der Schlacht bei Ypern im April 1915 Giftgas einsetzte. Der Wortlaut der Erklärung lautete:

Die vertragschließenden Mächte unterwerfen sich gegenseitig dem Verbote, solche Geschosse zu verwenden, deren einziger Zweck ist, erstickende oder giftige Gase zu verbreiten.

Da explizit nur **Geschosse** verboten waren, wandten die deutschen Truppen ein Gasblasverfahren an, um die Bestimmung zu umgehen. Im weiteren Verlauf des Krieges sind jedoch auf beiden Seiten auch Geschosse verwendet worden.

Das Genfer Giftgasprotokoll, geprägt durch diese Erfahrungen, sollte durch seinen demgegenüber erweiterten Anwendungsbereich eine solche Umgehung ausschließen. Dieser Aufgabe ist es weitgehend gerecht geworden. Es stellt sich als Abschluß einer ersten Phase der völkerrechtlichen Beschränkung biologischer und chemischer Waffen dar, in der man in erster Linie um ein ausdrückliches Verbot der Anwendung von B- und C-Waffen bemüht war.¹⁵

Ein Waffenanwendungsverbot kann sich jedoch auch aus der notwendigen Beachtung genereller Prinzipien des Kriegsrechts ergeben¹⁶. Die Beschränkung der Rechte der kriegführenden Parteien fand ihren Ausdruck in Art. 22 HLKO¹⁷:

Die Kriegführenden haben kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes.

Dabei sind besonders das Verbot der Verursachung unnötiger Leiden oder des unterschiedslosen Angriffs zu beachten. Der Rechtsgedanke, unnötige Leiden zu vermeiden, liegt bereits der Petersburger Erklärung von 1868¹⁸ und der Haager Erklärung von 1899 über das Verbot der Dum-Dum-Geschosse¹⁹ zugrunde. Dementsprechend verbietet Art. 23 HLKO:

e) den Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen.

Dieses Verbot bezieht sich auf den Einsatz von Kampfmitteln, die keinen größeren militärischen Vorteil, jedoch wesentlich größere Leiden verursachen als andere verfügbare Kampfmittel²⁰. Der Wunsch nach einem Verbot perferer Kampfmittel stellt das entscheidende rechtliche Kriterium für das in Art. 23 a) HLKO verankerte Giftverbot dar. Die Wurzeln dieser Vorschrift reichen über die gleichlautende Bestimmung des Art. 23 a) der Anlage zum Haager Abkommen vom 29. Juli 1899 betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs²¹ bis zur Brüsseler Deklaration²² vom 27. August 1874:

Art. 12

Les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

Art. 13

*D'après ce principe, sont notamment interdits:
a. L'emploi du poison ou d'armes empoisonnées.*

Die Waffenanwendungsverbote aus dem Haager Recht sind heute, a fortiori, durch Art. 35 des I. Zusatzprotokolls zu

den Genfer Konventionen von 1949²³ erfaßt. Damit ist auch das Verbot der Anwendung von C-Waffen erneuert worden.

Die durch die Schlußklärung der Pariser Konferenz anerkannte "weiter dauernde Bedeutung und Gültigkeit" des

Verbotes der Anwendung chemischer Waffen durch das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 könnte insoweit ihren Ausdruck auch in einer allgemeinen Ratifikation der Zusatzprotokolle finden.

Christian Lentföhr

Anmerkungen:

- Zit. in: FAZ Nr.6, vom 07. Januar 1989, S. 2.
- Vgl. FAZ Nr.10, vom 12. Januar 1989, S. 1.
- So z.B. die Resolution 612 des Sicherheitsrates vom 09. Mai 1988, Text in: Vereinte Nationen 3/1988, S. 102.
- RGBL 1919, 687 ff (919).
- BGBL 1955 II, 266 ff (267/273).
- Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und Toxin-Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen, BGBL 1983 II, 133 ff.
- D. Fleck, Völkerrechtliche Gesichtspunkte für ein Verbot der Anwendung bestimmter Kriegswaffen, in: D. Fleck (Hrsg.), Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte, Hamburg 1973, S. 1-23 (8).
- L. Cramer, H. Micheli, Mitglieder des IKRK, La guerre chimique et ses conséquences, Revue Internationale de la Croix-Rouge, 1925, S.678-693 (686,687); (Übers. d. Verf.).
- FAZ Nr.8, vom 10. Januar 1989, S. 2.
- Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen, oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege, RGBL 1929 II, 174 ff.
- Vgl. z.B. FAZ Nr.7, vom 09. Januar 1989, S. 10.
- Dazu K. Ipsen, Biologische und chemische Kampfmittel im Völkerrecht, Jur.Habil. Kiel 1972, S. 156-188.

- K. Ipsen, a.a.O., S. 123.
- RGBL 1901, 474 ff.
- H. J. Schütz, Beschränkung von B- und C-Waffen und anderen Massenvernichtungsmitteln, in: J. Delbrück (Hrsg.), Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten, 2.Teilbd., Kiel 1984, S. 829-843 (841).
- W. A. Solf, Weapons, Prohibited, in: R. Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, Bd.4, S. 352-354 (352).
- IV. Haager Abkommen vom 18.10.1907, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (Haager Landkriegsordnung), RGBL 1910, S. 107 ff.
- Vgl. Preußischer Staatsanzeiger Nr.286, 03.12.1868, S. 4786, nachgedruckt in: Hinz/Rauch (Hrsg.), Kriegsvölkerrecht, Nr. 1515.
- RGBL 1901, 478 ff.
- D. Fleck, a.a.O., S. 14.
- RGBL 1901, 423 ff.
- Diese Deklaration erlangte nie Rechtskraft, war jedoch Vorlage für die Haager Abkommen von 1899; Text in: v.Daehne/v.Varick (Hrsg.), Actes et Documents relatifs au Programme de la Conférence de la Paix, La Haye 1899, Nr. B 5.
- Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann, Commentary on the Additional Protocols, Genf 1987, Nr. 1420.

Seekriegsrecht Bericht über ein Expertengespräch des San Remo Institutes für Humanitäres Völkerrecht¹

Madrid

25. - 29. September 1988

Vorbemerkung

Vielen Lesern mag es ungewöhnlich erscheinen, sich mit Kriegsrecht ausgerechnet in einer Zeit zu befassen, in der das umfassende Gewaltverbot der VN-Charta das Recht zum Krieg, zur gewaltsamen Lösung politischer Konflikte beseitigt hat. Doch haben gerade die jüngsten Konflikte um die Falklands/Malwinen und vor allem im Persischen Golf gezeigt, daß das Seekriegsrecht seine Bedeutung keineswegs verloren hat. Angriffe auf Handelsschiffe aus aller Welt, darunter aus der Bundesrepublik Deutschland haben deutlich gemacht, wie sehr sich bewaffnete Konflikte auch auf neutrale Länder auswirken können. Fragen des humanitären Völkerrechts und des Schutzes Neutraler haben daher gerade im Seekrieg eine besondere Aktualität erlangt, die eine vertiefte Diskussion rechtfertigt.

Diesen jüngsten Entwicklungen steht ein Seekriegsrecht gegenüber, dessen vertragliche Grundlagen zum Teil in die Mitte des vergangenen Jahrhunderts zurückreichen und das nach den Haager Abkommen von 1907 nur wenige neue Kodifikationen gekannt hat. Ein großer Teil des geltenden Seekriegsrechts ist daher veraltet und trägt weder den Möglichkeiten noch den Notwendigkeiten moderner Seekriegsoperationen Rechnung. Es hat insbesondere mit der Entwicklung der Waffentechnik nicht Schritt gehalten. So mögen z.B. die Pariser Erklärung von 1856 und die Haager Abkommen von 1907 manche noch heute gültige Grundsätze enthalten. Sie haben sich aber von der Realität moderner Konflikte so weit entfernt, sind in einem solchen Umfang obsolet geworden, daß an ihrem Wert insgesamt Zweifel erlaubt sind.

Die Rolle des San Remo Institutes

Vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen des San Remo Institutes zu sehen, eine Bestandsaufnahme des geltenden Seekriegsrechts vorzunehmen. Dabei sollen nicht eine (wohl kaum mögliche) umfassende vertragliche Neubestätigung oder Weiterentwicklung, sondern eine Analyse der Inhalte, Grenzen und Mängel des heutigen Seekriegsrechts anvisiert werden.

Ein erstes vorbereitendes Gespräch im Juni 1987 in San Remo hatte bereits verschiedene Fragen aufgeworfen, die nun in Madrid vertieft und erweitert wurden. 44 Experten aus 19 Ländern waren gekommen und fanden mit dem San Remo Institut und dem Spanischen Roten Kreuz als Gastgeber ein geeignetes Forum für die Gespräche. Fast alle Teilnehmer stellten dann auch weniger offizielle Sprachregelungen,

sondern den offenen Austausch über Probleme des Seekriegsrechts in den Vordergrund. Die Gespräche profitierten von der Mitarbeit renommierter Völkerrechtler und verliefen vielfach auf hohem Niveau. Einziger Wermutstropfen war die Unterrepräsentierung von Marineangehörigen und insbesondere das gänzliche Fehlen von Seeoffizieren der beiden Supermächte.

Die Schwerpunkte der Referate und Diskussionen kristallisierten sich schnell heraus. Eindeutig im Vordergrund standen Zulässigkeit und Folgen sog. maritimer Ausschluß- bzw. Verteidigungszonen.

Die Problematik maritimer Ausschlußzonen

In beiden Weltkriegen, aber auch in den jüngsten Konflikten um die Falklands/Malwinen und im Persischen Golf haben die Konfliktparteien wiederholt weite Gebiete auch der Hohen See zu sog. Verteidigungs- oder Ausschlußzonen erklärt, sei es um die Abschreckungswirkung ihrer Streitkräfte zu erhöhen, eigene Schiffe vor gegenseitiger Einwirkung zu schützen oder den Außenhandel des Gegners zu unterbrechen. Nicht immer wurden dabei die Rechte und Interessen der neutralen Schifffahrt hinreichend beachtet. So nimmt es nicht Wunder, daß Rechtsgrundlagen, Ziel und Zweck sowie Zulässigkeit von Ausschlußzonen intensiv und zum Teil kontrovers diskutiert wurden.

Besonders die Frage, ob Ausschlußzonen bereits als Völkergewohnheitsrecht zulässig seien, war außerordentlich umstritten. Die Praxis der vergangenen Weltkriege sowie der jüngsten Konflikte zeige, so die Gegner einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung, daß weder eine entsprechende allgemeine Rechtsüberzeugung, noch eine dahingehende Staatenpraxis bestehe. In den Weltkriegen sei die Einrichtung von Ausschlußzonen vielfach auf Repressalienrecht gestützt worden. Selbst im Falle der von den Hauptschiffahrtslinien weit entfernten Falklands/Malwinen habe es Proteste südamerikanischer Staaten und der UdSSR gegen die von Großbritannien errichteten Zonen gegeben. Der iranisch-irakische Konflikt sei für die Herausbildung einer Staatenpraxis kein geeignetes Indiz, da das Verhalten dieser Länder vielfach nicht von völkerrechtlichen Erwägungen geleitet worden sei.

Die Befürworter einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung hielten dem entgegen, daß jedenfalls in beiden Weltkriegen und in den jüngsten Konflikten derartige Zonen eingerichtet und Proteste zuletzt nur von relativ wenigen Ländern geäußert worden seien. Auch sähen die sog. rules of engagement (Dienstansweisungen für das Verhalten von Kriegsschiffen in Kriegs- und Krisenzeiten, insbesondere für den Gebrauch von Waffen) wohl aller wichtigen Seemächte die Einrichtung von Ausschlußzonen vor. Die militärische Notwendigkeit liege in der Zeit moderner Waffentechnik auf der Hand: Sowohl eine erleichterte Zieliidentifikasiierung als auch der Schutz eigener Schiffe vor Raketenangriffen seien

wichtig. Auch sei der Handelskrieg angesichts der Importabhängigkeit moderner Rüstungsindustrien heute bedeutsamer als je zuvor. Schließlich enthielten Ausschlusszonen auch eine humanitäre Dimension, da durch Ausweisung klar begrenzter Seegebiete und bestimmter, sicherer Durchfahrtsrouten ein verbesserter Schutz neutraler und gegnerischer Handelsschiffe möglich sei. Zumindest sei nach alledem anzunehmen, daß entsprechendes Völkerge-wohnheitsrecht im Entstehen begriffen sei.

Unabhängig von der Frage der generellen Zulässigkeit waren auch die rechtlichen Voraussetzungen einer Ausschlusszone im einzelnen umstritten. Während vor allem Teilnehmer aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis auf allgemeine Faktoren (Begriff der Vernünftigkeit - reasonableness -, der durch Faktoren wie Notwendigkeit, Ausdehnung der Ausschlusszone und Folgen für neutrale Schiffe näher definiert werden sollte), abstellten, forderten insbesondere die Kontinentaleuropäer konkretere und objektiv bewertbare Regeln. Die in Madrid diskutierten Maßstäbe reflektierten denn vielfach auch den in der einschlägigen Völkerrechtsliteratur entwickelten Standard und könnten ein sinnvoller Ausgangspunkt für weitere Diskussionen sein. Ausschlusszonen sollten danach zumindest folgenden Anforderungen genügen:

- Sie sollten militärisch notwendig sein und in einem angemessenen Verhältnis zur militärischen Bedrohung stehen;
- Sie sollten geographisch klar begrenzt sein (aber: Problem der beweglichen Zone um fahrende Schiffsverbände);
- Sie sollten ordnungsgemäß notifiziert werden;
- Neutrale Schiffe müßten die Ausschlusszone rechtzeitig vor Wirksamwerden verlassen können;
- Die Folgen für eine nicht-autorisierte Einfahrt gegnerischer und neutraler Schiffe müßten angekündigt werden;
- Es müßten sichere Transitwege für die neutrale Schifffahrt geschaffen werden;
- Die Interessen Neutraler dürften nicht übermäßig berührt werden; die Freiheit der Hohen See müsse grundsätzlich respektiert werden.

Außerordentlich umstritten war schließlich auch die Frage, welche Maßnahmen Kriegführende gegenüber gegnerischen oder neutralen Handelsschiffen in einer Ausschlusszone anwenden dürfen. Die sofortige Versenkung unautorisiert einfahrender Schiffe wurde überwiegend als mit dem Völkerrecht nicht vereinbar angesehen.

Angesichts dieser intensiven Diskussionen und der praktischen Bedeutung des Themas bestand Einigkeit, eine gründliche Analyse der bisherigen Staatenpraxis und eine Auswertung nationaler Dienstvorschriften bald in Angriff zu nehmen. Der Aktionsplan des San Remo Instituts sieht für die Jahre 1989-92 denn auch ein erneutes Expertengespräch hierzu vor.

Unterscheidungspflicht im Seekrieg

Weitere Schwerpunkte waren die Unterscheidung ziviler und militärischer Objekte (insbesondere der Schutz von Handelsschiffen) und das Blockaderecht. In diesem Zusammenhang wurde immer wieder deutlich, daß das auch im Seekrieg gültige Unterscheidungsgebot zwischen militärischen und zivilen Objekten wegen der modernen Waffenentwicklung (selbstzielsuchende, weitreichende Waffen) oft schwierig zu realisieren sei. Darüber hinaus sei z.B. der Begriff "Handelsschiff" nirgendwo klar definiert, die Fortgeltung einschlägiger völkerrechtlicher Regeln, wie z.B. im Londoner Protokoll von 1936 niedergelegt, fraglich. Nach den Erfahrungen der beiden Weltkriege und der jüngsten Konflikte sei klar, daß auch bestimmte Handelsschiffe, wie Tanker oder Frachter, unter bestimmten Umständen legitime Angriffsziele sein könnten, z.B. wenn sie:

- direkt Anteil an Feindseligkeiten hätten;
- als gegnerische Hilfsschiffe oder Truppentransporter dienten;
- einer Anhaltung, Durchsuchung oder Beschlagnahme aktiv Widerstand leisteten;
- auf ordnungsgemäßen Anruf nicht anhielten;
- im Konvoi unter Bedeckung feindlicher See- oder Luftstreitkräfte führen;
- Teil der gegnerischen Kriegsmaschinerie seien (z.B. aufgrund Integration ins gegnerische Nachrichtennetz, staatlicher Kontrolle über das Schiff, Bewaffnung u.s.w.).

Schon von daher sei es wichtig, den Rechtsstatus von Handelsschiffen zu überdenken und gleichzeitig durch geeignete Mittel die Gefahr der unabsichtlichen Zerstörung neutraler oder feindlicher Handelsschiffe und Zivilflugzeuge zu vermindern. Dabei sollten auch verbesserte Mittel der Zielidentifizierung (z.B. Sendung bestimmter Funksignale durch zivile Objekte) überlegt werden, wobei das Risiko einer mißbräuchlichen Verwendung nicht unterschätzt werden dürfe.

Blockade

Ein weiterer Themenbereich war dem bei Blockaden anwendbaren Recht nach Inkrafttreten des I. Genfer Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Rotkreuzkonventionen (ZP I) gewidmet. Interessanterweise spielte dabei die in den vergangenen Jahren ausgetragene Kontroverse, ob das für den Landkrieg konzipierte ZP I eine nicht beabsichtigte Änderung bzw. Revolutionierung des Seekriegsrechts beinhalte (die sog. Rauch-Meyrowitz-Kontroverse) nur noch eine sehr untergeordnete Rolle. Stattdessen wurde nach den konkreten Auswirkungen allgemeiner Grundsätze des Kriegsvölkerrechts (z.B. Unterscheidungsgebot, Humanitätsgrundsatz), wie sie auch in den Genfer Abkommen und dem ZP I Ausdruck gefunden haben, auf den Seekrieg gefragt. Statt fragwürdiger Textinterpretationen der ZP sollte nach Ansicht der Teilnehmer eine Bestandsaufnahme der im ZP I

niedergelegten allgemeinen Regeln unternommen und deren Anwendbarkeit mutatis mutandis auf den Seekrieg untersucht werden.

Hierbei wurden Zweifel laut, ob das klassische Blockade- und Konterbanderecht militärisch noch praktikabel oder bereits von der Entwicklung der Ausschlußzonen überlagert worden sei. Auch belege eine Auseinandersetzung mit den Art. 50-58 ZP I, daß deren Anwendung auf den Seekrieg zum Teil nicht nötig, zum Teil auch nicht möglich sei und daher die in der Genfer Diplomatischen Konferenz nachweisbare Absicht der Staaten, die für den Seekrieg geltenden Regeln nicht zu verändern, durchaus sinnvoll gewesen sei. Hingegen hätten bestimmte allgemeine Grundsätze, wie sie in ZP I kodifiziert worden seien, den Weg auch in das Seekriegsrecht gefunden.

Ausblick

Das Expertentreffen verabschiedete einen Aktionsplan für die weitere Behandlung des Seekriegsrechtes, der in den Jahren 1989 bis 1992 folgende Themenbereiche umfassen soll:

- militärische Ziele im Seekrieg, das Unterscheidungsgebot (dabei: der Rechtsstatus von Handelsschiffen; Zielfertifizierung)
- Kampfmittel und Methoden im Seekrieg (dabei: Minen, Raketen, Torpedos und andere Waffensysteme; Staatenpraxis in Bezug auf Ausschlußzonen)
- Schutz der Opfer seemilitärischer Konflikte (Rettungswesen; Transport von Zivilisten und Kriegsgefangenen; Funkverkehr von Lazarettschiffen; Identifizierung von Lazarettschiffen und Flugzeugen sowie anderer geschützter Schiffe und Flugzeuge)
- Anhaltung, Durchsuchung und Beschlagnahmung (Prisenrecht)
- Regionale Aspekte seemilitärischer Operationen

Das Treffen in Madrid hat bestätigt, daß das Seekriegsrecht mit den tatsächlichen Entwicklungen vergangener Jahrzehnte nicht Schritt gehalten hat und daß daher eine Bestandsaufnahme dringend erforderlich ist. Der vom San Remo Institut vorgeschlagene Aktionsplan bietet eine sinnvolle Grundlage, um auf Expertenebene eine Bestandsaufnahme zu versuchen und möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt mit konkreten Vorschlägen für eine Neubestätigung oder Weiterentwicklung an die Völkerrechtsgemeinschaft heranzutreten. Eine aktive Beteiligung an den Expertengesprächen erscheint wünschenswert.

Georg Witschel

1 Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Internationale Konferenz zu Völker- und Menschenrechtsfragen

San Remo

6. - 10. September 1988

Mehr als 150 Teilnehmer aus aller Welt folgten im September 1988 dem Ruf des in San Remo, Italien, beheimateten Internationalen Instituts für Humanitäres Völkerrecht und fanden sich dort zum 13. Round Table zusammen, um aktuelle Probleme zu erörtern, Lösungsvorschläge aufzuzeigen und entsprechende Empfehlungen zu formulieren.

Im Zeichen des 125-jährigen Bestehens der Rotkreuz-Bewegung - die Liga der Rotkreuz- und Roter Halbmond-Gesellschaften wie auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) gehörten zu den Mitveranstaltern - diskutierten Vertreter von Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen und Mitarbeiter aus Wissenschaft und Nicht-Regierungsorganisationen engagiert und offen die auch heute noch zu konstatierenden vielfältigen Verletzungen von Völkerrechtsnormen und Menschenrechten in aller Welt.

Drei Themenbereiche standen im Mittelpunkt der Diskussionen und wurden sowohl im Plenum als auch in Arbeitsgruppen entsprechend behandelt:

- Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen
- Flüchtlinge und Asylsuchende sowie
- Fragen der Familieneinheit und Familienzusammenführung.

Die Diskussion um **Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen** wurde im Rahmen eines "Red Cross and Red Crescent Symposium", eingebettet in die Gesamtveranstaltung, geführt und eingeleitet durch den Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz Cornelio Sommaruga, der alle verantwortlichen Kräfte in Politik und Gesellschaft dazu aufrief, um jeden Preis und unter allen Umständen die Ideale des Roten Kreuzes zu verfolgen und darüber hinaus alle Anstrengungen zu unternehmen, um zu weiteren Verbesserungen zur Verwirklichung der Ziele und Inhalte der Genfer Rotkreuz- Konventionen in aller Welt zu gelangen.

In der Diskussion wurde vor allem herausgestellt:

1. IKRK und die Liga der Rotkreuz- und Roter Halbmond-Gesellschaften waren schon immer "Promoter" der Menschenrechte und Menschenwürde. Eine entsprechende Herausforderung in der Zukunft werde erkannt und die Aufgaben und Aktivitäten der Rotkreuz-Bewegung gegenwärtig und zukünftig bestimmen.

2. Eine besondere Bedeutung erhält in diesem Zusammenhang der Gedanke einer Verbreitung der Grundsätze der Rotkreuz-Bewegung und der Vorschriften

des humanitären Völkerrechts. Es gilt hier, vermehrt Organisationen/Institutionen außerhalb des Roten Kreuzes/Roten Halbmondes anzusprechen und in entsprechende Aktivitäten einzubeziehen (Schulen, Hochschulen, Verbände, Militär und die Öffentlichkeit ganz allgemein) und damit zugleich auch das Image und Verständnis um die Ideen und Aktivitäten der weltumspannenden Rotkreuz-Bewegung zu befördern. Vor diesem Hintergrund werden die nationalen Rotkreuz- und Roter Halbmond-Gesellschaften aufgefordert, ihre Anstrengungen in dieser Richtung zu erhöhen und insbesondere auch die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und deren Ausbildungsstätten (Hochschulen, Universitäten) zu suchen.

In diesem Zusammenhang erscheint der Ansatz der nordeuropäischen Rotkreuz-Gesellschaften sehr interessant, die 1989/90 eine weltweite Kampagne in Zusammenarbeit mit dem IKRK und der Liga der Rotkreuz- und Roter Halbmond-Gesellschaften zum Schutz von Kriegsgesopfen planen. Das Ziel dieser öffentlichkeitswirksamen Kampagne soll es sein, auf die Leiden der Kriegsgesopfen in aller Welt verstärkt aufmerksam zu machen und einen verbesserten Opferschutz bewirken zu wollen.

Die Auseinandersetzung um die Probleme der **Flüchtlinge und Asylsuchenden** in aller Welt wurde im Rahmen eines sog. "Refugee Day" unter besonderer Mitwirkung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) geführt.

Alle Teilnehmer waren sich darin einig, daß gegenwärtige und wohl auch in der Zukunft zu erwartende Flüchtlingsbewegungen nicht nur eine unmittelbare Folge griechischer Auseinandersetzungen seien, sondern daß zudem als eine weitere wesentliche Ursache die soziale Ungerechtigkeit mit all ihren menschenverachtenden Begleiterscheinungen in vielen Teilen der Welt zu erkennen sei.

Vor diesem Hintergrund führte die Diskussion zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Umsetzung humanitären Völkerrechts wird künftig über den Kreis der klassischerweise damit befaßten Organisationen und Institutionen auch eine Aufgabe der Gremien und Organisationen sein (müssen), deren Schwerpunkt bei der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen liegt. Sog. "Business - Bodies" sind daher - auch von der Rotkreuz-Bewegung - verstärkt in die regional und weltweit angelegten Aktivitäten im Sinne des Völkerrechts einzubeziehen, um auf diese Weise manche fluchtauslösende Ursachen zu vermindern, wenn nicht gar durch das Bemühen um soziale Gerechtigkeit zu vermeiden. Alle mit humanitären Fragestellungen befaßten Organisationen, Gremien und Verbände sind aufgefordert, diesem Aspekt erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen.

2. Die bisher weithin geübte Praxis, humanitäres Völkerrecht und internationales Flüchtlingsrecht (Genfer

Flüchtlingskonvention aus dem Jahre 1951 und Zusatzprotokolle) relativ getrennt voneinander zu betrachten, muß aufgegeben werden. Gerade in jüngerer Zeit wird zunehmend eine Wechselwirkung zwischen Verletzungen des Völkerrechts und daraus abfolgender Flüchtlingsnot erkennbar. Zudem ist zu erkennen, daß der 1951 geprägte Begriff des Flüchtlings und das damalige Verständnis um diesen, den gegenwärtigen Gegebenheiten und Anforderungen nicht mehr entspricht und eine Anpassung an veränderte fluchtauslösende Ursachen neben den klassischen Ursachen wie Krieg, totalitäre Regime, politische, rassische und religiöse Verfolgung von Einzelnen erforderlich wird. Im übrigen sei weltweit eine zunehmende Diskriminierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden erkennbar, der auch mit Mitteln des Völkerrechts begegnet werden müsse. ...

3. Gegenwärtige und künftige Flüchtlingshilfe ist geprägt durch

- eine gemeinsame Betrachtung humanitären Völkerrechts und internationalen Flüchtlingsrechts
- ein neues Konzept, das auch der Prävention, d.h. der Verhinderung fluchtauslösender Ursachen ausreichenden Raum gibt
- Hilfe zur (absolut) freiwilligen Rückkehr in die Heimat einschließlich allgemeiner und individuell gestalteter Rückkehr- und Wiederansiedlungshilfen.

In der abschließenden Würdigung verwiesen die Vertreter des Roten Kreuzes/Roten Halbmondes auf die Resolutionen zur Flüchtlingsproblematik von Manila (1982) und Genf (1986), die von den jeweiligen Generalversammlungen der Gesellschaften des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes verabschiedet wurden. Hier wird auf die besondere Verantwortung der Rotkreuz-Bewegung für Flüchtlinge verwiesen, die eine enge Zusammenarbeit mit dem UNHCR erfordere und vor allem auch die Sorge um den Schutz für Flüchtlinge im Zufluchtsland (soziale und rechtliche Beratung und Betreuung) mit umfasse. Die nationalen Rotkreuz-/Roter Halbmond-Gesellschaften werden aufgefordert, ihre Anstrengungen auf diesem Feld entschieden zu erhöhen.

Einen breiten Raum nahm die Thematik der **Familieneinheit und der Familienzusammenführung** ein. Es ist einsichtig, daß in diesem Zusammenhang die Voten und Ausführungen der Vertreter der osteuropäischen Staaten wie auch aus der Bundesrepublik Deutschland besonders aufmerksam verfolgt wurden. Die Thematik "Volksdeutsche" und "Aussiedler" wird in aller Welt sorgfältig registriert; die Position insbesondere der Sowjetunion bildet dabei zugleich einen Gradmesser für die dortige Politik von Perestroika und Glasnost.

Als Beispiel für eine in der jüngeren Zeit außerordentlich positive Entwicklung im Bereich der Familienzusammenführung wurde das verbesserte Zusammenwirken der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften, insbesondere der Allianz der Sowjetischen Gesellschaften des Roten Kreuzes und des

Roten Halbmondes und des Deutschen Roten Kreuzes in der Bundesrepublik Deutschland von allen Teilnehmern empfunden und gewürdigt. Vertreter der Sowjetunion legten dar, daß dort noch bis vor kurzem eine Politik galt, die darauf abstellte, sowjetische Staatsbürger im Lande zu halten und Familienzusammenführung nur in Gebiete innerhalb der Sowjetunion zuzulassen. Diese Haltung habe eine grundlegende Veränderung erfahren, so die sowjetischen Teilnehmer, die letztlich in neue, seit dem 01.01.1987 geltende gesetzliche Regelungen einmündeten und als neue, humanitäre Haltung der Sowjetunion begriffen werden können.

Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung der "Conclusions on Family Reunification" einzuschätzen, die mit voller Zustimmung der anwesenden osteuropäischen Staaten am Ende des Round Table verabschiedet wurde. Als besonders bedeutsam ist hier nicht nur die Aussage einzuschätzen, daß von einem "Recht auf Familieneinheit" ausgegangen wird, sondern darüber hinaus von einem "humanitären Prinzip der Familienzusammenführung" schlechthin ohne einschränkende Feststellungen darüber, wo diese stattfinden kann oder soll, gesprochen wird. " ... ein besseres Verständnis um das Recht auf die Einheit der Familie, das Recht jedes Land verlassen zu können und das Recht zur Rückkehr in die Heimat ..." wird von allen Teilnehmern des 13. Round Table in San Remo gefordert und als Aufgabe aller staatlichen Gewalt definiert.

Abzuwarten bleibt gleichwohl die praktische Konsequenz der Ergebnisse, die in San Remo erzielt wurden im Geiste durchaus konstruktiver Zusammenarbeit aller Teilnehmer über die jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Grenzen und Unterschiede hinweg. Wenngleich auch immer wieder von politischen Implikationen im Zusammenhang mit den behandelten Themen die Rede war, gelang es den Teilnehmern aus den unterschiedlichsten politischen Lagern dennoch, einen offenen Streit zu vermeiden. Ein gutes Beispiel gaben dafür neben den osteuropäischen und westlichen Staaten auch Palästinenser und Israelis, die sich im humanitären Geiste an der Diskussion beteiligten.

In diesem Sinne können die Erfahrungen und Ergebnisse von San Remo fruchtbar für die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts und dessen Ideale sein, wenn es gelingt, aus akademisch geprägtem Meinungs- und Gedankenaustausch einen den politischen und praktischen Alltag bestimmenden Handlungsansatz abzuleiten, der das Zusammenwirken humanitärer Organisationen und der Regierungen bestimmt. Zunächst aber scheint es erforderlich, derartige Ansätze, wie sie insbesondere in den Feldern der Flüchtlingshilfe beschrieben werden, im "eigenen" Lande zu verbreiten und mit einer entsprechenden Akzeptanz zu versehen.

Bernhard Döveling

Course on International Humanitarian Law

Warschau
16. - 27. August 1988

Vom 16. bis 27. August 1988 trafen sich in Warschau Studenten und Graduierte der Rechtswissenschaften aus nahezu allen ost- und westeuropäischen Ländern zu einem Kurs über das humanitäre Völkerrecht.

Diesen Kurs organisiert alljährlich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Zusammenarbeit mit dem Polnischen Roten Kreuz. Ziel des Warschauer Kurses ist zunächst die Verbreitung humanitären Völkerrechts unter zukünftigen Juristen. Neben der fachlichen Arbeit wird aber auch die Erfahrung ermöglicht, mit angehenden Juristen aus Ländern mit unterschiedlicher Kultur, Politik und Blockzugehörigkeit an einem Tisch zu studieren: Die etwa 40 Teilnehmer kamen in diesem Jahr aus Österreich, Bulgarien, der Tschechoslowakei, Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Großbritannien, Griechenland, Ungarn, Italien, Liechtenstein, den Niederlanden, Norwegen, Polen, der Schweiz, Spanien, Schweden, der Sowjetunion und Jugoslawien. Die Zusammensetzung verdeutlicht bereits den besonderen Charakter des Kurses: Die "Warsaw Summer School" dient nicht allein dem frühzeitigen Kontakt von Interessierten über alle Ländergrenzen hinweg, sondern auch dem Verständnis der Ideale des humanitären Völkerrechts.

Der gesamte Kurs war in 13 Sachgebiete eingeteilt. Nach einem Einführungsreferat teilte sich der Kurs in vier Arbeitsgemeinschaften, die anhand von Fällen oder Sachfragen das jeweilige Teilgebiet diskutierten. Die Ergebnisse wurden anschließend im Plenum vorgestellt. Bei der Aufteilung der Arbeitsgruppen hielten die Organisatoren das geographische Spektrum möglichst groß. Die Kurssprache war Englisch.

Die ersten beiden Vorträge dienten der Einführung. Prof. Krzysztof Drzewicki aus Danzig sprach über die historische Entwicklung des humanitären Völkerrechts, gab aber gleichzeitig einen Überblick über dessen Quellen und Grundsätze. Bereits in der ersten Diskussion wurden der Vorschlag eines Berichtssystems in Friedenszeiten, ähnlich dem einiger UN-Abkommen, und ein in Artikel 1 der Genfer Konventionen von 1949 eventuell verankertes Exportverbot für bestimmte Waffen erörtert. Frau Fabia Biancardi vom Institut Henry-Dunant in Genf stellte die Entwicklung und die Organisation des Roten Kreuzes vor. Die Bestandteile, die Kompetenzverteilung, die Grundsätze und die Verwaltungsstrukturen des Internationalen Roten Kreuzes waren Gegenstand des Vortrages. Die Arbeit in den Gruppen drehte sich um die Frage nach den starken Punkten des Roten Kreuzes und speziell des IKRK. Neben der Unabhängigkeit wurde auch der Vorteil der stillen Diplomatie herausgestellt.

Auf die Frage nach den größten Herausforderungen des IKRK in der Zukunft wurden die Probleme "innerer Notstände" und der mögliche Beitrag zur Friedensdiskussion genannt.

Die nachfolgenden acht Referate beschäftigten sich mit den materiellen Regeln der Vier Genfer Konventionen und der beiden Zusatzprotokolle.

Prof. Stanislaw Nahlik aus Krakau sprach über den Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen in bewaffneten Konflikten. Er teilte den Umfang des Schutzes nach Personen, Situationen und Objekten ein; betreffs der Personen stellte er seine eigene Dreiteilung vor: Die primäre Gruppe der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, die sekundäre des medizinischen (und religiösen) Personals und als tertiär geschützte Gruppe die Hilfsgesellschaften und die Individuen.

Mit dem Status und dem Schutz von Kriegsgefangenen beschäftigte sich der Vortrag von Prof. Allan Rosas aus Abo (Finnland). Neben den oben erwähnten Kodifikationen behandelte er insbesondere die Anwendung auch von Menschenrechtskonventionen und Regeln des Völkergewohnheitsrechts. Unter den von Rosas angesprochenen Aspekten nahm die Freilassung und Heimführung von Kriegsgefangenen eine besondere Stellung ein. An dieses Problem knüpfte auch der den Arbeitsgruppen gestellte Fall an, dessen Gegenstand die Auseinandersetzung um Herrn Astiz war, der infolge des Falkland-Krieges Kriegsgefangener in britischen Händen war und wegen internationaler Verbrechen ausgeliefert werden sollte.

Prof. Natalino Ronzitti aus Pisa setzte sich in seinem Vortrag über den Kombattantenstatus insbesondere mit den nicht zu regulären Truppenteilen gehörenden Kämpfern auseinander. Die Einstufung von PLO-Mitgliedern gehörte in diesen Bereich, so daß dann auch in der Diskussion ein Urteil eines israelischen Militärgerichts erörtert wurde.

Der Schutz von Zivilpersonen vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten war Gegenstand des Vortrages von Prof. Michael Bothe aus Frankfurt. Prinzip dieses Schutzes ist die Unterscheidung zwischen Kämpfenden und Zivilpersonen bezüglich aller Kampfhandlungen. Prof. Bothe berührte einzelne Probleme wie die Verwendung von Zivilpersonal durch die Truppen. Die Erörterung legitimer Ziele von Angriffen führte zur Frage, ob darunter auch auf Exporterlöse zielende Einrichtungen fallen könnten. Mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit sah Prof. Bothe das Prinzip der Genauigkeit des Angriffs verbunden; letzteres diene auch militärischen Belangen. Dies leitete dann zu dem Streit über, ob durch Artikel 51 des I. Zusatzprotokolls von 1977 Atomwaffen verboten seien. Prof. Bothe verneinte dies, da Artikel 51 nur die Verwendung, nicht den Besitz von Waffen regelt und des weiteren auf einer vorher bereits bestehenden Völkerrechtsregel beruhe. Zur Diskussion stellte er einen umfangreichen hypothetischen Fall, den die Arbeitsgemeinschaften in Form einer gespielten internationalen

Gerichtsverhandlung, eines Moot Court, lösten.

Auf der Schnittstelle zum internationalen Schutz der Menschenrechte lag der Vortrag über die in bewaffneten Konflikten anzuwendenden Menschenrechte und humanitäre Völkerrechtsregeln von Prof. Theodor Meron aus New York. Meron sprach über den personalen und territorialen Anwendungsbereich humanitärer und menschenrechtlicher Normen. So müssen Armeen auch auf fremdem Territorium Menschenrechte einhalten, die ihr Staat garantiert. Andererseits gelten Schutzbestimmungen des humanitären Rechts häufig nicht für Gefangene, die die Nationalität des Gewahrsamsstaates haben. Bezüglich des materiellen Anwendungsbereiches betonte der Referent, daß zwar die in den meisten Menschenrechtskonventionen vorgesehene Möglichkeit einer Derogation von bestimmten Rechten im Spannungsfall nicht auch im humanitären Recht gelte. Doch seien Situationen denkbar, in denen derogierte Rechte nicht durch humanitäres Recht ersetzt werden (weil die Schwelle des gemeinsamen Artikel 3 noch nicht erreicht ist). In diesen Fällen helfe nur die extra-konventionelle Tätigkeit des IKRK.

Mit bewaffneten Konflikten nicht-internationalen Charakters setzte sich Denise Plattner aus der Rechtsabteilung des IKRK auseinander. Sie betonte, daß auch in nicht-internationalen Konflikten das humanitäre Völkerrecht unabhängig von dem Willen des beteiligten Staates anwendbar ist. Da nationale Befreiungskriege nun durch das I. Zusatzprotokoll den internationalen Konflikten zugerechnet werden, stehe die Bedeutung des II. Zusatzprotokolls (nicht-internationale Konflikte) hinter der ursprünglich vom IKRK in seinem Entwurf tendierten Bedeutung zurück. Im Gegensatz zum gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen sei der Anwendungsbereich des II. Zusatzprotokolls durch die hohe Schwelle des Artikel 1 Abs. 1 kleiner, der gewährte Schutz aber weitreichender und detaillierter geregelt. Schließlich erwähnte sie das Problem internationalisierter nicht-internationaler Konflikte. Zur Diskussion stellte Denise Plattner dann eine Fallstudie der "William Tell Nat'l Liberation Front", die auf Einzelprobleme wie den Status der Internierten, Geiselnahme oder die Justizgrundrechte Bezug nahm.

Über Flüchtlinge und bewaffnete Konflikte sprach Prof. Göran Melander aus Lund (Schweden). "Flüchtlinge" im Sinne der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle sind nur solche, die bereits vor Ausbruch des Konfliktes diesen Status hatten. Das Referat konzentrierte sich deshalb auf die Flüchtlingskonvention von 1951 und das Protokoll von 1967. Ein sehr tragisches Problem sei es, daß zwar Flüchtlinge anerkannt seien, die vor Verletzungen der Menschenrechte geflohen wären, nicht aber solche, die vor Verletzungen humanitären Völkerrechts, z.B. in Kriegsgebieten, geflohen wären. Auch die unfreiwillige Heimschung von Flüchtlingen wurde diskutiert.

Den Hauptkomplex der juristischen Vorträge beschloß Prof. Igor Khokhlov aus Moskau mit dem Referat über den Schutz der Zivilbevölkerung in der Macht des Feindes. Ein

Schutzbedürfnis ergibt sich für Zivilpersonen, die sich auf besetztem Territorium oder in der Hand eines anderen kriegführenden Staates befinden. Die IV. Genfer Konvention und das I. Zusatzprotokoll enthalten zwei Regelungsbereiche: Zum einen wird das Wohlbefinden der Zivilbevölkerung garantiert, z.B. in Form von Lebensmittelversorgung oder gesundheitlicher Überwachung; zum anderen werden die Kontrollbefugnisse der Macht, in deren Gewalt sich Zivilpersonen befinden, eingeschränkt. Dies kann z.B. neue Strafgesetze oder Deportationen betreffen.

Nach diesen Vorträgen über die materiellen Normen des humanitären Völkerrechts beschäftigten sich die letzten drei Referate mit Themen, die besonders das IKRK betreffen.

Dr. Michael Veuthey, Generaldelegierter des IKRK für Europa und Nordamerika, sprach über die außer-konventionellen Tätigkeiten des IKRK. Um seine Hauptaufgabe, den Schutz der Opfer von Kriegen und internen Auseinandersetzungen, gerecht zu werden, vertritt das IKRK eher einen flexiblen statt eines "legalistischen" Ansatzes. Mit Beispielen aus Afrika, Mittel- und Südamerika belegte Veuthey die Effektivität auch außer-konventioneller Tätigkeit. Wichtig sei dafür unter anderem die beschränkte Publizität der Aktionen; nur Plätze und Namen der besuchten Gefängnisse sowie Anzahl der besuchten Gefangenen werden bekanntgegeben. Die konkreten Verbesserungen der Situation der Betroffenen hätten stets Vorrang vor Fragen, die sich auf ihren jeweiligen Status beziehen. Die Teilnehmer diskutierten anschließend die vom IKRK aufgestellten Bedingungen für Gefängnisbesuche und die dabei zu erwartenden (oder anzuwendenden) Tricks und Kniffe.

Die Umsetzung humanitären Völkerrechts war Gegenstand des Vortrages von Dr. Hans-Peter Gasser, Rechtsberater des IKRK-Direktoriums. Er teilte die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen ein in solche vor einem möglichen Konflikt (nationale Geltung, Verbreitung humanitären Völkerrechts, entsprechende Ausbildung) und jene nach seinem Ausbruch (internes Disziplinarsystem, aber auch internationaler Schutz durch Schutzmächte, IKRK, UNO). Andere Aspekte dieses Themas sind die Unterdrückung und Verfolgung humanitärer Verbrechen und die besonderen Schwierigkeiten in nicht-internationalen Konflikten. Anhand von drei praktischen Fällen ließ Gasser weniger das juristische Substrat als vielmehr den politischen Spielraum und die Möglichkeiten diskutieren, z.B. in der Rolle eines Rechtsberaters seiner Regierung Lösungen anzubieten.

Das letzte Referat, die Verbreitung humanitären Völkerrechts, hielten Cristina Kruck (IKRK-Delegierte, Abteilung für Verbreitung und Zusammenarbeit), Prof. Elzbieta Mikos-Skuza (Warschau) und Yolande Camporini (Liga der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften). Die Referentinnen betonten dabei die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Verbreitung und die Rolle der Multiplikatoren in diesem Zusammenhang. Eine Verbreitung humanitären

Völkerrechts werde schließlich nur dann erfolgreich sein, wenn die Grundsätze als moralische Werte anerkannt werden.

Die Vorträge und Diskussionen standen auf hohem Niveau und zeugten häufig von erfrischendem Innovationsgeist. Das wissenschaftliche Programm wurde durch eine Exkursion nach Krakau, Tschenstochau und zu den Konzentrationslagern von Auschwitz ergänzt. Durch die Grauen der Vergangenheit in Auschwitz gewannen viele Vorschriften des humanitären Völkerrechts einen Bezug zur Realität, wie ihn selbst die anwesenden IKRK-Delegierten mit ihren Schilderungen nur schwer erreichen konnten.

Den Teilnehmern wird der Kurs wohl als einzigartiges Erlebnis in Erinnerung bleiben. Dazu trug nicht nur die Internationalität der Beteiligten, ihr Interesse und ihr Engagement sowie die dauernde Anwesenheit der Vortragenden, die gestattete, daß manches Gespräch im privaten Kreis fortgeführt wurde, bei. Auch der Idealismus der Aktiven griff auf die Studenten über und wird sicherlich dazu führen, daß die Botschaft des humanitären Völkerrechts weitergetragen wird.

Stefan Schuppert

Völkerrechtsseminar am Zentrum Innere Führung 1988

Koblenz

24. - 28. Oktober 1988

Im Rahmen der Aus- und Fortbildung für Rechtsberater und Rechtslehrer im Rechtspflegebereich des Bundesministers der Verteidigung (BMVg) fand in der Zeit vom 24. bis 28. Oktober 1988 am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz das jährliche Völkerrechtsseminar für den obengenannten Personenkreis statt.

In diesem Seminar sollen 20 Rechtsberater und Rechtslehrer auf dem Gebiet des Völkerrechts, aber auch des humanitären Rechts in bewaffneten Konflikten weitergebildet werden.

In diesem Jahr nahmen darüber hinaus ein niederländischer Offizier - Rechtsberater in seiner Teilstreitkraft - und ein Bundeswehroffizier des BMVg - Volljurist - teil.

Zur Einführung wurden die Grundlagen des Völkerrechts anhand einer Erläuterung des Begriffs selber, des Rechtscharakters, des Geltungsgrundes und der Quellen dargestellt. Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit wurde grundrißartig die Entwicklung des Begriffs

"Völkerrecht" ausgehend vom ursprünglichen "ius gentium" bis hin zur heutigen Definition - Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten - aufgezeichnet.

Eingehend wurden die Schwachstellen des Völkerrechts hinsichtlich seines Rechtscharakters aufgezeigt, unter besonderem Hinweis auf das Fehlen einer allgemeinen obligatorischen Gerichtsbarkeit. Es traf auf einhellige Meinung des Plenums, daß die Effektivität des Völkerrechts sich zum einen jedoch bereits aus der breiten Überzeugung der Staaten ableiten ließe, zum anderen der Rechtscharakter einer Norm nicht deshalb verlorenginge, weil häufig gegen sie verstoßen würde.

Im Rahmen des Geltungsgrundes des Völkerrechts konnte nur auf die verschiedenen Theorien - Naturrechtstheorie, Rechtspositivismus usw. - verwiesen werden mit dem Hinweis, daß wohl nur die Summe aller Theorien den Geltungsgrund darstellen könne.

Einen breiten Raum nahm die Darstellung der Quellen des Völkerrechts ein. In einzelnen wurden als echte Quellen des Völkerrechts behandelt der völkerrechtliche Vertrag, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, des weiteren als Hilfsquellen richterliche Entscheidungen und Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler.

Zur Vervollständigung der Einführung in dieses Seminar wurde danach ein Überblick über das Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht gegeben. Der Schwerpunkt lag hier auf den grundgesetzlichen Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland.

Auf besonderes Interesse des Plenums - man merkte es an den zunehmenden Diskussionsbeiträgen - stieß das Thema "Völkerrechtliche Probleme deutscher Sicherheitspolitik". Hierbei kamen besonders aktuelle Probleme wie Teilnahme der Bundeswehr an den UNO-Friedenssicherungstruppen, Einsatz der Bundesmarine im Golf und Souveränitätsfragen zum Zuge.

Der weitere Nachmittag gehörte der Erörterung des Entwicklungsstandes von Unterrichtshilfen im völkerrechtlichen Rechtsunterricht in der Aus- und Fortbildung der Soldaten.

Am zweiten Tag wurden im Spannungsverhältnis des völkerrechtlichen Gewaltverbots gemäß Art. 2 Abs. 4 UN-Charta die Entwicklung, Probleme und Ausnahmen des völkerrechtlichen Gewaltverbots dargestellt. In der Darstellung dieses Themas nahm das Problem der "gewaltsamen Rettungsaktion zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland" eine herausragende Stellung ein. Anhand der hierzu landläufig bekannten Lehrmeinungen und der neueren Literatur konnte in der späteren Plenumsdiskussion dieses Problem aufgearbeitet werden. Gleichzeitig

wurden die gültigen Waffenverbote im humanitären Völkerrecht anhand der entsprechenden Abkommen und deren Protokolle eingehend erläutert.

Den Höhepunkt des zweiten Tages stellte die Einführung mit anschließender Diskussion in den aktuellen Stand und die Entwicklungsmöglichkeiten des Seevölkerrechts dar. Anschaulich wurde das doch für viele etwas abseits liegende Rechtsgebiet den Teilnehmern nahegebracht.

Der dritte Tag war geprägt durch den Meinungsstreit zwischen Herrn Saalfeld vom BMVg und Dr. Fischer vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum über das Problem einer Ratifikation der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen. Sehr pointiert und dezidiert stellten beide Herren ihre jeweilige Position dar. Gleichzeitig wurde aber von beiden nicht versäumt, die Teilnehmer des Plenums mit in ihre Auseinandersetzung einzuschließen. Um der Diskussion den richtigen Hintergrund zu verleihen, stellten beide Herren ihre jeweilige Stellung zu dem oben angeführten Problem in kurzen Statements dar.

Am Nachmittag führte das Thema "Aufgaben und Stellung des Rechtsberaters bei WINTEX-, CIMEX-Übungen" nahtlos in die am darauffolgenden Freitag stattfindende Diskussion mit zwei amerikanischen Offizieren, beide Rechtsberater der amerikanischen Armee, ein. Hier wurde anschaulich die Rolle des "Judge Advocate" dargelegt.

Erfreulicherweise wurde auch am letzten Tag mit beiden Herren des US-Headquarters in Heidelberg über deren Rolle in der angesprochenen Groübung diskutiert, wobei als Ergebnis dieser Diskussion festzuhalten war, daß die rechtliche Bewertung von sogenannten völkerrechtlichen "Spiellagen" auf beiden Seiten gleich gesehen wurde.

Mit diesem Seminar wurde der Zweck, junge Rechtsberater und Rechtslehrer an völkerrechtliche Probleme heranzuführen, erreicht. Erfreulich ist, daß das Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz sich mit diesem Erreichen nicht zufrieden gibt. Ab 1990 wird dieses Seminar in ein Grund- und Aufbau-seminar aufgeteilt, um den immer größer werdenden Anforderungen an dieses Rechtsgebiet gerecht zu werden.

Burkhard Willerding

Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen im Deutschen Bundestag

Georg Bock

In zwei kurz aufeinander folgenden Sitzungen hat sich der 11. Deutsche Bundestag mit der Ratifizierung der Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 befaßt: in seiner 100. Plenarsitzung am 13. Oktober 1988 und in seiner 106. Sitzung am 10. November 1988.

Wer die Debatten ohne Kenntnis der Zusammenhänge verfolgte, mußte den Eindruck haben, die Fronten zwischen Oppositions- und Regierungsfractionen hätten sich weiter verfestigt und die Ratifizierung der Zusatzprotokolle sei in unbestimmte Ferne gerückt. Wer aber mehr auf die Erklärungen achtete, die Staatsminister Schäfer vom Auswärtigen Amt namens der Bundesregierung abgab, konnte aus den fein nuancierten Unterschieden zwischen seinen Ausführungen am 13. Oktober und 10. November 1988 schließen, daß sich ein Wandel in der Haltung der Bundesregierung anbahnt. Der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, Prinz zu Sayn-Wittgenstein, konnte deshalb der am 11. November 1988 in Bonn tagenden Bundesversammlung des DRK Hoffnung machen auf eine Ratifizierung der Zusatzprotokolle noch vor Ablauf der laufenden Legislaturperiode. Er hatte sich mit einem dringlichen Appell noch am 9. November 1988 an den Bundesminister des Auswärtigen Hans-Dietrich Genscher und an alle Fraktionen des Deutschen Bundestages gewandt. Seine Argumente wurden nahezu ausnahmslos von allen Rednern in der Bundestagsdebatte vom 10. November 1988 aufgegriffen.

Man darf deshalb hoffen, daß die Bundesrepublik Deutschland noch in dieser Legislaturperiode als siebter Staat des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses - nach Norwegen, Dänemark, Island, Italien, Belgien und den Niederlanden - Vertragspartner einer der wichtigsten Schutzverträge dieses Jahrhunderts wird. In dieser hohen Einschätzung der Zusatzprotokolle sind sich übrigens alle Fraktionen des Deutschen Bundestages einig.

In der Sitzung vom 13. Oktober 1988 hatten Oppositions- und Regierungsfractionen über die Behandlung einer Petition gestritten, die schon deshalb Aufsehen erregt hatte, weil sie von dem früheren Völkerrechtsreferenten des Bundesministeriums der Verteidigung eingebracht worden war. Die Opposition hatte sich den Antrag zu eigen gemacht, die Bundesregierung möge das I. Zusatzprotokoll ohne Nuklearvorbehalt oder Nuklearerklärung ratifizieren. Im Petitionsausschuß und im Plenum des Bundestages kam es aber am 13. Oktober 1988 mit den Stimmen der Regierungsfractionen nur zu der Empfehlung an die Bundesregierung, das innerstaatliche Zustimmungsverfahren

einzuweisen, die Ratifikationsurkunde aber erst nach erfolgter Ratifikation durch eine Nuklearmacht auszufertigen. Im übrigen wurde die Petition mit Stimmenmehrheit für erledigt erklärt. Mit ihren Anträgen (Bundestags-Drucksachen 11/2118 und 11/3295) erreichten die SPD-Fraktion und die Fraktion Die Grünen eine erneute Behandlung der Zusatzprotokolle und der Nuklearerklärung am 10. November 1988 im Plenum des Bundestages. Daß die heftige Debatte, die von dem SPD-Abgeordneten Verheugen eröffnet wurde, keine Resonanz in der Öffentlichkeit fand, lag an der nur wenige Stunden zurückliegenden Rede des Bundestagspräsidenten Dr. Jenninger zum 50. Jahrestag der NS-Judenprogrome. Sie hatte das gesamte Interesse der Medien auf sich gezogen und die Debatte über die Zusatzprotokolle bis in die Nachtstunden verschoben. An der besonderen emotionalen Situation dieses Tages mag es auch gelegen haben, daß die Meinungen so heftig und scheinbar unversöhnlich aufeinanderprallten.

Wenn der Abgeordnete Irmer am 10. November 1988 aber für die FDP erklärte, daß er nicht einzusehen vermag, "wieso wir denn warten sollten, bis eine NATO-Nuklearmacht ratifiziert hat", so zeigt das eine Auflockerung der scheinbar starren Fronten. Zum Abschluß der Debatte wurden die Anträge der Opposition einvernehmlich an den Auswärtigen Ausschuß zur federführenden Beratung und an den Verteidigungsausschuß zur Mitberatung überwiesen. Damit ist der Deutsche Bundestag wieder offen für eine neue Entscheidung, die anders lauten kann, als die wenige Wochen zuvor am 13. Oktober 1988 gefaßte Entscheidung.

Für einen beginnenden Meinungswandel bei der Regierungskoalition sprechen vor allem die Ausführungen von Staatsminister Schäfer vom Auswärtigen Amt, der die Bundesregierung in beiden Sitzungen vertrat. Am 10. November 1988 kam er nicht mehr auf die vier Wochen zuvor ausdrücklich vertretene Absicht zurück, einer westlichen Nuklearmacht den Vortritt zu lassen. Auch war nicht mehr die Rede von den "Interoperabilitätsproblemen, die durch die Entscheidung der US-Regierung vom Januar 1987, das I. Zusatzprotokoll dem Senat nicht zur Ratifizierung vorzulegen, akut geworden" seien. Statt dessen hob Schäfer ausdrücklich hervor, daß es gelungen sei, "mit den wichtigsten Bündnispartnern weitgehende materielle Übereinstimmung zu erzielen". Die letzten trilateralen Konsultationen zwischen der Bundesrepublik, den USA und Großbritannien hätten eine Übereinstimmung gebracht und am 10. November 1988, also am Tag der Bundestagsdebatte, sei ein Brief der trilateralen Gruppe an das Political Committee der NATO herausgegangen. Dieses werde sich

jetzt ebenso wie das Military-Committee der NATO mit dem Ergebnis der Konsultationen zu befassen haben.

Am 13. Oktober 1988 hatte Staatsminister Schäfer noch kritisch vermerkt, daß kein Staat des Warschauer Pakts die Zusatzprotokolle ratifiziert habe. Am 10. November 1988 stellte er dagegen betont positiv heraus, "daß nach unseren neuesten Informationen das interne Abstimmungs- und Zustimmungsverfahren in Ungarn abgeschlossen ist, daß es in Polen läuft und daß es in der Tschechoslowakei nach noch nicht bestätigten Meldungen ebenfalls abgeschlossen sein soll".

Staatsminister Schäfer ließ aber keinen Zweifel daran, "daß die Nuklearerklärung bei uns nicht zur Diskussion steht".

Das kann niemand überraschen, nachdem die NATO-Staaten Italien, Belgien und die Niederlande bei der Ratifizierung erklärt haben, daß sie davon ausgehen, "daß sich die vom Zusatzprotokoll I eingeführten Bestimmungen ausschließlich auf konventionelle Waffen beziehen".

Die Bundestagsdebatte hat deutlich gezeigt, wie leicht man die Nuklearerklärung mißverstehen kann und wie viel Unsicherheit dadurch geweckt wird. So könnte in der breiten Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, eine Ratifizierung ohne Nuklearerklärung komme einem Verbot der Atomwaffen gleich, mit einer Nuklearerklärung aber sei deren Einsatz unbeschränkt möglich. Beides wäre falsch! Es wird die Aufgabe der Bundesregierung und auch des Deutschen Roten Kreuzes sein, der Öffentlichkeit klar zu machen, warum eine Ratifizierung mit Nuklearerklärung immer noch besser ist als gar keine Ratifikation. Dabei muß deutlich werden, daß die meisten Schutzbestimmungen

zugunsten der Zivilbevölkerung für alle Waffenarten gelten und daß die Nuklearerklärung sie nicht in Frage stellt, soweit sie bereits geltendes humanitäres Völkerrecht erneut bestätigen und konkret kodifizieren.

Die Nuklearerklärung wird allein die Angriffsverbote erfassen, die neu im humanitären Völkerrecht sind:

- das Verbot der nachhaltig umweltschädigenden Kriegsführung (Art. 35 Abs. 3),
- die besondere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beim unterschiedslosen Angriff (Art. 51 Abs. 5 b),
- das absolute Repressalienverbot (Art. 51 Abs. 6),
- das Verbot von Angriffen auf Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten (Art. 56).

Ob das mit dem Ziel und Zweck des I. Zusatzprotokolls vereinbar ist und ob die Nuklearerklärung ein Vorbehalt im völkerrechtlichen Sinne ist und damit den Bestimmungen der Art. 19 ff des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge unterliegt, ist eine wissenschaftliche und politische Streitfrage. Sie muß gegebenenfalls zwischen den Vertragsstaaten des I. Zusatzprotokolls ausgetragen werden.

Die Bundesregierung rechnet aber offensichtlich damit, daß die Nuklearerklärung von den Vertragspartnern akzeptiert oder wenigstens ohne Einspruch hingenommen wird. Sie ließ Staatsminister Schäfer am 10. November 1988 vor dem Bundestag erklären: "Sie (die Sowjetunion) hat zwar keine Erklärung abgegeben, aber sie hat gesagt, sie legt die Zusatzprotokolle genau so aus wie wir. Auch sie gibt damit ihre Strategie und ihre Vorstellungen nicht auf".

Aus-, Fort- und Weiterbildung von Soldaten der Bundeswehr im humanitären Völkerrecht

Dieter Walz

1. Normative und didaktische Grundlagen

Die wortgleiche Bestimmung aller vier Genfer Abkommen¹, deren Studium in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen ist, ist von der Bundeswehr zu keiner Zeit in Frage gestellt worden.

Bei den konzeptionellen Überlegungen, die der Aufstellung der neuen deutschen Streitkräfte vorausgingen, wurde die Absicht mitverfolgt, "alle Angehörigen der Streitkräfte von den militärischen Spitzen an abwärts durch völkerrechtlich geschulte Fachleute aufs Beste zu

unterrichten und auf dem laufenden zu halten"². Aufgabe des Unterrichts über das Völkerrecht sollte demzufolge "nicht so sehr die Vermittlung positiven Wissens als die Weckung rechtlicher Gesinnung sein"³.

§ 33 Soldatengesetz (SG) enthält seit 1956 die - vom Untergebenen gegebenenfalls mit der Wehrbeschwerde durchsetzbare - Verpflichtung des militärischen Vorgesetzten, die Soldaten über ihre Pflichten und Rechte im Frieden und im Krieg auszubilden. Der Vorgesetzte ist aufgrund § 10 Absatz 4 SG ferner verpflichtet, Befehle nur unter Beachtung der Regeln des Völkerrechts zu erteilen. Ein Befehl, der eine

schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts enthält, darf gemäß § 11 Absatz 2 SG vom Untergebenen nicht befolgt werden. Sein Einwand, er habe lediglich einen Befehl ausgeführt, würde sein Handeln dann nicht entschuldigen, es sei denn, er konnte die Völkerrechtswidrigkeit des Befehls nicht erkennen.

Diese Vorgaben gelten unverändert bis heute. So wird beispielsweise in einer mehrfach aktualisierten Führungsvorschrift für das Heer¹ verfügt:

"Alle Handlungen im Kriege müssen auf der Grundlage des Rechts beruhen und vom Willen zu seiner Wahrung bestimmt sein. Jede Gewaltanwendung im Kriege unterliegt den Regeln des Kriegsvölkerrechts, das nicht nur die Staaten, sondern auch deren Angehörige bindet. Soldaten aller Dienstgrade müssen diese Regeln daher so weit kennen, wie es ihre Verantwortung erfordert".

Das Ziel der rechtlichen Ausbildung der Soldaten beschreibt eine im Entwurf vorliegende neue Zentrale Dienstvorschrift² folgendermaßen:

"Rechtsunterricht ist nicht nur Wissensvermittlung. Die Erziehung zum verantwortungsbewußten Soldaten schließt die Vermittlung von Rechtsverständnis und die Entwicklung eines Rechtsbewußtseins ein. Sie verlassen den Soldaten zu rechtem Denken und Handeln".

2. Ausbildungsunterlagen

Der Soldat wird, abgestuft nach Verantwortungsebene, anhand zentral befohlener Lernziele im humanitären Völkerrecht aus-, fort- und weitergebildet. Die Stundenansätze differieren zwischen den Teilstreitkräften. So sind für die Ausbildung im Grundwehrdienst im Heer neun Stunden, in der Luftwaffe sechs und in der Marine sechs Stunden für das noch so bezeichnete Ausbildungsteilgebiet "Kriegsvölkerrecht" vorgesehen. In der Ausbildung zum Unteroffizier haben das Heer zwei, die Luftwaffe vier und die Marine zwei Stunden eingeplant. Bei der Fortbildung zum Feldwebel werden im Heer zwei, in der Luftwaffe zwei und in der Marine sechs Stunden aufgewandt, bei der Ausbildung zum Offizier sechs Stunden im Heer, vier in der Luftwaffe und zwölf in der Marine.

Es sind Bestrebungen im Gange, die Zeitansätze einander anzuleichen, wobei nicht übersehen werden darf, daß beispielsweise die Marine bereits im Frieden mehr völkerrechtliche Kenntnisse und Fähigkeiten aufweisen muß als die beiden anderen Teilstreitkräfte.

In den fünfziger und Anfang der sechziger Jahre wurde zur Unterstützung dieser Ausbildung eine Reihe Zentraler Dienstvorschriften entwickelt. Deren Titel lauten:

- 15/1: Leitsätze für die allgemeine Ausbildung
- 15/2: Erste Einführung während der allgemeinen Grundausbildung

- 15/3: Sammlung der Abkommenstexte
- 15/5: Allgemeine Bestimmungen des Humanitätsrechts
- 15/6: Das Recht der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen
- 15/7: Recht der Kriegsgefangenen
- 15/8: Der Schutz der Zivilpersonen im Kriege
- 15/9: Der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten
- 15/10: Allgemeine Bestimmungen des Kriegführungsrechts und Landkriegsrechts
- 15/15: Die völkerrechtliche Stellung der Militärgestlichen
- 15/20: Sammlung von Fällen mit Lösungen.

Daneben enthält die Heeresdienstvorschrift 100/600 "Rechtsgrundlagen für die Truppenführung" (1975) völkerrechtliche Grundsätze der Landkriegführung.

Diese Vorschriften haben sowohl in der Bundeswehr als auch beim Deutschen Roten Kreuz und in anderen Staaten große Anerkennung und Verbreitung gefunden.

Aufgrund der inzwischen erfolgten Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts insbesondere durch die beiden Zusatzprotokolle von 1977 und das Waffenübereinkommen von 1980 müssen diese Vorschriften überarbeitet und teilweise neu gefaßt werden. Geplant ist, nach Ratifikation der genannten Abkommen folgende Zentrale Dienstvorschriften an die Stelle der oben bezeichneten treten zu lassen:

- 15/1: Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Grundsätze -
- 15/2: Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch -
- 15/3: Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Textsammlung -
- 15/4: Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Sammlung von Fällen mit Lösungen -
- 15/5: (Friedens-) Völkerrecht. Rechtsgrundlagen für die Bundeswehr.

Erste Teile liegen im Entwurf vor. So ist das "Handbuch inzwischen in einer Rohfassung fertiggestellt. Hierbei hat es sich gezeigt, daß insbesondere die neuen Vertragstexte einen erheblichen Interpretationsbedarf nach sich ziehen.

Verschiedene Ausbildungshilfen und Materialien des Zentrums Innere Führung entsprechen bereits dem neuesten Stand:

- Einführung in das Kriegsvölkerrecht (1983)
- Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen (1985)
- Recht der Kriegsgefangenen (1985)
- Kampfführung und Schutz der Zivilbevölkerung (1988)
- Kriegsvölkerrechtliche Fallbeispiele für die Ausbildung zum Unteroffizier (1988).

Als "Einstieg" dienen zwei Videoanteile zu den Themen:
- Einführung in das Kriegsvölkerrecht

- Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen.
- Ausbildungshilfen und Videoanteile sind bis zu jeder
Kompanie verteilt worden.

Der durch Rechtslehrer und Rechtsberater zu erteilende
völkerrechtliche Unterricht wird durch Unterrichtshilfen
unterstützt werden, die von einer speziellen Arbeitsgruppe als
Materialien für den Unterricht an Akademien und Schulen der
Bundeswehr erarbeitet werden. Sie werden folgende
Themenblöcke umfassen:

- I. Bedeutung des humanitären Völkerrechts
- II. Kriegsmittel und Kampfmethoden
- III. Recht der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen
- IV. Recht der Kriegsgefangenen
- V. Schutz der Zivilbevölkerung im generischen
Machtbereich
- VI. Kulturgutschutz.

Völkerrechtliche Preisausschreiben, die in militärischen
Zeitschriften veröffentlicht werden, sollen einen zusätzlichen
Anreiz bilden, sich mit völkerrechtlichen Fragestellungen zu
befassen.

Die besten Unterlagen nutzen indes wenig, wenn sie nicht
oder nur oberflächlich eingesetzt werden. Dabei müssen auch
bei Soldaten zunächst oft dieselben Zweifel und Vorbehalte
gegenüber der Effektivität des Völkerrechts überwunden
werden, wie sie außerhalb der Streitkräfte verbreitet sind. Nur
wenn dies, z.B. über "positive" Beispiele aus aktuellen
bewaffneten Konflikten (Gefangenaustausch Iran - Irak
usw.), gelingt, wird eine solche Ausbildung den
erforderlichen Nutzen bringen.

Anmerkungen:

- 1 Art. 47 I GA, 48 II GA, 127 III GA, 144 IV GA.
- 2 Sitzungsprotokoll EVG - Ausschuss des Bundestages vom 1.9.1954.
- 3 Aktenvermerk BMVg - IV B 3 - vom 18.8.1956.
- 4 HDv 100/100 "Führung im Gefecht", Nr. 112.

- 5 ZDv 14/11 "Rechtsunterricht in den Streitkräften", Nr. 203. Vgl. hierzu
Stellungnahme des Bundesministers der Verteidigung zum Jahresbericht
1987 des Wehrbeauftragten, Beihft 3/88 zur Information für die Truppe,
S. 37.

Die UN-Waffenkonvention

Entstehungsgeschichte, Inhalte, Ratifikationsstand

Stephan Witteler

I. Die Entwicklung der Konvention

Neben der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen
haben sich weiterentwickelte und neugeschaffene konventionelle
Waffen als übermäßige Leiden verursachend oder unterschiedslos
wirkend erwiesen. Hochgeschwindigkeitsgeschosse,
Brandwaffen, als Gebrauchsgegenstand getarnte
Sprengwaffen und Selbstschußanlagen geben Beispiele für
Weiterentwicklungen. Einige solcher Waffen haben in einem
Vertrag Beschränkungen gefunden, der unter dem Kurztitel
"UN-Waffenkonvention" bekannt ist. Mit der authentischen
Bezeichnung im verbindlichen englischen Text "United
Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the
Use of Certain Conventional Weapons Which May be
Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate
Effects" wurde der Vertrag am 10. Oktober 1980
unterzeichnet und trat am 2. Juni 1983 in Kraft.¹ Der deutsche
Titel lautet in der amtlichen Übersetzung "Übereinkommen
über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes

bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden
verursachen oder unterschiedslos wirken können".²

Der Unterzeichnung der UN-Waffenkonvention ging eine
längere Entwicklung voraus. Durch die Erfahrungen aus den
bewaffneten Konflikten der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg
war deutlich geworden, daß durch die neuentwickelten konventionellen
Waffen oder durch die Art ihrer Anwendung schwerwiegende
Verletzungen oder Schädigungen von unbeteiligten Zivilpersonen
verursacht werden. Im Rahmen der Konferenz zur Neubestätigung
und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren
humanitären Völkerrechts (CDDH) war nach vier Sessions zwischen
1974 und 1977 eine Initiative zur Einbeziehung eines
Verbetes über die Beschränkung des Einsatzes bestimmter
konventioneller Waffen mangels Konsens der teilnehmenden
Staaten gescheitert. Nach dem erfolgreichen Abschluß der
diplomatischen Konferenz und der Unterzeichnung der
Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen, konnte

lediglich Einigkeit über die Notwendigkeit weiterer Verhandlungen zur Minderung der durch moderne konventionelle Mittel und Methoden verursachten Leiden erzielt werden. Die Ausarbeitungen von Regierungsexperten aus dem Jahre 1973, dem eigens eingerichteten ad-hoc Ausschuß IV während der diplomatischen Konferenz und der zwei Konferenzen von Regierungsexperten, die während Verhandlungspausen der CDDH in den Jahren 1974 und 1976 stattfanden, wurden in den Zusatzprotokollen nicht berücksichtigt. Sie konnten letztlich nur insoweit Eingang in die Beschlüsse der CDDH finden, als daß eine Resolution verabschiedet wurde, in der es heißt:

"... that a Conference of Governments should be convened not later than 1979 with a view to reaching ... agreements on prohibitions or restrictions on the use of specific conventional weapons including those which may be deemed to be excessively injurious or have indiscriminate effects ...".³

Vor diesem Hintergrund wurde mit einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN Doc. A/Res/32/152) beschlossen, eine Konferenz einzuberufen, welche sich der Entwicklung eines Vertrages zum Verbot bestimmter konventioneller Waffen annehmen sollte. Mit der durch die Vereinten Nationen einberufenen Vorbereitungs-konferenz im Jahre 1979 und der in zwei Phasen durchgeführten "Waffenkonferenz" 1979/80, ging die Initiative vollends auf die UNO über.

Von einigen Staaten wurde dem Verbot der genannten konventionellen Waffen geringe Beachtung entgegengebracht. Der Grund für die geringe Bereitschaft der Staaten zu einem Verzicht vor Konferenzbeginn ist in dem Umstand zu sehen, daß bereits entwickelte und größtenteils schon eingesetzte Waffensysteme Gegenstand völkerrechtlicher Beschränkungen sein sollten. Dementsprechend ergab sich im Hinblick auf Inhalt und Ausgestaltung der Konvention bei der Konferenz von 1979 bis 1980 bei den teilnehmenden Staaten ein breites Spektrum von Auffassungen, die für die Verabschiedung einer Konvention mit drei Protokollen ursächlich waren. Während der Konventionstext in elf Artikeln, die allgemein konsensierten, im wesentlichen formalen Bestimmungen enthält, sind die materiellen Regeln der UN-Waffenkonvention in den angehängten drei Protokollen zu finden. Über ein angestrebtes viertes, auf ein Verbot von kleinkalibrigen Hochgeschwindigkeitsprojektilen ausgelegtes Protokoll konnte keine Einigung erzielt werden.

II. Die Konvention im Überblick

Mit dem Titel der Konvention ist bereits der Anwendungsbereich angedeutet. Das Vertragswerk ist auf bestimmte Arten konventioneller Waffen ausgerichtet, welche besonders schwere Verletzungen herbeiführen oder unterschiedslos wirken. In der Völkerrechtswissenschaft hatte sich für diese Mittel und Methoden der Kriegsführung

der zusammenfassende Begriff "dubious weapons" herausgebildet.⁴ Diese Bezeichnung findet ihre Grundlage in der fragwürdigen Vereinbarkeit der betroffenen konventionellen Kampfmittel mit den Prinzipien des humanitären Völkerrechts.

Im Zusammenhang mit der Abgrenzung von humanitärem Völkerrecht und Rüstungskontrollrecht ist die Einordnung der UN-Waffenkonvention zweifelhaft. Durch den Hinweis auf Entspannung und Abrüstung und durch den der Rüstungsbegrenzung nahestehenden Inhalt, deutet die Waffenkonvention auf einen Zusammenhang mit dem Rüstungskontrollrecht hin. Weiterhin ist der Vertrag nicht wie das Kriegsvölkerrecht unter der Initiative des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zustande gekommen. Die letztendliche Ausarbeitung ist vielmehr im Rahmen der Tätigkeit der Vereinten Nationen erfolgt. Im Gegensatz zu den Zusatzprotokollen steht die UN-Waffenkonvention zudem auch solchen Staaten zur Ratifikation offen, die die Genfer Konventionen nicht angenommen haben.

Dennoch weist die Konvention weitgehende Verbindungen zum humanitären Völkerrecht auf. So enthält der Vertrag neben der ausdrücklichen Bezugnahme auf den gemeinsamen Artikel 2 der Genfer Konventionen von 1949 und den Artikel 1 Abs. 4 des ersten Zusatzprotokolls in der Präambel einen Hinweis auf die Prinzipien des Genfer Rechts. Zudem verdeutlicht Artikel 2 mit dem Verbot einer abweichenden Interpretation der UN-Waffenkonvention im Vergleich zu den Genfer Konventionen und den Zusatzprotokollen die enge Beziehung der Waffenkonvention zu diesen Verträgen.

Insgesamt betrachtet läßt sich die UN-Waffenkonvention als Beispiel für die heutige Interdependenz und Überschneidung von Kriegsvölkerrecht und Rüstungskontrollrecht anführen.

Durch die Kombination eines Vertragshauptteils mit drei Protokollen ergeben sich für die UN-Waffenkonvention Schwierigkeiten bei der Anwendung. Während der Hauptteil im wesentlichen Formales beinhaltet, finden sich die materiellen Bestimmungen in den Protokollen. Besondere Probleme treten z.B. auf, weil ein Staat, der der Konvention beitreten möchte, nicht alle drei Protokolle ratifizieren muß. Es besteht vielmehr die Option, nur den Hauptteil und zwei Protokolle anzuerkennen. Dieses Verfahren bedingt, daß komplexe Vertragsbeziehungen der Staaten untereinander entstehen können und die Vertragsverpflichtungen zweier Staaten, die jeweils nur durch zwei der bisher drei Protokolle gebunden sind, mitunter auf nur ein Protokoll beschränkt sein kann. Dieses System muß zu besonderen Verbreitungsproblemen führen. In einem Konflikt zwischen mehreren Vertragsstaaten müßte den Streitkräften verdeutlicht werden, daß ein Vertrag je nach Gegner unterschiedliche Verpflichtungen bewirkt. Mit Hinblick auf mögliche weitere Protokolle zu der UN-Waffenkonvention erscheint dieses System noch verwirrender. Ein praktikables Vertragswerk kann die Konvention unter diesen Umständen nur bleiben.

wenn die zukünftig ratifizierenden Staaten gemäß der bisherigen Praxis alle Protokolle anerkennen.

III. Der Mantelvertrag

Der Konventionshauptteil enthält neben der Präambel elf Artikel. In der Präambel wird auf das allgemeine Gewaltverbot der UN-Charta, die Prinzipien des humanitären Völkerrechts und die Notwendigkeit von Entspannung und Abrüstung verwiesen. Bemerkenswert ist diesbezüglich, daß im Zusammenhang mit den Prinzipien des humanitären Völkerrechts die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Umwelt Erwähnung findet. Der erst seit den Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen⁵ und der Konvention zum Verbot des Einsatzes umweltverändernder Techniken bekannten Einschränkung der Kriegsführung mit umweltschädigenden Auswirkungen⁶ scheint hier bereits allgemeine Gültigkeit - gleich den Prinzipien des humanitären Völkerrechts - beigemessen zu werden. Wie die Vorbehaltserklärung Frankreichs⁷, durch den ausdrücklichen Hinweis auf eine Verbindlichkeit dieses Abschnitts ausschließlich für Staaten, die auch Vertragsparteien des Zusatzprotokolls sind, verdeutlicht, ist die außervertragliche Verbindlichkeit der Umweltschädigung in bewaffneten Auseinandersetzungen nicht so eindeutig, wie nach der Präambel der Waffenkonvention vermutet werden könnte.

Die Bezugnahme auf die Martens'sche Klausel stellt einen weiteren nennenswerten Abschnitt dar. Indem nicht alle Weiterentwicklungen konventioneller Waffensysteme in das Vertragswerk Eingang gefunden haben und beispielsweise rasante Kleinkalibergeschosse weiterhin nicht vertraglich beschränkt sind, stellt die Wiederholung der Klausel einen - wenn auch geringen - Schutz auch vor solchen Mitteln und Methoden der Kriegsführung dar. Die Martens'sche Klausel garantiert, daß:

„... die Zivilbevölkerung und die Kombattanten stets unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts verbleiben, wie sie sich aus feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben.“

Neben diesen Abschnitten der Präambel bleibt noch auf die beiden letzten Absätze hinzuweisen, welche auf die Möglichkeit der Erweiterung des Vertrages durch zusätzliche Protokolle verweist.

Der Vertrag beinhaltet in elf Artikeln Vorschriften mit formalem Inhalt, die sich auf den Anwendungsbereich, das Inkrafttreten, die Geltungsdauer, die Beziehungen der Vertragsparteien in bezug auf die Protokolle, den Depositar und die authentischen Texte beziehen. Diese elf Artikel des Vertrages stellen den Mantel dar, welcher - gleich einem allgemeinen Teil - für alle Protokolle gilt.

Hervorzuheben ist der Anwendungsbereich. Wie Artikel 1 klarstellt, ist der Vertrag nur auf internationale bewaffnete

Konflikte anwendbar. Durch den Verweis auf Artikel 1 Abs. 4 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Konventionen gehören auch Konflikte, in welchen Völker gegen Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung oder rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, dazu. Interne Auseinandersetzungen sind hingegen nicht umfaßt. Für die Waffenkonvention ergibt sich somit wie bei den Zusatzprotokollen die Streitfrage bezüglich der Internationalisierung gewisser nicht internationaler Konflikte. Eine Ursache für die Zurückhaltung der westlichen Staaten hinsichtlich einer Ratifikation könnte hierin begründet liegen.

Die Möglichkeit einer einseitigen Kündigung des Vertrages mit einer Frist von einem Jahr stellt eine weitere erwähnenswerte Regelung dar. Die Kündigung des Vertragsverhältnisses ist hierbei nur zulässig, sofern der ausscheidende Staat in dieser Jahresfrist in keinen bewaffneten Konflikt verwickelt wird, auf den die Waffenkonvention Anwendung findet.

Letztlich sei noch auf die ausführliche Ausarbeitung des Verfahrens für Folgekonferenzen bei Erweiterungs- oder Änderungsvorschlägen hingewiesen. Dieser Vertragsteil stellt einen lange umkämpften Kompromiß zwischen Befürwortern und Gegnern weitergehender Verbote dar. Jeder Staat hat demnach das Recht, nach zehn Jahren seit Inkrafttreten oder bei Zustimmung von mehr als der Hälfte der Vertragsparteien - mindestens jedoch 18 Staaten - eine Folgekonferenz zu fordern.

IV. Protokoll I

Das erste Protokoll beinhaltet lediglich eine Vorschrift. Diese untersagt den Gebrauch von nicht durch Röntgenstrahlen im Körper feststellbaren Geschossteilen. Die Bestimmung bezieht sich auf Geschosstypen, die bislang lediglich im Forschungsstadium entwickelt sind und jedenfalls nicht zur Standardausrüstung der Streitkräfte zählen dürften. Die Bedeutung dieser Vorschrift ist daher bislang eher gering. Zudem bezieht sich das erste Protokoll auf Projektile, welche einen speziellen Unterfall der Waffen darstellen, die unnötige Leiden verursachen. Diese Waffen sind einerseits bereits durch Artikel 35 Abs. 2 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Konventionen erfaßt und andererseits durch ein hierauf gerichtetes Prinzip des humanitären Völkerrechts untersagt.

V. Protokoll II

Das zweite Protokoll stellt ein weiteres Einsatzverbot auf. Von ihm werden einerseits die sogenannten "booby-traps" umfaßt. Hierunter lassen sich explosive Gegenstände fassen, welche den Eindruck erwecken, es handle sich bei ihnen beispielsweise um Versorgungs- oder Gebrauchsgegenstände, Verpflegung, kulturelle oder religiöse Objekte oder Kinderspielzeug. Andererseits bezieht sich das Protokoll auf Landminen und "andere Mittel". Unter "anderen Mitteln" sind, entsprechend der Definition in Artikel 2 des Protokolls

II, vollautomatische oder fernbediente Waffen, gleich welcher Art zu verstehen, welche geeignet sind zu töten, zu verletzen oder zu zerstören. Insgesamt ist das zweite Protokoll somit auf Waffen ausgerichtet, deren Gefährlichkeit mitunter weit über den Konfliktfall hinaus bestehen bleibt. Ausdrücklich ausgenommen sind explosive Stoffe, welche im Seekrieg oder auf Flüssen Anwendung finden.

Das Verbot des Einsatzes derartiger konventioneller Waffen ist jedoch nicht uneingeschränkt. Vielmehr stellt eine Anwendung nur dann einen Verstoß gegen Protokoll II dar, wenn das Kampfgebiet in - oder in der unmittelbaren Nähe von - Städten, Dörfern und Siedlungen oder einem vergleichsweise dicht besiedelten Gebiet liegt. Sofern eine Warnung der Zivilbevölkerung oder eine Absperrung möglich ist, greift ein Verbot auch dann nicht ein. Für die Vertragsparteien besteht bei nicht verbotenen Einsätzen jedoch die Verpflichtung, die Einsatzorte dem Gegner zu notifizieren.

Neben diesen Bestimmungen enthält das Protokoll die Verpflichtung, Minenfelder, booby-traps und die umfaßten anderen Gegenstände bei einem Einsatz von UN-Streitkräften oder bei Ende des Konfliktes ungefährlich zu machen.

In einem technischen Annex enthält das Protokoll Vorschriften zur Aufzeichnung der Orte, an welchen die betroffenen Mittel eingesetzt werden.

VI. Protokoll III

Das dritte Protokoll betrifft den Einsatz von Brandwaffen. Hierunter sind alle Waffen zu fassen, bei welchen mittels der chemischen Reaktion eines verwendeten Stoffes durch Hitze und/oder Flammen Objekte in Brand gesetzt oder Personen Brandwunden zugefügt werden. Das Protokoll erfaßt hierbei alle Arten von Brandwaffen, seien es Wurfersysteme, Granaten, Minen, Bomben oder sonstige Mittel. Ausgeschlossen sind jedoch solche Waffen, bei denen die Brandverursachung nicht primärer Effekt des Einsatzes ist.

Sofern Hitze und Flammen nur kollateral oder kumulativ zu anderen Wirkungen, wie etwa Durchschlags-, Splitter- oder Sprengereffekt, auftreten, sind die betroffenen Mittel nicht von Protokoll III umfaßt. Nicht betroffen sind weiterhin Leuchtkörper-, Leuchtspur- oder Rauchsysteme zur Signalmgebung.

Das Verbot des Einsatzes von Brandwaffen ist, ähnlich der Regelung in Protokoll II, auf Gebiete beschränkt, die eine Konzentration von Zivilpersonen aufweisen. Über diese Einschränkung hinaus wird die Anwendung jedoch auch untersagt, wenn Wälder oder andere Formen von Pflanzenbewuchs zum Gegenstand der Angriffe gemacht werden. Dieses Verbot ist jedoch relativiert, da Bewuchs, der als Deckung für Kombattanten oder militärische Anlagen dient, ausgeschlossen wird.

VII. Zusammenfassung

Abschließend ist die UN-Waffenkonvention als ein Vertrag zu sehen, welcher die besondere Grausamkeit moderner konventioneller Waffen nur unzureichend erfaßt. Neben der fehlenden Regelung für Neuentwicklungen, wie etwa den hochrasanten Kleinkaliberwaffen, ergibt sich eine Schwäche des Vertrages aus der Option, daß nur zwei der drei Protokolle unterzeichnet werden müssen. Dieser Umstand ist insbesondere vor dem Hintergrund kritikwürdig, daß dem ersten Protokoll geringe praktische Bedeutung zukommt. Die Einigung der Vertragsstaaten auf das Erfordernis der Ratifikation von mindestens zwei Protokollen - und nicht wie zunächst gefordert von nur einem - berechtigt dazu, das Ergebnis der UN-Waffenkonferenz als nicht gänzlich unzulänglich zu bezeichnen. Es bleibt daher nur zu hoffen, daß einerseits die Zahl der Vertragsstaaten zunimmt und andererseits weiterhin kein Staat von der Option, nur zwei Protokolle zu ratifizieren, Gebrauch macht. Eine Erweiterung des Vertrages um weitere Protokolle scheint unter Berücksichtigung des momentanen Ratifikationsstandes nicht durchsetzbar, wenngleich weitergehende Einschränkungen des Gebrauchs moderner konventioneller Waffen erforderlich sind.

Anmerkungen:

1 Text der Konvention, der Protokolle, der Vorbehalte und Erklärungen sowie des Abschlusdokumentes der UN-Waffenkonferenz in dem authentischen englischsprachigen Text bei: Schindler/Toman, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Genf 1988, Nr. 19 und 20, S. 177-196.

2 Amtlicher deutschsprachiger Text bei: Hinz/Rauch, *Kriegsvölkerrecht*, 3. Auflage, Köln 1984, Nr. 1521.

3 CDDH-Resolution 22, "Follow-up regarding prohibition or restriction of the use of certain conventional weapons", 9. Juni 1977, siehe: Sandoz/Swinarski/Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols*, Genf 1987, S. 1527 f.

4 Begriff geprägt von dem niederländischen Professor B. Röling, vgl: Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*, 1988, S. 147.

5 Art. 35 III und 55 Zusatzprotokoll I, siehe: Hinz/Rauch, *Kriegsvölkerrecht*, 3. Auflage, Köln 1984, Nr. 1570, S. 31 und 47.

6 Siehe: Hinz/Rauch, *Kriegsvölkerrecht*, 3. Auflage, Köln 1984, Nr. 1520.

7 Siehe in der englischen Übersetzung: Schindler/Toman, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Genf 1988, Nr. 20, S. 194 f.

Unterzeichnerstaaten und Vertragsparteien der UN - Waffenkonvention (STAND: 31. JULI 1987)

Staat	Unterzeichnung	Ratifikation Beitritte	Protokolle	Erklärung
EUROPA				
Belgien	10. 4. 1981			
Bulgarien	10. 4. 1981	15. 10. 1982	I, II, III	
Bundesrepublik Deutschland	10. 4. 1981			
Dänemark	10. 4. 1981	7. 7. 1982	I, II, III	
D D R	10. 4. 1981	20. 7. 1982	I, II, III	
Finnland	10. 4. 1981	8. 5. 1981	I, II, III	
Frankreich	10. 4. 1981			
Griechenland	10. 4. 1981			
Island	10. 4. 1981			
Irland	10. 4. 1981			
Italien	10. 4. 1981			
Jugoslawien	5. 5. 1981	24. 5. 1983	I, II, III	
Liechtenstein	11. 2. 1982			
Luxemburg	10. 4. 1981			
Niederlande	10. 4. 1981	18. 6. 1987	I, II, III	
Norwegen	10. 4. 1981	7. 6. 1983	I, II, III	
Österreich	10. 4. 1981	14. 3. 1983	I, II, III	
Polen	10. 4. 1981	2. 6. 1983	I, II, III	
Portugal	10. 4. 1981			
Rumänien	8. 4. 1982			
Spanien	10. 4. 1981			
Schweden	10. 4. 1981	7. 7. 1982	I, II, III	
Schweiz	18. 6. 1981	20. 8. 1982	I, II, III	
Tschechoslowakei	10. 4. 1981	31. 8. 1982	I, II, III	
Türkei	26. 3. 1982			
Ungarn	10. 4. 1981	23. 6. 1982	I, II, III	
Ukraine	10. 4. 1981	14. 6. 1982	I, II, III	
U d S S R	10. 4. 1981	10. 6. 1982	I, II, III	
Vereinigtes Königreich	10. 4. 1981			
Weißrußland	10. 4. 1981	23. 6. 1982	I, II, III	
AMERIKA				
Argentinien	2. 12. 1981			
Ecuador	9. 9. 1981	4. 5. 1982	I, II, III	
Guatemala		21. 7. 1983	I, II, III	
Kanada	10. 4. 1981			
Kuba	10. 4. 1981	2. 3. 1987	I, II, III	
Mexiko	10. 4. 1981	11. 2. 1982	I, II, III	
Nicaragua	20. 5. 1981			
U S A	8. 4. 1982			
ASIEN/VORDERASIEN				
Afghanistan	10. 4. 1981			
China	14. 9. 1981	7. 4. 1982	I, II, III	

Staat	Unterzeichnung	Ratifikation Beitritte	Protokolle	Erklärung
Indien	15. 5. 1981	1. 3. 1984	I, II, III	
Japan	22. 9. 1981	9. 6. 1982	I, II, III	
Laos		3. 1. 1983	I, II, III	
Mongolei	10. 4. 1981	8. 6. 1982	I, II, III	
Pakistan	26. 1. 1982	1. 4. 1985	I, II, III	
Philippinen	15. 5. 1981			
Vietnam	10. 4. 1981			

AFRIKA

Ägypten	10. 4. 1981			
Marokko	10. 4. 1981			
Nigeria	26. 1. 1982			
Sierra Leone	1. 5. 1981			
Sudan	10. 4. 1981			
Togo	15. 9. 1981			
Tunesien	15. 5. 1987		I, II, III	

AUSTRALIEN/OZEANIEN

Australien	8. 4. 1982	29. 9. 1983	I, II, III	
Neuseeland	10. 4. 1981			

Gesamtstand

Vertragsparteien:

Unterzeichnerstaaten bei denen die Ratifikation
aussteht:

Gesamtstand:

AMERIKA

Argentinien				
Brasilien				
Chile				
Kolumbien				
Kuba				
Kroatien				
Guatemala				
Peru				
Sonnenland				
Uruguay				
USA				
Uruguay				
Venezuela				

Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge

In der Völkerrechtspraxis haben sich zwei Vertragsschlußverfahren herausgebildet, derer sich die Völkerrechtssubjekte bedienen, um den Vertragstext auszuhandeln und seine Bindungswirkung herbeizuführen: das zusammengesetzte und das einfache Verfahren.

Das zusammengesetzte Verfahren, welches seinen Namen den verschiedenen Verfahrensstufen verdankt, die vom Aushandeln des Textes bis zum Eintritt der völkerrechtlichen Bindungswirkung durchlaufen werden müssen, findet hauptsächlich bei Staatsverträgen und Verträgen von besonderer Bedeutung Anwendung. In diesen Fällen entfaltet der Vertrag seine Bindungswirkung für einen Staat erst mit der Erklärung seines Staatsoberhauptes, daß der Vertrag völkerrechtlich bindend sein soll.

Demgegenüber bedient man sich des einfachen (= gegenüber dem zusammengesetzten abgekürzten) Verfahrens bei den Verwaltungsabkommen und weniger bedeutsamen Verträgen, die ihre Bindungswirkung bereits mit der Unterzeichnung durch das jeweilige abschlußbefugte Organ entfalten. Grundsätzlich kommt das einfache Verfahren auch bei Verträgen Internationaler Organisationen zur Anwendung. Eine Besonderheit gilt für ratifikationsbedürftige Verträge, an denen Internationale Organisationen beteiligt sind. In diesem Fall kann die Internationale Organisation zwar nicht die den Staaten vorbehaltenen Ratifikation erklären. Daher trat früher auch die Bindungswirkung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages für Internationale Organisationen bereits mit der Unterzeichnung ein. Nunmehr besteht aber die Möglichkeit, daß die Internationale Organisation ihre definitive Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein, durch einen sog. Akt förmlicher Bestätigung ("*act of formal confirmation*") zum Ausdruck bringt, der der Ratifikation durch Staaten gleichsteht.

1. Das zusammengesetzte Verfahren

Das zusammengesetzte Verfahren besteht aus mehreren Phasen, in denen nacheinander verschiedene Organe der Parteien tätig werden. Die Vertretungsbefugnis dieser Organe ergibt sich entweder aus der Vorlage einer Vollmacht, den Umständen des Einzelfalles oder der Stellung des Organs. Gemäß Art. 7 Abs. 2 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge (BGBl. 1985 II, S. 927 im folgenden: WVK) werden kraft ihres Amtes, ohne eine Vollmacht vorlegen zu müssen, als Vertreter ihres Staates angesehen

a) *Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister vor Vornahme aller sich auf den Abschluß eines Vertrages beziehenden Handlungen;*

b) *Chefs diplomatischer Missionen zur Annahme des Textes eines Vertrages zwischen Entsende- und Empfangsstaat;*

c) *die von Staaten bei einer internationalen Konferenz oder bei einer Internationalen Organisation oder einem ihrer Organe beglaubigten Vertreter zur Annahme des Textes eines Vertrages im Rahmen der Konferenz, der Organisation oder des Organs.*

a) Die Vertragsverhandlungen

Sie dienen der Aushandlung des Vertragstextes und werden in den vereinbarten Vertragssprachen in der Regel unter Ausschluß der Öffentlichkeit geführt. Ihren Abschluß finden sie gewöhnlich in einer Abstimmung.

b) Die Paraphierung

Sie erfolgt grundsätzlich nur, wenn die Verhandlungsbevollmächtigten nicht zur Unterzeichnung des Vertrages befugt sind. Diese Bezeichnung der zweiten - fakultativen - Phase des zusammengesetzten Verfahrens rührt daher, daß die Bevollmächtigten den Vertragstext vorläufig als amtlich (authentisch) festlegen, indem sie ihn mit ihren Initialen, der Paraphe, versehen. Die Paraphierung dient dazu, den nicht abschließenden Charakter des Verhandlungsergebnisses hervorzuheben. Die Parteien können daher trotz Paraphierung jederzeit in neue Verhandlungen eintreten.

c) Die Unterzeichnung

Sie legt den Vertragstext endgültig als amtlich fest. Im Gegensatz zur Paraphierung kann auf die Unterzeichnung nicht verzichtet werden. Ist der Vertragstext bereits paraphiert, bestätigt die Unterzeichnung das Verhandlungsergebnis als endgültig. Im zusammengesetzten Verfahren führt sie jedoch noch nicht die rechtliche Bindungswirkung des Vertrages herbei. Dennoch wird der Vertrag in jedem Fall nach dem Datum seiner Unterzeichnung zitiert.

d) Das innerstaatliche Zustimmungsverfahren

Das innerstaatliche Zustimmungsverfahren, welches häufig etwas irreführend als "innerstaatliche" bzw. "parlamentarische Ratifikation" bezeichnet wird, dient lediglich dem Zweck, gemäß den jeweiligen Verfassungsvorschriften der Parteien den Vertrag dem Parlament zur Annahme vorzulegen. Die Durchführung dieser vierten Phase des zusammengesetzten Verfahrens ist aber eine rein innerstaatliche Angelegenheit. Weder besteht eine völkerrechtliche Pflicht zur Beteiligung des Parlaments, noch ist das Parlament völkerrechtlich verpflichtet, ein Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag zu erlassen. Ein Staat kann sich die ihm verfassungsrechtlich vorgeschriebene Durchführung des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens jedoch bei der Unterzeichnung des Vertrages

vorbehalten (sog. "Unterzeichnung vorbehaltlich der innerstaatlichen Ratifikation").

e) Ratifikation

Handelt es sich um einen nach Maßgabe seiner Bestimmungen (Ratifikationsklausel) ratifikationsbedürftigen Vertrag oder geht aus den Umständen, etwa weil die Bevollmächtigten den Vertrag vorbehaltlich der (völkerrechtlichen!) Ratifikation unterzeichnet haben, hervor, daß eine Ratifikation erforderlich ist (vgl. Art. 14 Abs. 1 WVK), so findet das zusammengesetzte Verfahren seinen Abschluß in einer förmlichen Erklärung der beteiligten Staaten, mit der sie - in der Regel durch das Staatsoberhaupt - im internationalen Bereich ihre Zustimmung bekunden, durch den Vertrag gebunden zu sein (vgl. Art. 2 Abs. 1 (b) WVK). Art. 14 Abs. 2 WVK stellt die Annahme und die Genehmigung diesem als völkerrechtliche Ratifikation bezeichneten Akt gleich. Bei der Annahme ("acceptance") und Genehmigung ("approval") wird der Vertragstext den Parteien vorgelegt und von ihnen durch eine formelle Erklärung angenommen bzw. genehmigt. Dabei ist zwischen zwei Varianten zu unterscheiden. Werden Annahme oder Genehmigung nach Unterzeichnung erklärt, ersetzen sie die Ratifikation. Ist ihnen keine Unterzeichnung vorausgegangen, so treten sie an die Stelle von Unterzeichnung und Ratifikation. Erst durch den völkerrechtlichen Akt der Ratifikation (Annahme, Genehmigung) tritt die völkerrechtliche Bindungswirkung eines im zusammengesetzten Verfahren zustande gekommenen Vertrages ein. Sie erfolgt in der Regel durch Übergabe oder Hinterlegung einer vom Staatsoberhaupt (u.U. auch vom Außenminister) unterzeichneten Ratifikationsurkunde, Art. 16 WVK. Zu beachten ist, daß die Ratifikation, wie auch die Annahme und Genehmigung, in jedem Fall ausdrücklich und förmlich erfolgen muß. Formlose oder konkludente Ratifikationen sind dem Völkerrecht fremd, wengleich eine rechtliche Selbstbindung eines Staates durch konkludentes Handeln unter bestimmten Voraussetzungen eintreten kann.

Annexion, Okkupation, Zession und Dereliktion

Der Erwerb und Verlust von Staatsgebiet ist nicht zuletzt wegen der Ereignisse im Nahen Osten ein immer wieder aktuelles Thema und Gegenstand kontroverser Diskussionen. Jedoch werden die Gebietserwerbstatbestände vor allem in den Medien nicht immer korrekt bezeichnet. Daher sollen hier einige Begriffe, die häufig miteinander verwechselt werden, kurz erläutert werden.

1. Annexion

Die Annexion ist die gewaltsame Einverleibung fremden Staatsgebiets, die in der Regel im Anschluß an militärische Auseinandersetzungen erfolgt. Sie ist ein einseitiger, gegen

Neben Ratifikation, Annahme und Genehmigung nennt Art. 11 WVK noch andere Arten der Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein: Unterzeichnung, Austausch von Urkunden, die einen Vertrag bilden, und den Beitritt. Während der Beitritt eine besondere Möglichkeit darstellt, Partei eines bestehenden Vertrages zu werden, ohne unbedingt an dessen Zustandekommen mitgewirkt zu haben, dienen die beiden anderen Zustimmungstypen der Herbeiführung der Bindungswirkung im sog. einfachen Verfahren. Sie haben daher für das zusammengesetzte Verfahren - ebenso wie der Beitritt - keine Bedeutung.

2. Das einfache Verfahren

Das einfache zeichnet sich gegenüber dem zusammengesetzten dadurch aus, daß es in der Regel nur aus Verhandlungen und Unterzeichnung besteht. Es ist daher weniger zeitaufwendig und kann von einem Organ allein durchgeführt werden.

Hinsichtlich der Verhandlungen und der Paraphierung gilt das zum zusammengesetzten Verfahren Gesagte entsprechend. Auch hier kommt es zur Paraphierung des Vertragstextes nur, wenn Verhandlungsführer und Unterzeichner verschiedene Personen sind. Seinen Abschluß findet das einfache Verfahren demgegenüber bereits mit der Unterzeichnung. Diese legt den Text als amtlich fest und führt zugleich die völkerrechtliche Bindungswirkung des Vertrages herbei, Art. 12 Abs. 1 WVK. Außer durch Unterzeichnung kann gemäß Art. 11 und 13 WVK beim einfachen Verfahren die Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein, auch durch den Austausch der den Vertrag bildenden Urkunden zum Ausdruck gebracht werden.

Wolff von Heinegg

den Willen des bisherigen Gebietsherrn erfolgender Akt, die nach geltendem Völkerrecht keinen wirksamen Erwerbstitel darstellt. Kann sich der annekterierende Staat jedoch auf Dauer und effektiv in dem betroffenen Gebiet festsetzen, so besteht die Möglichkeit, daß trotz der ursprünglichen Völkerrechtswidrigkeit des Gebietserwerbs dieser durch Anerkennung oder nach Maßgabe des Instituts der Ersitzung völkerrechtsgemäß wird.

2. Okkupation

Die Okkupation ist die Aneignung eines herrenlosen Gebiets (*terra nullius*). Dieser Titel wird heute vor allem im

Zusammenhang mit den Polargebieten diskutiert. Die Okkupation ist ein wirksamer Gebietserwerbstitel, wenn der okkupierende Staat gewillt ist, das okkupierte Territorium seinem Staatsgebiet einzuverleiben (subjektives Element) und dort effektiv seine Herrschaft ausübt (objektives Element). Die Anforderungen an das objektive Element, die Effektivität der Herrschaftsausübung, sind sehr streng. Entscheidend für die Beurteilung der Effektivität ist nicht nur die zur Zeit der Aneignung geltende Rechtslage. Vielmehr muß die Ausübung des Titels auch der nachfolgenden allgemeinen Rechtsauffassung entsprechen. Andernfalls verliert der ursprünglich gültige Titel seine Wirksamkeit.

3. Zession

Die Zession ist die freiwillige Übertragung eines Teils des Territoriums eines Staates auf einen anderen Staat. Sie erfolgt in der Regel durch eine vertragliche Einigung zwischen den betroffenen Staaten und wird durch tatsächliche Inbesitznahme wirksam. Wesentlich ist also, daß die Gebietsaufgabe an einen Adressaten gerichtet ist.

ADER (W.) - Gewaltsame Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland - Verlag V. Florentz GmbH München, 1988, 304 Seiten, DM 56,66

Der Autor befaßt sich in seiner Untersuchung mit der normativen Zulässigkeit von gewaltsamen Rettungsaktionen entsprechend dem Regelwerk der UN-Charta.

In einer umfangreichen und methodisch sehr genauen und folgerichtigen Untersuchung wird im ersten Teil der Arbeit der Schwerpunkt auf den Verbotstatbestand des Art. 2 Abs. 4 und 7 UN-Charta und mögliche Ausnahmen gelegt. Hier stellt der Autor auf bekannte Rechtfertigungsgründe wie die Einwilligung des Aufenthaltsstaates, das Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51 UN-Charta und allgemeine Selbsthilferechte ab. In seiner Argumentation bedient er sich der hinlänglich im Schrifttum, besonders von Hailbronner und Blumenwitz, diskutierten Lösungsansätze.

Im zweiten Teil - Hauptteil - der Arbeit untersucht Ader die Möglichkeit einer Rechtfertigung für eine derartige Rettungsaktion, welche sich besonders bzw. gerade auf eine solche Gefährdungssituation hin gewohnheitsrechtlich entwickelt hat. Hierzu wird als Unterbau die gesamte Staatenpraxis zu dieser Problematik herangezogen und ausgewertet.

4. Dereliktion

Fehlt es an einem Adressaten, so handelt es sich um eine Dereliktion, die man als Aufgabe der territorialen Souveränität bezeichnen kann. Diese wird wirksam, wenn ein Staat ein bestimmtes Gebiet in der Absicht räumt, auf die territoriale Souveränität zu verzichten. Sie hat zur Folge, daß das von der Gebietsaufgabe betroffene Territorium herrenlos wird, bis ein anderer Staat es sich im Wege der Okkupation aneignet. Jedoch ist zu beachten, daß die bloße Räumung eines Gebiets, also die Aufgabe der Gebietshoheit, nicht ausreichend ist. Fehlt es an der Absicht, auch die territoriale Souveränität aufzugeben, wird das betroffene Gebiet nicht herrenlos.

Weiterführende Literatur:

Menzel/Ipsen, Völkerrecht, 2. Aufl., München 1979, S. 156 ff; **Verdross/Simma**, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, §§ 663, 765 ff, 1039 ff; **R.L. Bindschedler**, Annexation, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. 3, S. 19 ff; **M. Bothe**, Occupation ..., ebd. Bd. 4, S. 63 f, 64 ff, 67 ff.

Wolff von Heinegg

Schließlich werden in einem Ergebnis die Voraussetzungen für einen gewohnheitsrechtlichen rechtmäßigen Befreiungseinsatz eigener Truppen auf fremdem Territorium dargestellt.

Besonders werden hier die Gründe für die Vorwerfbarkeit eines völkerrechtswidrigen Verhaltens des Aufenthaltsstaates mit der Gefährdung fremder Staatsangehöriger auf eigenem Territorium hervorgehoben (Seite 278), welche der Autor im eigenen Handeln oder Unterlassen des Aufenthaltsstaates sieht. Auch sieht er die Möglichkeit, daß der Aufenthaltsstaat sich im nachhinein, völkerrechtlich zurechenbar, die Gefährdung zu eigen macht oder auch völlig untätig bleibt.

Nur für das letzte Szenario sieht der Autor zu Recht keinen Rechtfertigungsgrund, wohl aber ein praktisches Regelungsbedürfnis.

Dagegen schon eine irgendwie geartete völkerrechtliche Zurechenbarkeit auf den Aufenthaltsstaat als eine mit der UN-Charta zu vereinbarende Möglichkeit anzusehen, ist meines Erachtens mit dem Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 4 UN-Charta nicht vereinbar. Es kommt zur Lösung dieser Frage nur darauf an, wie der Begriff "bewaffneter Angriff" in Art. 51 UN-Charta zu verstehen ist. Erstrebenswert ist deshalb die Schaffung einer klaren (weiteren) Ausnahme von Art. 2 Abs. 4 UN-Charta.

Autoren dieses Heftes:

Das Thema

Dr. Christian Koenig LL.M., Frankfurt

Wolfgang Voit

Vorsitzender Richter am OLG i.R.,
Vorsitzender des DRK - Rechtsausschusses, Hagen

Stefan Schuppert

Studentische Hilfskraft am Institut für Internationales
Recht, Kiel

Burkhard Willerding

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

Praxis

Heike Spieker

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV, Bochum

Rückblende

Regina Buß

Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentlich-
ches Recht (Völkerrecht), Bochum

Christian Lentföhr

Projektmitarbeiter "HuV - I", Bochum

Konferenzen

Dr. Georg Witschel

Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes (u.a. für
Rechtsfragen der Abrüstung, der NATO, der WEU, sowie
Kriegsrecht - einschließlich humanitäres Völkerrecht und
Neutralitätsrecht), Bonn

Bernhard Döveling

Diplom - Sozialwissenschaftler, Leiter des Referates
"Hilfen für Aussiedler, Zuwanderer, Flüchtlinge und
ausländische Arbeitnehmer", Generalsekretariat des
Deutschen Roten Kreuzes, Bonn

Forum

Verbreitung

Georg Bock,

Abteilungsleiter beim Regierungspräsidenten Düssel-
dorf i.R.,
Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverban-
des Nordrhein, Düsseldorf

Dr. Dieter Walz

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

Stephan Witteler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, Bochum

Lexikon

Dr. Wolff v. Heinegg

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für
Öffentliches Recht (Völkerrecht), Bochum

Besprechungen

Burkhard Willerding

siehe Rubrik "Konferenzen"

Georg Bock,

siehe Rubrik "Verbreitung"

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; **St. Witteler**, IFHV, Bochum; **K. Dörmann**, IFHV, Bochum; **C.**
Lentföhr, IFHV, Bochum; **O. Schäfer**, IFHV, Bochum;