

1995

BAND XLVI

AUSZÜGE DER
REVUE
INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE



Zweimonatsschrift des
Internationalen Komitees vom Roten Kreuz
im Dienst der Internationalen Rotkreuz-
und Rothalbmondbewegung



INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

- CORNELIO SOMMARUGA, Dr. jur. der Universität Zürich, Dr. rer. pol. h.c. der Universität Freiburg (Schweiz), Dr. h.c. in internationalen Beziehungen der Universidade do Minho, Braga (Portugal), Dr. med. h.c. der Universität Bologna (Italien), Dr. h.c. der Universität Nice-Sophia Antipolis, Dr. jur. h.c. der Nationaluniversität Seoul (Republik Korea), *Präsident* (Mitglied seit 1986)
- PIERRE KELLER, Dr. phil. (International Relations, Yale), Bankier, *Vizepräsident* (1984)
- ERIC ROETHLISBERGER, Dr. in politischen Wissenschaften des «Institut universitaire de hautes études internationales», Genf, *Vizepräsident* (1995)
- ULRICH GAUDENZ MIDDENDORP, Dr. med., Privatdozent der Medizinischen Fakultät der Universität Zürich, ehemaliger Chef der chirurgischen Klinik des Kantonsspitals Winterthur (1973)
- RENÉE GUISAN, Generalsekretärin des internationalen «Institut de la Vie», Mitglied der schweizerischen Stiftung «Pro Senectute», Mitglied der «International Association for Volunteer Effort» (1986)
- ANNE PETITPIERRE, Dr. jur., Rechtsanwältin, Professorin an der Juristischen Fakultät der Universität Genf (1987)
- PAOLO BERNASCONI, Rechtsanwalt, lic. jur., Lehrbeauftragter für Wirtschaftsstrafrecht an den Universitäten St. Gallen und Zürich, ehemaliger Generalstaatsanwalt in Lugano, Kommissar der Schweizer Stiftung «Pro Juventute» (1987)
- LISELOTTE KRAUS-GURNY, Dr. jur. der Universität Zürich (1988)
- SUSY BRUSCHWEILER, Krankenschwester, ehemalige Rektorin der Kaderschule für die Krankenpflege des Schweizerischen Roten Kreuzes in Aarau, Vorsitzende der Geschäftsleitung SV-Service, Gemeinschaftsgastronomie (1988)
- JACQUES FORSTER, Dr. oec., Professor am «Institut universitaire d'études du développement» (IUED) in Genf (1988)
- JACQUES MOREILLON, lic. jur., Dr. rer. pol., Generalsekretär der Weltpfadfinderorganisation, ehemaliger Generaldirektor im IKRK (1988)
- MAX DAETWYLER, lic. oec. und rer. soc. der Universität Genf, «Scholar in Residence, International Management Institute» (IMI), Genf (1989)
- RODOLPHE DE HALLER, Dr. med., ehem. Privatdozent an der Universität Genf, Präsident der Schweizerischen Vereinigung gegen Tuberkulose und Lungenkrankheiten (1991)
- DANIEL THÜRER, LL.M. (Cambridge), Dr. jur., ordentlicher Professor an der Rechtsfakultät der Universität Zürich (1991)
- FRANCESCA POMETTA, Lic. ès Lettres, ehemalige Botschafterin der Schweiz (1991)
- JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Dr. jur., Professor an der Universität Neuenburg, ehem. Nationalrat und Ständerat (1993)
- JOSEF FELDMANN, Dr. phil., Titularprofessor der Hochschule St. Gallen, Korpskommandant zD (1993)
- LILIAN UCHTENHAGEN, Dr. rer. oec. der Universität Basel, ehemalige Nationalrätin (1993)
- GEORGES-ANDRÉ CUENDET, lic. jur. der Universität Genf, Diplom des «Institut d'Etudes politiques» der Universität Paris, M. A. der Universität Stanford (USA), Mitglied des Exekutivrates von Cology/GE (1993)
- ERNST A. BRUGGER, Dr. phil. II, Geschäftsführer FUNDES, schweizerische privatwirtschaftliche Stiftung für nachhaltige Entwicklung, Wirtschaftsberater, Titularprofessor der Universität Zürich (1995)

EXEKUTIVRAT

Cornelio SOMMARUGA, *Präsident*

Eric ROETHLISBERGER, *ständiger Vizepräsident*

Jacques FORSTER, *Mitglied des IKRK*

Anne PETITPIERRE, *Mitglied des IKRK*

Jean DE COURTEN, *Direktor für operationelle Einsätze*

Peter FUCHS, *Generaldirektor*

Yves SANDOZ, *Direktor für Grundsatz- und Rechtsfragen
und Beziehungen zur Bewegung*

INHALTSVERZEICHNIS

1995

BAND XLVI

ARTIKEL

NACHFOLGEARBEITEN ZUR INTERNATIONALEN KONFERENZ ZUM SCHUTZ DER KRIEGSOPFER

(Genf, 30. August - 1. September 1993)

Tagung der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsopfer (Genf, 23. - 27. Januar 1995)	3
Empfehlungen	6

VERBREITUNG UND VORBEUGENDE MASSNAHMEN

Jean-Luc Chopard: Verbreitung der humanitär-völkerrechtlichen Bestimmungen und Zusammenarbeit mit den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften im Hinblick auf vorbeugende Mass- nahmen	163
François Grunewald: Von der Vorsorge zum Wiederaufbau — Vor, während und nach der Notstandphase — Die Erfahrung des IKRK	184

FLÜCHTLINGE UND VERTRIEBENE

Jean-Philippe Lavoyer: Flüchtlinge und Vertriebene — Humanitäres Völkerrecht und die Rolle des IKRK	99
Das IKRK und innerhalb ihres eigenen Landes Vertriebene	121

WASSER UND BEWAFFNETE KONFLIKTE

Ameur Zemali: Der Schutz des Wassers in Zeiten bewaffneter Konflikte	291
---	-----

BEITRÄGE ZUR GESCHICHTE

François Bugnion: Vom Ende des Zweiten Weltkriegs zum Beginn des dritten Jahrtausends — Die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz unter dem Einfluss des Kalten Krieges und seiner Folgen (1945-1995)	66
François Bugnion: Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz	207

DIE XXVI. INTERNATIONALE KONFERENZ DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS

(Genf, 4.-7. Dezember 1995)

Yves Sandoz: Die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds: Mythos und Realität	57
---	----

INTERNATIONALE KONFERENZEN UND DIE BEWEGUNG

François Bugnion: Das Rotkreuzrecht	243
--	-----

INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

HUMANITÄRE POLITIK UND OPERATIONELLE TÄTIGKEIT

Verstärkte Koordination im Bereich der humanitären Soforthilfe, Rede von Cornelio Sommaruga , Präsident des IKRK, vor der 49. Generalversammlung der Vereinten Nationen (23. November 1994)	13
--	----

Peter Fuchs: Koordination der Soforthilfe — Ein Problem der humanitären Akteure oder eher der Politiker und Generäle?	19
Béatrice Mégevand: Zwischen Aufständischen und Regierung — Die Aktion des IKRK in Mexiko (Januar-Februar 1994)	27
Pressekonferenz des IKRK-Präsidenten (Genf, 30. Mai 1995)	135

TAGUNG

In Erwartung der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf, 3.-7. Dezember 1995) — II. Sitzung der juristischen Berater der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Genf, 6.-7. März 1995)	143
--	-----

INFORMATIONEN

Russische Ausgabe der <i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i>	147
Wiederwahl an der Spitze des IKRK	276

NACHRUF

Zum Tode von Hans Haug	133
------------------------------	-----

AUS DER WELT DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS

Eine grosse Dame des Roten Kreuzes ist nicht mehr: Sachiko Hashimoto	308
---	-----

TATSACHEN UND DOKUMENTE

GEDENKFEIER

Gedenkfeiern zum 50. Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz	42
---	----

TAGUNGEN

Fünfzigste Generalversammlung der Vereinten Nationen — Sondersitzung der Generalversammlung aus Anlass des fünfzigsten Jahrestags der Vereinten Nationen — Erklärung von Cornelio Sommaruga, Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (New York, 22. Oktober 1995).....	277
Die Wiener Überprüfungskonferenz: Erfolg bei Laserwaffen, Stillstand bei Landminenverhandlungen	311

GENFER ABKOMMEN UND ZUSATZPROTOKOLLE

Honduras tritt den Protokollen bei	86
Erklärung der Slowakei	86
Kap Verde tritt den Protokollen bei.....	87
Erklärung von Kap Verde.....	87
Erklärung der Tschechischen Republik	149
Erklärung von Rumänien	230
Kolumbien tritt Protokoll II bei	281
Panama ratifiziert die Protokolle	281
Mikronesien tritt den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen bei.....	282
Swasiland ratifiziert die Protokolle	318
Südafrika tritt den Protokollen bei	318

BIBLIOGRAPHIE

Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario (<i>Interne bewaffnete Konflikte und humanitäres Völkerrecht</i>) (<i>Araceli Mangas Martín</i>)	45
War and Law since 1945 (<i>Krieg und Recht seit 1945</i>) (<i>Geoffrey Best</i>)	88

La crise du Golfe: De l'interdiction à l'autorisation du recours à la force (<i>Die Golfkrise — Vom Verbot zur Genehmigung der Gewaltanwendung</i>) (<i>Selim Sayegh</i>)	91
Le Saint en blanc (<i>Der Heilige in Weiss</i>) (<i>Dina Vlachou</i>)	150
Dérives humanitaires: États d'urgence et droit d'ingérence (<i>Abdriften des Humanitären — Notstand und Recht auf Einmischung</i>) (<i>Marie- Dominique Perrot, Gilbert Rist, François Piguet, Paul Grossrieder et al.</i>)	153
Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre (<i>Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsopfer</i>) (<i>François Bugnion</i>)	231
Gesundheits- und humanitäre Anliegen — Grundsätze und Ethik (<i>Henryk Leszek Zielinski</i>)	236
Child Soldiers, the Role of Children in Armed Conflicts (<i>Kinder- soldaten — Die Rolle von Kindern in bewaffneten Konflikten</i>) (<i>Guy Goodwin und Ilene Cohn</i>)	283
Guerre et humanité — Un siècle de photographie (<i>Krieg und Menschlichkeit, Fotografien eines Jahrhunderts</i>) (<i>Nicolas Bouvier, Michèle Mercier, François Bugnion</i>)	285
Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten (Hrsg. <i>Dieter Fleck et al.</i>)	319
Inhaltsverzeichnis 1995	324

**AUSZÜGE
DER**

**revue
internationale
de la
croix-rouge**

Inhalt

**NACHFOLGEARBEITEN ZUR
INTERNATIONALEN KONFERENZ
ZUM SCHUTZ DER KRIEGSOPFER**
(Genf, 30. August - 1 September 1993)

Tagung der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsofper (Genf, 23. - 27 Januar 1995)	3
Empfehlungen	6

INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ
HUMANITÄRE POLITIK UND OPERATIONELLE TÄTIGKEIT

Verstärkte Koordination im Bereich der humanitären Soforthilfe, Rede von <i>Cornelio Sommaruga</i>, Präsident des IKRK, vor der 49. General- versammlung der Vereinten Nationen (23. November 1994)	13
--	-----------

1

Peter Fuchs: Koordination der Soforthilfe — Ein Problem der humanitären Akteure oder eher der Politiker und Generäle?	19
Béatrice Mégevand: Zwischen Aufständischen und Regierung — Die Aktion des IKRK in Mexiko (Januar-August 1994)	27

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Gedenkfeiern zum 50. Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz	42
---	----

BIBLIOGRAPHIE

Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario (<i>Interne bewaffnete Konflikte und humanitäres Völkerrecht</i>) (Araceli Mangas Martín)	45
Adressen der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften	47

NACHFOLGEARBEITEN ZUR INTERNATIONALEN KONFERENZ ZUM SCHUTZ DER KRIEGSOPFER

(Genf, 30. August - 1. September 1993)

Tagung der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsopfer

Genf, 23. - 27. Januar 1995

In ihrer Schlusserklärung verpflichtete sich die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer (Genf, 30. August - 1. September 1993), ihre Weigerung, schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts hinzunehmen, konkret weiterzuverfolgen:

«Eingedenk dieser Erklärung bekräftigen wir die Notwendigkeit, die Umsetzung des humanitären Völkerrechts wirkungsvoller zu gestalten. In diesem Sinne und Geist rufen wir die Schweizer Regierung auf, ein Treffen einer intergouvernementalen Expertengruppe mit offener Beteiligung einzuberufen, deren Aufgabe es sein wird, nach praktischen Wegen zu suchen, um die Beachtung und Einhaltung dieses Rechts zu fördern sowie einen Bericht zuhanden der Staaten und der nächsten Versammlung der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz auszuarbeiten».¹

Im Einklang mit dieser Entscheidung der Konferenz berief der Schweizerische Bundesrat vom 23. bis 27. Januar 1995 in Genf eine Tagung ein, zu der er Vertreter der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und — als Beobachter — eine Reihe von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, die sich mit humanitären Fragen befassen, einlud. Somit

¹ Schlusserklärung der Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 5, September-Oktober 1993, SS. 222-225.

waren dieselben Kreise wie bei der Konferenz von 1993 vertreten. Allerdings wohnten der Tagung im Januar 1995 Experten bei, handelte es sich doch darum, konkrete Massnahmen zur Förderung der Achtung der humanitären Verpflichtungen bei bewaffneten Konflikten auszuarbeiten.

Die während fünf Tagen in Genf versammelten Sachverständigen, die 107 Staaten und 28 staatliche und nichtstaatliche Organisationen vertraten, wählten Botschafter A. Luzius Caflisch, Rechtsberater des Departements für auswärtige Angelegenheiten (Schweiz), zum Präsidenten, und Botschafter Sedfrey A. Ordoñez (Philippinen) zum Vizepräsidenten. Botschafter Philippe Kirsch (Kanada) leitete die Arbeiten der Gruppe gemeinsam mit Botschafter Jorge Berguno (Chile), Vizepräsident der Gruppe.

Die Arbeiten der Experten konzentrierten sich auf eine Reihe von Punkten, die die vom 26. bis 28. September 1994 in Genf abgehaltene Vorbereitungstagung zur weiteren Studie empfohlen hatte. Diese Empfehlungen wurden in der *Revue* veröffentlicht.² Überdies stand den Sachverständigen ein Arbeitsdokument zur Verfügung, das die Schweiz auf der Grundlage der Empfehlungen der Vorbereitungssitzung und nach Konsultation der Staaten erstellt hatte. Das IKRK seinerseits unterbreitete den Teilnehmern ebenfalls Vorschläge zu den neun Empfehlungen.

Nach fünftägigen eingehenden Beratungen und Verhandlungen nahmen die Experten im Konsens eine Reihe von «Empfehlungen» an. Diese sollen im Einklang mit dem Mandat der Gruppe der XXVI. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz unterbreitet werden.³ In den Kapiteln I bis VII empfiehlt der Text zahlreiche Massnahmen zur Förderung der Akzeptanz, des Verständnisses und der Achtung des humanitären Völkerrechts. Sie umfassen Aktionen von der Unterweisung der gesamten Bevölkerung bis zur Ahndung von Verletzungen. In diesem Zusammenhang wird das IKRK ermutigt, die nötige Unterstützung zu leisten, während gleichzeitig auf die wichtige Rolle der Nationalen Gesellschaften in ihren Ländern hingewiesen wird. Mehrere Delegationen bedauerten allerdings, dass die Gruppe keine sehr weitreichenden Massnahmen in Betracht gezogen hat und beispielsweise den Vorschlag, die Erarbeitung eines Systems zur obligatorischen Berichterstattung über den Stand der Umsetzung des humanitären Völkerrechts zu empfehlen, ab-

² *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 5, September-Oktober, 1994, SS. 191-193.

³ Siehe S. 6-12.

lehnte. Empfehlung VIII ersucht das IKRK, eine Reihe besonders heikler Themen eingehend zu prüfen.

Es sei daran erinnert, dass die schweizerische Regierung gemäss den Bestimmungen der Schlusserklärung der Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer die Aufgabe hat, einen Bericht zuhanden der Staaten und der kommenden Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz zu erstellen. Die von der Gruppe der intergouvernementalen Experten formulierten Empfehlungen sind bestimmt eine gute Grundlage für die Debatten der XXVI. Internationalen Konferenz. Nun liegt es an den Delegierten der Staaten und den Vertretern der Bewegung, die sich im Dezember 1995 in Genf zur Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz versammeln werden, die sich aufdrängenden Entscheidungen zu treffen: Es geht um einen besseren Schutz der Kriegsoffer.

Die Revue

Tagung der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsopfer

(23. - 27. Januar 1995, Genf)

EMPFEHLUNGEN

I

Die Experten empfehlen, dass:

- das Internationale Komitee vom Roten Kreuz («das IKRK») seinen Dialog mit den Staaten fortsetzt, um sie zu veranlassen, den Verträgen des humanitären Völkerrechts («HVR») beizutreten, und ihnen bei der Lösung der Probleme, die sich in diesem Bereich stellen, zu helfen;
- die Verwahrer der humanitärrechtlichen Verträge die Staaten, die diesen Verträgen nicht beigetreten sind, auffordern, dies zu tun, zu diesem Zweck geeignete Förderungsmassnahmen ergreifen und regelmässig die Liste der Vertragsparteien veröffentlichen, beispielsweise in der *Revue internationale de la Croix-Rouge* und anderen öffentlichen Informationsquellen;
- die zuständigen Organe der Vereinten Nationen und anderer zwischenstaatlicher weltweiter und regionaler Organisationen im Rahmen ihrer üblichen Aktionsprogramme die Staaten dazu anhalten, spezifischen humanitärrechtlichen Verträgen beizutreten;
- die Vertragsstaaten der humanitärrechtlichen Verträge die vom IKRK, den Verwahrern und den obenerwähnten Organisationen entfalteten Bemühungen im Hinblick auf die Förderung des Beitritts zu diesen Verträgen unterstützen;
- die Vertragsstaaten, die die Zuständigkeit der in Artikel 90 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen von 1949 («das

Protokoll I») vorgesehenen Internationalen humanitären Ermittlungskommission anerkannt haben, gegebenenfalls die von der Kommission unternommenen Bemühungen unterstützen, um die Anerkennung ihrer Zuständigkeit zu fördern, und dass diese Vertragsstaaten veranlasst werden, durch freiwillige Beiträge die Geldmittel zu erhöhen, über die die Kommission zu diesem Zweck verfügt;

- die Staaten im Rahmen des Beitrittsprozesses zu den einschlägigen humanitärrechtlichen Verträgen in Betracht ziehen, die Dienste der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften («die Nationalen Gesellschaften») in Anspruch zu nehmen, ebenso die unter Punkt V erwähnten nationalen Ausschüsse.

II

Die Experten empfehlen, dass:

- das IKRK aufgefordert wird, mit Unterstützung von Experten im Bereich des HVR, die verschiedene geografische Regionen und unterschiedliche Rechtssysteme vertreten, sowie nach Rücksprache mit den Experten von Regierungen und internationalen Organisationen einen Bericht über die in internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren Gewohnheitsregeln des HVR auszuarbeiten, und diesen Bericht den Staaten und zuständigen internationalen Organisationen zukommen zu lassen.

III

Die Experten empfehlen, dass:

- das IKRK mit Unterstützung der Nationalen Gesellschaften, der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften («die Internationale Föderation») und akademischen Einrichtungen seine Möglichkeiten verstärkt, die Staaten — mit ihrer Zustimmung — bei ihren Bemühungen zur Umsetzung und Verbreitung des HVR durch beratende Dienste zu unterstützen;
- die Staaten und die Nationalen Gesellschaften dem IKRK oder gegebenenfalls der Internationalen Föderation etwaige spezifische Erfordernisse bezüglich dieser beratenden Dienste mitteilen;

- das IKRK den Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949 und den übrigen interessierten Organisationen sowie der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds («die Konferenz») jedes Jahr über die geleisteten Beratungsdienste Bericht erstattet;

IV

Die Experten empfehlen, dass

- das IKRK im Rahmen seines Auftrags zur Verbreitung des HVR nach Möglichkeit mit anderen interessierten Organisationen, namentlich mit der Internationalen Föderation, den Organen der UNO und ihren Sonderorganisationen sowie mit den regionalen Organisationen zusammenarbeitet;
- die Staaten auf regionaler und weltweiter Ebene den Informationsaustausch über die Verbreitung und die Umsetzung des HVR fördern;
- das IKRK in Zusammenarbeit mit Experten aus verschiedenen Regionen der Welt für die Streitkräfte ein Modell für ein Handbuch über das Recht der internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikte ausarbeitet;
- die Staaten nationale Handbücher über das Recht der bewaffneten Konflikte ausarbeiten, diese als festen Bestandteil des militärischen Unterrichts verwenden und sich nach Möglichkeit miteinander beraten, um sie zu harmonisieren;
- die Staaten ihre Bemühungen auf nationaler und internationaler Ebene verstärken, um zivile und militärische Lehrkräfte im Bereich des HVR auszubilden und die Angehörigen der zivilen Verwaltung, der Streit-, Sicherheits- und paramilitärischen Kräfte sowie die Angehörigen der Streitkräfte, die an internationalen friedenserhaltenden Operationen beteiligt sind, gemäss ihrem Rang und ihrer Funktion in diesem Recht zu unterrichten;
- die Staaten, gegebenenfalls mit Unterstützung der Nationalen Gesellschaften, unter allen Umständen das HVR besser bei der Zivilbevölkerung bekannt machen, um so zur Verbreitung einer auf der Achtung der Person und des menschlichen Lebens beruhenden Kultur beizutragen;

- die Staaten in Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften den Welttag des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds zur Förderung der Verbreitung des HVR nutzen;
- die Staaten, gegebenenfalls mit Unterstützung der Nationalen Gesellschaften und der akademischen Einrichtungen, die im öffentlichen Bildungswesen tätig sind, keine Anstrengung unterlassen, um Programme und Lehrmaterial auszuarbeiten, die spezifisch dafür bestimmt sind, Schüler aller Altersstufen mit den Grundsätzen des HVR vertraut zu machen, und diese Programme den interessierten Staaten zur Verfügung stellen;
- die Staaten, das IKRK sowie die Nationalen Gesellschaften und die Internationale Föderation die Herstellung audiovisuellen Materials und die Durchführung von Lehrgängen zur verstärkten Sensibilisierung der Vertreter der nationalen und internationalen Medien für Fragen des HVR fördern;
- das IKRK und die Staaten sich bemühen, die erforderliche technische Hilfe für eine weite Verbreitung der grundlegenden Texte des HVR in den Landessprachen bereitzustellen;
- die Konferenz zur Kenntnis nimmt, dass religiöse und sittliche Werte zur Achtung der menschlichen Würde und der Grundsätze des HVR beitragen.

V

Die Experten empfehlen, dass:

- die Staaten veranlasst werden, mit etwaiger Unterstützung der Nationalen Gesellschaften nationale Ausschüsse zu bilden, um die Regierungen bei der Umsetzung und Verbreitung des HVR zu beraten und zu unterstützen;
- die Staaten veranlasst werden, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Ausschüssen und dem IKRK bei ihren Bemühungen zur Umsetzung und Verbreitung des HVR zu erleichtern;
- das IKRK eine Tagung durchführt, die Experten aus Staaten, die bereits nationale Ausschüsse eingesetzt haben, sowie aus anderen interessierten Staaten vereinigt, die den Staaten, die derartige Ausschüsse einsetzen wollen, über ihre Schlussfolgerungen Bericht erstattet.

VI

Die Experten empfehlen, dass

- die Staaten im Hinblick auf die Übernahme ihrer Verpflichtungen aus den humanitärrechtlichen Verträgen:
 - von der Konferenz aufgefordert werden, dem IKRK alle Informationen zukommen zu lassen, die anderen Staaten bei ihren Bemühungen zur Umsetzung und Verbreitung des HVR behilflich sein könnten;
 - keine Mühe scheuen, um zu einem möglichst vollständigen Informationsaustausch über die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus den humanitärrechtlichen Verträgen getroffenen Massnahmen beizutragen;
- das IKRK zur Erleichterung der Durchführung dieser Massnahmen:
 - sich weiterhin aktiv an den Bemühungen zur Verbreitung und Umsetzung des HVR beteiligt;
 - aufgefordert wird, von Zeit zu Zeit geeignete Richtlinien zur Förderung des Informationsaustauschs festzusetzen;
 - die erhaltenen Informationen sammelt, zusammenstellt und sie an die Staaten und die Konferenz weiterleitet.

VII

Die Experten empfehlen, dass:

- die Staaten zur Erfüllung ihrer grundlegenden Verpflichtung, das HVR unter allen Umständen zu achten und, unter besonderer Berücksichtigung der Verletzlichkeit der Zivilbevölkerung und der Verantwortung der Staaten, die Verstösse gegen das HVR begehen, für seine Einhaltung zu sorgen,
 - in Situationen schwerer Verstösse gegen das HVR sowohl gemeinsam als auch getrennt in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und gemäss der Charta der Vereinten Nationen handeln;
 - wo immer sich dies als möglich erweist, und gemäss dem HVR, in Situationen bewaffneter Konflikte Sicherheitszonen, entmilitarisierte Zonen, humanitäre Korridore und andere Formen des

Schutzes der Zivilbevölkerung einrichten und zusammenarbeiten, um die Achtung der zu diesem Zweck von den zuständigen Organen der Vereinten Nationen gefassten Beschlüsse zu sichern, dies im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen;

- mit Konsequenz die gesamte erforderliche Gesetzgebung verabschieden und anwenden, um der ihnen obliegenden Verpflichtung nachzukommen, dafür Sorge zu tragen, dass Personen, die Verstöße gegen das HVR begangen bzw. den Befehl dazu gegeben haben, nicht ungestraft davonkommen; sich gegenseitig die bestmögliche Unterstützung im Bereich der Strafverfolgung gewähren, namentlich durch die Bereitstellung von Beweismaterial und Informationen aus sachdienlichen Quellen, beispielsweise von Flüchtlingen;
 - sich aktiv an den im Rahmen der Vereinten Nationen über die Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichts im Gange befindlichen Diskussionen beteiligen und alle innerstaatlichen Massnahmen anwenden, die geeignet sind, die Funktionsfähigkeit der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingesetzten Ad-hoc-Gerichte für Ex-Jugoslawien und Rwanda zu gewährleisten;
 - mit den entsprechenden zwischenstaatlichen, internationalen und regionalen Organisationen und, falls sie es wünschen, mit der in Artikel 90 des Zusatzprotokolls I vorgesehenen Internationalen humanitären Ermittlungskommission bei Untersuchungen über Verstöße gegen das HVR zusammenarbeiten, indem sie ihnen nach Möglichkeit insbesondere Geldmittel, Experten oder logistische Unterstützung zur Verfügung stellen;
- der Verwahrer regelmässige Tagungen der Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949 durchführt, um die allgemeinen Probleme bei der Anwendung des HVR zu prüfen.

VIII

Die Experten fordern das IKRK auf:

- a) die Massnahmen zu analysieren, die insbesondere folgendes sicherstellen könnten:
 - die uneingeschränkte Achtung des HVR, insbesondere wenn dieses auf Zivilpersonen angewandt wird, die immer häufiger zu

- Opfern des Einsatzes von Kampfmitteln und -methoden durch bewaffnete Gruppen werden, wer immer diese auch sein mögen, und die sich in systematischen, umfangreichen Massakern, in der «ethnischen Säuberung» sowie anderen Verstössen gegen das HVR in allen Arten bewaffneter Konflikte äussern;
- den uneingeschränkten Schutz von Frauen und Kindern vor Verstössen gegen das HVR, indem jeder diesbezügliche Beitrag, den insbesondere die Weltfrauenkonferenz von 1995 und die einschlägigen Organisationen der Vereinten Nationen wie UNICEF und UNHCR leisten könnten, berücksichtigt wird;
 - den uneingeschränkten Schutz der Rechte der Flüchtlinge und Vertriebenen vor Verstössen gegen das HVR und gegen das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gegen dessen Protokoll, indem jede verfügbare Information, insbesondere auch vonseiten des UNHCR, berücksichtigt wird;
- b) Situationen zu prüfen, in denen sich die Strukturen des Staates infolge eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts aufgelöst haben;
- c) auf der Grundlage von Informationen aus erster Hand, zu denen es Zugang hat, zu prüfen, in welchem Ausmass die Verfügbarkeit von Waffen zur Zunahme und Verschärfung der Verstösse gegen das HVR sowie zur Verschlechterung der Lage der Zivilisten beiträgt;
- d) in Zusammenarbeit mit der Internationalen Föderation einen Empfehlungsentwurf zuhanden der Konferenz auszuarbeiten, der freiwillige Beiträge zur Unterstützung der Programme zur Verbreitung und Umsetzung des HVR fördert und den Schutz der Kriegsoffer in den Vordergrund stellt.
-

Internationales Komitee vom Roten Kreuz

HUMANITÄRE POLITIK UND OPERATIONELLE TÄTIGKEITEN

VERSTÄRKTE KOORDINATION IM BEREICH DER HUMANITÄREN SOFORTHILFE

*Rede von Cornelio Sommaruga,
Präsident des IKRK, vor der 49. Generalversammlung
der Vereinten Nationen
(23. November 1994)*

Das Jahr 1994 wird als ein Jahr unbeschreiblichen Leidens in Erinnerung bleiben. Ganze Bevölkerungen wurden bedroht, ausgehungert, in Angst und Schrecken versetzt, massakriert und in ein sinnloses Exil getrieben. Es wird auch als ein Jahr in Erinnerung bleiben, das gezeigt hat, in welchem Masse die Proliferation und der unterschiedslose und verantwortungslose Einsatz konventioneller Waffen aller Art für dieses Leiden verantwortlich sind.

Auch wenn Rwanda das erschütterndste Beispiel dieser Entwicklung ist, dürfen wir darüber die Konflikte in Ländern wie Liberia, Angola, Bosnien-Herzegowina, Afghanistan oder Sri Lanka, um nur diese wenigen zu nennen, nicht vergessen. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz steht mehr denn je an allen Fronten im Einsatz, um Schutz und humanitäre Soforthilfe zu leisten. Gestatten Sie mir deshalb, einige Gedanken vorzutragen, die sich aus den täglichen Erfahrungen unserer Delegierten ableiten lassen.

Eine verstärkte Koordination der humanitären Tätigkeiten und die Rolle des IKRK

Was lässt sich heute über den im Gange befindlichen Prozess zu einer verbesserten Koordination der humanitären Hilfe sagen? Zunächst ein-

mal, dass sie angesichts des Umfangs der Aufgaben und der wachsenden Zahl der humanitären Akteure weiterhin unabdingbar bleibt.

Was die Transparenz und den Informationsaustausch angeht, so ist eindeutig ein Fortschritt zu verzeichnen. Dies ist ein erster Schritt, den man nur begrüßen kann. Man darf ihn jedoch nicht überschätzen, denn ein blosses Sammeln von Daten allein führt nicht unbedingt zu einer besseren Koordination.

Glücklicherweise lösen Notsituationen häufig Reflexe des gesunden Menschenverstands aus, die natürlicherweise — insbesondere im Feld — zu greifbaren und ergänzenden Bemühungen führen, um die Verschwendung von Energien zu vermeiden.

Es bleibt allerdings noch viel zu tun, um von der Kohabitation zu einer wirklichen Koordination überzugehen, denn der Prozess ist langwierig, will man dieses Ziel ohne übertriebene Zentralisierung und Bürokratisierung erreichen. Die Annahme einer Resolution wird die Probleme also nicht von einem Tag auf den anderen aus der Welt schaffen.

Die Konkurrenz unter verschiedenen humanitären Einrichtungen, die Versuchung bestimmter Staaten, auf eigene Faust bilaterale Aktionen zu unternehmen, der fehlende Professionalismus einer Reihe neu geschaffener NGOs, die sicherlich mit viel gutem Willen ans Werk gehen, all dies sind Hindernisse, die es zu überwinden gilt.

Eine verstärkte Koordination der humanitären Tätigkeiten müsste insbesondere eine bessere Planung der humanitären Aktion hinsichtlich des Zeitpunkts und des Einsatzortes erlauben. Die Anwesenheit vieler humanitärer Organisationen in einigen wenigen Einsatzgebieten, die Vernachlässigung anderer Konfliktgebiete sowie der gleichzeitige Rückzug aller Organisationen, ohne dass Vorkehrungen für die Übergabe der Programme an Entwicklungsorganisationen getroffen werden, sind Beispiele einer schlechten Koordination und unbefriedigenden Planung. Es geht jedoch nicht an, Opfer zu vergessen oder im Stich zu lassen!

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das in Konfliktsituationen tätig ist, die sich ständig ändern, steht der Idee der Koordination sehr offen gegenüber, auch wenn es seine Unabhängigkeit, die es als äusserst konstruktiv erachtet, unter allen Umständen bewahren will. Es glaubt fest an diese Offenheit, die mit einer konkreten und flexiblen Zusammenarbeit einhergehen muss, die im Feld täglich an die neuen Erfordernisse angepasst werden kann. Doch wird es seine Entscheidungen weiterhin in aller Unabhängigkeit treffen, damit es seine traditionelle Rolle als neutraler humanitärer Vermittler unter allen Umständen und im

Einklang mit seinem Mandat erfüllen und seine operationellen Tätigkeiten auch künftig schnell und effizient durchführen kann. Trotz dieser Unabhängigkeit, die allen Opfern zum Vorteil gereicht, ist das IKRK ein Verfechter der Komplementarität und solidarischen Teilung der Verantwortung unter allen humanitären Partnern im Feld.

Der grundlegende Wert der humanitären Aktion

Die Debatte über unsere Verantwortung im humanitären Bereich gibt mir Gelegenheit, meine Besorgnis über die so häufige Verwendung des Begriffs «humanitär» vorzubringen, die kaum mehr etwas mit seiner ursprünglichen Bedeutung — Verhinderung und Linderung menschlichen Leidens — zu tun hat.

Der von den Medien auf die Regierungen ausgeübte Druck hat das politische Bedürfnis nach publikumswirksamen Aktionen geschaffen. Dies kann allerdings dazu führen, dass der Überblick über die Gesamtheit der Bedürfnisse verloren geht und notwendige politische oder sogar militärische Entscheidungen, die keine humanitäre Aktion ersetzen kann, umgangen oder aufgeschoben werden.

Angeichts dieser Tatsache rufe ich einmal mehr zur Klärung der verschiedenen Zielsetzungen und Mandate der einzelnen Akteure innerhalb der internationalen Gemeinschaft auf.

Die Beziehung zwischen humanitärer und militärischer Aktion

Die insbesondere in Bosnien-Herzegowina und Somalia gemachten Erfahrungen erlauben, die Natur der Beziehungen zwischen der humanitären und militärischen Aktion besser zu erfassen. Auch wenn eine militärische oder Polizeiaktion zur Durchführung des humanitären Einsatzes nötig sein kann, dürfen die beiden Tätigkeiten nicht vermischt werden. Eine klare Abgrenzung der Zielsetzungen führt zu mehr Effizienz. Die Konfliktparteien müssen in der Tat den neutralen und unparteiischen Charakter der humanitären Aktion erkennen, wenn sie akzeptiert werden soll. Ist dies nicht der Fall, tragen die Opfer die Folgen, und das mit den humanitären Aufgaben betraute Personal läuft Gefahr, zur Zielscheibe von Angriffen zu werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Mandat zur Erhaltung des Friedens auf eine Aktion zur Wiederherstellung

von Recht und Ordnung hinausläuft. Deshalb trete ich für eine klare Unterscheidung zwischen humanitären und militärischen Aktionen ein, ohne jedoch einen ständigen Dialog zur Sicherstellung einer harmonischen Ergänzung auszuschliessen.

Die Beziehung zwischen humanitärer Aktion und Justiz

Die Schaffung internationaler Gerichtshöfe zur Ahndung der massiven Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, die im ehemaligen Jugoslawien und in Rwanda begangen wurden, geben Anlass zur Hoffnung, dass solche Verbrechen nicht mehr länger ungestraft bleiben. Das IKRK unterstützt die Schaffung einer internationalen Gerichtsbarkeit voll und ganz. In der Tat ist die Rechtsprechung ein ausschlaggebender Faktor, um das Vertrauen unter der Bevölkerung einer geteilten Nation wiederherzustellen und somit Vertriebene oder Flüchtlinge zu ermutigen, in ihre Heimstätten zurückzukehren. Sie ergänzt auch die humanitäre Aktion, ohne sich mit ihr zu vermischen. Es ist nicht Aufgabe der humanitären Organisationen, als Richter und noch weniger als Ankläger aufzutreten, denn dies würde den Zugang zu den Opfern verunmöglichen. Rwanda, wo die Arbeit der vom Hohen Kommissar für Menschenrechte entsandten Beobachter ein Element dieses Verfahrens darstellt, dient als Testfall für diese Komplementarität.

Die Beziehung zwischen humanitärer Aktion und Politik

Ohne politische Initiativen kann keine Krise beigelegt werden. Ohne sie vermag die humanitäre Soforthilfe nur die akuten Symptome einer endemischen oder gar unheilbaren Krankheit vorübergehend zu lindern.

Sind der Zerfall von Staatsstrukturen, die Tatsache, dass Regierungen und Faktionen massive Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte begehen, sowie die häufig zu beobachtende vollständige Missachtung des Grundsatzes der Menschlichkeit nicht Folgen der fehlenden Aufmerksamkeit und des fehlenden Einschreitens der internationalen Gemeinschaft, um vor oder beim Ausbruch einer Notsituation Lösungen zu finden?

Die humanitären Organisationen erwarten von Politikern, Staaten, den Vereinten Nationen oder regionalen Organisationen, dass sie die Aufgabe der ersteren erleichtern, ohne die diesen übertragene Arbeit selber zu

übernehmen. Ihre Aufmerksamkeit muss sich dringend auf nicht enden wollende Konflikte — so z.B. in Afghanistan, Liberia oder Somalia — richten, die weiterhin unannehmbares Leiden verursachen.

Ich bin überzeugt, dass sich alle humanitären Organisationen meiner Aufforderung an die politischen Akteure anschliessen, bei Entscheidungen wie etwa der Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen vermehrt humanitäre Kriterien in Betracht zu ziehen. Vielleicht müsste man hier insbesondere an die schwerwiegenden Probleme denken, die sich durch die Lahmlegung von Pumpstationen und Wasseraufbereitungsanlagen im Bereich der öffentlichen Gesundheit ergeben. Ist es nicht widersprüchlich, einerseits einschneidende Sanktionen zu verhängen, um andererseits zur Linderung der prekären Lebensbedingungen der Bevölkerung humanitäre Hilfe zu bringen?

In diesem Zusammenhang möchte ich die grosse Besorgnis des IKRK hinsichtlich der katastrophalen Folgen hervorheben, die die Beschädigung, Verseuchung oder sogar Zerstörung der Wasserversorgungsanlagen für die Bevölkerung und insbesondere die Kinder hat. Dieses Phänomen ist in den heutigen bewaffneten Konflikten mehr und mehr zu beobachten.

Die Beziehung zwischen humanitärer Aktion und Entwicklung

Eine Klärung der verschiedenen Mandate allein vermag noch keine optimale Effizienz der humanitären Hilfsorganisationen zu garantieren. Darüber hinaus bedarf es einer sorgfältigen zeitlichen Abstimmung der einzelnen Aktionen. Dies — so glaube ich — ist eine der grössten Herausforderungen in einem sich rasch wandelnden Umfeld.

Die einzige Zielsetzung einer humanitären Notaktion muss es sein, Leben zu retten. Sie darf nicht länger als unbedingt nötig dauern und muss auf den Wiederaufbau ausgerichtete Programme beinhalten. Deshalb gibt das IKRK den Opfern oft in Form von landwirtschaftlichen Geräten und Angelgerät, Saatgut und veterinärmedizinischer Hilfe die Mittel, eine neue Eigenständigkeit aufzubauen.

Der nahtlose Übergang von der humanitären Soforthilfe zum Wiederaufbau und der Entwicklung setzt eine einwandfreie Planung voraus, und zwar um so mehr, als die verschiedenen Verantwortungsbereiche Organisationen mit unterschiedlichen Mandaten und ungleichen finanziellen Mitteln zufallen. Deshalb ist sowohl auf der Ebene des Konzepts und des Entscheidungsprozesses als auch in personeller, materieller und finanzieller Hinsicht eine enge Zusammenarbeit erforderlich.

eller Hinsicht auf eine gute zeitliche Planung zu achten. Alle diese Bemühungen sind für die Schaffung des Friedens unabdinglich.

Die Achtung des humanitären Völkerrechts

Als Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz könnte ich diese Erklärung nicht abschliessen, ohne die grundlegende Forderung nach der Achtung des humanitären Völkerrechts unter allen Bedingungen zu wiederholen. In ihrer Erklärung vom 1. September 1993 bestätigte die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer die Notwendigkeit, die Umsetzung des humanitären Völkerrechts zu fördern. Eine intergouvernementale Expertengruppe mit offener Beteiligung, die mit der Suche nach praktischen Mitteln zur Förderung der vollen Achtung dieses Rechts und der Einhaltung seiner Regeln betraut ist, wird sich ab 23. Januar 1995 in Genf versammeln. Sie wird den Staaten und der kommenden Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, die im Dezember 1995 in Genf tagen wird, einen Bericht vorlegen. Diese Konferenz ist das einzige Forum für den Dialog zwischen den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, ihrer Föderation, dem IKRK und den 185 Vertragsparteien der Genfer Abkommen. Die höchste Priorität und wichtigste Herausforderung der kommenden Konferenz in Genf wird es sein, sicherzustellen, dass praktische Schritte unternommen werden, damit die Pflicht zur Achtung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts eingehalten wird. Dieses Treffen wird der politischen Debatte keinen Raum lassen und bietet eine gute Gelegenheit, Antworten auf Fragen über rein humanitäre Belange zu finden, die uns vor unsere ethische Verantwortung stellen. Ich hoffe auf eine positive und konstruktive Debatte. Sie scheint mir wichtiger denn je, denn die internationale Gemeinschaft muss effiziente Massnahmen finden, um das unsägliche Leiden unzähliger Menschen auf der ganzen Welt zu beenden.

Wir alle müssen uns darum bemühen, die Politik zu humanisieren und nicht umgekehrt die humanitären Bemühungen zu politisieren.

Koordination der Soforthilfe Ein Problem der humanitären Akteure oder eher der Politiker und Generäle?*

von Dr. Peter Fuchs

Die Frage der Koordinierung in humanitären Notlagen, die im Gefolge von Konflikten entstehen, ist nicht neu. Eine Vielzahl von Seminaren, Rundtischgesprächen, Erklärungen und Veröffentlichungen haben sich damit befasst. Die meisten davon kamen logischerweise zum Schluss, dass es einer besseren Koordinierung unter den humanitären Akteuren bedürfe, dass die zur Verfügung stehenden Gelder so effizient wie möglich verwendet und dass neue Koordinierungsgremien geschaffen werden müssten, um keine für den Einsatz benötigte Energien zu verschwenden.

Natürlich sollten diese Bemühungen fortgesetzt und verstärkt werden. Mit dem Ende des Kalten Krieges erwachte die Hoffnung auf eine friedlichere Welt, und in dem neuen Klima der internationalen Beziehungen liessen die Spannungen in der Tat in gewissen Konfliktgebieten nach. Dafür flammten aber in anderen Teilen der Welt Konflikte auf, und auch ehemalige Schauplätze des Kalten Krieges blieben davon nicht verschont. Gewalttätige Zusammenstösse mannigfacher Art fordern heute eine wachsende Zahl von Opfern. All dies, die zweifellos vorhandene Bedrohung für den Frieden und die internationale Sicherheit, die rasch zunehmende Zahl nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und die Tatsache, dass sich die grossen internationalen Organisationen immer stärker im operativen Bereich engagieren, erheischen eine engere Zusammenarbeit und strengere Koordinierung.

* Der vorliegende Artikel entstand auf der Grundlage eines am 15. November 1994 vor dem *Royal Institute of International Affairs* im *Chatham House* in London gehaltenen Vortrags

Kürzlich geschaffene Kooperationsmechanismen, wie der Ständige interinstitutionelle Ausschuss und seine Arbeitsgruppen, an deren Sitzungen das IKRK aktiv teilnimmt, oder die Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten im System der Vereinten Nationen wie auch das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Union bieten neue Möglichkeiten für Koordinationsabsprachen.

Darüber hinaus sind sich auch die humanitären Akteure — sei es im Feld oder auf der Ebene ihrer Verwaltungen — immer mehr der Notwendigkeit einer engen Koordination bewusst. Das IKRK spricht sich regelmässig nicht nur mit operationellen UN-Stellen wie etwa dem UNHCR ab, sondern auch mit den Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und ihrer Föderation sowie grösseren NGOs. Es werden laufend Informationen ausgetauscht und eingehend Aktionspläne diskutiert. Oft werden auch Teile bestimmter Programme an andere zuständige Organisationen abgetreten. Die humanitären Helfer im Feld arbeiten Hand in Hand.

Gewöhnlich ist das IKRK aufgrund seiner ständigen Anwesenheit in Spannungsgebieten als erstes vor Ort. Bricht ein Konflikt aus, verstärkt das IKRK umgehend seine Präsenz, bemüht sich eingehend um die Beschaffung von Informationen, ermittelt die sofortigen humanitären Bedürfnisse und nimmt seine Tätigkeiten zum Schutz und zur Unterstützung der Zivilbevölkerung, Gefangenen und Verwundeten auf. Das IKRK unterrichtet die Regierungen und potentielle humanitäre Akteure über seine Feststellungen.

Diese konstruktive Form der Zusammenarbeit sollte zweifellos fortgesetzt und ausgeweitet werden. Denn dank einer Verteilung der Aufgaben in Übereinstimmung mit den Mandaten der einzelnen Organisationen wird vermieden, dass in gewissen Bereichen doppelte Anstrengungen unternommen werden, während anderswo eine Notlage völlig unberücksichtigt bleibt.

Ungeachtet all dieser Bemühungen bleiben aber gewisse Probleme bestehen.

So sieht sich das IKRK, zusammen mit bestimmten nichtstaatlichen Organisationen, deren Mut ich hier hervorheben möchte, nur allzuoft auch nach erfolgreichen Diskussionen über die Verteilung der verschiedenen Aufgaben für lange Zeit allein draussen im Feld oder, schlimmer noch, es bleibt sich selbst überlassen, wenn die UN und nichtstaatliche Organisationen sich zum Rückzug entschliessen.

Ein anderes Problem ist der Druck, der auf die NGOs ausgeübt wird, damit sie im Sinne der von den Geberregierungen angestrebten Politik

handeln und sich auf die Aktivitäten konzentrieren, die in den einheimischen Medien ein hohes Profil haben und deutlich sichtbar sind — was natürlich die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung verstärkt —, und damit oft die weniger attraktiven und spektakulären Aufgaben anderen überlassen, so etwa den unmittelbar nach der Soforthilfe erforderlichen Wiederaufbau und die Bewältigung der mittelfristigen Folgen des Kriegsgeschehens.

Gewiss, es ist durchaus ermutigend festzustellen, dass die humanitären Anliegen heute einen bedeutenderen Platz auf der Tagesordnung der internationalen Gemeinschaft einnehmen. Das darf aber nicht über den Trend zur «Politisierung» der humanitären Arbeit hinwegtäuschen, der die Achtung des humanitären Völkerrechts keineswegs fördert und dem eine genauere Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten entgegengesetzt werden muss. Humanitäre Organisationen sollen sich um eine Linderung des Leidens bemühen, während die politischen Gremien sich mit den Ursachen des Konflikts auseinandersetzen und die Voraussetzungen für Frieden und Stabilität wiederherstellen müssen, sei es selbst mit militärischen Mitteln.

Schliesslich sollten die humanitären Akteure, die gut plaziert sind, um die Folgen von Kriegen zu beobachten, ihre Bemühungen über die operationelle Koordination hinaus sehr eng aufeinander abstimmen, um die Achtung des humanitären Völkerrechts zu fördern. Gleichzeitig sollten sie so handeln, dass es dabei gestärkt wird. Der «Verhaltenskodex», den das IKRK und die Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften eingeführt haben und zusammen mit einigen grösseren NGOs einhalten, ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Dank all dieser Koordinierungsbemühungen konnte ein beachtlicher Fortschritt bei der operationellen Koordination unter den verschiedenen humanitären Akteuren erzielt werden. Die bestehenden Mechanismen sollten ausreichen, um die noch vorhandenen Schwierigkeiten zu überwinden.

Was mir heute weitaus mehr Sorge bereitet, ist die Inflation des Wortes «humanitär», die zu neuerlichen Koordinationsschwierigkeiten führt. Ein grosser Teil dessen, was die internationale Gemeinschaft im Falle eines Konflikts unternimmt, wird mit dem Etikett «humanitär» versehen. Hier wird eine rein militärische Intervention als humanitär bezeichnet, dort werden militärische Einheiten für eine rein humanitäre Tätigkeit in einem Konfliktgebiet eingesetzt, ohne dass sie an friedenserhaltenden Aufgaben mitwirken; eine «humanitäre Gruppe» soll die Durchsetzung eines Embargos in einem Grenzgebiet überwachen. Für

mich scheint diese Inflation des Wortes «humanitär» auf eine wachsende Ungewissheit darüber hinzuweisen, was nun eigentlich die verschiedenen Rollen und Verantwortlichkeiten innerhalb der internationalen Gemeinschaft sind. Das wiederum lässt die für mich grundlegende Frage aufkommen, ob das echte Problem einer Koordination der Soforthilfe wirklich noch ein Problem der humanitären Akteure ist und nicht vielmehr ein Problem der Politiker und Generäle.

Es stimmt ohne Zweifel, dass das sich wandelnde Umfeld der Konflikte sehr viel komplexer geworden ist. Die neuen Konflikte haben häufig wenig mit dem klassischen internationalen Konflikt oder Bürgerkrieg aus der Zeit des Kalten Krieges zu tun, an denen eine klar erkennbare Anzahl von Parteien teilnahmen und eine gewisse politische und militärische Kommandostruktur bestand. Das neue Phänomen der Zerstörung jeglichen sozialen Gewebes, das völlige Verschwinden jeglicher Form von Autorität ausser derjenigen der Gewehre, die Verwerfung grundlegender Werte, wachsendes Chaos und zunehmende Anarchie lassen die Konflikte komplexer, das Leiden der Zivilbevölkerung noch grausamer, die humanitären Helfer und die internationale Gemeinschaft noch hilfloser werden. Statt es mit gewöhnlich zwei Konfliktparteien zu tun zu haben, von denen eine jede ihren eigenen strategischen Schutzherrn des Kalten Krieges im Rücken hatte, muss das IKRK heute oft mit Gruppen, Clans, Banditen, Milizen und Wochenendkämpfern verhandeln. Die internationalen Mechanismen sind an diese neuen Situationen noch nicht angepasst.

Der Wegfall des mittel- oder unmittelbaren Einflusses der Supermächte, wie er zu Zeiten der Bipolarität des Kalten Krieges festzustellen war, führt dazu, dass die humanitären Organisationen, aber auch Politiker und Generäle, häufig keinen klaren Bezugspunkt mehr haben. Und es scheint schwierig, wenn nicht gar unmöglich, dass sich die Regierungen auf einen realistischen Konsens über politische und militärische Optionen und Aktionen einigen. Auch wenn UN-Resolutionen heute nicht mehr durch die sooft während des Kalten Krieges genutzten Vetomechanismen blockiert werden, sind sie häufig nicht realistisch und spiegeln eher einen verbalen Konsens wider als echte Bereitschaft, wirklich effizient durchzugreifen.

In dieser wachsenden Ziellosigkeit, die sich aus dem missglückten Konsens über eine geeignete politische oder militärische Reaktion ergibt, liefert die humanitäre Aktion eine willkommene Ausweichmöglichkeit, einen Ersatz. Der humanitäre Aktivismus trägt dazu bei, den Druck erträglicher werden zu lassen, den die einheimischen und internationalen Medien und damit auch die breite Öffentlichkeit auf die Regierungen

ausüben. Diese zwingen den Regierungen in zunehmendem Masse politische Prioritäten auf und nötigen sie zu unmittelbarem Handeln. Da nun niemand die Notwendigkeit humanitärer Hilfe in Frage stellt, wie das sehr wohl bei politischen oder militärischen Interventionsabsichten geschehen könnte, vermag die humanitäre Aktion als «ut aliquid fieri videatur» zu dienen, um zumindest den Anschein zu erwecken, dass etwas geschieht.

Doch die humanitäre Aktion sollte parallel zur politischen oder militärischen Operation laufen, nicht sie ersetzen. Wird die humanitäre Aktion als Alternative für politische Mittel missbraucht, als opportunistische Fortsetzung der Aussenpolitik, als Mittel, um den internen politischen Druck abzuschwächen, verliert dieselbe humanitäre Aktion ihre «Unschuld», d.h. sie ist nicht länger neutral und frei von politischen Hintergedanken. Sie wird schliesslich ihre wahre Identität verlieren und sogar zur Zielscheibe militärischer Angriffe werden.

Wie ich schon sagte, leisten Armee-Einheiten humanitäre Arbeit, beteiligen sich jedoch nicht an friedenserhaltenden Tätigkeiten. Regierungen bauen ihre unmittelbaren humanitären Aktivitäten über operationelle Regierungsgremien unter ihrer nationalen Flagge aus. Humanitäre Institutionen nehmen am sogenannten integrierten Vorgehen teil.

Dies schafft neue Koordinations- und Identitätsprobleme bei humanitären Notlagen.

Werfen wir einen Blick auf das integrierte Vorgehen, das als Leitlinie der «Agenda für den Frieden» zugrunde liegt, diesem sehr stimulierenden und wertvollen Dokument des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali. Die Agenda tritt für ein kombiniertes Vorgehen durch politische, militärische und humanitäre Aktivitäten ein, was bei so komplexen Notlagen, wie sie die heutigen Konflikte heraufbeschwören, durchaus sinnvoll sein kann. Die Bemühung um ein Zusammenspiel der verschiedenen Aktionsmöglichkeiten könnte in der Tat der Effizienz der internationalen Gemeinschaft förderlich sein, ohne dass die dazu erforderlichen Ressourcen wesentlich erhöht werden müssten.

Dieses Vorgehen ist bei der Konfliktverhütung sicherlich richtig. Vorbeugende Diplomatie, wirtschaftliche Unterstützung, Entwicklung, humanitäre Hilfe und Stationierung militärischer Beobachter können in der Tat in einer gegebenen Situation stabilisierend wirken. Es sollten mehr Mittel in solche vorbeugenden Massnahmen investiert werden, denn sie sind in jedem Falle billiger als alle Investitionen zur Begrenzung eines Konflikts, der bereits ausgebrochen ist, um nicht vom später notwendigen Wiederaufbau zu sprechen.

Eine derartige Synergie ist auch in der Zeit nach einem Konflikt möglich, wenn Friedenskonsolidierung, Wiederaufbau und gegebenenfalls eine humanitäre Überbrückungshilfe für die Verletzlichsten erforderlich sind.

Ich glaube aber, dass sich der in der «Agenda für den Frieden» vorgesehene Plan nicht ohne Schwierigkeiten während der akuten Phase eines Konflikts verwirklichen lässt. In diesem Zeitraum konzentriert sich die humanitäre Arbeit auf die akuten Symptome der Krise und kann sich nicht mit politischen oder militärischen Aspekten auseinandersetzen. In einer solchen Lage besteht klar und deutlich der Bedarf nach unabhängigem, neutralem und unparteiischem Vorgehen ohne jeden politischen Hintergedanken, damit mit dem Einverständnis aller Parteien alle Opfer des Konflikts auf allen Seiten erreicht werden können. In solch einer Situation können häufig nur wirklich unabhängige, neutrale und unparteiische Organisationen wie das IKRK zu den Notleidenden gelangen. Die Staaten waren sich dieser Notwendigkeit durchaus bewusst, als sie die Genfer Abkommen entwarfen und unterzeichneten, die diese Neutralität und Unparteilichkeit der humanitären Hilfe vorschreiben.

«Neutral und unparteiisch» — heute benutzen die meisten humanitären Organisationen diese Worte, um ihre Identität festzulegen. Doch wichtig ist nicht, ob eine Organisation wirklich neutral und unparteiisch ist oder sich als solche ausgibt. Was zählt ist *der Eindruck*, den die Organisation bei den verschiedenen Akteuren eines Konflikts erweckt. UN-Organisationen wie das UNHCR sind gewiss neutral und ihre Aktion ist unparteiisch. Doch da sie unter dem gleichen blauen Emblem wirken wie die Blauhelme der Vereinten Nationen, dieselben weissen Fahrzeuge mit der blauen Flagge benutzen, die von weissen Panzerfahrzeugen mit dem blauen Emblem geschützt werden, hinterlassen sie nicht unbedingt *den Eindruck*, dass sie unabhängig und neutral sind. Wenn die UN-Truppen von dem einen oder anderen Akteur des Konflikts als Feind betrachtet werden, laufen alle jene, die unter derselben Flagge und demselben Emblem wirken, Gefahr, dass sie derselben Kategorie zugeordnet und als feindlich eingestuft werden. Dieser Eindruck von Abhängigkeit und Parteilichkeit beeinträchtigt die humanitäre Arbeit im allgemeinen sowie die Sicherheit sämtlicher humanitärer Helfer im Feld.

Dasselbe trifft auf die Bemühungen gewisser Regierungen in jüngster Zeit zu, die bewaffnete Armee-Einheiten in Konfliktzonen entsenden, um dort rein humanitäre Arbeit zu leisten. Diese Art der Verwirrung im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten behindert die Koordinierungsbemühungen beträchtlich. Truppen sind für die Friedenssicherung und die

Friedensdurchsetzung da, darin sind sie Fachleute. Humanitäre Arbeit erfordert eine andere Art von Expertise und sollte von humanitären Organisationen getan werden.

Noch wichtiger aber ist, dass die zunehmende «humanitäre» Etikettierung jeglicher politischen und militärischen Intervention vermieden wird, um eine weitere und vor allem auch gefährliche Schwächung der humanitären Aktion zu verhindern. Sie muss unbedingt unabhängig, neutral und unparteiisch bleiben.

Aber selbstverständlich nimmt eine deutlich abgegrenzte politische und militärische Aktion einen bedeutenden Platz in einer humanitären Notlage ein, namentlich auch in den neuen, von Anarchie und Chaos gekennzeichneten Konflikten. Es wäre unmöglich — und vermutlich auch gar nicht wünschenswert — die humanitären Bemühungen völlig vom politischen Vorgehen zu trennen.

Die humanitäre Arbeit konzentriert sich auf die akuten Symptome einer Krise, aber die Krisen selbst können nicht ohne politische oder sogar militärische Massnahmen zur Beseitigung der ihnen zugrundeliegenden Ursachen gelöst werden.

In chaotischen Lagen mit ihrer totalen Unsicherheit hängt die humanitäre Arbeit oft von der Schaffung eines Umfelds ab, das die humanitäre Aktion überhaupt erst ermöglicht. Durch die Stationierung von UN-Truppen in einer frühen Phase des Konflikts muss ein humanitärer Freiraum geschaffen werden, denn es gilt, die unter normalen Umständen von der Polizei wahrgenommenen Aufgaben zu erfüllen und für ein Mindestmass an Sicherheit zu sorgen, damit die humanitären Organisationen ihre Aufgaben erfüllen können. Doch dazu sollte der Generalsekretär der Vereinten Nationen über eine Truppe verfügen, die rasch eingesetzt werden kann. Sind die Staaten ihrerseits bereit, ihre Bemühungen in diesem Sinne zu koordinieren?

Um es nochmals zu sagen, militärische Operationen sollten klar von der humanitären Aktion getrennt werden. Im ehemaligen Jugoslawien, und insbesondere in Somalia, hat es sich leider als notwendig erwiesen, bewaffnete Eskorten zum Schutz der humanitären Konvois einzusetzen. Dies muss jedoch eine vorübergehende, aussergewöhnliche Massnahme bleiben, und wir müssen uns wohl davor hüten, sie als eine annehmbare langfristige Lösung zu betrachten. Geben wir denn nicht jegliche Hoffnung auf, die Kriegführenden davon zu überzeugen, dass sie nicht nur die humanitäre Arbeit, sondern vor allem auch wehrlose Zivilisten und Gefangene achten müssen, wenn wir uns damit abfinden, dass es ohne

bewaffnete Eskorten nicht geht? Wir müssen auch die Achtung für Schutzzeichen — namentlich des roten Kreuzes und roten Halbmonds —, die so oft nicht respektiert werden, fordern und wiederherstellen.

Darüber hinaus muss deutlich zwischen Justiz und humanitärer Aktion unterschieden werden. Obwohl das IKRK und andere humanitäre Organisationen bereit sind, beachtliche Risiken auf sich zu nehmen, um den Opfern Schutz und Hilfe zu bringen, ist es nicht ihre Aufgabe, sich als Richter oder als Untersuchungsorgan aufzuspielen. Würde ihnen eine solche Rolle zugeteilt, könnten die Konfliktparteien eine grosse Gefahr für sich selber darin sehen und folglich alles tun, um die Präsenz solcher Zeugen auszuschliessen, und ihnen deshalb den Zugang zu den Notleidenden verwehren. Hingegen würden wir uns glücklich schätzen, wenn die Regierungen selber diese Aufgabe konsequent übernehmen würden. Dies könnte weitere Verletzungen des humanitären Völkerrechts verhindern und, zusammen mit anderen Massnahmen, die Wiederherstellung des Dialogs und eines dauerhaften Friedens erleichtern.

Ist die Koordination der Nothilfe ein Problem der humanitären Akteure oder eher der Politiker und Generäle?

Ich denke, die Antwort ist weniger komplex als die neuen komplexen Notlagen. Die humanitären Akteure haben ein vielversprechendes Mass an Absprache und Koordination mit recht guten Ergebnissen im Feld erreicht. Doch meiner Ansicht nach ist es heute dringender denn je, über die humanitäre Koordination hinauszugehen und zu einer verstärkten Konsultation und Koordination beim politischen und militärischen Vorgehen zu gelangen. Die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der humanitären Akteure, Politiker und Generäle müssen deutlicher definiert und besser geachtet, die politische und finanzielle Unterstützung beider Aktivitäten muss verstärkt werden. Das könnte zu neuen Synergien und unzweideutig abgegrenzten Verantwortlichkeiten führen. Beide werden dringend gebraucht, um den heutigen Notlagen mit ihren zerstörerischen und grausamen menschlichen Folgen entgegenzutreten.

Dr. Peter Fuchs promovierte in Medizin an der Universität Zürich und ist seit Mai 1992 Generaldirektor im IKRK. Er trat 1983 in die Institution ein, für die er zahlreiche Missionen durchführte. Er war stellvertretender Direktor des Departements für operationelle Einsätze in den Jahren 1988 bis 1990 und leitete später die Sonder-Task-Force, die das IKRK während der Golfkrise einsetzte. Dr. Peter Fuchs ist Mitglied des Exekutivrats des IKRK.

Zwischen Aufständischen und Regierung

DIE AKTION DES IKRK IN MEXIKO

(Januar-August 1994)*

von Béatrice Mégevand

EINFÜHRUNG

Nach der Feststimmung der Sylvesternacht wurde Mexiko am 1. Januar 1994 sehr unsanft aus dem Schlaf gerissen. Die bisher unbekannte Guerillagruppe *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (Zapatistische Befreiungsarmee)¹ hatte diesen Zeitpunkt gewählt, um an mehreren Orten im Staate Chiapas (Südost-Mexiko) gleichzeitig Offensiven zu lancieren — insbesondere in dem von zahlreichen Touristen besuchten Juwel des Gebiets, San Cristóbal de Las Casas.

Nicht einmal Kenner hatten diese plötzliche und heftige Unwillensbezeugung der Indiobevölkerung in Chiapas vorausgesehen, die das ganze Land während 12 Tagen in Angst und Schrecken versetzte. Die Bilanz des kurzen Konflikts ist bedrückend: laut offiziellen Zahlen gab es über 150 Tote (mehrheitlich Zivilisten), mehrere Dutzend Verwundete und rund 140 Gefangene. Die Bevölkerung war völlig verschreckt, denn Mexiko, das zwar eine Tradition extremer Gewalt kennt, hatte seit der Revolution von Pancho Villa und Emiliano Zapata keine kriegerrischen Auseinandersetzungen mehr erlebt.

Innerhalb von nur wenigen Tagen organisierte sich die Reaktion auf diesen neuen Versuch der Volkserhebung, die sich sowohl in ihrer

* Originalfassung: Französisch - September 1994.

¹ Häufig auch als EZLN oder einfach als «los zapatistas» bezeichnet.



⊕ IKRK-Mission + IKRK-Präsenz

IKRK 1.95

Symbolik als auch ihren Forderungen am grossen mexikanischen Revolutionär inspirierte. Sobald der Überraschungseffekt verfliegen war, ernannte Präsident Salinas de Gortari einen Sondervertreter (*Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas*, oder kurz *Comisionado = Leiter der Kommission für Frieden und Versöhnung*), um so schnell wie möglich einen Dialog mit der Guerilla herzustellen. Der Bischof von San Cristóbal, Msgr Samuel Ruiz García, übernahm eine Vermittlerrolle zwischen der Regierung und der EZLN. In der Regierung rollten zwei Köpfe: der Gouverneur des Staates Chiapas, Elmer Setzer, und der Innenminister und ehemalige Gouverneur von Chiapas, Patrocinio Gonzalez Garrido, wurden abgesetzt. Am 12. Januar rief der Präsident persönlich einen einseitigen Waffenstillstand aus. Er wurde von der EZLN angenommen, die sich darauf in «ihr» Territorium, den dichten Dschungel — die «*Selva Lacandona*» — zurückzog.

Das IKRK, das seit dem 5. Januar dank der Unterstützung und der Zusammenarbeit mit dem Mexikanischen Roten Kreuz in Chiapas präsent war, bot gleichentags seine guten Dienste an, um den Konfliktopfern beizustehen und darüber zu wachen, dass der im humanitären Völkerrecht verankerte Schutz von allen Parteien garantiert würde.

Humanitäre Aktion und Dialog

Am 1. Januar hatte die EZLN in ihrem ersten von der nationalen und internationalen Presse verbreiteten Kommuniqué, der *Declaración de la Selva Lacandona*, ihre Absicht bestätigt, «das Kriegerrecht» zu achten und den Wunsch nach der Präsenz des «Internationalen Roten Kreuzes» in Chiapas geäussert. Abgesehen von einigen Ungenauigkeiten in der Formulierung waren die Absichten gut und klar ausgedrückt.

Am 17. Januar wurde das Angebot der guten Dienste angenommen, und schon am darauffolgenden Tag konnte das IKRK rund 70 Gefangene im Gefängnis Cerro Hueco in Tuxtla Gutiérrez, der Hauptstadt des Staates Chiapas, besuchen. 73 weitere Inhaftierte waren bereits freigelassen worden. Diese wie auch alle weiteren Besuche bis zur Freilassung der letzten drei Gefangenen Mitte Juli wurden mit der Nationalen Menschenrechtskommission koordiniert. Sie erfolgten stets im Einklang mit den Kriterien des IKRK und in Zusammenarbeit mit den Gewahrsamsbehörden. Die Behörden in Mexiko erhielten über das Aussenministerium zwei Berichte und eine Verbalnote über die Feststellungen des IKRK.

Parallel zu diesen Demarchen beteiligte sich die Delegation von Anfang an am Prozess der «Befriedung», der den Dialog ermöglichen sollte, den die Regierung umgehend herzustellen wünschte. So erbat den sowohl der Vermittlerstab von Msgr Ruis García, der in den ersten Wochen die einzige Verbindung zwischen dem IKRK und der EZLN war, als auch der *Comisionado* die ständige Präsenz des IKRK in den «freien Zonen». Dieser ungenaue Begriff bezeichnete Pufferzonen, die die EZLN einzurichten wünschte, um jeden direkten Kontakt mit der Bundesarmee zu vermeiden.

Das IKRK wurde gebeten, in den «freien Zonen», die seit dem 1. Januar von jeder ärztlichen Betreuung abgeschnitten waren, insbesondere medizinische Tätigkeiten zu entfalten. Die Regierung machte allerdings zur Bedingung, dass die Institution mit mexikanischem Personal des Gesundheitsministeriums oder des Mexikanischen Roten Kreuzes zusammenarbeite.

Mit einiger Verspätung, die teilweise auf Missverständnisse mit der Regierung und der EZLN zurückging, mit der die Kommunikation aufgrund der fehlenden direkten Kontakte reichlich problematisch war, konnte das IKRK schliesslich am 4. Februar seine Flagge in San Miguel und Guadalupe Tepeyac hissen. Es handelte sich dabei um zwei «freie Zonen», auf die sich die Parteien geeinigt hatten. Sie lagen an den zwei wichtigsten Zugängen zur *Selva Lacandona*.

Die medizinischen Tätigkeiten begannen umgehend. Das Gesundheitsministerium entsandte Personal der Epidemiologischen Abteilung — Stützpfiler des Gesundheitsministeriums in Mexiko-City —, um der Notsituation gerecht zu werden. Das IKRK nahm insbesondere die Rolle des «Garanten der Neutralität» wahr, damit das mexikanische medizinische Personal in einer feindlichen Umgebung arbeiten konnte.

Schon sehr bald nach der Öffnung der «freien Zonen» wurden die Bemühungen zur Schaffung eines Dialogs zwischen der Regierung und den Neo-Zapatisten vorangetrieben, was die Verstärkung der Aktivitäten des IKRK zuließ.

Das IKRK wurde gebeten, die Delegierten der EZLN aus einem unbekanntem Ort in der *Selva Lacandona* unter dem Schutz des Wahrzeichens an den Ort des Dialogs zu bringen (beide Orte wurden bis zum letzten Moment geheim gehalten) und das Areal um den Treffpunkt zu neutralisieren. Dieser konnte selber nicht neutralisiert werden, da einige Delegierte der EZLN sich weigerten, ihre Waffen niederzulegen. In dieser ersten Phase sprach niemand von Verhandlungen, obschon dieser Begriff von den Medien schon zu Beginn des Treffens ständig benutzt wurde.

Inzwischen war es den Vertretern des IKRK gelungen, direkten Kontakt mit der EZLN aufzunehmen, namentlich mit ihrem Wortführer, dem sehr publikumswirksamen «*Subcomandante*» *Marcos*. Beim ersten Treffen, wie auch bei allen folgenden, sahen sich die Vertreter des IKRK einer ungewöhnlichen Situation gegenüber, da die Vertreter der EZLN maskiert waren. Dieses Bild reflektiert im übrigen das Geheimnisvolle äusserst gut, das diese bewaffnete Oppositionsbewegung umgibt, denn die von einem pragmatischen Geist geprägten, einfachen und zugleich grundlegenden Forderungen sind so ziemlich das einzige, was man von dieser Bewegung kennt. Ihre zahlreichen Erklärungen und Kommuniqués sind nicht ideologischer oder dogmatischer Natur, und ihre Anhänger scheinen ausschliesslich aus der Indio-Bevölkerung zu stammen. «*Marcos*» dagegen ist ein Weissler, der höchstwahrscheinlich aus der städtischen Bourgeoisie stammt und eine der medienwirksamsten Figuren des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist. Er ist der militärische Führer und Sprecher der EZLN und verkörpert sowohl das kollektiv Imaginäre als auch die Verbindung zwischen der Welt der Indios (die sich seit der Zeit Emiliano Zapatas oder sogar Hernán Cortés und Moctezumas kaum verändert hat) und dem modernen, entwickelten Mexiko. Die beiden Mexikos sprechen nicht dieselbe Sprache, weder im konkreten noch im übertragenen Sinne. *Marcos* stellt deshalb das Bindeglied zwischen den beiden Kulturen dar. Obschon man wenig über die Bewegung weiss, so ist es eine Tatsache, dass sich die «Neo-Zapatisten» völlig von den übrigen bisher bekannten lateinamerikanischen Guerillagruppen unterscheiden.

DIE ROLLE DES IKRK: GUTE DIENSTE UND NEUTRALER VERMITTLER

Die «freien Zonen»

Nach der Einrichtung der «freien Zonen» begann sich die Rolle des IKRK klarer abzuzeichnen. Seine Präsenz in den beiden Pufferzonen vermochte insbesondere das Wiederaufflammen bzw. die Ausbreitung des offenen Konflikts zu verhindern, wie ihn das Land während der ersten 12 Januartage erlebt hatte. Die medizinischen Tätigkeiten wurden von mexikanischem Personal durchgeführt, das den offiziellen Gesundheitsdiensten des Landes angehörte. Die Rolle des IKRK bestand somit insbesondere darin, sowohl gegenüber der EZLN als auch gegenüber der

Regierung die Neutralität und Unparteilichkeit der von diesen Teams durchgeführten Arbeit zu garantieren.

Die Freilassung von General Castellanos

Als Voraussetzung für die Anknüpfung eines Dialogs zwischen den Parteien galt es nach der Schaffung der «freien Zonen», die Freilassung von Absalón Castellanos Domínguez, General im Ruhestand, zu erwirken. Er war der einzige Gefangene, den die EZLN während ihrer Offensive im Januar gemacht hatte. Der ehemalige Gouverneur des Staates Chiapas und Grossgrundbesitzer verkörpert sowohl das politische als auch das wirtschaftliche System, dem die EZLN den Kampf angesagt hat. Das IKRK konnte General Castellanos während seiner Gefangenschaft mitten in der *Selva Lacandona* zweimal besuchen.

Der Vermittlerstab ersuchte das IKRK im Namen der EZLN, bei der für den 16. Februar am Rande der «freien Zone» von Guadalupe Tepeyac vorgesehenen Freilassung als Zeuge anwesend zu sein. Diese sollte im



Freilassung von General Absalón Castellanos am 16. Februar 1994
Foto: IKRK/E. Thibaut

Rahmen einer langen Zeremonie stattfinden, die die EZLN, die eine grosse Vorliebe für medienwirksame Inszenierungen zeigte, bis in die letzten Details geplant hatte, und wurde zu einem sehr komplizierten Unterfangen: Die EZLN übergab General Castellanos dem IKRK, die ihn dem Vermittler übergab, der ihn seinerseits zum *Comisionado* führte, der ihn schliesslich zu seiner Familie brachte... Sie war auch Anlass des ersten Treffens zwischen einem Vertreter der Regierung und den Mitgliedern der Guerilla. Allerdings kam bei dieser Gelegenheit kein direkter Kontakt zustande.

Die Vorbereitung des Dialogs

Fünf Tage später begannen die «Gespräche in der Kathedrale», um die Worte des peruanischen Schriftstellers Vargas Llosa zu brauchen. In der Tat kamen in der wunderschönen und beeindruckenden, im Barockstil erbauten Kathedrale von San Cristóbal de Las Casas, einer kleinen verschlafenen Kolonialstadt auf 2 300 Meter im Hochland der Sierra Madre de Chiapas, am 21. Februar die Regierung und die EZLN erstmals zum Dialog zusammen. Am Vorabend wurde das IKRK erneut um seine guten Dienste gebeten. Nach einer langen und sorgfältigen Vorbereitung mit den Equipen des *Comisionado* und des Vermittlerstabs nahmen am Montag des 20. Februar drei IKRK-Teams an drei verschiedenen Orten die 19 Delegierten der EZLN in ihre Obhut, die an dem Treffen in San Cristóbal teilnahmen. In jedem Konvoi fuhr ein vom Vermittlerstab zur Verfügung gestelltes weisses Fahrzeug mit, in dem die Vertreter der EZLN befördert wurden — so auch «*Subcommandante*» Marcos und einige andere Mitglieder der EZLN —, die ihre Waffen behalten wollten.

Die Fahrt dauerte zwischen eineinhalb und fünf Stunden. Die Modalitäten waren bis in die letzten Details diskutiert worden, so z.B. die Gewährleistung der Sicherheit durch die *Policía Federal de Caminos* in Gebieten, in denen die Konvois geteerte Strassen benutzten, oder die Öffnung aller von der Bundesregierung auf den Zufahrtsstrassen nach San Cristóbal errichteten Sperren. Die Aktion verlief ohne Zwischenfälle und der Zeitplan wurde auf die Minute eingehalten.

Um die Kathedrale war eine «neutrale humanitäre Zone» eingerichtet worden. Es handelte sich dabei um einen Umkreis von einigen Metern, der mit weissen Tüchern gekennzeichnet war, auf denen rund 200 Freiwillige des Mexikanischen Roten Kreuzes das Wahrzeichen des roten Kreuzes aufgemalt hatten. Niemand durfte diese neutrale Zone betreten. Die Ordnung wurde von rund weiteren 350 Freiwilligen der Nationalen

Gesellschaft sichergestellt, die sich mit vorbildlicher Selbstlosigkeit und Disziplin rund um die Uhr ablösten (die Nächte im Staate Chiapas sind im Februar sehr kalt...). Das gleiche galt für die rund 100 Freiwilligen der Organisation ESPAZ (*Espacio para la Paz*)², die ebenfalls eine ausgesprochen grosse Motivation unter Beweis stellten. Die Militärpolizei kam erst an dritter Stelle und trug keine Waffen, sondern Stöcke. Ein IKRK-Fahrzeug mit dem gehissten Wahrzeichen als Symbol der Neutralität stand für eine etwaige Evakuierung ständig vor dem Hauptportal der Kathedrale.

Der Dialog

Während einiger Tage verwandelte sich die Kathedrale in eine Art riesige Fernseh Bühne. Auf einem Podium stand ein langer Tisch, um den etwa dreissig Stühle für die Delegierten der EZLN, den *Comisionado* und den Vermittler standen. Zahllose Mikrophone waren aufgestellt, und im Hintergrund deckte eine riesige mexikanische Flagge den Altar. Ein weiteres Podium im Hauptschiff war für rund 300 Fotografen und Kameramänner bestimmt, während die Kirchenbänke Dutzenden von Journalisten während des langen Wartens auf eine etwaige Pressekonferenz oder Erklärung Platz boten. Zahlreiche Statuen Christi, der Jungfrau Maria und anderer Heiliger wachten mit resignierter Miene über dieses Treiben und trugen auf ihren Füßen Schilder mit dem Hinweis 'bitte nicht rauchen'... So wurde diese Kathedrale aus dem XVI. Jahrhundert im Jahre 1994 zu einem höchst bedeutsamen Treffpunkt der Medien und der Politik. Die Gespräche zwischen den «Verhandlungspartnern» fanden unter Ausschluss der Öffentlichkeit in den zahlreichen Nebengebäuden des Bischofssitzes statt. Das IKRK nahm nicht daran teil und hatte auch keinen Grund dazu. Es begnügte sich nach Beendigung des ersten Treffens am 2. März mit einer getrennten Unterhaltung mit den Vertretern beider Parteien, um zu erfahren, wie sie sich zur Präsenz des IKRK in Chiapas stellten. Sie wurde im Rahmen der bis dahin durchgeführten Tätigkeiten aufrechterhalten.

Um den Journalisten auszuweichen, aber auch aus Sicherheitsgründen, brachen die Konvois am nächsten Morgen in aller Frühe auf und brachten die Delegierten der EZLN an den Ort zurück, wo sie sie tags zuvor abgeholt hatten. Auch diesmal verlief alles reibungslos.

² Koordinationsstelle nichtstaatlicher Organisationen Mexikos.

NACH DEM DIALOG

Es folgte eine lange Zeit der Konsultation auf der Ebene der Basis der EZLN über die Vorschläge der Regierung. Dann wurden die Konsultationen aufgrund der Ermordung des Präsidentschaftskandidaten der Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI)³ vor den Wahlen vom August unterbrochen.

Während dieser Zeit nahm das IKRK weiterhin seine Rolle als neutraler Vermittler vor Ort wahr. Es verstärkte und erweiterte seine medizinischen Tätigkeiten und führte ein Impfprogramm für Frauen und Kinder in der Enklave der EZLN durch, in der es keine sonstige medizinische Betreuung gab. Hin und wieder wurden auch zahnärztliche Behandlungen vorgenommen. Alle diese Tätigkeiten wurden im Einvernehmen und in Zusammenarbeit mit den Bundesgesundheitsbehörden und den Gesundheitsbehörden des Staates Chiapas durchgeführt. Die EZLN machte zur Bedingung, dass sich die Staatsangestellten nur in Begleitung von IKRK-Vertretern in ihrem Gebiet bewegten und arbeiteten.

Im Anschluss an eine vom IKRK und dem Mexikanischen Roten Kreuz durchgeführte Lagebeurteilung wurden ab Mai Lebensmittel in abgelegenen Gebieten der *Selva Lacandona* verteilt, die am meisten unter der Unterbrechung der Transportmöglichkeiten und des Handels mit den Hauptorten dieser Region von Chiapas litten und in denen sich die Ernährungslage der Zivilbevölkerung zusehends verschlechterte. Diese Situation wurde noch durch die Tatsache verschlimmert, dass die meisten Indio-Bauern der Region aufgrund des Krieges im Januar vor der langen und entbehrungsreichen Regenzeit weder Kaffee ernten noch Nahrungsmittelreserven anlegen konnten. Das IKRK und das Mexikanische Rote Kreuz erstellten ein gemeinsames dreimonatiges Programm, um die rund 20 000 Menschen in der «Konfliktzone» und 5 000 Vertriebene bis zur nächsten Ernte im August zu unterstützen. Dieses Programm wurde vom Mexikanischen Roten Kreuz geleitet und vom IKRK finanziert. Letzteres befasste sich überdies mit der Aufrechterhaltung der Kontakte zur Hierarchie der EZLN, um die nötigen Sicherheitsgarantien zur reibungslosen Abwicklung der Hilfstätigkeiten zu erwirken. Es wurde auch ein Treffen zwischen «*Subcommandante*» Marcos und dem Präsidenten des Mexikanischen Roten Kreuzes, Dr. Fernando Uribe Calderón, organisiert. Dieses Treffen, bei dem die Nationale Gesellschaft den militärischen

³ Seit über 65 Jahren an der Macht.

Führer der EZLN direkt über das Hilfsprogramm unterrichten konnte, wurde dank der guten Dienste des IKRK möglich.

Am 4. Mai begann eine Art Dialog zwischen dem *Comisionado* und der EZLN, diesmal auf «zapatistischem Gebiet», am Rande der «freien Zone» von Guadalupe Tepeyac. Auch diesmal wurden die guten Dienste des IKRK von den Parteien und dem Vermittlerstab angefordert. Die Delegierten der Institution hatten den Konvoi mit dem Vermittler, dem *Comisionado* und ihren Equipen beim Passieren des letzten Kontrollpostens der Bundesarmee bis zum Verhandlungsort zu begleiten. Der Rahmen war bukolisch. Inmitten einer kleinen Lichtung im dichten, feuchten Urwald trafen sich die von der glühenden Hitze erschöpften Protagonisten in einer kleinen Holzhütte. Auch diesmal neutralisierte das IKRK die Zone um den Treffpunkt, während rund 500 diskret im Dschungel versteckte Guerilleros die Sicherheit gewährleisteten.

Das Treffen war kurz und brachte keine konkreten Ergebnisse, jedoch den Auftakt zu neuen Konsultationen zwischen der EZLN und ihrer Basis. Die Ergebnisse wurden am 11. Juni in einer Reihe von Kommuniqués veröffentlicht. Die Neo-Zapatisten erklärten, sie wiesen die Vorschläge der Regierung zurück, und setzten so dem «Dialog von San Cristóbal» ein Ende. Das ganze Land, in dem kurz vor den Wahlen ohnehin viel Aufrægung herrschte, stand unter Schock. Die meisten der von Natur aus eher optimistischen Mexikaner hatten an den Frieden geglaubt. Das einzig Beruhigende war, dass der Waffenstillstand zwischen den Parteien und die im Februar geschaffenen «freien Zonen» aufrechterhalten wurden.

DAS IKRK UND DIE WAHLEN

Von nun an waren die ganze Aufmerksamkeit der Mexikaner und die politischen Spannungen auf die bevorstehenden Wahlen ausgerichtet. In einem Kommuniqué vom 11. Juni erwähnte die EZLN, das IKRK könnte möglicherweise die Rolle eines «Überwachers» des Wahlprozesses in den von ihr kontrollierten Zonen übernehmen. Die Delegation nahm umgehend Kontakt mit der zapatistischen Führung auf und legte dar, dass das Mandat des IKRK keine Beaufsichtigung von Wahlen vorsieht, da eine solche Aufgabe eindeutig ausserhalb des humanitären Tätigkeitsbereichs liegt.

Die EZLN richtete darauf ein Schreiben an das IKRK, in dem sie die Rolle beschrieb, die sie der Institution zgedacht hatte: Diese sollte das Personal, das Wahlmaterial in «ihr» Gebiet brachte, begleiten, und auf

diese Weise als neutraler Zeuge bestätigen, dass dieses Personal unbehelligt blieb. Schliesslich einigten sich die Parteien dank der Vermittlung des Bischofs von San Cristóbal darauf, das IKRK zu bitten, das Material und das Personal ab der letzten Armeesperre in die beiden «freien Zonen» zu begleiten. Letztere würden als «logistische Basis» dienen, um die reibungslose Abwicklung der Wahlen auf «zapatistischem Gebiet» sicherzustellen.

Das IKRK stellte den Parteien einmal mehr seine guten Dienste zur Verfügung, um ein Treffen der beiden Parteien zu erleichtern, denn im Kontext des äusserst heiklen Wahlprozesses hätte der geringste Zwischenfall ein erneutes Aufflammen der Feindseligkeiten nach sich ziehen und die seit dem 13. Januar in Chiapas eingetretene Beruhigung ernsthaft gefährden können.

Diese Aktion des IKRK warf im übrigen Fragen in bezug auf die ihren Tätigkeiten zugrundeliegenden Richtlinien auf. Die Entscheidung des IKRK, dem Ansuchen der Parteien stattzugeben, löste innerhalb der Institution eine interessante Debatte über die Grenzen aus, die dem IKRK bei der Leistung von guten oder Vermittlerdiensten gesetzt sind.

Als humanitäre Institution, die langfristig handelt, hat sich das IKRK Richtlinien gegeben, die die Kohärenz seiner Aktion und deren Übereinstimmung mit den Rotkreuz- und Rothalbmondgrundsätzen sicherstellen sollen.

Die Debatte drehte sich um folgende Frage: Standen die Initiativen, die die IKRK-Delegation in Mexiko im Einverständnis mit den für operationelle Einsätze Verantwortlichen am Hauptsitz des IKRK ergriffen hatte, im Einklang mit den in Friedenszeiten angenommenen Richtlinien? Oder hatte die Delegation ihre Kompetenz überschritten, als sie sich in einem politischen Prozess engagierte?

Allgemein kann man sagen, dass alle Probleme in bezug auf die Ursachen des Streites — und die Wahlen in Mexiko waren sicher ein Streitgegenstand, da die Durchführung transparenter und ehrlicher Wahlen zu den wichtigsten Forderungen der EZLN gehörte —, «einen offensichtlichen humanitären Aspekt beinhalten, da sie *per definitionem* mit Konfliktsituationen oder möglichen Konflikten verbunden sind. Jede Unterscheidung, die auf ihrer mehr oder weniger humanitären Natur beruhen würde, wäre deshalb problematisch». Überdies definieren die Richtlinien des IKRK die Grundlage, auf die sich die Delegation in Chiapas im Einvernehmen mit der für Lateinamerika zuständigen Zone am Hauptsitz stützte, als sie das Gesuch der Parteien annahm: «Nichts

hindert es [das IKRK] *a priori* daran, seine guten Dienste auf ein Gesuch hin zur Verfügung zu stellen, um (...) bei der Umsetzung eines ohne seine Vermittlerdienste geschlossenen Übereinkommens mitzuwirken.»

Die Vereinbarung, die die Abhaltung von Wahlen auch auf «zapatischem Gebiet» ermöglichte, wurde vom Vermittler im Anschluss an eine Reihe bilateraler Konsultationen mit der Leitung der EZLN einerseits und dem *Comisionado* als Regierungsvertreter andererseits erzielt. Die Parteien forderten die guten Dienste des IKRK als neutrale Organisation an, der sie vertrauten. Mit der Annahme des Gesuchs war das IKRK bereit, das Personal und das Wahlmaterial zu begleiten, ohne jedoch beim Wahlprozess selber irgendeine Verantwortung zu übernehmen.

Ohne die Hilfe des IKRK hätten die Wahlen in der Hochburg der EZLN wahrscheinlich nicht stattfinden können. Dies hätte in der bereits stark in Mitleidenschaft gezogenen Region jedoch mit Sicherheit ein Anwachsen der Spannungen mit den entsprechenden Folgen im humanitären Bereich zur Folge gehabt, so z.B. massive Bewegungen unter der Zivilbevölkerung — der es versagt gewesen wäre, sich auf demokratische Weise auszudrücken — oder sogar ein Wiederaufflammen der Feindseligkeiten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die sehr lehrreiche «mexikanische Episode» des IKRK geht weiter, da die in der eisigen Nacht des 1. Januar 1994 im Südosten des Landes ausgebrochene Krise noch nicht beigelegt ist.

Zusammenarbeit mit dem Mexikanischen Roten Kreuz

An dieser Stelle gilt es, die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem Mexikanischen Roten Kreuz und insbesondere seiner Ortsstelle in Chiapas hervorzuheben.

Bereits in den ersten Tagen nach dem Ausbruch des Konflikts veröffentlichte die Nationale Gesellschaft ein Kommuniqué, in dem sie die Grundsätze des humanitären Völkerrechts in Erinnerung rief und eine eventuelle Aktion des IKRK in Betracht zog. Die Ortsstelle in Chiapas war bereits seit dem 1. Januar tätig und evakuierte Verwundete und Zivilisten aus den Gefahrenzonen. Diese Aktivitäten wurden am 5. Januar aufgrund eines Zwischenfalls, bei dem drei Helfer verletzt wurden, eingeschränkt.

Während der folgenden Wochen unterstützte das Mexikanische Rote Kreuz die infolge des Konflikts Vertriebenen, deren Zahl stark schwankte. Im Februar wurde sie auf rund 25 000, im Mai noch auf etwa 5 000 geschätzt. Als die EZLN die Zurückweisung der Regierungsvorschläge ankündigte, stieg ihre Zahl wieder auf 15 000. Während der ganzen Aktion zugunsten der Vertriebenen wurde das Mexikanische Rote Kreuz, das die gesamte Verantwortung für diese Aktion trug, vom IKRK unterstützt.

Abgesehen von einigen anfänglichen Missverständnissen, die unvermeidlich waren, da das IKRK zum ersten Mal mit einer Nationalen Gesellschaft zusammenarbeitete, die noch nie mit einem Konflikt konfrontiert war, waren die Beziehungen ausgezeichnet. Die Erfahrung war für beide Seiten bereichernd: das Mexikanische Rote Kreuz lernte das IKRK kennen und verstand, so hoffen wir wenigstens, dass es ihm vertrauen konnte, da es sich der Komplementarität der Rollen und Verantwortungsbereiche bewusst wurde. Auch das IKRK musste lernen und in Anbetracht des soziokulturellen Kontextes des Landes Bescheidenheit an den Tag legen.

Das Mexikanische Rote Kreuz ist eine starke und einflussreiche Nationale Gesellschaft, die einen wichtigen Platz in der mexikanischen Gesellschaft einnimmt. Ohne ihre Unterstützung hätte sich das IKRK nicht umgehend nach Ausbruch des Konflikts nach Chiapas begeben und dort tätig werden können.

Die Gesellschaft sieht sich allerdings finanziellen Problemen gegenüber, die einerseits auf seine Grösse und auf die Grösse des Landes zurückgehen. Andererseits hat die Gesellschaft die schwierige Aufgabe zu bewältigen, die vielfältigen Tätigkeiten der zahlreichen Ortssektionen auf einem riesigen Gebiet und unter Berücksichtigung der verschiedenen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu koordinieren. Die Zusammenarbeit mit dem IKRK war daher sehr wichtig für die Gesellschaft, denn sie erlaubte ihr, in einem Kontext aktiv zu werden, der nach bedeutenden Mitteln und einem besonderen *know-how* (d.h. Erfahrung in Konfliktsituation) verlangte, an denen es ihr mangelte. Die Nationale Gesellschaft ist sich dessen bewusst geworden und bei einer improvisierten Mitteilung bei einem von ihrer Sektion im Südosten des Landes organisierten Seminar wurde ersichtlich, auf welches Interesse die Erfahrung in Chiapas bei den übrigen lokalen Stellen — namentlich denen, die sich einer ähnlichen Situation gegenübersehen könnten — gestossen ist.

Die Aktion des IKRK zur Verhütung von Konflikten

Auch wenn ein Wiederaufflammen der Feindseligkeiten in Chiapas nicht dank der Aktion des IKRK verhindert wurde, so darf man doch sagen, dass seine Präsenz wenigstens mehrmals den Dialog und das Zusammentreffen zwischen den Parteien erleichterte, was sich sowohl in politischer als auch in humanitärer Hinsicht positiv auswirkte.

Mochte auch der Dialog in San Cristóbal und in Guadalupe Tepeyac insbesondere politisch bedeutsam sein, die Rolle, die das IKRK dabei spielte, stand mit seinem Mandat und seinen Richtlinien im Einklang. Es ist also auch seinen guten Diensten und seiner Rolle als neutraler Vermittler zu verdanken, dass die für die Anknüpfung eines Dialogs nötigen Bedingungen zustande kamen.

Ferner war es auch seinen guten Diensten und seiner ständigen Präsenz in San Miguel und Guadalupe Tepeyac zu verdanken, dass ein Einvernehmen im humanitären Bereich im engeren Sinne erzielt wurde, namentlich dem der medizinischen Tätigkeiten.

Darüber hinaus ermöglichten seine guten Dienste, dass ein politischer Prozess — die Wahlen vom 21. August — in einem Konfliktgebiet mit allen nötigen Garantien stattfand. Die bewaffnete Opposition war in der Tat bereit, dieses demokratische Ausdrucksmittel unter der Voraussetzung anzuerkennen, dass eine Institution wie das IKRK ihre Rolle zu spielen bereit war, um die Gefahren einer ernsthaften Verschlechterung der politisch-militärischen Situation zu verringern.

Als einzige Organisation präsent

Unabhängig von den in der Region herrschenden Bedingungen, sondern eher aus Gründen, die insbesondere seitens der mexikanischen Regierung mit politischem Willen zusammenhängen, war — und bleibt — das IKRK im Staate Chiapas im Zusammenhang mit dem Aufstand der Neo-Zapatisten als einzige internationale humanitäre Organisation tätig. Abgesehen vom Mexikanischen Roten Kreuz und einigen lokalen NGOs ist die Institution der einzige humanitäre Akteur vor Ort.

Obschon diese Organisationen und das Mexikanische Rote Kreuz, von einigen finanziellen Schwierigkeiten abgesehen, den Bedürfnissen gerecht zu werden vermochten, waren die guten Dienste des IKRK als neutraler Vermittler unabdingbar. Eine Reihe von mexikanischen

Ansprechpartnern haben dies auch bestätigt. Sie zeigten fast alle viel Verständnis für die Rolle und Besonderheit des IKRK. Noch selten hat die Institution so gute Voraussetzungen gefunden — in diesem Falle namentlich seitens des Vermittlers und der EZLN —, um ihr Mandat erfolgreich zu erklären.

Die Grenzen der IKRK-Aktion in Mexiko

Trotzdem aber muss man zugeben, dass der Aktion des IKRK in Chiapas bedeutende Grenzen gesetzt waren und weiterhin gesetzt sind.

Auch wenn sich die Beziehungen zu den Parteien im Laufe der Monate verbesserten und sich ein grösseres Vertrauen und Verständnis für die Rolle und Eigenheit der Institution einstellte, ist festzuhalten, dass die Regierung der Aktion des IKRK lange Zeit deutliche Grenzen setzte. Dies betraf insbesondere die Bewegungsfreiheit und die Präsenz der Delegierten ausserhalb der «freien Zonen» sowie die Verbreitung des humanitären Völkerrechts.

Die Lage bezüglich der Bewegungs- und Aktionsfreiheit hat sich seither zwar stark gebessert, doch die ausserordentliche «Diskretion», mit der das IKRK vorgehen musste, um eine Präsenz aufrechtzuerhalten, die niemanden in den Schatten stellte, hat die Institution daran gehindert, sich bei der breiten Öffentlichkeit oder selbst bei den von seiner Aktion direkt betroffenen Gruppen bekannt zu machen.

Trotzdem ist es im Interesse der — reellen oder potentiellen — Opfer wichtig, dass das IKRK seine bedeutende Rolle, die es bisher spielte, beibehält. Es darf keine Mittel scheuen, um sein Mandat so vollständig und effizient wie möglich zu erfüllen.

Béatrice Mégevand ist seit Juni 1987 für das IKRK tätig. Die ersten Missionen führten die Delegierte in den Gazastreifen, nach Nicaragua und Kuba. Danach war sie Stellvertreterin und später Leiterin der Delegation in El Salvador, Leiterin des Sektors Somalia am Hauptsitz der Institution und Leiterin der Mission in Mexiko. Dazwischen führte sie kurze Missionen im Nahen Osten sowie in Ost- und Westafrika durch. Heute ist sie Leiterin der Delegation für Mittelbosnien und die westliche Herzegowina in Sarajevo.

Tatsachen und Dokumente

GEDENKFEIERN ZUM 50. JAHRESTAG DER BEFREIUNG DES KONZENTRATIONSLAGERS AUSCHWITZ

Am 26. und 27. Januar 1995 begingen Krakau und Auschwitz den 50. Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz. Unter den Anwesenden waren mehrere hundert ehemalige Lagerinsassen und Vertreter von Vereinen ehemaliger Deportierter. Ausserdem nahmen neunzehn Staatschefs und zahlreiche weitere Persönlichkeiten, unter ihnen Elie Wiesel und Frau Simone Veil, an den Gedenkfeiern teil.

Das in seiner Eigenschaft als Friedensnobelpreisträger eingeladene IKRK war vertreten durch Cornelio Sommaruga, Präsident, Frau Liselotte Kraus-Gurny, Mitglied des Komitees, Charles Biedermann, Direktor des Internationalen Suchdienstes Arolsen, François Bugnion, stellvertretender Direktor der Abteilung Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung, und Frau Ewa Tuszynski, Dolmetscherin.

Am 26. Januar nahmen Charles Biedermann und François Bugnion an der feierlichen Versammlung des Senats der Jagellonischen Universität Krakau teil, die die Gedenkfeiern eröffnete. Nach der Ansprache des Rektors der Universität über die akademische Verantwortung, die Wahrheit zu suchen und Toleranz zu lehren, ergriffen der Präsident der Republik Polen, Lech Walesa, sowie eine Reihe weiterer Persönlichkeiten das Wort. Sie sprachen namentlich über die essentielle Bedeutung der Achtung des anderen und der Toleranz, aber auch über die Notwendigkeit, die Erinnerung an den Holocaust aufrechtzuerhalten und denen, die den Völkermord immer noch leugnen wollen, keine Chance zu lassen.

Am Nachmittag desselben Tages nahmen Cornelio Sommaruga und Liselotte Kraus-Gurny an der Versammlung der Leiter der Delegationen — darunter mehrere Staatschefs — teil. Sie wurden von Lech Walesa im Krakauer Schloss Wawell empfangen, um einen Aufruf zum Frieden und zur Toleranz anzunehmen, der am darauffolgenden Tag in Auschwitz-Birkenau erlassen werden sollte. Bei diesem Treffen unterstrich der Präsident des IKRK, dass die Institution an diesen Gedenkfeiern teilnehme,

um der Opfer zu gedenken und all denen ihre Anteilnahme und Solidarität auszusprechen, die Auschwitz überlebten. «Ich sage dies in aller Bescheidenheit und im Bewusstsein der vom Roten Kreuz in der Vergangenheit begangenen Versäumnisse und Fehler», fügte er hinzu. Cornelio Sommaruga rief auch dazu auf, eine Kultur der Toleranz und Solidarität zu entwickeln.

Am 27. Januar fanden in Anwesenheit zahlreicher Persönlichkeiten, darunter neunzehn europäische Staatschefs, Vertreter jüdischer Organisationen, von Organisationen ehemaliger Verfolgter sowie mehrere hundert ehemalige Deportierte, die Gedenkfeiern in Auschwitz und Birkenau statt.

Die Teilnehmer begaben sich als erstes nach Auschwitz I und gingen durch das Tor, über dem die Aufschrift «*Arbeit macht frei*» steht. Es folgte eine Kranzniederlegung zwischen den Blöcken 10 und 11, vor der Mauer der Erschiessungen.

Ort der Hauptgedenkfeier war Auschwitz-Birkenau, der Platz vor dem Denkmal der Nationen am Ende der Eisenbahnlinie, wo die Züge mit den Deportierten anhielten.

Nach Gebeten gemäss der jüdischen, katholischen, orthodoxen, reformierten und islamischen Tradition folgten die Ansprache von Baron Goldstein, Präsident des Internationalen Auschwitz-Komitees, der Zeugenbericht von S. Ryniak, dem ältesten Überlebenden unter den ehemaligen Deportierten, damals unter der Nummer 31 registriert, sowie die Reden von S. Weiss, Präsident der Knesset des Staates Israel, Nobelpreisträger Elie Wiesel und Lech Walesa. Der Aufruf zur Toleranz stand im Mittelpunkt aller Ansprachen.

Anschliessend wurden Kränze in den Farben aller 31 Nationen niedergelegt, von denen Bürger in Auschwitz ermordet wurden.

Zum Abschluss der Gedenkfeiern zündeten die Anwesenden zu Ehren der unzähligen Opfer der Naziverfolgung Tausende von gelben Kerzen an und reichten sie auf der Eisenbahnlinie aneinander.

* * *

Auschwitz ist das Symbol des schlimmsten Verbrechens, das die Menschheit je erlebt hat. Dieser vom Hitlerregime unternommene extreme Versuch der Vernichtung und des Völkermords war für das jüdische Volk eine Tragödie ohnegleichen. Für mehr als eine Million Männer, Frauen und Kinder war dies die letzte Etappe eines schrecklichen Leidens-

weges. Neunzig Prozent der Opfer waren Juden, die übrigen Zigeuner, sowjetische Kriegsgefangene, Widerstandskämpfer sowie Angehörige der polnischen Intelligenzija und des Klerus. Es gab nur 7 500 Überlebende.

Es ist aber auch das schlimmste Versagen in der Geschichte des IKRK, ein Versagen, das durch die zaghaften Demarchen, den Opfern der Verfolgung zu helfen, noch verschlimmert wird.

Durch seine Präsenz wollte das IKRK zeigen, dass es sich der Schwere der geschlagenen Wunden und der Notwendigkeit bewusst ist, die Opfer vor einem zweiten Tod — dem Vergessen — zu bewahren.

Bibliographie

INTERNE BEWAFFNETE KONFLIKTE UND HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Im Bereich der für internationale Beziehungen geltenden Rechtsnormen hat die Völkergemeinschaft ungeheure Fortschritte gemacht. Doch heute erschüttern zahlreiche nicht internationale bewaffnete Konflikte das kollektive Gewissen. So untersucht die Autorin des vorliegenden Werks das Phänomen der bewaffneten Konfrontation in einer politischen Gesellschaft unter dem Gesichtswinkel der Anwendung des humanitären Völkerrechts.¹

Gewiss haben sich angesichts der wachsenden Zahl bewaffneter Konflikte in jüngster Zeit zahlreiche Publikationen mit dem humanitären Völkerrecht befasst. Indessen analysieren nur wenige dieser Werke dieses Recht ausschliesslich unter dem Blickwinkel der in internen bewaffneten Konflikten anwendbaren Normen. Diese Begrenzung des zu untersuchenden Themas bildet zweifellos einen der Hauptvorteile der vorliegenden Arbeit, die so zu einer besseren Kenntnis dieses Teils des humanitären Rechts beiträgt.

Ausgehend von einer Aufzählung der hauptsächlich internen bewaffneten Konflikte in den verschiedenen Regionen der Welt seit 1945, stellt die Autorin fest, dass in der Geschichte der Menschheit noch nie so viele Konflikte dieser Art und von so unterschiedlicher Dauer und Intensität zu verzeichnen waren wie heutzutage.

Bei der Untersuchung der Ursachen für die steigende Zahl interner bewaffneter Konflikte geht die Autorin von der starken Ideologisierung der Gesellschaft, religiösem, rassischem und kulturellem Fanatismus sowie von örtlichen politischen und wirtschaftlichen Faktoren aus. Auf dem Hintergrund dieser Realität werden die Normen des humanitären¹ Völkerrechts dargelegt, die letztlich eine Humanisierung dieser Situationen bezwecken, die bekanntlich unendlich viel erbarmungsloser sind als Kriege zwischen Staaten.

In ihrem Überblick über die historische Entwicklung der internationalen Regelung der internen bewaffneten Konflikte setzt sich *Araceli Mangas Martín*,

¹ Araceli Mangas Martín, *Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario* (Interne bewaffnete Konflikte und humanitäres Völkerrecht), Ediciones Universidad de Salamanca, 1992, 192 Seiten.

die sich auf Arbeiten der theologisch-juristischen Schule Salamancas und E. De Vattel stützt, im wesentlichen mit der fortschreitenden Kodifizierung in diesem Bereich auseinander. In diesem Zusammenhang hebt die Autorin die Initiativen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz hervor, die zur Annahme der Resolutionen der Internationalen Rotkreuzkonferenzen führten und das Fundament für die derzeitige Kodifizierung in diesem Bereich bilden. Einer der Faktoren, die den Wert dieser Studie ausmachen, ist die eingehende Analyse der Kodifizierungsarbeiten, die zur Annahme des den Genfer Abkommen von 1949 gemeinsamen Artikels 3 sowie des Zusatzprotokolls II von 1977 führten. Die Diskussionen über die Vorschläge bezüglich des in nicht internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Rechts auf den Diplomatischen Konferenzen von 1949 und 1977 werden in der Tat in allen Einzelheiten durchleuchtet.

Interessant ist die Studie nicht nur wegen der erschöpfenden Analyse des Inhalts des in internen bewaffneten Konflikten anwendbaren Rechts unter all seinen Aspekten, sondern auch, weil sie der Anwendung dieser Normen in den heutigen bewaffneten Konflikten nachgeht. Dazu verwendet die Autorin neben anderen Unterlagen die Jahresberichte und die Stellungnahmen des IKRK.

Bei der Überprüfung des Inhalts dieses Rechts wird zwischen internen bewaffneten Konflikten und internationalen Konflikten unterschieden. Im Rahmen der ersteren wird dann die unterschiedliche Reichweite der materiellen Anwendung, die von diesen Situationen nach Massgabe ihrer Schwere bestimmt wird, behandelt. Weiter befasst sich die Autorin mit den allgemeinen Merkmalen der Regelung der internen Konflikte und der rechtlichen Beschaffenheit der diesbezüglichen Normen des humanitären Rechts sowie seinen Schutzmechanismen und der Frage der Überwachung seiner Anwendung.

Die durch eine umfangreiche Bibliografie ergänzte Studie von *Araceli Mangas Martín* ist angesichts der heutigen unzähligen internen bewaffneten Konflikte zweifellos von höchster Aktualität. Der Leser wird in dieser mit Akribie verfassten Arbeit gewiss genügend Stoff für eigene Erkenntnisse und Überlegungen finden.

María Teresa Dutli

ADRESSEN DER NATIONALEN ROTKREUZ- UND ROTHALBMONDGESELLSCHAFTEN

- AFGHANISTAN — Afghan Red Crescent Society, Puli Hartan, *Kabul*.
- ÄGYPTEN (Arabische Republik) — Egyptian Red Crescent Society, 29, El-Galas Street, *Cairo*.
- ANTIGUA UND BARBUDA — Antigua and Barbuda Red Cross, P.O. Box 727, *St. John's*, Antigua, W.I.
- ÄTHIOPIEN — Ethiopian Red Cross, Ras Desta Damtew Avenue, *Addis Ababa*.
- ALBANIEN (Republik) — Croix-Rouge albanaise, rue Qamil Guranjaku N° 2, *Tirana*.
- ALGERIEN — Croissant-Rouge algérien, 15 bis, boulevard Mohamed V, *Alger*.
- ANDORRA — Croix-Rouge andorranne, Prat de la Creu 22, *Andorra la Vella*.
- ANGOLA — Cruz Vermelha de Angola, Av. Hoji Ya Henda 107, 2. andar, *Luanda*.
- ÄQUATORIAL-GUINEA — Croix-Rouge de Guinée équatoriale, Calle Abilio Balboa 92, *Malabo*.
- ARGENTINIEN — Cruz Roja Argentina, Hipólito Yrigoyen 2068, 1089 *Buenos Aires*.
- AUSTRALIEN — Australian Red Cross Society, 206, Clarendon Street, *East Melbourne 3002*.
- BAHAMAS — Bahamas Red Cross Society, P.O. Box N-8331, *Nassau*.
- BAHRAIN — Bahrain Red Crescent Society, P.O. Box 882, *Manama*.
- BANGLADESH — Bangladesh Red Crescent Society, 684-686, Bara Magh Bazar, Dhaka-1217, G.P.O. Box No. 579, *Dhaka*.
- BARBADOS — The Barbados Red Cross Society, Red Cross House, Jemmotts Lane, *Bridgetown*.
- BELGIEN — Croix-Rouge de Belgique, 98, chaussée de Vleurgat, 1050 *Brussels*.
- BELIZE — The Belize Red Cross Society, P.O. Box 413, *Belize City*.
- BENIN (Republik) — Croix-Rouge béninoise, B.P. 1, *Porto-Novo*.
- BOLIVIEN — Cruz Roja Boliviana, Avenida Simón Bolívar, N.º 1515, *La Paz*.
- BOTSWANA — Botswana Red Cross Society, 135 Independence Avenue, P.O. Box 485, *Gaborone*.
- BRASILILIEN — Cruz Vermelha Brasileira, Praça Cruz Vermelha 10-12, *Rio de Janeiro*.
- BULGARIEN — Croix-Rouge bulgare, 1, boul. Biruzov, 1527 *Sofia*.
- BURKINA FASO — Croix-Rouge Burkina Be, B.P. 340, *Ouagadougou*.
- BURUNDI — Croix-Rouge du Burundi, B.P. 324, rue du Marché 3, *Bujumbura*.
- CHILE — Cruz Roja Chilena, Avenida Santa María No. 0150, Correo 21, Casilla 246 V., *Santiago de Chile*.
- CHINA (Volksrepublik) — Red Cross Society of China, 53, Ganmien Hutong, *Beijing*.
- COSTA RICA — Cruz Roja Costarricense, Calle 14, Avenida 8, Apartado 1025, *San José*.
- CÔTE D'IVOIRE — Croix-Rouge de Côte d'Ivoire, B.P. 1244, *Abidjan*.
- DÄNEMARK — Danish Red Cross, Dag Hammarskjölds Allé 28, Postboks 2600, 2100 *København Ø*.
- DEUTSCHLAND — Deutsches Rotes Kreuz, Friedrich-Erbert-Allee 71, 53105-Bonn 1, Postfach 1460.
- DOMINICA — Dominica Red Cross, P.O. Box 59, *Roseau*.
- DOMINIKANISCHE REPUBLIK — Cruz Roja Dominicana, Apartado postal 1293, *Santo Domingo*.
- DSCHIBUTI — Société du Croissant-Rouge de Djibouti, B.P. 8, *Dschibouti*.
- ECUADOR — Cruz Roja Ecuatoriana, calle de la Cruz Roja y Avenida Colombia, *Quito*.
- ESTLAND — Croix-Rouge d'Estonie, Lai Street, 17 EE001 *Tallin*.
- FIDSCHI — Fiji Red Cross Society, 22 Gorrie Street, P. O. Box 569, *Suva*.
- FINNLAND — Finnish Red Cross, Tehtaankatu, 1 A, Box 168, 00141 *Helsinki 1415*.
- FRANKREICH — Croix-Rouge française, 1, place Henry-Dunant, F-75384 *Paris*, CEDEX 08.
- GAMBIA — Gambia Red Cross Society, P.O. Box 472, *Banjul*.
- GHANA — Ghana Red Cross Society, National Headquarters, Ministries Annex Block A3, P.O. Box 835, *Accra*.
- GRENADA — Grenada Red Cross Society, P.O. Box 221, *St George's*.
- GRIECHENLAND — Croix-Rouge hellénique, rue Lycavittou, 1, *Athènes 10672*.
- GUATEMALA — Cruz Roja Guatemalteca, 3.ª Calle 8-40, Zona 1, *Guatemala, C. A.*
- GUINEA — Croix-Rouge guinéenne, B.P. 376, *Conakry*.
- GUINEA-BISSAU — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha da Guiné-Bissau, Avenida Unidade Africana, n° 12, Caixa postal 514-1036 BIX, Codex, *Bissau*.
- GUYANA — The Guyana Red Cross Society, P.O. Box 10524, Eve Leary, *Georgetown*.
- HAITI — Croix-Rouge haïtienne, place des Nations Unies, (Bicentenaire) B.P. 1337, *Port-au-Prince*.
- HONDURAS — Cruz Roja Hondureña, 7.ª Calle, 1.ª y 2.ª Avenidas, *Comayagüela D.M*.
- INDIEN — Indian Red Cross Society, 1, Red Cross Road, *New-Delhi 110001*.
- INDONESIEN — Indonesian Red Cross Society, Jl Jend Gatot Subroto Kav. 96, Jakarta Selatan 12790, P.O. Box 2009, *Djakarta*.
- IRAK — Iraqi Red Crescent Society, Mu'ari Street, Mansour, *Bagdad*.
- IRAN — The Red Crescent Society of the Islamic Republic of Iran, Ostad Nejatollahi Ave., *Teheran*.
- IRLAND — Irish Red Cross Society, 16, Merrion Square, *Dublin 2*.
- ISLAND — Icelandic Red Cross, Raudararstigur 18, 105 *Reykjavik*.
- ITALIEN — Croix-Rouge italienne, 12, via Toscana, 00187 *Rome*.

- JAMAICA — The Jamaica Red Cross Society, 76, Arnold Road, *Kingston 5*.
- JAPAN — The Japanese Red Cross Society, 1-3, Shiba-Daimon, 1-chome, Minato-Ku, *Tokyo 105*.
- JEMEN (Republik) — Jemenitischer Roter Halbmond, P.O. Box 1257, *Sana'a*.
- JORDANIEN — Jordan National Red Crescent Society, P.O. Box 10001, *Amman*.
- JUGOSLAWIEN — Croix-Rouge de Yougoslavie, Simina ulica broj, 19, *11000 Belgrade*.
- KAMBODSCHA — Croix-Rouge cambodgienne, 17, Vithei de la Croix-Rouge cambodgienne, *Phnom-Penh*.
- KAMERUN — Croix-Rouge camerounaise, rue Henri-Dunant, Boite postale 631, *Yaoundé*.
- KANADA — The Canadian Red Cross, 1800 Alta Vista Drive, *Ottawa*, Ontario K1G 4J5.
- KAP VERDE (Republik) — Cruz Vermelha de Cabo Verde, Rua Unidade-Guiné-Cabo Verde, C.P. 119, *Praia*.
- KATAR — Qatar Red Crescent Society, P. O. Box 5449, *Doha*.
- KENIA — Kenya Red Cross Society, P.O. Box 40712, *Nairobi*.
- KOLUMBIEN — Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, Avenida 68, N.º 66-31, Apartado Aéreo 11-10, *Bogotá D.E.*
- KONGO (Volksrepublik) — Croix-Rouge congolaise, place de la Paix, B.P. 4145, *Brazzaville*.
- KOREA (Demokratische Volksrepublik) — Red Cross Society of the Democratic People's Republic of Korea, Ryonhwa 1, Central District, *Pyongyang*.
- KOREA (Republik) — The Republic of Korea National Red Cross, 32-3Ka, Nam San Dong, Choong-Ku, *Seoul 100-043*
- KROATIEN — Kroatisches Rotes Kreuz, Ulica Crvenog Kriza 14, 41000 *Zagreb*.
- KUBA — Cruz Roja Cubana, Calle Prado 206, Colón y Trocadero, *La Habana 1*.
- KUWAIT — Kuwait Red Crescent Society, P.O. Box 1359 Safat, *Kuwait*.
- LAOS (Demokratische Volksrepublik) — Croix-Rouge lao, B.P. 650, *Vientiane*.
- LESOTHO — Lesotho Red Cross Society, P.O. Box 366, *Maseru 100*.
- LETTLAND — Croix-Rouge de Lettonie, 28 rue Skolas, 226 300 *Riga*.
- LIBANON — Croix-Rouge libanaise, rue Spears, *Beyrouth*.
- LIBERIA — Liberian Red Cross Society, National Headquarters, 107 Lynch Street, 1000 *Monrovia 20*, West Africa.
- LIBYSCH-ARABISCHE JAMAHIRJA — Libyan Red Crescent, P.O. Box 541, *Benghazi*.
- LIECHTENSTEIN — Liechtensteinisches Rotes Kreuz, Heiligkreuz, 9490 *Vaduz*.
- LITAUEN — Croix-Rouge de Lituanie, Gedimino ave 3a, 232 600 *Vilnius*.
- LUXEMBURG — Croix-Rouge luxembourgeoise, Parc de la Ville, B.P. 404, *Luxembourg 2*.
- MADAGASKAR — Croix-Rouge malgache, 1, rue Patrice Lumumba, *Antananarivo*.
- MALAWI — Malawi Red Cross, Conforzi Road, P.O. Box 983, *Lilongwe*.
- MALAYSIA — Malaysian Red Crescent Society, JKR, 32 Jalan Nipah, off Jalan Ampang, *Kuala Lumpur 55000*.
- MALI — Croix-Rouge malienne, B.P. 280, *Bamako*.
- MALTA — Malta Red Cross Society, 104 St Ursula Street, Valletta, *Malta*.
- MAROKKO — Croissant-Rouge marocain, B.P. 189, *Rabat*.
- MAURETANIEN — Croissant-Rouge mauritanien, avenue Gamal Abdel Nasser, B.P. 344, *Nouakchott*.
- MAURITIUS — Mauritius Red Cross Society, Ste Thé-rèse Street, *Curepipe*.
- MEXIKO — Cruz Roja Mexicana, Calle Luis Vives 200, Col. Polanco, *México 10, Z.P.11510*.
- MOÇAMBIQUE — Cruz Vermelha de Moçambique, Caixa Postal 2986, *Maputo*.
- MONACO — Croix-Rouge monégasque, boul. de Suisse 27, *Monte Carlo*.
- MONGOLEI — Red Cross Society of the Mongolia Peoples Republic, Central Post Office, Post Box 537, *Ulan Bator*.
- MYANMAR — Myanmar Red Cross, Red Cross Building, 42 Strand Road, *Yangon*.
- NAMIBIA — Namibia Red Cross, P.O. Box 346, *Windhoek*.
- NEPAL — Nepal Red Cross Society, Red Cross Mary, Kalimati, P.B. 217 *Kathmandu*.
- NEUSEELAND — The New Zealand Red Cross Society, Red Cross House, 14 Hill Street, *Wellington 1*. (P.O. Box 12-140, *Wellington Thorndon*.)
- NICARAGUA — Cruz Roja Nicaragüense, Apartado 3279, *Managua D.N.*
- NIEDERLANDE — The Netherlands Red Cross, P.O.B. 28120, 2502 *KC The Hague*.
- NIGER — Croix-Rouge nigérienne, B.P. 11386, *Niamey*.
- NIGERIA — Nigerian Red Cross Society, 11 Eko Akete Close, off St. Gregory's Rd., P.O. Box 764, *Lagos*.
- NORWEGEN — Norwegian Red Cross, P.O. Box 6875 St. Olavspl. N-0150 *Oslo 1*.
- ÖSTERREICH — Österreichisches Rotes Kreuz, Wiedner Hauptstrasse 32, Postfach 39, 1041 *Wien*.
- PAKISTAN — Pakistan Red Crescent Society, National Headquarters, Sector H-8, *Islamabad*.
- PANAMA — Cruz Roja Panameña, Apartado Postal 668, *Panamá 1*.
- PAPUA-NEUGUINEA — Red Cross of Papua New Guinea, P.O. Box 6545, *Boroko*.
- PARAGUAY — Cruz Roja Paraguaya, Brasil 216, esq. José Berges, *Asunción*.
- PERU — Cruz Roja Peruana, Av. Caminos del Inca y Av. Nazarenas, Urb. Las Gardenias, Surco — Lima Apartado 1534, *Lima 100*.
- PHILIPPINEN — The Philippine National Red Cross, Bonifacio Drive, Port Area, P.O. Box 280, *Manila 2803*.
- POLEN (Republik) — Croix-Rouge polonaise, Mokotowska 14, 00-950 *Warszowie*.
- PORTUGAL — Cruz Vermelha Portuguesa, Jardim 9 de Abril, 1-5, 1293 *Lisboa*.

- RUMÄNIEN — Croix-Rouge de Roumanie, Strada Biserica Amzei, 29, *Bucarest*.
- RUSSIAN FEDERATION — Red Cross Society of the Russian Federation, Kuznetski Most 18/7, 103031 *Moscow* GSP-3.
- RWANDA — Croix-Rouge rwandaise, B.P. 425, *Kigali*
- SAINT KITTS AND NEVIS — Saint Kitts and Nevis Red Cross Society, Red Cross House, Horsford Road, *Basseterre*, St. Kitts, W. I.
- SAINT LUCIA — Saint Lucia Red Cross, P.O. Box 271, *Castries St Lucia*, W. I.
- SAINT VINCENT UND DIE GRENADINEN — St. Vincent and the Grenadines Red Cross Society, P.O. Box 431, *Kingstown*.
- SALOMON-INSELN — Solomon Islands Red Cross Society, P.O. Box 187, *Honiara*
- SALVADOR — Cruz Roja Salvadoreña, 17 Av. Norte y 7a. Calle Poniente, Centro de Gobierno, *San Salvador*, Apartado Postal 2672.
- SAMBIA — Zambia Red Cross Society, P.O. Box 50 001, 2837 Brentwood Drive, Longacres, *Lusaka*.
- SAN MARINO — Croix-Rouge de Saint-Marin, Comité central, *Saint Marin*.
- SÃO TOMÉ UND PRÍNCIPE — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha de São Tomé e Príncipe, C.P. 96, *São Tomé*.
- SAUDI-ARABIEN — Saudi Arabian Red Crescent Society, *Riyadh 11129*.
- SCHWEDEN — Swedish Red Cross, Box 276316, 10 254, *Stockholm*.
- SCHWEIZ — Schweizerisches Rotes Kreuz, Rainmattstrasse 10, Postfach 2699, 3001 *Bern*.
- SENEGAL — Croix-Rouge sénégalaise, Bd Franklin-Roosevelt, P.O.Box 299, *Dakar*.
- SIERRA LEONE — Sierra Leone Red Cross Society, 6, Liverpool Street, P.O. Box 427, *Freetown*.
- SIMBABWE — The Zimbabwe Red Cross Society, P.O. Box 1406, *Harare*.
- SINGAPUR — Singapore Red Cross Society, Red Cross House, 15 Penang Lane, *Singapore 0923*.
- SLOWAKEI — Slowakisches Rotes Kreuz, Grosslingova 24, 81445 *Bratislava*.
- SLOWENIEN — Slowenisches Rotes Kreuz, Mirje 19, 61000 *Ljubljana*
- SOMALIA — Somali Red Crescent Society, P.O. Box 937, *Mogadishu*.
- SPANIEN — Cruz Roja Española, Rafael Villa, s/n, (Vuelta Ginés Navarro), El Plantío, 28023 *Madrid*.
- SRI LANKA — The Sri Lanka Red Cross Society, 106, Dharmapala Mawatha, *Colombo 7*.
- SÜDAFRIKA — The South African Red Cross Society, Essanby House 6th floor, 175 Jeppe Street, P.O.B. 8726, *Johannesburg 2000*.
- SUDAN — The Sudanese Red Crescent, P.O. Box 235, *Khartoum*.
- SURINAM — Suriname Red Cross, Gravenberchstraat 2, Postbus 2919, *Paramaribo*.
- SWASILAND — Baphalali Swaziland Red Cross Society, P.O. Box 377, *Mbabane*.
- SYRIEN (Arabische Republik) — Croissant-Rouge arabe syrien, Bd Mahdi Ben Barake, *Damas*.
- TANSANIA — Tanzania Red Cross National Society, Upanga Road, P.O. Box 1133, *Dar es Salaam*
- THAILAND — The Thai Red Cross Society, Paribatra Building, Central Bureau, Rama IV Road, *Bangkok 10330*
- TOGO — Croix-Rouge togolaise, 51, rue Boko Soga, B.P. 655, *Lomé*.
- TONGA — Tonga Red Cross Society, P.O. Box 456, *Nuku'alofa*, *South West Pacific*.
- TRINIDAD UND TOBAGO — The Trinidad and Tobago Red Cross Society, P.O. Box 357, *Port of Spain*, Trinidad, West Indies.
- TSCHAD — Tschadisches Rote Kreuz, C.P. 449, *N'Djamena*.
- TSSCHECHISCHE REPUBLIK — Tschechisches Rotes Kreuz, Thunovska 18, 118 04 *Praha 1*.
- TUNESIEN — Croissant-Rouge tunisien, 19, rue d'Angleterre, *Tunis 1000*.
- TÜRKEI — Société du Croissant-Rouge turc, Genel Başkanlığı, Karanfil Sokak No. 7, 06650 *Kızılay Ankara*.
- UGANDA — The Uganda Red Cross Society, Plot 97, Buganda Road, P.O. Box 494, *Kampala*.
- UKRAINE — Ukrainisches Rotes Kreuz, 30 Ulitsa Pushkinskaya, 252 004 *Kiev*.
- UNGARN (Republik) — Croix-Rouge hongroise, Arany János utca, 31, *Budapest 1367*. Ad. post.: 1367 *Budapest 5*. Pf. 121.
- URUGUAY — Cruz Roja Uruguaya, Avenida 8 de Octubre 2990, *Montevideo*.
- U.S.A. — American Red Cross, 17th and D. Streets, N.W., *Washington, D.C. 20006*
- VANUATU — Vanuatu Red Cross Society, P.O. Box 618, *Port Vila*.
- VENEZUELA — Sociedad Venezolana de la Cruz Roja, Avenida Andrés Bello, 4, Apartado 3185, *Caracas 1010*.
- VEREINIGTE ARABISCHE EMIRATE — Red Crescent National Society of the United Arab Emirates, P.O. Box 3324, *Abu Dhabi*
- VEREINIGTES KÖNIGREICH — The British Red Cross Society, 9, Grosvenor Crescent, *London, SW1X 7EJ*.
- VIETNAM (Sozialistische Republik) — Croix-Rouge du Viet Nam, 68, rue Ba-Trên, *Hanoi*.
- WEST-SAMOA — Western Samoa Red Cross Society, P.O. Box 1616, *Apia*.
- ZAIRE (Republik) — Croix-Rouge de la République du Zaïre, 41, av. de la Justice, Zone de la Gombe, B.P. 1712, *Kinshasa*.
- ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK — Croix-Rouge centrafricaine, B.P. 1428, *Bangui*.

WIE ARTIKEL FÜR DIE *REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE* EINZUREICHEN SIND

Die *Revue* möchte ihre Leser dazu anregen, Artikel über die verschiedenen humanitären Interessengebiete der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu schicken. Die eingehenden Artikel werden je nach Relevanz und Jahresthema der *Revue* publiziert.

Die Manuskripte können in *Französisch, Englisch, Spanisch, Arabisch* oder *Deutsch* eingereicht werden.

Die Texte müssen mit doppeltem Zeilenabstand getippt sein und dürfen 20 Seiten Umfang, d.h. 4 000 Worte, nicht überschreiten. Sehr gerne nehmen wir auch die Diskette mit dem Originaltext entgegen (Wordperfect 5.1).

Alle *Anmerkungen* — *höchstens 30* — sollten durch den ganzen Artikel hindurch fortlaufend numeriert sein. Es empfiehlt sich, die Anmerkungen am Ende des Textes und mit doppeltem Zeilenabstand anzuführen.

Die Bibliographie muss mindestens folgende Angaben aufweisen: a) Bücher: Vorname(n) und Name des Autors (in dieser Reihenfolge), Titel des Werkes (unterstrichen), Ort der Veröffentlichung, Verlag und Jahr der Veröffentlichung (in dieser Reihenfolge), dann die Seitenzahl (S.) oder -zahlen (SS.), auf die der Text Bezug nimmt; b) Artikel: Vorname(n) und Name des Autors, Titel des Artikels in Anführungszeichen, Titel der Zeitschrift (unterstrichen), Ort der Veröffentlichung, Datum der Nummer und Seite (S.) oder Seiten (SS.), auf die im Text Bezug genommen wird. Die Titel der Artikel, Bücher und Zeitschriften müssen in ihrer Originalsprache zitiert werden.

Nicht veröffentlichte Manuskripte werden nicht zurückgegeben.

Der Redaktion zugehende Werke werden in der Liste der erhaltenen Werke aufgeführt und gegebenenfalls zusammengefasst.

Die Manuskripte, die gesamte Korrespondenz über Veröffentlichungen und Wiedergaberechte an den in der *Revue* erscheinenden Texten sind an die Redaktion zu richten.

Für Artikel, Studien und andere Texte, die nicht vom IKRK stammen, zeichnen einzig die Autoren verantwortlich; ihre Veröffentlichung bedeutet nicht, dass sich das IKRK mit den darin enthaltenen Meinungen identifiziert.

**LESEN SIE DIE REVUE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE UND GEBEN SIE SIE AUCH
IN IHREM FREUNDES- UND BEKANNTEKREIS
WEITER!**

Tragen Sie zur Erweiterung des Leserkreises bei

BESTELLSCHEIN FÜR ABONNEMENTS

Ich möchte die *Revue internationale de la Croix-Rouge* abonnieren für
1 Jahr ab

englische Ausgabe spanische Ausgabe französische Ausgabe
 arabische Ausgabe Auszüge auf Deutsch

Name

Vorname

ggf. Name der Institution

Beruf oder Stellung

Adresse

Land

Bitte ausschneiden oder photokopieren und an folgende Adresse
senden:

Revue internationale de la Croix-Rouge
19, av. de la Paix
CH-1202 Genf

Ausgaben in Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch:
Abonnementspreise: 1 Jahr (6 Nummern): 30 SFr. oder US\$ 18.
Preis pro Nummer: 5 SFr.

Deutsche Ausgabe:
Abonnementspreise: 1 Jahr (6 Nummern): 10 SFr. oder US\$ 6.
Preis pro Nummer: 2 SFr.

Postcheckkonto: 12-1767-1 Genf
Bankkonto: 129.986.0 Schweizerischer Bankverein, Genf

Probennummer auf Anfrage

Datum

Unterschrift

**AUSZÜGE
DER**

revue internationale de la croix-rouge

Inhalt

**DIE XXVI. INTERNATIONALE KONFERENZ
DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS**
(Genf, 4.-7. Dezember 1995)

Yves Sandoz: Die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes
und Roten Halbmonds: Mythos und Realität 57

BEITRAG ZUR GESCHICHTE

François Bugnion: Vom Ende des Zweiten Weltkriegs zum Beginn des
dritten Jahrtausends — Die Tätigkeit des Internationalen Komitees
vom Roten Kreuz unter dem Einfluss des Kalten Krieges und seiner
Folgen (1945-1995) 66

53

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Honduras tritt den Protokollen bei	86
Erklärung der Slowakei	86
Kap Verde tritt den Protokollen bei	87
Erklärung von Kap Verde	87

BIBLIOGRAPHIE

War and Law Since 1945 (Krieg und Recht seit 1945) (<i>Geoffrey Best</i>)	88
La crise du Golfe: De l'interdiction à l'autorisation du recours à la force (Die Golfkrise — Vom Verbot zur Genehmigung der Gewaltanwendung) (<i>Selim Sayegh</i>)	91
Adressen der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften	94

DIE REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE 1995

- **Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds** (Genf, Dezember 1995)

Die Konferenz, *Herausforderungen*, Vorbereitung und Hauptthemen, der Beitrag der Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds zum Fortschritt im humanitären Bereich

- **Folgearbeiten zur Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer** (Genf, August - September 1993):

Tagung der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsoffer (Genf, 23. - 27. Januar 1995) und ihre Weiterführung

- **Humanitäres Völkerrecht (HVR):**

- *Vorbeugende Massnahmen und Verbreitung* des HVR
- *Umsetzung des HVR*: Einhaltung der internationalen Verpflichtungen durch die Staaten — Systeme der Berichterstattung und Eigenbewertung
- *Flüchtlinge und Vertriebene*
- *Wasser im Krieg*
- *Bewaffnete Konflikte zur See*
- *Umweltschutz* bei bewaffneten Konflikten

- **Überprüfungskonferenz des Übereinkommens von 1980 über konventionelle Waffen** (September - Oktober 1995)

- **Humanitäre Politik und operationelle Tätigkeiten:**

Koordination der humanitären Soforthilfe, vorbeugende Massnahmen, die *Aktion während und nach der Notphase*, *Information* und humanitäre Aktion

- **30. Jahrestag der Annahme der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds:**

Reflexion über das *Konzept* und die *Anwendung der Grundsätze*, ihren Einfluss auf die Aktion der Regierungen und das System der Vereinten Nationen

- **Geschichte der humanitären Idee:**

Beitrag von *Kaiser Asoka Maurya* zur Entwicklung der humanitären Idee in Kriegszeiten, *Edward Mason Wrench* — ein britischer Chirurg im Krimkrieg; *Philosophie des Völkerrechts*: Suárez, Grotius und seine Nachfolger, usw...

- **Geschichte der Bewegung:**

Die Aktion des IKRK zur Zeit des Kalten Krieges und danach (1945-1995); *125jähriges Bestehen der Revue* (Fortsetzung): Die Eroberungen des Rechts, die Bewegung: Einheit und Solidarität.

WIE ARTIKEL FÜR DIE *REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE* EINZUREICHEN SIND

Die *Revue* möchte ihre Leser dazu anregen, Artikel über die verschiedenen humanitären Interessengebiete der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu schicken. Die eingehenden Artikel werden je nach Relevanz und Jahresthema der *Revue* publiziert.

Die Manuskripte können in *Französisch, Englisch, Spanisch, Arabisch* oder *Deutsch* eingereicht werden.

Die Texte müssen mit doppeltem Zeilenabstand getippt sein und dürfen 20 Seiten Umfang, d.h. 4 000 Worte, nicht überschreiten. Sehr gerne nehmen wir auch die Diskette mit dem Originaltext entgegen (Wordperfect 5.1).

Alle *Anmerkungen* — *höchstens 30* — sollten durch den ganzen Artikel hindurch fortlaufend nummeriert sein. Es empfiehlt sich, die Anmerkungen am Ende des Textes und mit doppeltem Zeilenabstand anzuführen.

Die Bibliographie muss mindestens folgende Angaben aufweisen: a) Bücher: Vorname(n) und Name des Autors (in dieser Reihenfolge), Titel des Werkes (unterstrichen), Ort der Veröffentlichung, Verlag und Jahr der Veröffentlichung (in dieser Reihenfolge), dann die Seitenzahl (S.) oder -zahlen (SS.), auf die der Text Bezug nimmt; b) Artikel: Vorname(n) und Name des Autors, Titel des Artikels in Anführungszeichen, Titel der Zeitschrift (unterstrichen), Ort der Veröffentlichung, Datum der Nummer und Seite (S.) oder Seiten (SS.), auf die im Text Bezug genommen wird. Die Titel der Artikel, Bücher und Zeitschriften müssen in ihrer Originalsprache zitiert werden.

Nicht veröffentlichte Manuskripte werden nicht zurückgegeben.

Der Redaktion zugehende Werke werden in der Liste der erhaltenen Werke aufgeführt und gegebenenfalls zusammengefasst.

Die Manuskripte, die gesamte Korrespondenz über Veröffentlichungen und Wiedergaberechte an den in der *Revue* erscheinenden Texten sind an die Redaktion zu richten.

Für Artikel, Studien und andere Texte, die nicht vom IKRK stammen, zeichnen einzig die Autoren verantwortlich; ihre Veröffentlichung bedeutet nicht, dass sich das IKRK mit den darin enthaltenen Meinungen identifiziert.

GENF, 4.-7. DEZEMBER 1995

DIE XXVI. INTERNATIONALE KONFERENZ DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS: MYTHOS UND REALITÄT

Die seit langem erwartete XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds hat innerhalb unserer Bewegung eine fast mythische Dimension angenommen. Im berühmten Buch Dino Buzzatis *Le désert des Tartares* wartet ein in einer Burg verschanzter Soldat auf die Tartaren. Er sieht ihrem Nahen mit denselben zwiespältigen Gefühlen entgegen, wie wir der Konferenz: mit einer Mischung aus Hoffnung und Furcht.

Versuchen wir, die dem einen wie dem anderen Gefühl zugrundeliegenden Ursachen zu analysieren.

I. DIE VON DER INTERNATIONALEN KONFERENZ HERAUFBESCHWORENEN HOFFNUNGEN

1. Vereint zum Wohle der Verletzlichen

Unaufhaltsamer technischer Fortschritt und ein ausserordentlich schnelles Bevölkerungswachstum charakterisieren unser Jahrhundert, doch ist es dem Menschen nicht gelungen, diese Entwicklungen zum Wohle der ganzen Menschheit zu verwalten. Immer mehr Menschen leben im Elend. Die Zahl der Verletzlichen oder aus der Gesellschaft Ausgeschlossenen, die der Hilfe und des Mitgefühls bedürfen, nimmt ständig zu.

Die Mission der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung — den Verletzlichen Hilfe leisten, zunächst bei bewaffneten

Konflikten, aber auch in allen sonstigen Situationen — ist deshalb auch heute von grundlegender Bedeutung.

Die grösste Hoffnung, die die Konferenz in sich trägt, ist sehr eng mit dieser Tatsache und der ursprünglichen Berufung der Konferenz verbunden: Sie soll den Dialog zwischen den Staaten und unserer Bewegung neu knüpfen bzw. wieder in Gang bringen und vertiefen, um zu prüfen, wie die Bemühungen aller Beteiligten besser koordiniert werden können, um das Los der unzähligen Menschen zu verbessern, die nicht einmal das Nötigste besitzen und deren Leben oft ein einziger Leidensweg ist. Wir können und müssen mehr tun. Wir können und müssen besser zusammenarbeiten. Die Konferenz bietet die Möglichkeit, darüber nachzudenken und neue Lösungen zu finden.

2. Krisen entschärfen und verhüten

Die internationale Gemeinschaft scheint heutzutage von einer Krise in die andere zu gleiten und ihre Energie erfolglos darauf zu verwenden, die stets grösser werdenden Kluften zu schliessen. Die Völker, von denen keines wirklich vor Krisen oder deren Auswirkungen geschützt ist, reagieren mit Bestürzung. Als tragische Folge ist ein Sichzurückziehen festzustellen: Man zieht es vor, zu ignorieren, was man nicht im Griff hat. Das Mitgefühl verlagert sich auf das Unmittelbare, Unerträgliches, auf das, was die Medien zeigen. Und gerade weil es unerträglich ist, muss man sich selber davon überzeugen, das Gefühl geben, dass man etwas tut. Das aber geht auf Kosten der langfristigen Reflexion und gereicht jenen zum Schaden, die man nicht mehr zeigt — die vergessenen Opfer. Die Konferenz hat sich deshalb auch zum Ziel gesetzt, die Reflexion auf einer allgemeineren Ebene wiederaufzunehmen. Sie will prüfen, wie Krisen entschärft oder verhütet werden können.

a) Krisen entschärfen

Krisen können insbesondere durch eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts bei bewaffneten Konflikten entschärft werden.

Die Tagung einer Gruppe intergouvernementaler Experten mit offener Beteiligung, die die schweizerische Regierung im Einklang mit der 1993 auf der Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer angenommenen Resolution einberief, hat sich mit dieser Frage auseinandergesetzt. Die Empfehlungen der Experten werden der XXVI. Internationalen Konferenz zur Annahme unterbreitet. Eine Reihe von Experten hätten eine

«handfestere» Formulierung gewünscht, was angesichts der Tatsache, dass bestimmte Situationen eine energische Reaktion seitens der internationalen Gemeinschaft verdienen, verständlich ist.

Doch diese Empfehlungen, die den Schwerpunkt auf vorbeugende Massnahmen legen, die auf nationaler Ebene bereits in Friedenszeiten zu ergreifen sind — darunter die Annahme innerstaatlicher Gesetze, grössere Bemühungen zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts, namentlich innerhalb der Streitkräfte, die Schaffung interministerieller Ausschüsse usw. — können die Lage erheblich verbessern, vorausgesetzt, *sie werden ernst genommen und in die Tat umgesetzt*. Aufgrund seiner traditionellen Rolle und der ihm von den Statuten in diesem Bereich übertragenen Aufgaben werden insbesondere das IKRK, aber auch die Nationalen Gesellschaften und die Föderation häufig zitiert und beigezogen. Es ist wichtig, dass sie das in sie gesetzte Vertrauen nicht enttäuschen, dass sie ihre Bereitschaft bestätigen, und die Öffnung, die ihnen gegenüber gezeigt wird, bestmöglich nutzen. Es handelt sich jedoch auch oder vor allem darum, die Staaten dazu anzuhalten, ihre Energie und Mittel in wenig publikumswirksame Präventivmassnahmen zu investieren, die — sofern sie ernst genommen werden — das Los der Kriegesopfer beträchtlich zu verbessern vermögen.¹

Darüber hinaus sollten eine bessere Verwaltung und ein besseres Verständnis der humanitären Aktion erlauben, die Folgen von Krisen zu lindern. Daher die Idee, die Reflexion über das Recht der Opfer auf humanitäre Hilfe und über die «deontologischen» Regeln, die die humanitären Organisationen bei der humanitären Soforthilfe beachten müssten, fortzusetzen. Der von der Föderation in Zusammenarbeit mit dem IKRK und verschiedenen nichtstaatlichen Organisationen ausgearbeitete Verhaltenskodex wird der Konferenz in diesem Sinne vorgelegt werden, wie auch Fragen betreffend die Sicherheit der humanitären Aktion.

b) Krisen verhüten

Die Krisenverhütung ist ein viel umfassenderer Bereich, da er auch die Wurzeln der Krisen, ihre tiefliegenden Ursachen wie Armut und Unterentwicklung, unkontrolliertes Bevölkerungswachstum, organisierte Kriminalität und Korruption einschliesst.

¹ Es sei daran erinnert, dass in den *Auszügen der Revue internationale de la Croix-Rouge* vom Januar-Februar 1995 ausführlich über die Tagung der Gruppe der intergouvernementalen Experten und ihre Empfehlungen berichtet wurde (SS. 3-12).

Unsere Bewegung muss angesichts der ihr zur Lösung solcher Probleme verfügbaren Möglichkeiten bescheiden bleiben. Und doch besitzt sie Mittel dazu, darunter als wichtigste das Netz der Nationalen Gesellschaften und die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds.

Ein weltweites Netz Nationaler Gesellschaften (Grundsatz der Universalität), die in der Lage sind, den Verletzlichsten Hilfe zu leisten (Grundsatz der Menschlichkeit), und zwar ohne jede Unterscheidung (Grundsatz der Unparteilichkeit) und ohne sich an politischen Streitfragen zu beteiligen (Grundsatz der Neutralität): Entspricht dies nicht dem sehr aktuellen Bedürfnis, sich ohne Hintergedanken derer anzunehmen, deren unerträgliches Elend unweigerlich zu Spannungen, Krisen und Kriegen führt?

In dieser Hinsicht müssen die Mission und die Rolle der Nationalen Gesellschaften zugunsten der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen wie Flüchtlinge, Strassenkinder oder Aids-Kranke in Erinnerung gerufen und präzisiert werden. Die Internationale Konferenz bietet somit auch die einmalige Gelegenheit, den Nutzen dieses Netzes besser zu erfassen und die Zusammenarbeit zwischen den Nationalen Gesellschaften und den Regierungen zu verbessern. Letztere müssen einsehen, dass sie nur Interesse daran haben können, die Nationalen Gesellschaften zu unterstützen, ohne ihrer Unabhängigkeit zu schaden, ohne sie zu politischen Zwecken zu missbrauchen und ohne das Ansehen zu schmälern, das sie bei jenen geniessen, denen sie helfen sollen.

Die Konferenz erlaubt unserer Bewegung aber auch, in bezug auf ihre bisher ungenügend erfüllte Mission, alle Nationalen Gesellschaften zu fördern, eine neue Dynamik zu entwickeln. Durch die Förderung des Netzes der Nationalen Gesellschaften als grundlegendes Element zur Hilfe für die Verletzlichsten und damit zur Krisenverhütung, muss unsere Bewegung auch ihren Willen unter Beweis stellen, die interne Solidarität unter ihren Mitgliedern zu stärken und den — leider zahlreichen — Nationalen Gesellschaften, die sich in einer prekären Lage befinden, einen neuen Impuls zu verleihen.

3. Die breite Öffentlichkeit mobilisieren

Die breite Öffentlichkeit muss die Aktion unserer Bewegung verstehen und unterstützen. Dieses Verständnis ist unabdingbar, denn die meisten Nationalen Gesellschaften gründen ihre Aktion auf Freiwilligkeit und private Spenden. Es ist aber auch deshalb von Bedeutung, weil das Image der Nationalen Gesellschaften eine grosse Rolle bei den Regierun-

gen spielt, die aufgerufen sind, die Arbeit der Gesellschaften zu unterstützen. Es bedarf also einer Dynamik zwischen einer effizienten Aktion zugunsten der Verletzlichen, dem Wohlwollen der breiten Öffentlichkeit für diese Aktion sowie der Unterstützung durch die Regierungen.

Die Konferenz als solche wirkt nicht mobilisierend. Sie könnte im Gegenteil negative Folgen zeitigen, da die breite Öffentlichkeit immer weniger für aufwendige Versammlungen empfänglich ist, deren Wirkung kaum messbar ist.

Es sind vielmehr die behandelten Themen, die in allen Ländern Anlass geben müssen, das tragische Schicksal der Opfer sowie die Hilfsaktionen unserer Bewegung zu ihren Gunsten in Erinnerung zu rufen. Dabei wurde für wichtig gehalten, konkrete Probleme im Zusammenhang mit dem Schutz der Zivilbevölkerung bei bewaffneten Konflikten, den Schutz vor Übergriffen, denen Frauen ausgesetzt sind, Tragödien, die Tausende von Kindern durchleben, die Themen Wasser und Hunger, die eng mit den Bevölkerungsbewegungen zusammenhängen, sowie die schändliche Plage der Antipersonenminen zu behandeln. Die Internationale Konferenz bietet auch Gelegenheit, Zeugnis abzulegen, zu erklären, Mitgefühl zu erwecken und zur Ablehnung des Unannehmbaren beizutragen.

II. BEFÜRCHTUNGEN ANGESICHTS DER KONFERENZ

1. Uneinigkeit hinsichtlich der Teilnahme

Die stürmischen und in den Medien ausgeschlachteten Debatten, die 1986 zum Ausschluss der südafrikanischen Delegation führten, sind zahlreichen Nationalen Gesellschaften im Gedächtnis geblieben, denn sie hatten stark unter den negativen Auswirkungen dieser Ereignisse auf die öffentliche Meinung in ihrem Land zu leiden.

Auch die Krise von 1991, die entstand, weil die in Budapest anberaumte Konferenz aufgrund von Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die Form der palästinensischen Teilnahme in letzter Minute *sine die* vertagt wurde, haben die Regierungen, unter denen einige ihre Vertreter umsonst an den Tagungsort entsandt hatten, nicht vergessen.

Weder die Nationalen Gesellschaften noch die Regierungen würden eine Wiederholung solcher Vorfälle, die die Konferenz grundsätzlich in Frage stellen könnten, einfach hinnehmen.

Auch wenn auf einer Versammlung, an der verschiedene Staaten teilnehmen, Zwischenfälle politischer Art niemals völlig auszuschliessen sind, so muss doch alles unternommen werden, um sie zu vermeiden. Deshalb sind mögliche Probleme bereits identifiziert und ein Dialog mit den Regierungen angeknüpft worden. Er wird über eine Gruppe von Botschaftern, die von der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds bestimmt wurden, mit den Staaten und direkt interessierten Körperschaften geführt. Im gegenwärtigen Kontext scheint kein Problem unüberwindbar, doch sollten die Schwierigkeiten nicht unterschätzt und die Notwendigkeit einer Vertiefung aller offenen Fragen nicht vernachlässigt werden.

2. Politische Streitfragen auf der Konferenz

Insbesondere für die Staaten oder die an einer politischen oder militärischen Streitfrage beteiligten Parteien ist die Versuchung gross, das Forum der Internationalen Konferenz als Tribüne zu benutzen, um bestimmte Ansichten zu verfechten oder Gegner in Frage zu stellen.

Der Rahmen der Konferenz und ihre kurze Dauer eignen sich nicht zu solchen Abrechnungen, die durch das System des Rechts auf Antwort die Atmosphäre der Konferenz schnell vergiften oder gar ihr Ergebnis in Frage stellen könnten. Solche Streitereien wirken sich unweigerlich auf das zur Annahme der Resolutionen zu den auf der Konferenz behandelten Fragen nötige Konsensdenken aus.

«Laisser vos couteaux au vestiaire»: Die berühmte Formel General de Gaulles ist deshalb sehr treffend für den Rahmen der Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, die nicht den Anspruch erheben können, konkrete Situationen zu regeln oder sie tiefgründig zu erörtern.

Es ist deshalb wichtig, alle Konferenzteilnehmer dazu zu bringen, sie als das zu nutzen, was sie ist: als einen Ort der Debatte und der Förderung der humanitären Aktion zum Schutz der Verletzlichsten unseres Planeten, und nicht als Sprungbrett für politische Anliegen. Diese Botschaft muss in der vorbereitenden Phase der Konferenz klar zum Ausdruck kommen.

Überdies kann eine klare und strenge Führung der Debatten während der Konferenz ebenfalls zur Überwindung solcher Klippen beitragen.

3. Überfluss an Themen

Zahlreiche Teilnehmer haben die verständliche und legitime Sorge, diesen lang erwarteten Dialog auf die bestmögliche Weise zu nutzen und sich diese Gelegenheit nicht entgehen zu lassen. Doch wie bei Familienangehörigen, die sich nach einer langen Trennung zusammenfinden, gibt es soviel zu sagen, dass man Gefahr läuft, aneinander vorbei zu reden. Es ist deshalb wichtig, eine Auswahl der Themen zu treffen.

Die grosse Teilnehmerzahl und die kurze Tagungsdauer setzen der Leitung der Konferenz somit enge Grenzen.

Die Ständige Kommission hat deshalb entschieden, die Arbeiten der Konferenz in zwei gleichzeitig tagenden Kommissionen zu organisieren. Eine Reihe von Delegationen hätten die Aufstellung mehrerer Kommissionen gewünscht, um mehrere Themen zu diskutieren, doch wären damit viele unter ihnen nicht in allen Kommissionen vertreten gewesen. Diese Delegationen hätten in der Schlussplenarsitzung die in den Kommissionen geleistete Arbeit in Frage stellen können. Eine Reihe von Delegationen haben jedoch nicht einmal die Möglichkeit, gleichzeitig in zwei Kommissionen anwesend zu sein. Es ist deshalb wichtig, dies durch eine regionale Zusammenarbeit und einen vertieften Dialog in der vorbereitenden Phase der Konferenz wenigstens teilweise auszugleichen.

Die Ständige Kommission hat überdies entschieden, nicht mehr als zwei umfassende Themen pro Kommission zu behandeln, um allen Delegationen, die dies wünschen, Zeit zu geben, sich zu äussern. Auch dies ist eine unumgängliche Einschränkung, die die Festlegung bestimmter Prioritäten voraussetzt.

Die Palette der bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigten Bereiche ist trotzdem sehr vielfältig und die erfassten Themen von grosser Tragweite.²

² Die Ständige Kommission hat bisher vier Hauptthemen gewählt:

- Humanitäres Völkerrecht: vom Recht zur Aktion — Bericht über die Folgearbeiten zur Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsgesopfer;
- Schutz von Zivilisten in Kriegszeiten;
- Grundsätze und Eingreifen im Bereich der internationalen Hilfeleistung und internationaler humanitärer Schutz;
- Verbesserte Möglichkeiten zur Schutz- und Hilfeleistung zugunsten der Verletzlichen.

Der genaue Inhalt der unter diesen Rubriken debattierten Themen ist in Vorbereitung und wird der Ständigen Kommission auf ihrer Sitzung vom 1. und 2. Mai 1995 unterbreitet. Selbstverständlich wird die *Revue* zu einem späteren Zeitpunkt darüber berichten.

Die Teilnehmer können ergänzende Vorschläge unterbreiten, doch müssen sie die oben aufgeführten Einschränkungen dabei in Betracht ziehen.

Ferner wird eine vorausgehende ausführliche Verhandlung mit allen Teilnehmern unabdingbar sein, damit eine Einigung hinsichtlich der Entscheidungen, die von der Konferenz zu den Hauptthemen zu erwarten sind, erreicht werden kann. Dies sollte es den Teilnehmern zudem erlauben, ihre Beiträge, die kurz und triftig sein müssen, auf die Hauptsache zu beschränken.

Viele Themen, zahlreiche Redner, wenig Zeit: Jeder Teilnehmer muss die Verantwortung übernehmen, diese Gleichung zu lösen, deren Grössen nicht modifiziert werden können!

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds darf weder Illusionen noch Angst heraufbeschwören, doch muss sie ernsthaft vorbereitet werden, damit sie die Hoffnungen, die man auf sie setzt, bestmöglichst erfüllen kann.

Der Kampf zugunsten der Kriegsoffer und der Verletzlichen unseres Planeten ist lang, sein Ende nicht abzusehen. Verlangen wir von der Konferenz also nicht mehr, als sie geben kann.

Was man dagegen von ihr erwarten darf, ist, dass sie unannehmbare Situationen und Handlungen ins Rampenlicht rückt, dass sie in Anbetracht solcher Situationen geeignete langfristige und kurzfristige Massnahmen vorschlägt, um das Los der Verletzlichen zu verbessern, und ein festes Engagement in bezug auf die nötigen Mittel zur Durchführung dieser Massnahmen eingeht.

Die Konferenz muss folglich einen mobilisierenden Einfluss auf alle Völker ausüben, die ihrerseits diese Gelegenheit wahrnehmen müssen, um ihrer Solidarität mit den Notleidenden Ausdruck zu verleihen. Andererseits muss die Konferenz alles daran setzen, um klar definierte Engagements in Bereichen zu erzielen, in denen ein Fortschritt möglich scheint.

Um diese beiden Zielsetzungen zu erreichen, gilt es, die Konferenz vor politischen oder parteiischen Einflüssen zu schützen. Die Regierungen müssen in der vorbereitenden Phase und durch ihre Haltung während der Konferenz um jeden Preis dazu beitragen.

Allerdings hängt der Erfolg der Konferenz in noch höherem Masse von der Haltung der Gesamtheit der Bewegung ab.

Sie muss die breite Öffentlichkeit und die Regierungen in allen Ländern der Welt mobilisieren und die Konferenz dazu nutzen, um sich für die einzusetzen, denen sie helfen will; sie muss für Unterstützung und Solidarität für ihre Aktion werben.

Es ist auch Sache der Bewegung, während der Konferenz eine besondere Atmosphäre zu schaffen, ihr den Geist der Bewegung einzuhauchen und damit diese Konferenz zu einem aussergewöhnlichen Ereignis werden zu lassen, das sich von den üblichen diplomatischen Foren unterscheidet.

Dies wird unserer Bewegung gelingen, sofern sie gefestigt und geeint ist, ihre Vielfältigkeit nicht verbirgt, sondern im Gegenteil die Komplementarität, die ihre Stärke ausmacht, erklärt. So wird sie die Konferenz, die von allen Teilnehmern als konstruktives, auf die Zukunft ausgerichtetes Ereignis verstanden werden muss, sorglos erwarten können.

Wenn wir uns in diesem Sinne auf die Konferenz vorbereiten, wird die Bewegung gemeinsam mit den Regierungen dazu beitragen, dass dieses hoffnungsvolle Rendez-vous zu einem Erfolg wird.

Yves Sandoz

Direktor

*Grundsatz- und Rechtsfragen
und Beziehungen zur Bewegung*

Vom Ende des Zweiten Weltkriegs zum Beginn des dritten Jahrtausends

Die Tätigkeit des Internationalen Komitees
vom Roten Kreuz unter dem Einfluss des Kalten Krieges
und seiner Folgen (1945-1995)

von François Bugnion

Ein Ruinenfeld

8. Mai 1945: *Victory Day!* Das ausgeblutete Europa stellt mit Erleichterung fest, dass sechs Jahre Unterdrückung und Morden nun endlich vorüber sind.

Dennoch ist die spontane und rückhaltlose Freude, die die Menschen bei dem anderen grossen Sieg — am 11. November 1918 — empfunden hatten, nirgendwo zu spüren. Nicht nur die Tatsache, dass in Asien der Krieg weitergeht, sondern auch die Wunden, die die Kollaboration hinterlassen hat, die Entdeckung des Grauens der Konzentrationslager und der Berge von Leichen, die unermessliche Trauer, die Zerstörungen und die Angst vor der Zukunft tragen dazu bei, dass sich die Menschen nicht einfach der trunkenen Freude über den so lange herbeigesehnten Frieden hingeben.

Auch zu Illusionen gibt es keinen Grund. Der Waffenstillstand von Compiègne war als Sieg des Rechts über die Gewalt, als Sieg des Willens zum Frieden über kriegerische Willkür empfunden worden. Damals war man überzeugt, dass die Neugestaltung der internationalen Beziehungen im Rahmen des künftigen Völkerbundes jeden Rückfall in die Barbarei für alle Zeiten verhindern würde.

Nichts davon im Mai 1945: die Anfälligkeit des alliierten Bündnisses, das das nazistische Ungeheuer zu Fall gebracht hat, ist jedem klar. Sobald Hitler tot ist, brechen die Konflikte zwischen den Siegern wieder auf.

Noch weniger als alle anderen Institutionen kann sich das Rote Kreuz Euphorie leisten. Es ist Zeuge zu vieler Leiden gewesen, um sich nicht über den Frieden zu freuen. Doch selbst wenn sich im Verlauf dieser sechs Kriegsjahre die Aktivitäten des Roten Kreuzes spektakulär ausgeweitet haben und es eine ganze Reihe unbestreitbarer Erfolge vorzuweisen hat — es ist den Opfern zu nah gewesen, als dass es sich nicht seiner Unzulänglichkeiten bewusst geworden wäre.

Überall in der Welt haben die Nationalen Rotkreuz- und Rot-halbmondgesellschaften an vorderster Front im Kampf gegen das Leiden gestanden: sie haben die Sanitätsdienste der Armeen wirksam unterstützt, die Pflegedienste hinter der Front organisiert, den Genesenden geholfen und sich um die Familien gefallener Soldaten gekümmert; in vielen Ländern haben sie darüber hinaus die durch den Krieg desorganisierten sozialen Dienste unterstützt und teilweise sogar so weit wie möglich ersetzt. Selbst in den besetzten Ländern Europas haben es die Nationalen Gesellschaften verstanden, ihre Hilfsdienste fortzusetzen, wenn auch in den von den Besatzungsbehörden vorgeschriebenen engen Grenzen.

In allen diesen Jahren ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) die treibende Kraft aller Hilfsmassnahmen für Kriegsgefangene gewesen. Mit ihren mehr als 3 000 freiwilligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern konnte die Zentralstelle für Kriegsgefangene die Verbindung zwischen den Gefangenen und ihren Angehörigen wiederherstellen; Delegierte des IKRK waren überall, um Gefangenen beizustehen und für erträgliche Haftbedingungen zu sorgen; von Genf aus organisierte das IKRK eine breitangelegte Hilfsaktion und entwickelte sich damit zum grössten zivilen Transportunternehmen dieser Jahre. Die Hilfsmassnahmen, die mit Unterstützung der schwedischen Regierung in Griechenland durchgeführt wurden, trugen ganz entscheidend dazu bei, die griechische Bevölkerung vor einer Hungersnot zu bewahren. Trotz dieser zur damaligen Zeit beispiellosen Leistungen und trotz des Nobelpreises, der ihm im Dezember 1944 zum zweiten Mal verliehen wird, befindet sich das IKRK am Ende des Krieges auf der Anklagebank. Es wird verantwortlich gemacht für das tragische Schicksal der sowjetischen Kriegsgefangenen, von denen mehr als die Hälfte in der Gefangenschaft umgekommen sind, und man wirft ihm vor, die Öffentlichkeit nicht über die Rassenverfolgung und die Hölle der Konzentrationslager, die die Welt

nach dem Zusammenbruch Nazideutschlands entdeckt, informiert zu haben.¹

Der Wiederaufbau

In Europa hatten Bomben und durchmarschierende Armeen vom Atlantik bis zur Wolga verheerende Verwüstungen angerichtet. Zahllose Massaker waren verübt worden; Ernten und Vorräte waren vernichtet und infolgedessen herrschte überall Hungersnot, vor allem in Deutschland, in Osteuropa und auf dem Balkan.

Allerdings hatten die Sieger nicht das Kriegsende abgewartet, um die Nachkriegszeit vorzubereiten und sich über den Wiederaufbau Gedanken zu machen. Schon 1943 gründeten die Alliierten die UN-Organisation für Nothilfe und Wiederaufbau (UNRRA), die gigantische Hilfsaktionen für die notleidende Bevölkerung der betroffenen Länder einleitete und koordinierte. 1947 lief der Marshall-Plan an, der dem Wiederaufbau neue Impulse gab und dem es zu verdanken war, dass sich Europa (oder zumindest Westeuropa) sehr viel schneller vom Krieg erholte, als man ursprünglich erwartet hatte.

Die Nationalen Rotkreuzgesellschaften beteiligten sich aktiv an den umfangreichen Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen. Sie organisierten die Rückkehr der ehemaligen Kriegsgefangenen, der Verschleppten und der Flüchtlinge, und sie förderten die Wiedereingliederung der Kriegsinvaliden. Mehrere von ihnen, darunter vor allem das Amerikanische Rote Kreuz, organisierten bewundernswerte Hilfsaktionen für die Bevölkerung in den Ländern, die am meisten unter dem Krieg und der Besatzung gelitten hatten, namentlich Frankreich, Belgien, die Niederlande, Polen, Jugoslawien und Griechenland.

¹ Einen Überblick über die Tätigkeit des IKRK während des Zweiten Weltkriegs gibt das folgende Dokument: *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1^{er} septembre 1939 - 30 juin 1947)*, IKRK, Genf 1948, 3 Bde. u. Anhänge.

Zum Eintreten des IKRK für die Verfolgten des Naziregimes: *Die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zugunsten der in den deutschen Konzentrationslagern inhaftierten Zivilpersonen (1939-1945)*, IKRK, Genf 1985; Jean-Claude Favez, *Das Internationale Rote Kreuz und das Dritte Reich. War der Holocaust aufzuhalten?* Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 1989; Arieh Ben-Tov, *Das Rote Kreuz kam zu spät, Die Auseinandersetzung zwischen dem jüdischen Volk und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz im Zweiten Weltkrieg, Die Ereignisse in Ungarn*, Ammann Verlag, Zürich 1990; Jacques Meurant, «Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, die Naziverfolgungen und die Konzentrationslager», *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Bd. XL, Nr. 5, September/Oktober 1989, SS. 254-279.

Was das Internationale Komitee anbetrifft, so bemühte es sich entsprechend seinem Mandat darum, den von den Kriegsfolgen Betroffenen zu helfen, und zwar vor allem denen, die kaum mit einer Unterstützung der von den Alliierten geschaffenen Hilfsorganisationen rechnen konnten, weil sie zu den Besiegten gehörten: den deutschen Kriegsgefangenen, deren Anzahl mit der bedingungslosen Kapitulation sprunghaft anstieg, den deutschstämmigen Vertriebenen aus Mittel- und Osteuropa, und schliesslich der deutschen Bevölkerung, die nun die Bitterkeit der Niederlage und die Härten der Besatzungszeit am eigenen Leib erfuhr.

Es entspricht durchaus den Grundsätzen des Roten Kreuzes, sich auch um die Besiegten zu kümmern, denn es betrachtet es als seine Aufgabe, Menschen in Not unterschiedslos zu helfen und dabei den dringendsten Fällen Vorrang zu geben. Doch damals stiess solche Hilfe auf Verständnislosigkeit: zu einer Zeit, da die Welt das ganze Ausmass der ungeheuerlichen Verfolgungen entdeckte, die Hitlerdeutschland zu verantworten hatte, zu einer Zeit, da die Völker erst begannen, sich von dem Alptraum der Besatzung zu erholen — wie konnte man da akzeptieren, dass das IKRK den deutschen Kriegsgefangenen zu Hilfe kam, die doch kollektiv schuldig waren an den von Nazideutschland begangenen Verbrechen, und von denen die am schwersten belasteten als Kriegsverbrecher vor Gericht gestellt werden sollten? Die Vorwürfe häuften sich und manche forderten — nach dem Beispiel der sowjetischen Regierung — nichts weniger als die Abschaffung des IKRK.

Doch die Vorwürfe kamen nicht nur von den Regierungen. Auch innerhalb der Bewegung befürworteten die Allianz der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften der UdSSR sowie das Jugoslawische Rote Kreuz die Auflösung des Internationalen Komitees und die Übertragung seiner Funktionen an die Liga der Rotkreuzgesellschaften. Graf Bernadotte, Präsident des Schwedischen Roten Kreuzes, schlug vor, die Zusammensetzung des IKRK dahingehend abzuändern, dass ihm Vertreter aller Nationalen Gesellschaften angehörten. Andere regten an, die von der Internationalen Rotkreuzkonferenz gewählte Ständige Kommission mit exekutiven Aufgaben zu betrauen und ihr das IKRK und die Liga zu unterstellen.

Angesichts der Vorwürfe und der Kritik bemühte sich das Internationale Komitee, seine Position in den folgenden drei Bereichen wieder zu festigen:

Zunächst im operationellen Bereich: Das IKRK beschränkte sich nicht darauf, sich weiterhin um die Leidtragenden des Zweiten Weltkriegs zu kümmern, sondern es setzte sich in aller Welt auch für die Opfer neuer

Konflikte ein, nämlich die des griechischen Bürgerkriegs, des Indonesienkonflikts, des Indochinakriegs, des ersten Indisch-pakistanischen und des ersten Israelisch-arabischen Konflikts. Während das IKRK in Griechenland, Indonesien, Indochina und Kaschmir nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten hatte, konnte es seine Tätigkeit in Palästina voll entfalten und die ihm traditionell zukommende Rolle — also die eines neutralen Vermittlers zwischen den Kriegführenden — wirklich spielen. Das IKRK sorgte übrigens auch dafür, dass die Tätigkeit seiner Delegierten und die Ergebnisse ihrer Arbeit grösstmögliche Publizität erhielten, insbesondere der Schutz von Krankenhäusern, die Schaffung von Sicherheitszonen, der Austausch von Familiennachrichten, der Schutz der Gefangenen und die Unterstützung von Flüchtlingen. Damit wollte das IKRK deutlich machen, was es in seiner Eigenschaft als neutraler Vermittler alles leisten konnte, und auf diese Weise auch aufzeigen, welche Folgen seine Abschaffung für die Kriegsoffer haben würde.²

Parallel dazu hatte das IKRK mit einer Überarbeitung der Genfer Abkommen vom 27. Juli 1929 begonnen, deren Mängel im Krieg sehr deutlich geworden waren. Es hatte nicht die Einstellung der Feindseligkeiten abgewartet, um diesen Plan bekanntzugeben; bereits in einer Denkschrift vom 15. Februar 1945 kündigte das IKRK an, es werde Gespräche zu diesem Zweck aufnehmen.

Mit der Revision strebte das IKRK im wesentlichen drei Ziele an:

- der Schutz der Genfer Abkommen sollte auf Zivilisten ausgedehnt werden, die in die Hände des Feindes gefallen waren;
- die Opfer von Bürgerkriegen sollten Schutz erhalten;
- die neuen Abkommen sollten einen Kontrollmechanismus vorsehen, in dem das IKRK mitwirken würde.

Das IKRK berief 1946 eine Tagung der Nationalen Rotkreuzgesellschaften und 1947 eine Tagung mit Regierungsexperten ein. Auf der Grundlage ihrer Vorarbeiten wurden die Entwürfe für vier neue Abkommen ausgearbeitet, die im August 1948 in Stockholm von der XVII. Internationalen Rotkreuzkonferenz und anschliessend von einer von der Schweizer Regierung nach Genf einberufenen Diplomatischen Konferenz (April bis August 1949) gebilligt wurden.

² Dominique-D. Junod, *The Imperiled Red Cross and the Palestine-Eretz Yisrael Conflict, 1945-1952, The Influence of Institutional Concerns on a Humanitarian Operation*, GISS Kegan Paul International, London, New York (erscheint in Kürze).

Am 12. August 1949 verabschiedete die Diplomatische Konferenz die vier Genfer Abkommen zum Schutz der

- Verwundeten und Kranken der Landstreitkräfte,
- Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Seestreitkräfte,
- Kriegsgefangenen,
- Zivilpersonen.

Diese vier Abkommen enthielten einen gemeinsamen Artikel zum Schutz der Opfer von nicht internationalen bewaffneten Konflikten; sie richteten ferner Kontrollmechanismen ein, indem sie die Rolle der Schutzmächte kodifizierten, die mit der Wahrung der Interessen der kriegführenden Staaten betraut sind. In besonderen Bestimmungen wurde die Rolle des IKRK anerkannt und sein Initiativrecht bestätigt.

Für das IKRK war dies ein beachtlicher Erfolg. Während die Welt durch den Kalten Krieg in zwei feindliche Lager gespalten war und während sich die UdSSR und der Westen bei der Berliner Blockade unversöhnlich gegenüberstanden, war es dem IKRK gelungen, die internationale Gemeinschaft an den Verhandlungstisch zu bringen und zur Verabschiedung einer neuen humanitären Ordnung zu veranlassen.

Nun ging es darum, die Einheit der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die von den Auswirkungen des Kalten Krieges schwer beeinträchtigt war, wiederherzustellen und die Position des IKRK innerhalb der Bewegung, die aus ihm hervorgegangen war, zu festigen.

Wie bereits erwähnt, befand sich das Internationale Komitee am Ende des Zweiten Weltkrieges trotz seiner beeindruckenden Leistungen auf der Anklagebank. Es musste also zunächst einmal versuchen, jegliche Entscheidung hinsichtlich seiner Zusammensetzung und seiner Zukunft bis zur Verabschiedung der neuen Genfer Abkommen hinauszuschieben. In der Tat haben diese Abkommen dann nicht nur das Mandat bestätigt, mit dem es von der internationalen Gemeinschaft betraut worden war, sondern auch seine Position innerhalb der Bewegung gestärkt. Die Nationalen Gesellschaften und die Liga sahen ein, dass sie die Existenz und die Unabhängigkeit des IKRK, dessen Eigenschaft als unparteiische humanitäre Institution soeben von den neuen Genfer Abkommen bestätigt worden war, nicht in Frage stellen konnten, ohne sich selbst unglaubwürdig zu machen. Die Position des IKRK in Zweifel zu ziehen hiess, die Rolle der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bei der Verwirklichung des humanitären Rechts in Frage zu stellen. Und das wäre einem Selbstmord gleichgekommen.

Was die Vorschläge anbetrifft, die Zusammensetzung des IKRK zu ändern und es mit Vertretern der Nationalen Gesellschaften zu beschicken, so wurden sie schon sehr bald gerade von jenen bekämpft, die sie ursprünglich befürwortet hatten. Denn es wurde zunehmend deutlich, dass ein multinationales IKRK ein Spiegelbild der Spaltungen des Kalten Krieges sein würde und folglich handlungsunfähig wäre.³

Darüber hinaus lag es im Interesse nicht nur des IKRK, sondern auch der Liga, nicht der Ständigen Kommission des Internationalen Roten Kreuzes unterstellt zu werden.

Sie begannen also mit einer Revision der Statuten des Internationalen Roten Kreuzes, die die XIII. Internationale Rotkreuzkonferenz 1928 im Haag angenommen hatte.

Eine gemeinsame Kommission des IKRK und der Liga verfasste einen Entwurf, der im wesentlichen den Aufbau der Statuten von 1928 und die Verteilung der Aufgaben zwischen den beiden Institutionen beibehielt. Die Liga trug als Föderation der Nationalen Gesellschaften die Hauptverantwortung für die Weiterentwicklung der Mitgliedsgesellschaften und die Koordinierung ihrer Einsätze in Friedenszeiten. Das IKRK blieb Hüter der Grundsätze der Bewegung; es war zuständig für den Schutz und die Unterstützung der Opfer von Kriegen, Bürgerkriegen und inneren Unruhen und sah sich in seiner Rolle als neutraler Vermittler bestätigt, und es hatte auch weiterhin die Aufgabe, bei Konflikten die internationalen Hilfsmassnahmen der Nationalen Gesellschaften zu koordinieren. Um ihm die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu erleichtern, wurden sowohl seine Zusammensetzung als auch sein Rekrutierungsmodus (Zuwahl von Schweizer Bürgern) bestätigt.

Dank der Neuformulierung der Statuten konnte eine Spaltung der Bewegung vermieden werden, und das IKRK, das bei bewaffneten Konflikten für die Koordinierung der Hilfsaktionen des Roten Kreuzes zuständig war, behielt ein Rekrutierungsverfahren bei, welches gewährleisten konnte, dass die Spannungen des Kalten Krieges in diesem Gremium nicht zum Tragen kamen.

³ *«Meine Vorschläge lösten lebhafte und langwierige Diskussionen aus. Es wurde ein Sonderausschuss gebildet, der häufig zusammentrat. Im Verlauf dieser Sitzungen hat sich meine ursprüngliche Haltung in dieser Frage grundlegend geändert (...). Kurz, ich bin zu der Überzeugung gelangt, dass das Internationale Komitee in seiner gegenwärtigen Form und Zusammensetzung beibehalten werden sollte ...».* Folke Bernadotte, *Instead of Arms*, Hodder and Stoughton, London 1949, SS. 129-131 und 163-166, ad S. 130.

Allerdings mussten die neuen Statuten noch von der XVIII. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Toronto (1952) angenommen werden. Auf dieser Konferenz aber äusserten die Regierungen und die Nationalen Gesellschaften der kommunistischen Länder scharfe Kritik am IKRK; sie warfen ihm sowohl seine Rolle im Zweiten Weltkrieg als auch sein Verhalten im Koreakrieg vor. Dort hatte sich das IKRK auf Hilfsmassnahmen in den von den Truppen der Vereinten Nationen kontrollierten Gebieten beschränken müssen, da die Demokratische Volksrepublik das Angebot seiner guten Dienste abgelehnt hatte.

Schliesslich wurden die revidierten Statuten mit 70 Stimmen bei 17 Gegenstimmen angenommen. Die Einheit der Bewegung war damit gewahrt, aber es war — wie die nächsten Jahre zeigen sollten — eine weitgehend äusserliche Einheit.

Vom Koreakrieg zum Fall der Berliner Mauer

Das Bündnis der Alliierten, das den Nazismus besiegen sollte, war nicht nur das Werk der Alliierten selbst, sondern auch das Werk Hitlers. Die tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten zwischen der UdSSR und ihren angelsächsischen Verbündeten traten bereits auf der Potsdamer Konferenz zutage, die in den rauchenden Trümmern der ehemaligen Reichshauptstadt stattfand.

In seiner berühmten Fulton-Rede erklärte Winston Churchill am 5. März 1946: «Von Stettin an der Ostsee bis nach Triest an der Adria ist der Kontinent von einem eisernen Vorhang gespalten».⁴ So sollte es bis zum Fall der Berliner Mauer bleiben.

Welche Handlungsmöglichkeiten hatte das IKRK in dieser in zwei antagonistische Blöcke gespaltenen Welt?

Das hat sich von Konflikt zu Konflikt geändert. Zwar waren mehr oder weniger alle Konflikte dieser Jahre vom Kalten Krieg geprägt, doch nicht alle im gleichen Ausmass. Manche waren unmittelbar von ihm verursacht, so etwa der Koreakrieg, der eine Folge der nach der japanischen Niederlage vorgenommenen Teilung der Halbinsel in zwei Besatzungszonen war, sowie auch der Indochina- und der Vietnamkrieg. Andere Konflikte hatten hauptsächlich innere Ursachen, spiegelten aber nichtsdestoweniger

⁴ *Keesing's Contemporary Archives*, 1946, S. 7771

die Trennungslinien des Kalten Krieges wider, wenn das eine Lager die Unterstützung des Westens, das andere hingegen die der UdSSR und ihrer Verbündeten suchte; dies gilt für die Israelisch-arabischen Konflikte von 1956, 1967 und 1973. Die meisten Konflikte dieser Zeit lassen — mehr oder weniger ausgeprägt — dieses Schema erkennen. Nur in einigen wenigen Fällen ist es den Beteiligten gelungen, sich aus dem Ost-West-Gegensatz herauszuhalten, z.B. im Fall der Indisch-pakistanischen Konflikte von 1965 und 1971 und beim Falkland/Malvinas-Konflikt 1982.

Der Handlungsspielraum des IKRK war weitgehend von der jeweiligen Konstellation abhängig. Denn die Sowjetunion und ihre Verbündeten hatten zwar die Genfer Abkommen von 1949 unterzeichnet, jedoch das Mandat des IKRK niemals wirklich anerkannt, ganz zu schweigen von den Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit, deren Garant es ist. Das im wesentlichen manichäische Denken des Marxismus-Leninismus kennt weder Neutralität noch Unparteilichkeit, und eine Gleichbehandlung der Opfer ist ausgeschlossen. Zwischen Kommunismus und Kapitalismus, zwischen den «fortschrittlichen Kräften» und der «Reaktion» besteht ein fundamentaler Gegensatz, der keinen neutralen Vermittler zulässt.

Wie auch immer sich das IKRK um eine Abgrenzung vom atlantischen Block bemühte (insbesondere in der wichtigen Frage eines Verbots der Atomwaffen), die Sowjetunion und ihre Verbündeten betrachteten es immer als einen Teil des bürgerlichen und kapitalistischen — also des feindlichen — Lagers.

Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, dass das IKRK weder im Indochina- noch im Korea- oder Vietnamkrieg als neutraler Vermittler auftreten konnte. Sowohl Hanoi als auch Pjöngjang lehnten es ab, seine Dienste in Anspruch zu nehmen.

Paradoxerweise wurde die Vermittlerrolle des Internationalen Komitees wieder anerkannt, als sich im chinesisch-vietnamesischen Konflikt im Februar 1979 zwei kommunistische Staaten gegenüberstanden; das IKRK hatte Zugang sowohl zu den Vietnamesen in chinesischer Kriegsgefangenschaft als auch zu den Chinesen, die die vietnamesische Armee gefangen genommen hatte, und es wirkte bei der Repatriierung beider mit.

Mehr noch haben die Hilfsmaßnahmen in Kambodscha dazu beigetragen, dass die kommunistische Welt die Unparteilichkeit des IKRK anerkannte.

Bekanntlich hatte die vietnamesische Intervention vom Januar 1979 zum Sturz des Regimes der Roten Khmer und zur Einsetzung einer

pro-vietnamesischen Regierung in Phnom Penh geführt, die nur von der Sowjetunion und ihren Verbündeten anerkannt wurde. Kambodscha befand sich jedoch in einem so verheerenden Zustand, dass die Regierung in Hanoi bald einsah, dass sie allein nicht in der Lage sein würde, die Wiederherstellung der Ordnung im Lande zu bewerkstelligen. Nach langem Zögern nahmen Hanoi und Phnom Penh das Angebot des IKRK und des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) an, in Kambodscha tätig zu werden. Diese beiden Institutionen organisierten eines der umfangreichsten Hilfsprogramme, die es je gegeben hat, und konnten damit entscheidend zur Neuordnung des Landes beitragen. Es steht ausser Frage, dass das IKRK mit diesem Einsatz endlich die Fronten des Kalten Krieges überwinden und seine Rolle als neutraler Vermittler zwischen dem Westen (der 99% der für das Hilfsprogramm erforderlichen Mittel zur Verfügung stellte) und der marxistischen Regierung in Phnom Penh wahrnehmen konnte.⁵

Dennoch kam es während des Kalten Krieges zu einer ganzen Reihe von Misserfolgen für das IKRK. Es konnte weder den französischen Kriegsgefangenen im Indochinakrieg, noch den Soldaten der UN-Streitkräfte, die in koreanische Gefangenschaft gerieten, oder den amerikanischen Soldaten in der Hand der vietnamesischen Streitkräfte helfen. Ebenso wenig konnte es den Zivilbevölkerungen dieser Länder, die furchtbar unter dem Krieg und den Bombardierungen litten, zu Hilfe kommen. Mehr als drei Jahrzehnte lang lehnte der gesamte kommunistische Block seine Funktion als neutraler Vermittler und die Grundsätze seines Handelns ab. Überdies gelang es dem IKRK nicht, sich in heiklen Fragen wie beispielsweise der Bombardierung Vietnams, Laos' und Kambodschas genügend vom Westen abzugrenzen.

Insgesamt gesehen ist festzustellen, dass in diesen Konflikten das humanitäre Recht kaum respektiert wurde, denn jede der beteiligten Parteien behauptete, einen gerechten Krieg zu führen und folglich nicht verpflichtet zu sein, bei der Behandlung des Feindes humanitäre Regeln zu beachten.

In diesem Zeitraum gab es aber auch Konflikte, die weniger unter dem Einfluss des Kalten Krieges standen. Dies gilt für die verschiedenen Israelisch-arabischen Konflikte (1948-1949, 1956, 1967 und 1973) und die Indisch-pakistanischen Konflikte (1947, 1965 und 1971). Hier waren

⁵ William Shawcross, *The Quality of Mercy, Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*, Simon and Schuster, New York 1984

die Position des IKRK und seine Vermittlerrolle weithin anerkannt. Es konnte die Listen der Gefangenen beider Seiten weiterleiten bzw. selbst Gefangenenlisten aufstellen; seine Delegierten konnten Kriegsgefangene und inhaftierte Zivilisten in den Lagern und Gefängnissen besuchen und ohne Zeugen mit den Gefangenen ihrer Wahl sprechen; die Delegierten wurden ersucht, im Zusammenhang mit der Repatriierung der Kriegsinvaliden während der Feindseligkeiten bzw. der Repatriierung aller Kriegsgefangenen nach Einstellung der Feindseligkeiten vermittelnd tätig zu werden. Der Zentrale Suchdienst des IKRK organisierte die Übermittlung von Nachrichten zwischen Angehörigen von Familien, die der Krieg getrennt hatte, sowie zahllose Familienzusammenführungen. Ausserdem leitete das IKRK umfangreiche Medikamenten- und Nahrungsmittellieferungen für Verwundete, Gefangene und Zivilisten in die Wege und koordinierte zugleich die von den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften durchgeführten internationalen Hilfsaktionen für Kriegsoffer.

Dies war insbesondere der Fall beim Aufstand in Ungarn (1956), bei der Suez-Krise (1956-1957), beim Bürgerkrieg im vormals belgischen Kongo (heute Zaire) nach der Unabhängigkeit (1960), bei den Bürgerkriegen im Jemen (1962-1970) und in Nigeria (1967-1970), beim Sechstagekrieg (1967), beim Bürgerkrieg in Jordanien (September 1970), beim dritten Indisch-pakistanischen Konflikt (Dezember 1971), beim Israelisch-arabischen Krieg vom Oktober 1973, beim Bürgerkrieg im Libanon (1975-1990), bei den Konflikten in Nicaragua (1978-1989) und El Salvador (1979-1990) sowie in vielen anderen Fällen.

Bei jedem dieser Konflikte wurde das IKRK von den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften unterstützt. Neben den besonderen Aufgaben, die sich aus seiner Rolle als neutraler Vermittler ergaben, koordinierte es die Hilfsmassnahmen der Nationalen Gesellschaften. Die Liga nahm aktiv an mehreren dieser Einsätze teil, wobei die Gesamtleitung der internationalen Hilfsmassnahmen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds nach den geltenden Bestimmungen in den Händen des IKRK lag.

Mittlerweile waren mit der Auflösung der Kolonialreiche neue Formen des Konflikts entstanden. In den meisten Fällen waren die nationalen Befreiungsbewegungen, die um die Unabhängigkeit der Kolonialvölker kämpften, nicht in der Lage, die Streitkräfte der Kolonialmächte offen anzugreifen. Sie mussten in der Bevölkerung untertauchen und Guerillamethoden anwenden.

Diese neuartigen Konflikte stellten die Grundlagen des humanitären Rechts — und zwar in erster Linie das Prinzip der Unterscheidung von

Kombattanten und Zivilbevölkerung — ernsthaft in Frage und liessen eine neutrale Vermittlungstätigkeit wie die des IKRK kaum zu, da die Gegner vollkommen unterschiedliche Kampfmethoden anwandten. Es kam hinzu, dass die Kolonialmächte die Konflikte, die in ihren Kolonien ausgetragen wurden, lange Zeit als innere Angelegenheiten betrachteten, für deren Regelung ausschliesslich sie selbst zuständig waren.

Das IKRK bot den Konfliktparteien dennoch seine Dienste an und stützte sich dabei auf den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen. In zahlreichen Fällen konnte es wichtige Arbeit leisten, insbesondere zugunsten der Mitglieder von Befreiungsbewegungen, die von den Truppen der Kolonialmächte gefangen genommen worden waren. Dies war beispielsweise der Fall im Algerienkrieg (1954-1962), im Krieg um die Unabhängigkeit Kenias (1956) und bei den Auseinandersetzungen in den portugiesischen Kolonien Angola und Moçambique sowie in Rhodesien/Simbabwe, in Namibia und in Südafrika.

Doch von den operationellen Tätigkeiten des IKRK einmal abgesehen, stellte sich nun grundsätzlich die Frage, inwieweit das humanitäre Völkerrecht bei Befreiungskriegen und Guerillakämpfen anwendbar war. So sollte es zu einer erneuten Revision des humanitären Rechts kommen.

Von den Abkommen von 1949 zu den Zusatzprotokollen von 1977

Bereits bei der Verabschiedung der neuen Genfer Abkommen war sich das IKRK vollkommen im klaren über die Kluft zwischen dem 1949 neu formulierten «*Genfer Recht*» und dem «*Haager Recht*», das Regeln für die Kriegführung festlegt und das noch in der Fassung Gültigkeit hatte, in der es die 1907 im Haag tagende Zweite Internationale Friedenskonferenz verabschiedet hatte.

Vor allem die Frage des Schutzes der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Kriegshandlungen war von brennender Aktualität: Die meisten Ballungszentren Europas und Asiens trugen noch die Brandmale der Bomben des Zweiten Weltkriegs, und mit welchen Gefahren in der Zukunft zu rechnen war, das wusste man seit der Zerstörung Hiroshimas und Nagasakis.

Das IKRK konsultierte erneut Experten und verfasste sodann den Entwurf einer Regelung «zur Einschränkung der Gefahren, denen die Zivilbevölkerung in Kriegszeiten ausgesetzt ist».

Dieser Entwurf war sehr ehrgeizig, und es handelt sich mit Sicherheit um einen der ausgefeiltesten Texte zum Schutz der Zivilbevölkerung, die jemals vorlagen. Im Artikel 14 heisst es zum Verbot von Kampfmitteln: *«Unbeschadet eines bestehenden oder künftigen Verbotes bestimmter Waffen ist der Gebrauch von Kampfmitteln verboten, deren schädliche Wirkung — insbesondere durch Ausbreitung von brandstiftenden, chemischen, bakteriologischen, radioaktiven oder anderen Stoffen — sich unter Gefährdung der Zivilbevölkerung in unvorhergesehener Weise ausbreiten oder räumlich oder zeitlich der Kontrolle desjenigen entziehen könnte, der sie anwendet.»*⁶

Das lief auf ein Verbot jeglichen Einsatzes von Atomwaffen hinaus, und genau an diesem Punkt scheiterte auch der Entwurf. Als der Text im November 1957 in Neu-Delhi der XIX. Internationalen Rotkreuzkonferenz vorlag, wurde der Artikel 14 von allen Seiten kritisiert. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten bezeichneten den Entwurf als zu vorsichtig, da er keine generelle Ächtung der Atomwaffen enthalte, während die Vertreter des Westens erklärten, ein Anwendungsverbot, das keinerlei Kontrollmechanismen vorsehe, sei sinnlos. Da die Konferenz den Entwurf, dessen humanitäre Tragweite auf der Hand lag, nicht einfach fallenlassen konnte, ohne sich unglaubwürdig zu machen, nahm sie eine Resolution an, in der das IKRK aufgefordert wurde, den Entwurf den Regierungen zu unterbreiten. Damit war die Angelegenheit endgültig vom Tisch.

Dieser Fehlschlag sollte das IKRK im Bereich der Entwicklung des humanitären Rechts auf Jahre hinaus handlungsunfähig machen.

Neue Impulse kamen von anderer Seite. Zum einen waren die Länder, die nach 1949 unabhängig geworden waren, unzufrieden mit der Tatsache, dass sie an humanitäre Regeln gebunden waren, an deren Aufstellung sie nicht beteiligt gewesen waren. Zum anderen waren viele der Auffassung, dass die Genfer Abkommen und mehr noch die Haager Bestimmungen zur Kriegführung für neue Konfliktformen und vor allem für nationale Befreiungskriege und Guerillakämpfe nicht mehr geeignet waren.

Beide Positionen wurden mit grossem Nachdruck im Rahmen der Vereinten Nationen und vor allem 1968 auf der Internationalen Menschenrechtskonferenz in Teheran vertreten.

⁶ Entwurf von Regeln zur Einschränkung der Gefahren, denen die Zivilbevölkerung in Kriegszeiten ausgesetzt ist, IKRK (Masch.-schr.), Genf 1956, S.9

Das IKRK, das eine Einschränkung seiner Kompetenzen wie auch der der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung im Bereich der Entwicklung des humanitären Völkerrechts zugunsten einer politischen Organisation — der Vereinten Nationen — befürchtete, machte sich von neuem ans Werk. Es kündigte eine erneute Revision des humanitären Rechts an.

Zu diesem Zweck berief es 1971 und 1972 zwei Konferenzen von Experten des Roten Kreuzes und zwei Konferenzen von Regierungsexperten ein.

Sehr bald stand fest, dass es keinesfalls darum gehen konnte, ganz auf die Abkommen von 1949 zu verzichten, denn es war nicht damit zu rechnen, dass es der internationalen Gemeinschaft gelingen würde, sich auf neue Bestimmungen zu einigen. Im übrigen waren diese Abkommen selbst auch gar nicht in Frage gestellt worden; es sollten lediglich ihre Lücken gefüllt werden. So war es ganz natürlich, dass man sich auf die Verabschiedung von Zusatzprotokollen zu den Abkommen zubewegte.

Die im Anschluss an die Konsultationen von 1971 und 1972 vom IKRK ausgearbeiteten Entwürfe wurden der Diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts unterbreitet, die die Schweiz als Depositarstaat der Genfer Abkommen einberufen hatte. Die Konferenz tagte in vier Sitzungsperioden von 1974 bis 1977 und verabschiedete zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949.

Das erste Protokoll soll den Schutz der Opfer internationaler, das zweite den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte verbessern.

Diese Zusatzprotokolle haben in erster Linie das Verdienst, Regeln für den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Kriegshandlungen zu kodifizieren.

Die von der sowjetischen Regierung so heftig kritisierte «Lücke» der Abkommen von 1949 war damit geschlossen.

Übrigens ist die Bestimmung, die die heftigsten Diskussionen hervorgerufen hatte und die nationale Befreiungskriege mit internationalen bewaffneten Konflikten gleichsetzte — und das ist eines der Paradoxe, wie sie in der Geschichte nicht selten sind — bis heute nicht angewandt worden.

Von der XVIII. zur XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz (1952-1986)

Trotz der politischen Neutralität, die sie als einen ihrer Grundsätze betrachtet, hat sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung nicht aus den Kontroversen und dem Blockdenken des Kalten Krieges heraushalten können.

Das zeigte sich beispielsweise 1952 auf der XVIII. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Toronto, deren Verhandlungen weitgehend von heftigen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem Koreakrieg geprägt waren. Auf der nächsten Konferenz, die 1957 in Neu-Delhi stattfand, kam es zu einer beschämenden Spaltung aufgrund einer rein politischen Frage, nämlich der Vertretung Chinas.

Trotz seiner in Toronto angenommenen neuen Statuten stand das Internationale Rote Kreuz am Rande des Zusammenbruchs.

Diese Kontroversen zeigten, dass es unbedingt erforderlich war, sich auf die Formulierung einer Reihe weltweit anerkannter Grundsätze zu einigen, die die Leitlinien der Bewegung festlegten und damit die Statuten ergänzten, die die Beziehungen zwischen den Institutionen der Bewegung regeln.

Zu diesem Zweck bildeten das IKRK und die Liga eine Gemeinsame Kommission, die auf der Grundlage der hervorragenden Arbeiten von Max Huber und Jean Pictet sieben Grundsätze formulierte, die 1961 in Prag vom Delegiertenrat und 1965 in Wien von der XX. Internationalen Rotkreuzkonferenz durch Konsens angenommen wurden.

Diese Grundsätze können als die eigentliche Charta der Bewegung gelten. Ihre Verbindlichkeit wird von allen Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds anerkannt, und eine Revision ist niemals ernsthaft in Erwägung gezogen worden. Im übrigen ist nicht zuletzt die Tatsache, dass sie seit so langer Zeit unumstritten sind, ein Beweis für ihre moralische Autorität.

Eine solche Grundsatzerklärung war vor allem auch deshalb notwendig geworden, weil die Auswirkungen des Kalten Krieges weiterhin die Einheit der Bewegung in Frage stellten.

Paradoxerweise war es die Frage des Friedens, an der das Rote Kreuz zu zerbrechen drohte. Die Nationalen Gesellschaften der sozialistischen Länder nahmen sich ein Beispiel an der sowjetischen Regierung und bemühten sich, das Rote Kreuz zu einem Forum für die Denunzierung von

Aggressionen — die *per definitionem* ausschliesslich von den «kapitalistischen» Staaten kommen konnten — zu machen. Nun liegt es zwar auf der Hand, dass das Rote Kreuz einen Aggressionskrieg nur verurteilen kann, aber es steht ebenso fest, dass die Bewegung sich spalten und ihre Grundsätze verleugnen muss, sobald sie diese oder jene Regierung als Aggressor bezeichnet. Es kommt hinzu, dass das Rote Kreuz zur Ursache eines bewaffneten Konflikts nicht Stellung nehmen kann, ohne seine Möglichkeiten zu gefährden, den Opfern dieses Konflikts zu Hilfe zu kommen.

Dieses Vorgehen bedrohte sowohl die Liga als auch das IKRK. Da jedoch das Sekretariat der Liga in einer Kontroverse zwischen zwei Gruppierungen von Mitgliedsgesellschaften nicht Partei ergreifen durfte, bemühte sich vor allem das IKRK als Hüter der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds mit Unterstützung mehrerer Nationaler Gesellschaften, die Einheit der Bewegung wiederherzustellen. Dies gelang ihm durch den Nachweis, dass Glaubwürdigkeit nur dann gewahrt werden könne, wenn Resolutionen zu Friedensfragen im Konsensverfahren verabschiedet würden. Damit war die Einheit der Bewegung erhalten und die verschiedenen Vorschläge konnten auf einen für alle akzeptablen gemeinsamen Nenner gebracht werden.

Die Statuten des Internationalen Roten Kreuzes, die 1952 in Toronto revidiert worden waren, haben sich im Laufe der Jahre bestens bewährt und schliesslich auch die Zustimmung der Nationalen Gesellschaften der sozialistischen Länder gefunden, die wegen der Rolle, die die Statuten dem IKRK zuerkennen, zunächst gegen sie gestimmt hatten. Dennoch regte der Gouverneursrat der Liga im April 1982 eine erneute Revision der Statuten des Internationalen Roten Kreuzes an. Die vorgeschlagenen Abänderungen waren im wesentlichen terminologischer Art; die bisher gebräuchliche Bezeichnung «Internationales Rotes Kreuz» wurde ersetzt durch den Begriff «Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung», der dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Nationalen Gesellschaften mehr entsprach. Der Aufbau der Statuten hingegen und die Verteilung der Aufgaben unter den einzelnen Organisationen wurden unverändert beibehalten. Die XXV. Internationale Rotkreuzkonferenz nahm im Oktober 1986 in Genf die revidierten Statuten an.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Erhaltung des Friedens

Der Kalte Krieg ist aus der ideologischen Auseinandersetzung zweier in jeder Hinsicht gegensätzlicher wirtschaftlicher und politischer Systeme

entstanden; er kam zum Ausdruck in zahlreichen lokalen Konflikten an den Schnittstellen beider Blöcke: in Korea und Indochina, im Nahen Osten und im südlichen Afrika.

Zugleich kam er zum Ausdruck in der permanenten Rivalität zweier militärischer Grossmächte, nämlich der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, die aufgrund ihrer Atomwaffenarsenale eine Überlegenheit besaßen, die ihnen kein anderes Land streitig machen konnte, und die beide über ein Vernichtungspotential verfügten, das es ihnen erlaubte, sich gegenseitig mehrfach auszulöschen und die gesamte Menschheit in ihren Untergang hineinzuziehen.

Über vier Jahrzehnte hat die Menschheit in der Angst vor einem solchen kollektiven Selbstmord gelebt. Gigantische materielle Mittel und unschätzbare geistige Ressourcen wurden für Bemühungen aufgewendet, die Atomwaffen zu perfektionieren und das Gleichgewicht des Schreckens aufrechtzuerhalten, von dem die Erhaltung des Friedens und das Überleben der Menschheit abhingen.

Zwar ist nur in seltenen Fällen ausdrücklich mit atomarer Vernichtung gedroht worden — so bei der Suez-Krise und im Jom-Kippur-Krieg — doch sie hat in den Überlegungen der Strategen und Politiker immer eine Rolle gespielt.

Bei der Kuba-Krise im Oktober 1962 drohte dann tatsächlich ein dritter Weltkrieg. Präsident Kennedy hatte erklärt, er wersetze sich — wenn notwendig, mit Gewalt — der Stationierung sowjetischer Raketen in Kuba, da diese das strategische Gleichgewicht zwischen den beiden Blöcken störten und eine massive Bedrohung der US-amerikanischen Städte darstellten. Als ersten Schritt verhängte der amerikanische Präsident eine Blockade gegen Kuba und gab den US-Seestreitkräften den Befehl, die sowjetischen Schiffe abzufangen, die Kurs auf Kuba genommen hatten und verdächtigt wurden, strategische Raketen an Bord zu haben. Die Sowjetunion protestierte gegen dieses Vorgehen und bezeichnete es als «*casus belli*».

Die Welt hielt den Atem an und verfolgte auf der Karte den Kurs der sowjetischen und der amerikanischen Schiffe.

Schliesslich gelang es dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, U Thant, die Krise durch den Vorschlag zu entschärfen, neutrale und von beiden Seiten akzeptierte Kontrolleure zu beauftragen, die im Atlantik befindlichen sowjetischen Schiffe daraufhin zu überprüfen, ob sie Raketen oder Atombomben an Bord hatten.

Verschiedene Institutionen kamen in Betracht, diese Kontrolle vorzunehmen, doch schliesslich wurde das IKRK dafür ausgewählt.

Ogleich diese Aufgabe über sein herkömmliches Mandat hinausging, war das Internationale Komitee der Auffassung, dass es in einem solchen Fall, bei dem die Zukunft der Menschheit auf dem Spiel stand, tätig werden musste. Es erklärte daher seine Bereitschaft, neutrale Kontrolleure zu benennen, jedoch unter der Voraussetzung, dass die drei unmittelbar beteiligten Staaten — USA, UdSSR und Kuba — ihre Zustimmung gaben.

Das IKRK hatte gerade mit der Auswahl der Kontrolleure begonnen, als bekannt wurde, dass die sowjetischen Schiffe umgekehrt waren.⁷

Die Krise war damit beigelegt. Sie hatte deutlich gemacht, dass die Welt sich in dem Augenblick, in dem der Kalte Krieg in eine atomare Katastrophe umzuschlagen drohte, an das Rote Kreuz wandte, da es die einzige Institution war, deren Neutralität und Unparteilichkeit sowohl Washington als auch Moskau anerkannten.

Vom Fall der Berliner Mauer zum Konflikt in Bosnien-Herzegowina

Das als Folge des Zweiten Weltkriegs entstandene bipolare System hat sich mit dem Fall der Berliner Mauer und der Desintegration der Sowjetunion aufgelöst.

Leider hat das Ende des Kalten Krieges nicht zu der erhofften weltweiten Entspannung geführt.

Die Besetzung Kuwaits und der Golfkrieg haben die Stabilität der Welt ernsthaft gefährdet. Noch gravierender aber ist die Tatsache, dass mit dem Ende des Kalten Krieges zahlreiche Konflikte ausgebrochen sind, die in den Jahren, als die beiden Supermächte ihre Einflussphären unter Kontrolle hielten, nicht hätten auftreten können. In Jugoslawien, im Kaukasus und in Zentralasien sind lange unterdrückte Gegensätze aufgebrochen und haben Wogen von Hass und Gewalt freigesetzt.

Zahlreiche ältere, ideologisch übertünchte Konflikte brechen nun wieder aus und lassen innere Ursachen erkennen, die lange Zeit tabu gewesen sind: Religionskriege, ethnische Auseinandersetzungen usw. Da die Gegner keine Gelder mehr aus dem Ausland erhalten, finanzieren sie ihre Kriege

⁷ *Tätigkeitsbericht 1962*, IKRK (Masch.-schr.), Genf 1963, SS. 34-38

dadurch, dass sie die Zivilbevölkerung als Geisel nehmen und mit Kriminellen zusammenarbeiten; Banden und Drogenhandel entwickeln sich.

Übrigens zwang der Kalte Krieg in allen Bereichen zu bipolarem Denken, denn jede Partei suchte — unabhängig von den tatsächlichen Ursachen des jeweiligen Konflikts — die Unterstützung eines der beiden Blöcke. Dieser Druck von aussen existiert nun nicht mehr, und so entstehen immer mehr Parteien und Interessengruppen.

In einzelnen Fällen wohnen wir sogar der Auflösung der gesamten staatlichen Strukturen bei. Der Verfall der öffentlichen Dienste und die Ohnmacht der Ordnungskräfte lassen Clans und Faktionen die Oberhand gewinnen, an die Stelle politischen Handelns tritt reines Delinquententum. In solchen Situationen kompletter Anarchie werden schliesslich auch die humanitären Institutionen zu Geiseln bewaffneter Banden, die ihr Unwesen in der Bevölkerung treiben.

Das Internationale Komitee befindet sich somit in einer paradoxen Lage: es geniesst zwar mehr Anerkennung als je zuvor, ist zugleich aber mit operationellen Schwierigkeiten konfrontiert, die es allzu häufig handlungsunfähig machen. Die politisch Verantwortlichen bitten es um Hilfe, können aber die Sicherheit seiner Delegierten und seiner Transporte nicht garantieren.

Trotz dieser Schwierigkeiten hat sich die operationelle Tätigkeit des IKRK ausgeweitet und einen bisher nie dagewesenen Umfang erreicht. Das IKRK ist auf mehr Schauplätzen tätig und entsendet mehr Delegierte und leistet sehr viel umfangreichere Hilfsmassnahmen als jemals zuvor, selbst im Vergleich zum Zweiten Weltkrieg. Die fachliche Kompetenz seiner Delegierten ist weithin anerkannt und es besitzt in hohem Masse diplomatische Glaubwürdigkeit, wie aus der Entscheidung der UN-Generalversammlung vom 16. Oktober 1990 zu ersehen ist, dem IKRK den Status eines ständigen Beobachters zu verleihen. Weithin anerkannt ist auch seine Zuständigkeit für die Weiterentwicklung des humanitären Rechts.

Seltsamerweise wird das IKRK gerade zu einer Zeit, da seine operationellen Kapazitäten und seine internationale Glaubwürdigkeit so hoch sind wie nie zuvor, innerhalb der Bewegung in Frage gestellt, und zwar ganz ähnlich wie in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg und mehr noch in der letzten Nachkriegszeit. So ist etwa der Vorschlag wieder aus der Schublade geholt worden, das Internationale Komitee und die Liga einer Kommission der Nationalen Gesellschaften zu unterstellen; so ist auch die Idee einer Zusammenlegung des IKRK und der Föderation und sogar der Vorschlag einer Abschaffung des IKRK wieder aufgegriffen worden, und

schliesslich wird die Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche, die 1986 im Rahmen der Revision der Statuten gebilligt worden war, nicht mehr respektiert. Es wird ferner behauptet, mit dem Ende des Kalten Krieges sei kein neutraler Vermittler mehr erforderlich.

Es wäre naiv, diese Angriffe allein mit Eifersucht zu erklären, selbst wenn sie ganz offenbar eine Rolle spielt.

Der Historiker wird darauf hinweisen, dass das Mandat des IKRK, das ja von der geschichtlichen Entwicklung geprägt ist, bei jeder tiefgreifenden Umwälzung in Frage gestellt wurde: das gilt sowohl für 1919 als auch — noch deutlicher — für 1945. Es sieht so aus, als befänden wir uns auch heute wieder in einem solchen Umwälzungsprozess, der vom Ende des Kalten Krieges ausgelöst wurde und bei dem es um die Wiederherstellung eines weltweiten Gleichgewichts geht. Die Geschichte zeigt auch, dass die Angriffe gegen das IKRK die Einheit der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung erheblich gefährdet haben.

In einem wichtigen Punkt allerdings unterscheidet sich die gegenwärtige Krise von allen vorangegangenen. Am Ende sowohl des Ersten als auch des Zweiten Weltkriegs war das Rote Kreuz ohne Frage die grösste internationale humanitäre Organisation, und sie war auch praktisch die einzige.

Das ist heute nicht mehr der Fall, und die Bewegung sollte sich darüber klar werden, dass eine Fortsetzung der internen Streitigkeiten ihre internationale Position gefährdet. Es gibt heute andere Organisationen, die bereits so professionalisiert und qualifiziert sind, dass sie durchaus die Nachfolge einer gespaltenen Rotkreuzbewegung antreten könnten, ganz zu schweigen von den zwischenstaatlichen Organisationen sowie zahlreichen Staaten, die bestrebt sind, selbst humanitäre Aktionen durchzuführen.

Es ist also höchste Zeit, dass die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu ihrer Einigkeit zurückfindet, indem sie die einander ergänzenden Mandate ihrer Institutionen wieder respektiert, damit sie sich mit ganzer Kraft den Aufgaben zuwenden kann, die die Zukunft für sie bereithält. Die Welt wird es bitter nötig haben.

François Bugnion, Philologe und promovierter Politologe, ist seit 1970 für das IKRK tätig. Er vertrat das IKRK in Israel und den besetzten Gebieten (1970-1972), in Bangladesh (1973-1974), in der Türkei und Zypern (1974), im Tschad (1978) sowie in Vietnam und Kambodscha (1979). Seit 1979 ist er Stellvertretender Direktor des IKRK, Direktion Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung. Er ist der Verfasser von *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, IKRK, Genf 1994.

HONDURAS TRITT DEN PROTOKOLLEN BEI

Die Republik Honduras ist am 16. Februar 1995 den am 8. Juni 1977 in Genf angenommenen Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler (Protokoll I) und nicht internationaler (Protokoll II) bewaffneter Konflikte beigetreten.

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle für Honduras am 16. August 1995 in Kraft.

Mit diesem Beitritt steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll I auf **136**, von Protokoll II auf **126**.

ERKLÄRUNG DER SLOWAKEI

Durch Erklärung vom 13. März 1995 hat die Slowakische Republik die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkannt.

Gemäss Artikel 90 Absatz 2 lit. a) des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 erklärt die Slowakei, dass sie gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, die dieselbe Verpflichtung eingeht, von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkennt, die Behauptungen einer solchen anderen Vertragspartei zu untersuchen, sie sei das Opfer von Verstössen geworden, die einer schweren Verletzung im Sinne der Genfer Abkommen von 1949 und des Protokolls I oder einem anderen erheblichen Verstoss gegen die Abkommen oder das Protokoll I entsprechen.

Die Slowakei ist somit der **43.** Staat, der die Zuständigkeit dieser Kommission anerkennt.

KAP VERDE TRITT DEN PROTOKOLLEN BEI

Die Republik Kap Verde ist am 16. März 1995 dem am 8. Juni 1977 in Genf angenommenen Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler (Protokoll I) und nicht internationaler (Protokoll II) bewaffneter Konflikte beigetreten.

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle für Kap Verde am 16. September 1995 in Kraft.

Mit diesem Beitritt steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll I auf **137**, von Protokoll II auf **127**.

ERKLÄRUNG VON KAP VERDE

Durch Erklärung vom 16. März 1995 hat die Republik Kap Verde die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkannt.

Gemäss Artikel 90 Absatz 2 lit. a) des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 erklärt Kap Verde, dass es gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, die dieselbe Verpflichtung eingeht, von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkennt, die Behauptungen einer solchen anderen Vertragspartei zu untersuchen, sie sei das Opfer von Verstössen geworden, die einer schweren Verletzung im Sinne der Genfer Abkommen von 1949 und des Protokolls I oder einem anderen erheblichen Verstoss gegen die Abkommen oder das Protokoll I entsprechen.

Kap Verde ist somit der **44.** Staat, der die Zuständigkeit dieser Kommission anerkennt.

Bibliographie

WAR AND LAW SINCE 1945

Krieg und Recht seit 1945

Der englische Historiker Geoffrey Best hat ein Werk vorgelegt, das uns neue Einsichten in das Phänomen Krieg und seine normativen Grenzen vermittelt. Mit *War and Law Since 1945** hat sich der Autor die Aufgabe gestellt, die Beziehungen zwischen Zivilisation und Krieg aufzuzeigen. Er geht dabei von der Feststellung aus, dass Zivilisation der kriegerischen Anwendung von Gewalt immer Schranken aufzuerlegen sucht, mit dem Ziel, Verluste an Menschenleben zu mindern und Zerstörungen an zivilen Gütern auf ein Mindestmass zu beschränken. Den Historiker interessiert nun ganz besonders die folgende Frage: Gelingt es diesen Schranken wirklich, auf die Führung von Kriegen einen mässigen Einfluss auszuüben, militärische Operationen weniger grausam zu machen und Kriegsgesopfer ganz allgemein vor Gewalt zu schützen? Kurz: Wie relevant sind die Regeln des humanitären Völkerrechts für die Praxis?

Es ist nicht das erste Mal, dass sich Geoffrey Best in die Gefilde des humanitären Völkerrechts wagt. Mit seinem *Humanity in Warfare, The Modern History of the International Law of Armed Conflicts* (London 1980) hatte er die Grundlage gelegt für eine umfassendere Betrachtungsweise des humanitären Völkerrechts als dies eine bloss normative Analyse der bestehenden Vorschriften erlaubt. Einsetzend mit der (europäischen) Aufklärung hat Best in diesem ersten Werk die neuere Geschichte des humanitären Völkerrechts dargestellt. Sein *War and Law Since 1945* führt die Untersuchung über die Stellung des humanitären Völkerrechts in der Geschichte weiter und vertieft namentlich das Verständnis der jüngsten Etappen der Entwicklung dieses Rechtsgebiets. Im Ergebnis gelingt es dem Autor dabei, auf gut 400 Seiten das geltende humanitäre Völkerrecht aus neuen Blickwinkeln zu beleuchten. Die zahlreichen Querverweise zur Kriegsgeschichte und zur allgemeinen Geschichte und ein unglaublicher Reichtum an Fakten machen die Lektüre zu einem interessanten Unterfangen. Best bezeichnet sich selber als Historiker des Kriegsrechts, dessen Aufgabe es ist, die Dinge zu erklären und verständlich zu machen. Er will sich bewusst vom Juristen abheben, bei dem er eine beschränkte, einseitige Betrachtungsweise zu erkennen glaubt.

* Geoffrey Best, *War and Law Since 1945*, Clarendon Press, Oxford 1994, 434 S.

Er wendet sich ausdrücklich an den Nichtspezialisten und allgemein interessierten Leser; ihm will er das humanitäre Völkerrecht erklären, «so wie es wirklich ist».

Im ersten, ideengeschichtlichen Teil des Buches wird die Bühne für die nachfolgende Darstellung des geltenden modernen humanitären Völkerrechts in nützlicher Weise vorbereitet. Die Brücke wird geschlagen von Jean-Jacques Rousseau bis zu den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg und Tokio. Der Hinweis auf eines der angeschnittenen Themen möge in dieser Rezension genügen: Best erinnert den Leser daran, dass das geltende humanitäre Völkerrecht ein fast ausschliesslich europäisch-mediterranes Produkt ist. Trotz seines regionalen Ursprungs konnte sich das gut ausgebaute, europäische Rechtssystem weltweit durchsetzen, wohl weil die hinter diesen Regeln stehenden Ideen und Grundsätze den anderen Kulturen und Zivilisationen nicht als fremd erscheinen mögen, sondern Antworten auf Probleme enthalten, die sich überall in gleicher (oder jedenfalls ähnlicher) Weise stellen: die Beschränkung der kriegerischen Gewalt, zwecks Sicherung des Überlebens.

Der Hauptteil des Buches ist — in freier Übersetzung der Kapitelüberschriften — dem «Wiederaufbau des Kriegsrechts nach dem 2. Weltkrieg», mit der Ausarbeitung der vier Genfer Abkommen von 1949 als zentralem Thema, und dem «Kriegsrecht nach 1950», das sich vor allem um die Zusatzprotokolle von 1977 dreht, gewidmet. Das Ende des 2. Weltkriegs brachte viele Steine ins Rollen, was der Autor in einen sinnvollen Zusammenhang zu bringen versucht. Gründung der Vereinten Nationen und Annahme ihrer Charta als Grundgesetz der Nationen, Durchbruch der Forderung nach einem wirkungsvollen, internationalen Schutz der Menschenrechte, Kriegsverbrecher-Tribunale in Nürnberg und Tokio, Neufassung des humanitären Völkerrechts durch die Genfer Abkommen von 1949, um nur die wichtigsten der uns interessierenden Entwicklungen zu nennen. Es wäre töricht zu glauben, dass sich diese Fakten nicht gegenseitig beeinflusst hätten, was der Autor packend darstellt. Einleuchtend sind namentlich seine Ausführungen zu den Beziehungen zwischen Menschenrechtsschutz und den Regeln des humanitären Völkerrechts. Best spricht von einer «bereichernden Allianz» zwischen diesen beiden Systemen, welche beide den «Schutz des Menschen *in extremis*» zum Ziel haben. Der den Genfer Abkommen gemeinsame Artikel 3 hat dann bekanntlich diese «bereichernde Allianz» unmissverständlich und solid verankert und gleichzeitig in überzeugender Weise legitimiert. Als negatives Beispiel wird auf Artikel 5 des 4. Genfer Abkommens verwiesen, der in Missachtung elementarer menschenrechtlicher Forderungen die *Incommunicado*-Haft von Angehörigen der gegnerischen Zivilbevölkerung gestattet, trotz den noch frischen, tragischen Erfahrungen aus dem 2. Weltkrieg mit dieser unannehmbaren Praxis. Der Leser erfährt einiges über die Hintergründe dieser Entgleisung des Gesetzgebers von 1949.

Das Inhaltsverzeichnis der beiden zentralen Teile des Buches liest sich wie eine Liste der Rechtsfragen, die sich bei der Anwendung des humanitären Völkerrechts in der Praxis immer wieder stellen. Der allgemein interessierte

Leser wird viel erfahren, und zwar nicht nur zum Inhalt der Normen, sondern vor allem auch zu den praktischen Problemen mit deren Umsetzung in die Rechtswirklichkeit. Der Autor hat dabei sehr viel Tatsachenmaterial aus dem 2. Weltkrieg und namentlich auch aus dem Golfkrieg zusammengetragen. Der humanitäre Völkerrechtler wird sich an diesen stimulierenden Ausführungen freuen, ohne dass er aber wesentlich Neues zum Verständnis seiner Genfer Abkommen oder Zusatzprotokolle hinzulernen wird. Best vertritt weitgehend die allgemein geteilten Auffassungen zu den zentralen Fragen, welche diese sechs humanitären Abkommen und die gewohnheitsrechtlichen Regeln aufwerfen. Die Ausführungen sind aber immer bereichernd und teilweise von eindrucklichem Gehalt, wie z.B. seine dem Perfidieverbot gewidmeten Zeilen: ein Musterbeispiel dafür, welche Einsichten eine Darstellung aus der Feder eines «mehr als Juristen» bieten kann.

Der Völkerrechtler stellt sich aber doch hie und da die Frage, ob die oft beschworene, breitere Sichtweise wirklich so viele neue Einsichten bringt. Er fragt sich sodann, ob manchmal nicht zuviel «verstanden» wird, was im Ergebnis lediglich den *status quo* rechtfertigt. Als Beispiel sei auf die enttäuschende Darstellung des Waffenabkommens von 1980 verwiesen, das doch nun wirklich nicht als eine auch nur halbwegs genügende Regelung schreiender humanitärer Missstände bezeichnet werden darf (Personenminen!). Er wundert sich auch über die an der Oberfläche bleibende Beschreibung und im Ergebnis negative Beurteilung des zweiten Zusatzprotokolls von 1977 (über nicht internationale bewaffnete Konflikte). Hat da der politisch-historische Sinn den Autor verlassen, wenn er einen Text als unbefriedigend betrachtet, nur weil er zu wenig normativen Inhalt hat? Ist mit Protokoll II nicht dank des politischen Drucks ein konsensfähiges humanitäres Abkommen entstanden, das gerade wegen seiner Einfachheit Chancen auf Beachtung durch die Bürgerkriegsparteien hat?

Das neue Buch von Geoffrey Best bringt vieles, womit sich der am humanitären Völkerrecht Interessierte auseinandersetzen muss. Die Lektüre lohnt sich.

Hans-Peter Gasser

DIE GOLFKRISE

Vom Verbot zur Genehmigung der Gewaltanwendung¹

Das Werk Selim Sayeghs stützt sich auf die Dissertation, die der Verfasser kurz nach dem Zweiten Golfkrieg vorgelegt hat. Darin hatte er sich nicht mit dem «Krieg», sondern mit der «Krise» befasst (was Juristen, die sich in der Regel nicht mit dem Krisenbegriff beschäftigen, zunächst ungewöhnlich erscheinen mag). In der vorliegenden Studie greift Sayegh diesen Ansatz wieder auf und führt ihn weiter aus, wobei ihm — wie die Bibliografie und die zitierten Quellen zeigen — seine Kenntnis des Arabischen, Französischen und Englischen sehr von Nutzen ist. Die Studie soll «dazu beitragen, die Entwicklung des Konzepts der Gewaltanwendung und die hierdurch im UN-System bewirkten Veränderungen zu analysieren» (S. 26).

Der der Einleitung vorangestellte chronologische Überblick (S. 16-19), lässt erkennen, dass sich der Verfasser ausschliesslich mit der «Krise» befasst, nämlich mit dem Zeitraum zwischen dem 2. August 1990 (der Invasion Kuwaits) und dem 16./17. Januar 1991 (dem Beginn des «Krieges» gegen Irak).

Bekanntlich ist der UN-Sicherheitsrat in diesen Monaten aussergewöhnlich aktiv gewesen und hat eine ganze Reihe von Resolutionen verabschiedet. Die erste dieser Resolutionen (Res. 660 vom 2. August) verurteilt die Invasion, die letzte (Res. 678 vom 29. November) autorisiert die Anwendung «aller erforderlichen Mittel», um den vorangegangenen Resolutionen Geltung zu verschaffen.

Um die «Krise» zu analysieren, geht Sayegh zunächst auf die Geschichte der komplexen Beziehungen zwischen Irak und Kuwait ein und zeigt ihre regionalen und internationalen Implikationen auf. Im ersten Teil des Buchs (S. 31-275) stellt er die geschichtliche Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert dar und ist so in der Lage, die ganze Dimension der Invasion zu erfassen und die vielfältigen Reaktionen, die sie hervorgerufen hat, sowie die Argumente Iraks zur Rechtfertigung der Invasion (historische Rechtsansprüche, ökonomische Aggression, Unterstützung einer neuen, nunmehr befreundeten Regierung Kuwaits) aufzuschlüsseln

¹ Selim Sayegh, *La crise du Golfe: De l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1993, 544 S.

und einzuordnen. Für den Autor sind die Argumente Iraks juristisch nicht haltbar. Die Ursachen der Krise seien auch keineswegs nur rechtlicher Natur, und folglich müssten auch ausserrechtliche Faktoren in die Untersuchung einbezogen werden, um insbesondere die Reaktion Washingtons und Londons besser zu verstehen. Die USA und Grossbritannien hätten ihre ökonomischen, politischen und strategischen Interessen bedroht gesehen und sich daher — parallel zu ihrem Vorgehen im Rahmen der Vereinten Nationen — um eine Mobilisierung ihrer Bündnispartner bemüht. Trotz ihrer Unterschiede seien beide Verfahren im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta durchaus vereinbar.

Der Verfasser unterscheidet drei Phasen der Krise: die erste Phase entspricht der Resolution 660, die zweite den Resolutionen 661, 665, 666, 667 und 670, und die dritte der Resolution 678. Während die Resolution 660 noch eine gewisse «Konzilianz» erkennen lasse, sei später eine zunehmende Tendenz zur Eskalation zu beobachten: den wirtschaftlichen Sanktionen (Res. 661 vom 6. August, mit der das Embargo verhängt wird) folgen die militärischen Zwangsmassnahmen (Res. 665 vom 25. August, die die Blockade genehmigt, sowie vor allem die bereits genannte Res. 678).

Diese beiden Formen von Zwangsmassnahmen werden im zweiten Teil des Buchs unter der Überschrift «Die Entwicklung der Krise: eine schrittweise Legalisierung» erörtert. Der Autor analysiert hier insbesondere die Resolutionen 661, 665 und 678, berücksichtigt aber auch andere Texte wie die Artikel 42 und 51 der Charta der Vereinten Nationen und die Sicherheitsratsresolutionen 664, 667 und 674. Er weist auf einige Ähnlichkeiten zwischen den Resolutionen 665 und 678 und bemerkt, mit der Verabschiedung letzterer habe sich gezeigt, dass «der Sicherheitsrat in zunehmendem Masse auf seine Hauptaufgabe — die Wahrung und Erhaltung von Frieden und Sicherheit — verzichtet, indem er seine Autorität an die Staaten delegiert» (S. 492) und «der Koalition ohne Einschränkungen den Auftrag erteilt, die Resolution 660 und die nachfolgenden Resolutionen durchzuführen» (S. 496). Dies sei die unvermeidliche Folge der Fusion von zentralisierter Reaktion unter der Leitung des Sicherheitsrats und dezentraler Reaktion unter der Führung Washingtons. Da sich der Autor auf die Untersuchung der «Krise» beschränkt hat, beschliesst er die Studie mit einem — im übrigen sehr lesenswerten — Kapitel über die Resolution 678 (S. 475-502). Darin wird die Auffassung vertreten, der Sicherheitsrat habe sich bei der Genehmigung der Gewaltanwendung weder auf das Kapitel VIII noch auf den Artikel 42 und folgende der Charta berufen. Darüber hinaus überschreite die Resolution 678 den Rahmen des Artikels 51 (Recht auf Selbstverteidigung), und damit handele es sich in diesem Fall nicht um eine «koordinierte Selbstverteidigung», sondern um eine «koordinierte *Selbsthilfe*», deren völkerrechtliche Zulässigkeit in Zweifel gezogen werden könne (S. 500). Auch die politischen Auswirkungen dieser Resolution werden kurz skizziert. Abschliessend geht der Autor auf die Dialektik von Recht und Gewalt und auf andere Fragen in bezug auf die Vergangenheit (das Ende des Kalten Krieges und seine Folgen) und die künftige Entwicklung (das Verhältnis zwischen Irak und Kuwait) ein.

Kritisch anzumerken wäre, dass der Verfasser sich durch die Verwendung des Krisenbegriffs (obgleich dieser Erkenntnisse aus der Geschichts- und den politischen Wissenschaften für das vorliegende Werk fruchtbar macht) auf das Konzept des *jus ad bellum* festlegt und sogar die Auffassung vertritt, die Resolution 678 impliziere u.a. ein «Einfrieren des *jus in bello*» (S. 501). Völkerrechtlich gesehen ist diese «Krise» jedoch die Fortsetzung eines internationalen bewaffneten Konflikts, der am 2. August 1990 ausgebrochen ist und die Anwendbarkeit der einschlägigen Bestimmungen des *jus in bello* zur Folge hatte. Von diesem Tag an hat es in Kuwait, in Irak und selbst in anderen Ländern gravierende Probleme im humanitären Bereich gegeben (Schicksal der Zivilbevölkerungen, Zerstörung von Sachwerten, Lage der Zivilinternierten, der Kriegsgefangenen und der Staatsangehörigen anderer Länder, Auswirkungen des Embargos und der Blockade usw.).

Insgesamt ist das Buch jedoch höchst informativ. Die Rolle des Sicherheitsrats und einiger seiner einschlägigen Resolutionen sowie die Positionen der wichtigsten Handlungsträger der Krise werden sorgfältig analysiert und präzise dargestellt. Das Buch ist ein ausserordentlich wichtiges Hilfsmittel für alle, die sich mit den Ursachen und Folgen eines Konflikts befassen, der die internationalen Beziehungen — und zwar nicht nur die der beiden arabischen Nachbarn oder die der Region — noch auf Jahre hinaus beeinflussen wird.

Ameur Zemmali

ADRESSEN DER NATIONALEN ROTKREUZ- UND ROTHALBMONDGESELLSCHAFTEN

- AFGHANISTAN — Afghan Red Crescent Society, Puli Hartan, *Kabul*.
- ÄGYPTEN (Arabische Republik) — Egyptian Red Crescent Society, 29, El-Galas Street, *Cairo*.
- ANTIGUA UND BARBUDA — Antigua and Barbuda Red Cross, P.O. Box 727, *St. John's*, Antigua, W.I.
- ÄTHIOPIEN — Ethiopian Red Cross, Ras Desta Damtew Avenue, *Addis Ababa*.
- ALBANIEN (Republik) — Croix-Rouge albanaise, rue Qamil Guranjaku N° 2, *Tirana*.
- ALGERIEN — Croissant-Rouge algérien, 15 bis, boulevard Mohamed V, *Alger*.
- ANDORRA — Croix-Rouge andorranne, Prat de la Creu 22, *Andorra la Vella*.
- ANGOLA — Cruz Vermelha de Angola, Av. Hoji Ya Henda 107, 2. andar, *Luanda*.
- ÄQUATORIAL-GUINEA — Croix-Rouge de Guinée équatoriale, Calle Abilio Balboa 92, *Malabo*.
- ARGENTINIEN — Cruz Roja Argentina, Hipólito Yrigoyen 2068, 1089 *Buenos Aires*.
- AUSTRALIEN — Australian Red Cross Society, 206, Clarendon Street, *East Melbourne 3002*.
- BAHAMAS — Bahamas Red Cross Society, P.O. Box N-8331, *Nassau*.
- BAHRAIN — Bahrain Red Crescent Society, P.O. Box 882, *Manama*.
- BANGLADESH — Bangladesh Red Crescent Society, 684-686, Bara Magh Bazar, Dhaka-1217, G.P.O. Box No. 579, *Dhaka*.
- BARBADOS — The Barbados Red Cross Society, Red Cross House, Jemmotts Lane, *Bridgetown*.
- BELGIEN — Croix-Rouge de Belgique, 98, chaussée de Vleurgat, 1050 *Brussels*.
- BELIZE — The Belize Red Cross Society, P.O. Box 413, *Belize City*.
- BENIN (Republik) — Croix-Rouge béninoise, B.P. 1, *Porto-Novo*.
- BOLIVIEN — Cruz Roja Boliviana, Avenida Simón Bolívar, N.º 1515, *La Paz*.
- BOTSWANA — Botswana Red Cross Society, 135 Independence Avenue, P.O. Box 485, *Gaborone*.
- BRASILIEN — Cruz Vermelha Brasileira, Praça Cruz Vermelha 10-12, *Rio de Janeiro*.
- BULGARIEN — Croix-Rouge bulgare, 1, boul. Biruzov, 1527 *Sofia*.
- BURKINA FASO — Croix-Rouge Burkina Be, B.P. 340, *Ouagadougou*.
- BURUNDI — Croix-Rouge du Burundi, B.P. 324, rue du Marché 3, *Bujumbura*.
- CHILE — Cruz Roja Chilena, Avenida Santa María No. 0150, Correo 21, Casilla 246 V., *Santiago de Chile*.
- CHINA (Volksrepublik) — Red Cross Society of China, 53, Ganmian Hutong, *Beijing*.
- COSTA RICA — Cruz Roja Costarricense, Calle 14, Avenida 8, Apartado 1025, *San José*.
- CÔTE D'IVOIRE — Croix-Rouge de Côte d'Ivoire, B.P. 1244, *Abidjan*.
- DÄNEMARK — Danish Red Cross, Dag Hammarskjölds Allé 28, Postboks 2600, 2100 *København Ø*.
- DEUTSCHLAND — Deutsches Rotes Kreuz, Friedrich-Erbert-Allee 71, 53105-Bonn 1, Postfach 1460.
- DOMINICA — Dominica Red Cross, P.O. Box 59, *Roseau*.
- DOMINIKANISCHE REPUBLIK — Cruz Roja Dominicana, Apartado postal 1293, *Santo Domingo*.
- DSCHIBUTI — Société du Croissant-Rouge de Djibouti, B.P. 8, *Dschibuti*.
- ECUADOR — Cruz Roja Ecuatoriana, calle de la Cruz Roja y Avenida Colombia, *Quito*.
- ESTLAND — Croix-Rouge d'Estonie, Lai Street, 17 EE001 *Tallin*.
- FIDSCHI — Fiji Red Cross Society, 22 Gorrie Street, P. O. Box 569, *Suva*.
- FINNLAND — Finnish Red Cross, Tehtaankatu, 1 A, Box 168, 00141 *Helsinki 14/15*.
- FRANKREICH — Croix-Rouge française, 1, place Henry-Dunant, F-75384 *Paris*, CEDEX 08.
- GAMBIA — Gambia Red Cross Society, P.O. Box 472, *Banjul*.
- GHANA — Ghana Red Cross Society, National Headquarters, Ministries Annex Block A3, P.O. Box 835, *Accra*.
- GRENADA — Grenada Red Cross Society, P.O. Box 221, *Sr George's*.
- GRIECHENLAND — Croix-Rouge hellénique, rue Lycavittou, 1, *Athènes 10672*.
- GUATEMALA — Cruz Roja Guatemalteca, 3.ª Calle 8-40, Zona 1, *Guatemala, C. A.*
- GUINEA — Croix-Rouge guinéenne, B.P. 376, *Conakry*.
- GUINEA-BISSAU — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha da Guiné-Bissau, Avenida Unidade Africana, nº 12, Caixa postal 514-1036 BIX, Codex, *Bissau*.
- GUYANA — The Guyana Red Cross Society, P.O. Box 10524, Eve Leary, *Georgetown*.
- HAITI — Croix-Rouge haïtienne, place des Nations Unies, (Bicentenaire) B.P. 1337, *Port-au-Prince*.
- HONDURAS — Cruz Roja Hondureña, 7.ª Calle, 1.ª y 2.ª Avenidas, *Comayagüela D.M.*
- INDIEN — Indian Red Cross Society, 1, Red Cross Road, *New-Delhi 110001*.
- INDONESIEN — Indonesian Red Cross Society, II Jend Gatot Subroto Kav. 96, Jakarta Selatan 12790, P.O. Box 2009, *Djakarta*.
- IRAK — Iraqi Red Crescent Society, Mu'ari Street, Mansour, *Bagdad*.
- IRAN — The Red Crescent Society of the Islamic Republic of Iran, Ostad Nejatollahi Ave., *Teheran*.
- IRLAND — Irish Red Cross Society, 16, Merrion Square, *Dublin 2*.
- ISLAND — Icelandic Red Cross, Raudararstigur 18, 105 *Reykjavik*.
- ITALIEN — Croix-Rouge italienne, 12, via Toscana, 00187 *Rome*.

- JAMAICA — The Jamaica Red Cross Society, 76, Arnold Road, *Kingston 5*.
- JAPAN — The Japanese Red Cross Society, 1-3, Shiba-Daimon, 1-chome, Minato-Ku, *Tokyo 105*.
- JEMEN (Republik) — Jemenitischer Roter Halbmond, P.O. Box 1257, *Sana'a*.
- JORDANIEN — Jordan National Red Crescent Society, P.O. Box 10001, *Amman*.
- JUGOSLAWIEN — Croix-Rouge de Yougoslavie, Simina ulica broj, 19, *11000 Belgrade*.
- KAMBODSCHA — Croix-Rouge cambodgienne, 17, Vithei de la Croix-Rouge cambodgienne, *Phnom-Penh*.
- KAMERUN — Croix-Rouge camerounaise, rue Henri-Dunant, Boîte postale 631, *Yaoundé*.
- KANADA — The Canadian Red Cross, 1800 Alta Vista Drive, *Ottawa*, Ontario K1G 4J5.
- KAP VERDE (Republik) — Cruz Vermelha de Cabo Verde, Rua Unidade-Guiné-Cabo Verde, C.P. 119, *Praia*.
- KATAR — Qatar Red Crescent Society, P. O. Box 5449, *Doha*.
- KENIA — Kenya Red Cross Society, P.O. Box 40712, *Nairobi*.
- KOLUMBIEN — Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, Avenida 68, N.º 66-31, Apartado Aéreo 11-10, *Bogotá D.E*.
- KONGO (Volksrepublik) — Croix-Rouge congolaise, place de la Paix, B.P. 4145, *Brazzaville*.
- KOREA (Demokratische Volksrepublik) — Red Cross Society of the Democratic People's Republic of Korea, Ryonhwa 1, Central District, *Pyeongyang*.
- KOREA (Republik) — The Republic of Korea National Red Cross, 32-3Ka, Nam San Dong, Choong-Ku, *Seoul 100-043*.
- KROATIEN — Kroatisches Rotes Kreuz, Ulica Crvenog Kriza 14, 41000 *Zagreb*.
- KUBA — Cruz Roja Cubana, Calle Prado 206, Colón y Trocadero, *La Habana 1*.
- KUWAIT — Kuwait Red Crescent Society, P.O. Box 1359 Safat, *Kuwait*.
- LAOS (Demokratische Volksrepublik) — Croix-Rouge lao, B.P. 650, *Vientiane*.
- LESOTHO — Lesotho Red Cross Society, P.O. Box 366, *Maseru 100*.
- LETTLAND — Croix-Rouge de Lettonie, 28 rue Skolas, 226 300 *Riga*.
- LIBANON — Croix-Rouge libanaise, rue Spears, *Beyrouth*.
- LIBERIA — Liberian Red Cross Society, National Headquarters, 107 Lynch Street, 1000 *Monrovia 20*, West Africa.
- LIBYSCH-ARABISCHE JAMAHIRIJA — Libyan Red Crescent, P.O. Box 541, *Benghazi*.
- LIECHTENSTEIN — Liechtensteinisches Rotes Kreuz, Heiligkreuz, 9490 *Vaduz*.
- LITAUEN — Croix-Rouge de Lituanie, Gedimino ave 3a, 232 600 *Vilnius*.
- LUXEMBURG — Croix-Rouge luxembourgeoise, Parc de la Ville, B.P. 404, *Luxembourg 2*.
- MADAGASKAR — Croix-Rouge malgache, 1, rue Patrice Lumumba, *Antananarivo*.
- MALAWI — Malawi Red Cross, Conforzi Road, P.O. Box 983, *Lilongwe*.
- MALAYSIA — Malaysian Red Crescent Society, JKR, 32 Jalan Nipah, off Jalan Ampang, *Kuala Lumpur 55000*.
- MALI — Croix-Rouge malienne, B.P. 280, *Bamako*.
- MALTA — Malta Red Cross Society, 104 St Ursula Street, Valletta, *Malta*.
- MAROKKO — Croissant-Rouge marocain, B.P. 189, *Rabat*.
- MAURETANIEN — Croissant-Rouge mauritanien, avenue Gamal Abdel Nasser, B.P. 344, *Nouakchott*.
- MAURITIUS — Mauritius Red Cross Society, Ste Thérèse Street, *Curepipe*.
- MEXIKO — Cruz Roja Mexicana, Calle Luis Vives 200, Col. Polanco, *México 10*, Z.P.11510.
- MOÇAMBIQUE — Cruz Vermelha de Moçambique, Caixa Postal 2986, *Maputo*.
- MONACO — Croix-Rouge monégasque, boul. de Suisse 27, *Monte Carlo*.
- MONGOLEI — Red Cross Society of the Mongolia Peoples Republic, Central Post Office, Post Box 537, *Ulan Bator*.
- MYANMAR — Myanmar Red Cross, Red Cross Building, 42 Strand Road, *Yangon*.
- NAMIBIA — Namibia Red Cross, P.O. Box 346, *Windhoek*.
- NEPAL — Nepal Red Cross Society, Red Cross Mary, Kalimati, P.B. 217 *Kathmandu*.
- NEUSEELAND — The New Zealand Red Cross Society, Red Cross House, 14 Hill Street, *Wellington 1*. (P.O. Box 12-140, *Wellington Thorndon*.)
- NICARAGUA — Cruz Roja Nicaragüense, Apartado 3279, *Managua D.N.*
- NIEDERLANDE — The Netherlands Red Cross, P.O.B. 28120, *2502 KC The Hague*.
- NIGER — Croix-Rouge nigérienne, B.P. 11386, *Niamey*.
- NIGERIA — Nigerian Red Cross Society, 11 Eko Akete Close, off St. Gregory's Rd., P.O. Box 764, *Lagos*.
- NORWEGEN — Norwegian Red Cross, P.O. Box 6875 St. Olavspl. N-0130 *Oslo 1*.
- ÖSTERREICH — Österreichisches Rotes Kreuz, Wiedner Hauptstrasse 32, Postfach 39, 1041 *Wien*.
- PAKISTAN — Pakistan Red Crescent Society, National Headquarters, Sector H-8, *Islamabad*.
- PANAMA — Cruz Roja Panameña, Apartado Postal 668, *Panamá 1*.
- PAPUA-NEUGUINEA — Red Cross of Papua New Guinea, P.O. Box 6545, *Boroko*.
- PARAGUAY — Cruz Roja Paraguaya, Brasil 216, esq. José Berges, *Asunción*.
- PERU — Cruz Roja Peruana, Av. Caminos del Inca y Av. Nazarenas, Urb. Las Gardenias, Surco — Lima Apartado 1534, *Lima 100*.
- PHILIPPINEN — The Philippine National Red Cross, Bonifacio Drive, Port Area, P.O. Box 280, *Manila 2803*.
- POLEN (Republik) — Croix-Rouge polonaise, Mokotowska 14, 00-950 *Warsowie*.
- PORTUGAL — Cruz Vermelha Portuguesa, Jardim 9 de Abril, 1-5, 1293 *Lisboa*.

- RUMÄNIEN — Croix-Rouge de Roumanie, Strada Biserica Amzei, 29, *Bucarest*.
- RUSSIAN FEDERATION — Red Cross Society of the Russian Federation, Kuznotski Most 18/7, 103031 *Moscow* GSP-3.
- RWANDA — Croix-Rouge rwandaise, B.P. 425, *Kigali*.
- SAINT KITTS AND NEVIS — Saint Kitts and Nevis Red Cross Society, Red Cross House, Horsford Road, *Basseterre*, St. Kitts, W. I.
- SAINT LUCIA — Saint Lucia Red Cross, P.O. Box 271, *Castries St. Lucia*, W. I.
- SAINT VINCENT UND DIE GRENADINEN — St. Vincent and the Grenadines Red Cross Society, P.O. Box 431, *Kingstown*.
- SALOMON-INSELN — Solomon Islands Red Cross Society, P.O. Box 187, *Honiara*.
- SALVADOR — Cruz Roja Salvadoreña, 17 Av. Norte y 7a. Calle Poniente, Centro de Gobierno, *San Salvador*, Apartado Postal 2672.
- SAMBIA — Zambia Red Cross Society, P.O. Box 50 001, 2837 Brentwood Drive, Longacres, *Lusaka*.
- SAN MARINO — Croix-Rouge de Saint-Marin, Comité central, *Saint Marin*.
- SÃO TOMÉ UND PRÍNCIPE — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha de São Tomé e Príncipe, C.P. 96, *São Tomé*.
- SAUDI-ARABIEN — Saudi Arabian Red Crescent Society, *Riyadh 11129*.
- SCHWEDEN — Swedish Red Cross, Box 276316, 10 254, *Stockholm*.
- SCHWEIZ — Schweizerisches Rotes Kreuz, Rainmattstrasse 10, Postfach 2699, 3001 *Bern*.
- SENEGAL — Croix-Rouge sénégalaise, Bd Franklin-Roosevelt, P.O.Box 299, *Dakar*
- SIERRA LEONE — Sierra Leone Red Cross Society, 6, Liverpool Street, P.O. Box 427, *Freetown*
- SIMBABWE — The Zimbabwe Red Cross Society, P.O. Box 1406, *Harare*.
- SINGAPUR — Singapore Red Cross Society, Red Cross House, 15 Penang Lane, *Singapore 0923*.
- SLOWAKEI — Slowakisches Rotes Kreuz, Grosslingova 24, 81445 *Bratislava*.
- SLOWENIEN — Slowenisches Rotes Kreuz, Mirje 19, 61000 *Ljubljana*.
- SOMALIA — Somali Red Crescent Society, P.O. Box 937, *Mogadishu*.
- SPANIEN — Cruz Roja Española, Rafael Villa, s/n, (Vuelta Ginés Navarro), El Plantío, 28023 *Madrid*.
- SRI LANKA — The Sri Lanka Red Cross Society, 106, Dharmapala Mawatha, *Colombo 7*.
- SÜDAFRIKA — The South African Red Cross Society, Essanby House 6th floor, 175 Jeppe Street, P.O.B. 8726, *Johannesburg 2000*.
- SUDAN — The Sudanese Red Crescent, P.O. Box 235, *Khartoum*.
- SURINAM — Suriname Red Cross, Gravenberchstraat 2, Postbus 2919, *Paramaribo*.
- SWASILAND — Baphalali Swaziland Red Cross Society, P.O. Box 377, *Mbabane*.
- SYRIEN (Arabische Republik) — Croissant-Rouge arabe syrien, Bd Mahdi Ben Barake, *Damas*.
- TANSANIA — Tanzania Red Cross National Society, Upanga Road, P.O. Box 1133, *Dar es Salaam*.
- THAILAND — The Thai Red Cross Society, Paribatra Building, Central Bureau, Rama IV Road, *Bangkok 10330*.
- TOGO — Croix-Rouge togolaise, 51, rue Boko Soga, B.P. 655, *Lomé*.
- TONGA — Tonga Red Cross Society, P.O. Box 456, *Nuku'alofa, South West Pacific*.
- TRINIDAD UND TOBAGO — The Trinidad and Tobago Red Cross Society, P.O. Box 357, *Port of Spain*, Trinidad, West Indies.
- TSCHAD — Tschadisches Rote Kreuz, C.P. 449, *N'Djamena*.
- TSSCHECHISCHE REPUBLIK — Tschechisches Rotes Kreuz, Thunovska 18, 118 04 *Praha 1*.
- TUNESIEN — Croissant-Rouge tunisien, 19, rue d'Angleterre, *Tunis 1000*.
- TÜRKEI — Société du Croissant-Rouge turc, Genel Başkanligi, Karanfil Sokak No. 7, 06650 *Kizilay Ankara*.
- UGANDA — The Uganda Red Cross Society, Plot 97, Buganda Road, P.O. Box 494, *Kampala*.
- UKRAINE — Ukrainisches Rotes Kreuz, 30 Ulitsa Pushkinskaya, 252 004 *Kiev*.
- UNGARN (Republik) — Croix-Rouge hongroise, Arany János utca, 31, *Budapest 1367*. Ad. post.: 1367 *Budapest 5 Pf. 121*.
- URUGUAY — Cruz Roja Uruguayua, Avenida 8 de Octubre 2990, *Montevideo*
- U.S.A. — American Red Cross, 17th and D. Streets, N.W., *Washington, D.C 20006*.
- VANUATU — Vanuatu Red Cross Society, P.O. Box 618, *Port Vila*.
- VENEZUELA — Sociedad Venezolana de la Cruz Roja, Avenida Andrés Bello, 4, Apartado 3185, *Caracas 1010*.
- VEREINIGTE ARABISCHE EMIRATE — Red Crescent National Society of the United Arab Emirates, P.O. Box 3324, *Abu Dhabi*.
- VEREINIGTES KÖNIGREICH — The British Red Cross Society, 9, Grosvenor Crescent, *London, SW1X 7EJ*.
- VIETNAM (Sozialistische Republik) — Croix-Rouge du Viet Nam, 68, rue Ba-Triêu, *Hanoi*.
- WEST-SAMOA — Western Samoa Red Cross Society, P.O. Box 1616, *Apia*.
- ZAIRE (Republik) — Croix-Rouge de la République du Zaïre, 41, av. de la Justice, Zone de la Gombe, B.P. 1712, *Kinshasa*.
- ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK — Croix-Rouge centrafricaine, B.P. 1428, *Bangui*.

**AUSZÜGE
DER**

**revue
internationale
de la
croix-rouge**

Inhalt

FLÜCHTLINGE UND VERTRIEBENE

Jean-Philippe Lavoyer: Humanitäres Völkerrecht und die Rolle des IKRK	99
Das IKRK und innerhalb ihres eigenen Landes Vertriebene	121

INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

Zum Tode von Hans Haug	133
Pressekonferenz des IKRK-Präsidenten (Genf, 30. Mai 1995)	135
In Erwartung der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf, 3.-7. Dezember 1995) — II. Sitzung der juristischen Berater der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Genf, 6.-7. März 1995)	143
	97

Russische Ausgabe der <i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i>	147
---	-----

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Erklärung der Tschechischen Republik	149
--	-----

BIBLIOGRAPHIE

Le Saint en blanc (<i>Der Heilige in Weiss</i>) (<i>Dina Vlachou</i>)	150
Dérives humanitaires: Etats d'urgence et droit d'ingérence (<i>Abdriften des Humanitären: Notstand und Recht auf Einmischung</i>) (<i>Marie-Dominique Perrot, Gilbert Rist, François Piguet, Paul Grossrieder, et al.</i>)	153
Adressen der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ..	157

Flüchtlinge und Vertriebene

Humanitäres Völkerrecht und die Rolle des IKRK

von Jean-Philippe Lavoyer

1. Einführung

Diese kurze Studie will die Bedeutung des humanitären Völkerrechts — insbesondere der Genfer Abkommen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977 — für Flüchtlinge und Vertriebene im eigenen Lande (im folgenden kurz «Vertriebene» genannt) hervorheben. Dabei schützt dieser Teil des Völkerrechts diese Personen nicht nur, wenn sie zu Opfern bewaffneter Konflikte werden, sondern seine Bestimmungen könnten bei genauer Anwendung die Vertreibungen sogar in hohem Masse verhindern.

Ferner gilt es, die besondere Rolle hervorzuheben, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) zugunsten der Flüchtlinge und Vertriebenen spielt, eine Rolle, bei der die Institution Interventionen auf der Ebene des Rechts mit operationellen Aktionen verbindet. Das Mandat der übrigen Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (im folgenden Bewegung genannt) wird ebenfalls erörtert.¹

Zunächst einmal wollen wir einige grundlegende Begriffe des humanitären Völkerrechts in Erinnerung rufen, um anschliessend kurz auf das

¹ Die Internationale Bewegung setzt sich ausser dem IKRK aus 163 Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (im folgenden Föderation genannt) zusammen.

Mandat des IKRK einzugehen und die Problematik der Flüchtlinge und Vertriebenen unter dem juristischen und institutionellen Gesichtspunkt zu betrachten. Zum Abschluss werden wir einige Gedanken zur im Gange befindlichen Reflexion über die Vertriebenen anbringen.

2. Das humanitäre Völkerrecht

Das humanitäre Völkerrecht das auch «Recht der bewaffneten Konflikte» oder «Kriegsrecht» genannt wird, schützt in Kriegszeiten einerseits Personen, die nicht oder nicht mehr an den Feindseligkeiten teilnehmen, und schränkt andererseits die Kriegsmethoden und -mittel ein. Es handelt sich um ein «realistisches» Recht, das sowohl den Forderungen der *Menschlichkeit* — ein Grundsatz, der dem gesamten humanitären Völkerrecht zugrunde liegt — als auch Erwägungen der *militärischen Notwendigkeit* gerecht wird.²

Die wichtigsten Texte des humanitären Völkerrechts sind die vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und ihre beiden Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977. Die *Genfer Abkommen* schützen folgende Personenkategorien: Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige der Streitkräfte (I. und II. Abkommen), Kriegsgefangene (III. Abkommen) und die Zivilbevölkerung, insbesondere auf feindlichem und in besetzten Gebieten (IV. Abkommen). Die *Zusatzprotokolle* verstärken insbesondere den Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Folgen der Feindseligkeiten. Zudem begrenzen sie die Mittel und Methoden der Kriegführung.

Heute sind praktisch alle Staaten Vertragspartei der Genfer Abkommen von 1949.³ Was die Zusatzprotokolle angeht, so bestätigt sich auch hier die zunehmende Universalisierung.⁴ Der Schutz des humanitären Völkerrechts kommt in zwei Fällen zum Tragen:

- bei internationalen bewaffneten Konflikten: Anwendbarkeit der Genfer Abkommen und von Zusatzprotokoll I von 1977;
- bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten: bei diesen Situationen des internen Konflikts oder Bürgerkriegs sind der allen vier

² Dem interessierten Leser seien folgende Werke empfohlen: Hans-Peter Gasser, *Das humanitäre Völkerrecht* in: Hans Haug, *Menschlichkeit für alle*, Henry-Dunant-Institut/Paul Haupt, Bern 1993; Frits Kalshoven, *Restrictions à la conduite de la guerre*, IKRK, Genf 1991.

³ Zahl der Vertragsstaaten am 31.3.1995: 185.

⁴ Zahl der Vertragsstaaten am 31.3.1995: Protokoll I: 137 Staaten, Protokoll II: 127 Staaten.

Genfer Abkommen gemeinsame Artikel 3 sowie Protokoll II von 1977 anwendbar.⁵

Unter den humanitär-völkerrechtlichen Verträgen über den Einsatz bestimmter Waffen ist vor allem das Übereinkommen von 1980 über das Verbot oder die Begrenzung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen zu erwähnen, wobei eines der drei Protokolle den Einsatz von Minen einschränkt.

In bezug auf die Einhaltung der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle durch Drittstaaten und bewaffnete Oppositionsgruppen tragen die Staaten eine kollektive Verantwortung.⁶ Sie haben ausserdem die Pflicht, Personen, die schwerer Vergehen verdächtigt werden, vor ihren eigenen Gerichten zu verfolgen. Sie können sie jedoch auch einem anderen Staat zur Aburteilung ausliefern.⁷

Zwar sind das humanitäre Völkerrecht und das internationale Recht der Menschenrechte zwei verschiedene Branchen des Völkerrechts, doch verfolgen sie ein gemeinsames Ziel: den Schutz des Menschen. Das humanitäre Völkerrecht schützt die elementarsten Rechte des Menschen in extremen Situationen, wie sie bewaffnete Konflikte darstellen. Man muss die beiden Bereiche, denen das Flüchtlingsrecht beigeordnet werden muss, deshalb als komplementär betrachten.

Bei Unruhen und sonstigen durch Gewalttätigkeiten geprägten Situationen, die vom humanitären Völkerrecht nicht erfasst werden, wird man auf das internationale Recht der Menschenrechte und die Grundrechte zurückgreifen, die insbesondere in der 1990 in Turku (Finnland) angenommenen «Erklärung über die humanitären Mindestnormen» zusammengefasst sind.⁸

⁵ Der genannte Artikel 3 enthält eine Reihe von Grundsätzen, die bei allen bewaffneten Konflikten anwendbar sind, womit er gleichsam eine «Minikonvention» darstellt. Protokoll II hat eine höhere Anwendungsschwelle als Artikel 3: Voraussetzung ist, dass die bewaffnete Opposition einen Teil des Gebietes kontrolliert, was ihr die Durchführung fortlaufender und abgestimmter militärischer Operationen erlaubt.

⁶ Der allen Genfer Abkommen gemeinsame Artikel 1 heisst: «Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung *durchzusetzen*» (vom Verfasser hervorgehoben). Siehe auch Artikel 89 von Protokoll I, mit dem sich die Staaten verpflichten, bei erheblichen Verstössen in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen einzugreifen.

⁷ Es handelt sich um den Grundsatz der universellen Rechtsprechung. Schwere Vergehen (Kriegsverbrechen) werden in jedem der vier Genfer Abkommen definiert (Artikel 50 vom I., Artikel 51 vom II., Artikel 130 vom III. und Artikel 147 vom IV. Abkommen) sowie in Protokoll I (Artikel 85, Artikel 11).

⁸ Auch «Erklärung von Turku» genannt. Sie wurde in den Auszügen der *Revue internationale de la Croix-Rouge*, September-Oktober 1991, S. 304 ff. veröffentlicht.

Die Genfer Abkommen und die Protokolle enthalten sehr klare Vorschriften. Wir beschränken uns im folgenden auf die Zusammenfassung einer Reihe von Verhaltensregeln, die in allen bewaffneten Konflikten anwendbar sind:

- Personen, die nicht oder nicht mehr an den Feindseligkeiten teilnehmen, also Verwundete, Kranke, Gefangene und Zivilisten, sind unter allen Umständen zu achten und zu schützen;
- die Zivilisten müssen menschlich behandelt werden; insbesondere verboten sind vorsätzliche Tötung, jede Form von Folter oder sonstiger grausamer Behandlung, Geiselnahme und Verurteilungen, die nicht von einem rechtmässig bestellten Gericht ausgesprochen wurden;
- die Streitkräfte müssen unter allen Umständen zwischen Zivilisten und zivilen Objekten einerseits und Kämpfern und militärischen Zielen andererseits unterscheiden. Es ist verboten, Personen und zivile Objekte anzugreifen; es sind alle Vorsichtsmassnahmen zu ergreifen, um die Zivilbevölkerung zu schützen;
- es ist verboten, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte anzugreifen oder zu zerstören (z.B. Nahrungsmittel, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungs- und Bewässerungsanlagen); es ist verboten, die Aushungerung der Zivilbevölkerung als Kriegsmethode einzusetzen;
- Verwundete und Kranke werden geborgen und gepflegt; Krankenhäuser und Ambulanzen sowie das Sanitäts- und Seelsorgepersonal werden geachtet und geschützt; das Wahrzeichen des roten Kreuzes oder roten Halbmonds wird als Symbol dieses Schutzes unter allen Umständen geachtet; jeder Missbrauch ist strafbar;
- die Konfliktparteien sind verpflichtet, humanitäre, unparteiische und nichtdiskriminierende Hilfsaktionen zugunsten der Zivilbevölkerung zu akzeptieren; das Personal der Hilfsorganisationen wird geachtet und geschützt.

3. Das Mandat des IKRK

Das 1863 gegründete IKRK wurde von der Staatengemeinschaft beauftragt, im Einklang mit den Genfer Abkommen und in Anbetracht seiner langjährigen Erfahrung «sich für die strikte Einhaltung des [...]

anwendbaren humanitären Völkerrechts einzusetzen».⁹ In diesem Sinne unternimmt es bei allen Konfliktparteien — d.h. bei den staatlichen Behörden und den bewaffneten Oppositionsgruppen — die geeigneten Demarchen, um die volle Einhaltung dieses Rechts zu erwirken. Es übermittelt ihnen seine Feststellungen, unterbreitet Vorschläge und erinnert sie gegebenenfalls an ihre Pflichten. Um sein Überwachungsmandat auszuüben, bemüht sich das IKRK, das Vertrauen der Kriegführenden zu gewinnen. Die vertrauliche Behandlung der gemachten Feststellungen ist durch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den Behörden und der Erwirkung des Zugangs zu den Personen bedingt, die es schützen und unterstützen will. Allerdings gibt es Ausnahmen, wie dies die zahlreichen öffentlichen Verurteilungen insbesondere im Zusammenhang mit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien oder Rwanda beweisen.¹⁰

Damit das IKRK seine Aufgabe als *Hüter des humanitären Völkerrechts* auch wirklich erfüllen kann, erwächst ihm aus den Genfer Abkommen das Recht auf Zugang zu den Kriegsgefangenen und Zivilisten, die unter dem Schutz des IV. Abkommens stehen.¹¹ Überdies übertragen sie der Institution ein weitreichendes Initiativrecht.¹² In Abwesenheit einer Schutzmacht kann das IKRK zudem als deren Stellvertreter handeln.¹³ Im Bereich des Rechts ist das IKRK laut den Statuten der Bewegung überdies damit beauftragt, «für das Verständnis und die Verbreitung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts zu sorgen und dessen allfällige Weiterentwicklung vorzubereiten».

⁹ Artikel 5 Absatz 2 lit. c) der Statuten der Bewegung, überarbeitet 1986 von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz. Die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen nehmen übrigens vollberechtigt an den Internationalen Konferenzen teil; durch ihre Beteiligung an der Annahme der Statuten haben sie ihrem Willen Ausdruck verliehen, den einzelnen Organisationen der Bewegung spezifische Aufgaben zu übertragen.

¹⁰ Das IKRK verurteilt schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts, wenn alle seine Demarchen erfolglos geblieben sind und die öffentliche Verurteilung im Interesse der Opfer steht. Siehe «Die Demarchen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz im Falle von Verletzungen des humanitären Völkerrechts», *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, September-Oktober 1981, S. 86 ff.

¹¹ Artikel 126, III. Abkommen und 143, IV. Abkommen. Diese Bestimmungen legen folgende Kriterien für die Gefangenenbesuche fest: Zugang zu allen geschützten Personen sowie das Recht, sich ohne Zeugen mit ihnen zu unterhalten und die Besuche zu wiederholen.

¹² Artikel 9, I. Abkommen; Artikel 9, II. Abkommen und Artikel 10, IV. Abkommen; Artikel 81 von Protokoll I von 1977. Für nicht internationale bewaffnete Konflikte gilt der allen vier Abkommen gemeinsame Artikel 3.

¹³ Artikel 10 des I., II., und III. Abkommens; Artikel 11 des IV. Abkommen; Artikel 5, Protokoll I. In der Praxis stützt sich das IKRK eher auf das Initiativrecht.

Die Staaten haben dem IKRK ferner die Aufgabe übertragen, den Opfern bewaffneter Konflikte sowie innerer Unruhen und ihrer direkten Folgen *Schutz und Hilfe* zu leisten.¹⁴ In dieser Hinsicht wurden eine Reihe operationeller Tätigkeiten entwickelt, und zwar insbesondere bei Situationen interner Gewalt (namentlich bei bewaffneten Konflikten oder inneren Unruhen).¹⁵

In den Statuten der Bewegung sind die übrigen Aufgaben des IKRK aufgeführt, insbesondere die Pflicht, die Grundsätze der Bewegung aufrechtzuerhalten und zu verbreiten¹⁶ und das Funktionieren des Zentralen Suchdienstes sicherzustellen¹⁷.

Darüber hinaus verfügt das IKRK über ein gewohnheitsrechtliches, statutarisches *humanitäres Initiativrecht*, das ihm erlaubt, seine Dienste anzubieten, wenn es der Ansicht ist, dass sein Status als neutraler und unabhängiger Vermittler zur Beilegung von Problemen im humanitären Bereich beitragen kann.¹⁸

In Situationen, die vom humanitären Völkerrecht nicht gedeckt sind, z.B. bei Unruhen, stützt sich das IKRK bei seinen Tätigkeiten auf die universell anerkannten humanitären Grundsätze, wenn nicht gar auf die Menschenrechte, gegen die nicht verstossen werden kann («unverzichtbarer Kern»), oder auf sonstige Menschenrechte.

Es ist also die Rolle des *neutralen und unabhängigen Vermittlers*, die die Aktion des IKRK charakterisiert: Vermittler zwischen den Staaten, aber auch Vermittler zwischen den Opfern eines bewaffneten Konflikts oder interner Unruhen und des Staates bzw. der bewaffneten Opposition.

Aufgrund dieser zahlreichen Verantwortungsbereiche ist das IKRK eine Organisation, die einen *ganz besonderen Status hat*. Obschon es sich um eine nichtstaatliche private Organisation handelt, geben ihr die Funk-

¹⁴ Artikel 5 Absatz 2 lit. d) der Statuten der Bewegung.

¹⁵ Ausführlichere Erklärungen siehe bei Marion Harroff-Tavel, «Die Aktion des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz bei internen Gewalttätigkeiten» in *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Mai-Juni 1993, SS. 103-132.

¹⁶ Die Aktion der Bewegung wird von den folgenden Grundsätzen geleitet: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität.

¹⁷ Artikel 5 Absatz 2 lit. e) der Statuten der Bewegung. Der Zentrale Suchdienst dient insbesondere dazu, die durch einen Konflikt oder innere Unruhen und Spannungen gerissenen Familienbande wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten sowie getrennte Familien zusammenzuführen.

¹⁸ Artikel 5 Absatz 3 der Statuten der Bewegung.

tionen, die ihr aus dem Völkerrecht erwachsen, eine internationale Dimension, weshalb das IKRK im allgemeinen als internationale Rechtsperson anerkannt wird. 1990 erkannte die Generalversammlung der Vereinten Nationen dem IKRK den Beobachterstatus zu.¹⁹ Die Institution hat ausserdem mit zahlreichen Ländern, in denen sie tätig ist, Sitzabkommen unterzeichnet, die ihr zahlreiche Immunitäten und Privilegien einräumen und damit sie den zwischenstaatlichen Organisationen gleichstellt.²⁰

4. Flüchtlinge

4.1. Schutz durch das humanitäre Völkerrecht

Während das Flüchtlingsrecht eine genaue Definition des Flüchtlings enthält²¹, bleibt das humanitäre Völkerrecht sehr vage und benutzt diesen Begriff sogar sehr selten. Dies will aber nicht heissen, dass die Flüchtlinge vom humanitären Völkerrecht vernachlässigt werden. Sie sind in der Masse geschützt, als sie sich in der Hand einer Konfliktpartei befinden.

Bei einem internationalen bewaffneten Konflikt stehen Angehörige eines Staates, die vor Feindseligkeiten flüchten und sich auf das Gebiet des gegnerischen Staates begeben, unter dem Schutz des IV. Genfer Abkommens, und zwar als Ausländer auf dem Gebiet einer Konfliktpartei (Artikel 35 bis 46, IV. Abkommen). Das IV. Abkommen verlangt von den Aufnahmeländern die *besondere Behandlung der Flüchtlinge*. Sie dürfen nicht einzig aufgrund ihrer Nationalität als feindliche Ausländer behandelt werden, da sie als Flüchtlinge den Schutz keiner Regierung geniessen (Artikel 44, IV. Abkommen). Protokoll I hat diese Bestimmung verstärkt und erwähnt auch den Schutz Staatenloser (Artikel 73, Protokoll I). Flüchtlinge, die einem neutralen Staat angehören und sich auf dem Gebiet eines kriegführenden Staates befinden, stehen unter dem Schutz des

¹⁹ Resolution 45/6 vom 16.10.90. Siehe *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, November-Dezember 1991, SS. 299-301.

²⁰ Die Sitzabkommen sehen namentlich die Immunität von der Gerichtsbarkeit sowie die Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten und Archive vor. Die IKRK-Delegierten geniessen im allgemeinen diplomatische Immunität.

²¹ Artikel 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 1 des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967. Diese Definition wurde durch das Abkommen vom 10. September 1969 der Organisation der Afrikanischen Einheit erweitert, das den besonderen Problemen der Flüchtlinge in Afrika Rechnung trägt und namentlich Personen einschliesst, die vor einem bewaffneten Konflikt oder Unruhen geflüchtet sind.

IV. Abkommens, wenn keine diplomatischen Beziehungen zwischen ihrem Staat und dem kriegführenden Staat bestehen. Artikel 73 von Protokoll I erhält diesen Schutz selbst dann aufrecht, wenn diplomatische Beziehungen existieren.

Das IV. Genfer Abkommen legt darüber hinaus fest, dass «eine geschützte Person auf keinen Fall einem Land übergeben werden [kann], wo sie fürchten muss, ihrer politischen oder religiösen Überzeugungen wegen verfolgt zu werden» (Grundsatz der Nichtabschiebung, Art. 45 Absatz 5, IV. Abkommen).

Gerät ein Flüchtling bei der Besetzung eines Gebietes in die Hand des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, steht ihm ebenfalls ein besonderer Schutz zu: das IV. Abkommen untersagt der Besatzungsmacht, diesen Flüchtling zu verhaften, gerichtlich zu verfolgen, ihn zu verurteilen oder zu verschleppen (Artikel 70 Absatz 2, IV. Abkommen).

Staatsangehörige, die vor einem bewaffneten Konflikt aus ihrem Land in das Gebiet eines Staates flüchten, der nicht an einem internationalen Konflikt teilnimmt, stehen allerdings nicht unter dem Schutz des humanitären Völkerrechts²², ausser dieser Staat wird selber von einem internen bewaffneten Konflikt heimgesucht. Die Flüchtlinge stehen in diesem Falle unter dem Schutz des allen Genfer Abkommen gemeinsamen Artikels 3 und Protokoll II. In einem solchen Fall sind die Flüchtlinge Opfer zweier Konfliktsituationen, d.h. in ihrem eigenen Land wie auch im Aufnahme-land.

4.2 Die Rolle des IKRK

Das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) spielt im Bereich des Flüchtlingsrechts und der Schutz- und Hilfeleistungen eine ausschlaggebende Rolle zugunsten der Flüchtlinge.

Das IKRK seinerseits fühlt sich durch das Los der Flüchtlinge als *zivile Opfer bewaffneter Konflikte oder von Unruhen* oder ihrer direkten Folgen, die als solche unter sein Mandat fallen, direkt angesprochen.²³ Die Aktion des IKRK für diese Flüchtlinge ist das Ergebnis ihres Schutzes durch das humanitäre Völkerrecht.

²² Diese Situationen sind sehr häufig, so im Falle der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan und Iran, der irakischen Flüchtlinge in Iran während des Golfkrieges, der rwandischen Flüchtlinge in Zaire, Burundi und Tansania.

²³ Siehe Françoise Krill, «Das Wirken des IKRK zugunsten der Flüchtlinge» in *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Juli-August 1988, SS. 149-172.

Zum einen gilt es, darauf hinzuwirken, dass die Kriegführenden auf die durch *das humanitäre Völkerrecht geschützten Flüchtlinge* die einschlägigen Bestimmungen des IV. Genfer Abkommens anwenden. Zum anderen bemüht sich das IKRK auf der operationellen Ebene, im Einklang mit dem IV. Genfer Abkommen Zugang zu den Flüchtlingen zu erhalten, um ihnen Schutz und Hilfe zu leisten.²⁴

Wie bereits erwähnt, stehen die Flüchtlinge dann *nicht unter dem Schutz des humanitären Völkerrechts*, wenn das Aufnahmeland nicht an einem internationalen bewaffneten Konflikt teilnimmt und auch selber nicht von einem Konflikt heimgesucht wird. Sie stehen damit ausschliesslich unter dem Schutz des Flüchtlingsrechts und haben Anspruch auf die Unterstützung des UNHCR. In solchen Fällen wird das IKRK in der Regel nur *ersatzweise* tätig, wenn es als einzige Organisation vor Ort ist.²⁵ Es zieht sich zurück, sobald das UNHCR und andere Organisationen tätig werden, um sich Aufgaben zu widmen, die im Einklang mit seinem eigenen Mandat stehen. Das IKRK kann jedoch den Flüchtlingen jederzeit die Dienste seines Zentralen Suchdienstes zur Verfügung stellen. Ferner hat die Institution Programme im Bereich der Kriegschirurgie für verwundete Flüchtlinge entwickelt.²⁶

Das IKRK tritt allerdings auf den Plan, wenn die Flüchtlinge im Aufnahmeland ernsthaften Sicherheitsproblemen gegenüberstehen, wie etwa dann, wenn ihre nahe einer Grenze gelegenen Lager Ziel von Gewaltakten oder militärischen Operationen sind.²⁷ In solchen Fällen tritt es als neutraler und unabhängiger Vermittler auf, seine *Zuständigkeit* verläuft dann *parallel* zu jener des UNHCR. In bezug auf Sicherheits-

²⁴ Während des Konflikts Irak-Iran kümmerte sich das IKRK um die iranischen Flüchtlinge im Irak und beteiligte sich an ihrer Wiederansiedlung in Drittländern. Nach dem Golfkrieg besuchte das IKRK ausserdem mehr als 20 000 im Lager Rafha (Saudi-Arabien) internierte Iraker. Die Tätigkeiten des IKRK und des UNHCR ergänzten sich.

²⁵ Das IKRK ist schon verschiedentlich in der ersten Phase der Ankunft von Flüchtlingen tätig geworden, z.B. zugunsten irakischer Kurden-Flüchtlinge nach dem Golfkrieg (1991) und rwandischer Flüchtlinge in Goma (Zaire) und Ngara (Tansania) 1994. In Abwesenheit des UNHCR hat sich das IKRK mosambikanischer Flüchtlinge in Südafrika und während des Krieges Irak-Iran iranischer Flüchtlinge im Irak angenommen.

²⁶ Z.B. Krankenhäuser für afghanische Flüchtlinge in Peshawar und Quetta (Pakistan) und für kambodschanische Flüchtlinge in Thailand.

²⁷ Das IKRK hatte beispielsweise eine grossangelegte Aktion zugunsten der kambodschanischen Flüchtlinge an der thailändisch-kambodschanischen Grenze lanciert. Siehe René Kosirnik «Droit international humanitaire et protection des camps de réfugiés» in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*.

probleme in Flüchtlingslagern sind die beiden folgenden Aspekte zu nennen: Lager, die in gefährlichen, Feindseligkeiten ausgesetzten Gebieten in der Nähe einer Grenze liegen, sowie die Anwesenheit von Kämpfern in den Flüchtlingslagern. Das humanitäre Völkerrecht liefert eine Reihe von Antworten auf diese Probleme, vorausgesetzt natürlich, dass es eingehalten wird.

Sind sowohl das IKRK als auch das UNHCR zuständig, so wird die Arbeit der beiden Institutionen in einem Geist der Komplementarität durchgeführt. Konzertation und enge Koordination erlauben es, den Opfern bestmöglichst zu helfen.

An dieser Stelle muss auch auf die wichtige Rolle der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie ihrer Föderation bei den Hilfsaktionen zugunsten von Flüchtlingen hingewiesen werden.

Die Repatriierung der Flüchtlinge stellt eine weitere grosse Besorgnis des IKRK dar. Auch wenn es in der Regel nicht an Repatriierungsaktionen beteiligt ist²⁸, vertritt das IKRK die Ansicht, dass der Zeitpunkt und die Bedingungen für eine Rückkehr der Flüchtlinge von den Staaten und zuständigen Organisationen sorgfältig überprüft werden müssen. Dank seiner guten Kenntnis der Herkunftsländer der Flüchtlinge hat die Institution eine umfassende Übersicht und kann Empfehlungen für eine Rückkehr der Flüchtlinge in Sicherheit und Würde formulieren. So hat das IKRK schon verschiedentlich vor vorzeitigen Repatriierungen in unsichere Zonen oder Regionen, in denen die Infrastrukturen zerstört waren, gewarnt.²⁹

Hier muss auf die Problematik der Antipersonen-Minen hingewiesen werden, deren verheerende Folgen insbesondere die Zivilbevölkerung treffen. Minen verursachen nicht nur Bevölkerungsbewegungen, sie sind auch ein ernstes Hindernis beim Wiederaufbau der Länder, die von einem Krieg heimgesucht wurden. Zudem verzögern sie in hohem Masse die

²⁸ Das IKRK hat dagegen vor kurzem grosse Repatriierungsaktionen insbesondere von Kriegsgefangenen wie z.B. zwischen Irak und Iran (1990, rund 79 000 Gefangene) und zwischen Saudi-Arabien und Irak (1991, rund 80 000 Gefangene) beaufsichtigt. Das IKRK hat sich bei jedem Kriegsgefangenen vergewissert, dass er repatriert werden wollte.

²⁹ Das IKRK hat seine Besorgnisse insbesondere im Hinblick auf die Repatriierung von Flüchtlingen nach Afghanistan, Kambodscha, Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Rwanda geäußert. Was Kambodscha angeht, siehe das teilweise wiedergegebene Memorandum des IKRK vom 14.11.90 in Frédéric Maurice und Jean de Courten, «Das Wirken des IKRK zugunsten von Flüchtlingen und Vertriebenen» in *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Januar-Februar 1991, SS. 9-23.

Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen. Das IKRK ist der Ansicht, dass einzig ein vollständiges Verbot der Antipersonen-Minen dieser wahrhaften Plage ein Ende setzen kann.

5. Im eigenen Land Vertriebene

5.1 Schutz durch das humanitäre Völkerrecht

Wie bereits erwähnt, genießt die Zivilbevölkerung bei einem bewaffneten Konflikt eine Immunität, die sie so weit wie möglich vor den Folgen des Krieges schützen soll. Sogar in Kriegszeiten müsste die Bevölkerung ein möglichst normales Leben führen und insbesondere in ihren Heimstätten verbleiben können. Es handelt sich hier um ein grundlegendes Anliegen des humanitären Völkerrechts.

Muss ein Zivilist seine Heimstätte aufgrund schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts verlassen, steht er natürlich ganz besonders unter dem Schutz dieses Rechts. Dieser Schutz kann auf dem bei internationalen bewaffneten Konflikten oder internen bewaffneten Konflikten anwendbaren Recht beruhen, da beide Konfliktarten mit grosser Wahrscheinlichkeit Bevölkerungsbewegungen innerhalb des betreffenden Landes verursachen.

Was die von einem *internationalen bewaffneten Konflikt verursachten Vertreibungen* angeht, so stehen die Vertriebenen als Zivilisten unter einem sehr präzise definierten Schutz vor den Folgen der Feindseligkeiten. Protokoll I widmet diesem Schutz ein umfangreiches Kapitel (Artikel 48 ff). Überdies hat die Zivilbevölkerung Anspruch auf lebensnotwendige Güter (Artikel 23, IV. Abkommen; Artikel 70, Protokoll I). Dies gilt auch für die Bevölkerung in besetzten Gebieten (Artikel 55 und 59 ff., IV. Abkommen; Artikel 69, Protokoll I). Des weiteren darf die Bevölkerung nicht aus den besetzten Gebieten zwangsverschickt oder verschleppt werden.³⁰ Die Zivilbevölkerung genießt im allgemeinen die in Artikel 75 von Protokoll I aufgeführten grundlegenden Garantien.

Flieht die Zivilbevölkerung vor einem *internen bewaffneten Konflikt*, so steht sie unter einem Schutz, der dem in internationalen bewaffneten

³⁰ Art. 49, IV. Abkommen. Die Besatzungsmacht kann ausnahmsweise Evakuierungen vornehmen, wenn die Sicherheit der Bevölkerung oder zwingende militärische Gründe dies erforderlich machen. Die evakuierte Bevölkerung wird jedoch zu ihren Heimstätten zurückgebracht, sobald die Feindseligkeiten im fraglichen Sektor zu Ende sind.

Konflikten sehr ähnlich ist. Zwar sind die Grundsätze dieses Schutzes sehr präzise formuliert, doch muss man zugeben, dass die entsprechenden Bestimmungen weniger detailliert sind. Da heutzutage interne bewaffnete Konflikte vorherrschen, werden die einschlägigen Bestimmungen im folgenden ausführlich besprochen.³¹

Der allen vier Genfer Abkommen gemeinsame *Artikel 3* ist der Eckpfeiler dieses Schutzes. In aller Kürze enthält er die wichtigsten grundlegenden Elemente. Er erinnert daran, dass Personen, die nicht direkt an den Feindseligkeiten teilnehmen, unter allen Umständen menschlich behandelt werden müssen. Des weiteren untersagt er folgende Handlungen: Angriffe auf das Leben und die körperliche Unversehrtheit dieser Personen (insbesondere Tötung, Folter, Verstümmelungen aller Art und sonstige grausame Behandlung), Geiselnahmen, Beeinträchtigung der persönlichen Würde (namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung) sowie Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts mit den entsprechenden unerlässlichen Rechtsgarantien. Ferner müssen die Kranken und Verwundeten geborgen und gepflegt werden.

Diese grundlegenden Garantien werden in *Protokoll II* wiederholt, das zusätzlich zu den Garantien des genannten gemeinsamen Artikels 3 namentlich Kollektivstrafen, terroristische Handlungen und Plünderungen untersagt (Artikel 4 Absatz 1 und 2). Das Verbot der Beeinträchtigung der persönlichen Würde schliesst ausdrücklich Vergewaltigung, Nötigung zur Prostitution und unzüchtige Handlungen jeder Art ein. Personen, die ihrer Freiheit beraubt sind, geniessen zusätzliche Garantien (Artikel 5). Die Rechtsgarantien werden in Artikel 6 erwähnt. Die Verwundeten und Kranken werden geachtet und geschützt (Artikel 7 bis 12) und Frauen und Kinder stehen unter einem besonderen Schutz (siehe insbesondere Artikel 4 Absatz 3).

Protokoll II schützt die Zivilbevölkerung vor den Folgen der Feindseligkeiten. So hat die Zivilbevölkerung Anrecht auf einen allgemeinen Schutz vor den mit militärischen Operationen verbundenen Gefahren (Artikel 13). So darf sie namentlich nicht Ziel von Angriffen werden. Überdies sind Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichen Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, verboten.

³¹ Siehe Denise Plattner, «Schutz von Vertriebenen in nicht internationalen bewaffneten Konflikten» in *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, November-Dezember 1992, SS. 326-340.

Darüber hinaus ist das Aushungern von Zivilisten als Kriegsmethode untersagt (Artikel 14). Es ist deshalb verboten, die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen anzugreifen, zu zerstören oder zu entfernen. Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, d.h. Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke, dürfen nicht angegriffen werden, wenn ein solcher Angriff unter der Zivilbevölkerung schweren Schaden verursachen kann (Artikel 15). Kulturgut und Kultstätten sind ebenfalls geschützt (Artikel 16).

Protokoll II untersagt auch die *Zwangsverlegung der Zivilbevölkerung*. Die Verlegung der Zivilbevölkerung darf nur ausnahmsweise vorgenommen werden, wenn die Sicherheit der Zivilisten oder zwingende militärische Gründe dies erforderlich machen. In einem solchen Fall müssen jedoch alle möglichen Massnahmen ergriffen werden, damit die Zivilbevölkerung am Aufnahmeort befriedigende Bedingungen in bezug auf Unterbringung, Hygiene, Gesundheit, Sicherheit und Ernährung vorfindet (Artikel 17). Auch wenn diese Bestimmung dies nicht ausdrücklich festlegt, versteht sich von selbst, dass der Ausnahmecharakter dieser Zwangsverlegung nur vorübergehend ist.

Leidet die Zivilbevölkerung Mangel an lebensnotwendigen Gütern wie z.B. Nahrungsmitteln und Sanitätsmaterial, so werden mit Zustimmung der zuständigen Hohen Vertragsparteien Hilfsaktionen «rein humanitärer und unparteiischer Art ohne jede nachteilige Unterscheidung» durchgeführt.³²

Was die Führung der Feindseligkeiten angeht, so hat das Internationale Institut für humanitäres Recht in San Remo 1990 eine «Erklärung zu den Regeln des humanitären Völkerrechts über die Führung von Feindseligkeiten in nicht internationalen bewaffneten Konflikten» angenommen. Sie enthält allgemeine Grundsätze über die Führung von Feindseligkeiten sowie Regeln zum Einsatz bestimmter Waffen.

Es ist also festzustellen, dass das humanitäre Völkerrecht eine globale Haltung einnimmt, die darauf abzielt, die gesamte Zivilbevölkerung zu

³² Artikel 18 Absatz 2, Protokoll II. Sind diese Bedingungen erfüllt, muss der Staat grundsätzlich seine Einwilligung geben. Bezüglich der Hilfsaktionen im humanitären Völkerrecht, siehe Denise Plattner, «Assistance to the civilian population: the development and present state of international humanitarian law» in *IRRC*, Nr. 288, Mai-Juni 1992, SS. 249-263.

schützen. Die Tatsache, dass Bevölkerungsbewegungen nur selten erwähnt werden, will aber nicht heissen, dass der rechtliche Schutz fehlt. Die Achtung des Rechts müsste vielmehr zur Verhütung von Bevölkerungsbewegungen beitragen.

Der rechtliche Schutz kann nie vollständig sein. Selbst wenn alle Bestimmungen des humanitären Völkerrechts eingehalten würden, käme es zu Bevölkerungsbewegungen.³³ Die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen würde allerdings erlauben, die meisten der durch Krieg — die Hauptursache der heutigen Fluchtbewegungen — verursachten Bevölkerungsbewegungen zu verhindern.

Es ist deshalb von grösster Wichtigkeit, dass die Staaten, die noch nicht Vertragspartei der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle sind, diesen Verträgen beitreten, und dass die Kriegführenden ihre Pflichten erfüllen und die Bestimmungen, zu deren Einhaltung sie sich verpflichtet haben, genau anwenden.

Man kann nicht genug auf die Pflicht hinweisen, das humanitäre Völkerrecht bekannt zu machen, insbesondere bei den Streitkräften, aber auch unter der Bevölkerung im allgemeinen. *Die Verbreitung von Kenntnissen des humanitären Völkerrechts ist eine wichtige Massnahme zur Verhütung von Rechtsverletzungen.*

5.2 Die Rolle des IKRK

Die Frage der Vertriebenen betrifft das IKRK in doppelter Hinsicht: einerseits als Förderer und Hüter des humanitären Völkerrechts, und andererseits als Institution, die den Opfern bewaffneter Konflikte und innerer Unruhen Schutz und Hilfe leistet³⁴.

Indem das IKRK Demarchen auf rechtlicher Ebene bei den Kriegführenden mit der operationellen Aktion im Feld verbindet, will es der Zivilbevölkerung ermöglichen, solange wie möglich unter Wahrung ihrer Integrität und Würde an ihrem angestammten Ort zu verbleiben. Seine Aktion ist deshalb in hohem Masse als *Vorbeugemassnahme* zu verstehen.

³³ Die Zivilbevölkerung kann Kollateralschäden erleiden oder Zwischenfällen ausgesetzt sein (siehe dazu Artikel 51 Absatz 5 und Artikel 57 Absatz 2 von Protokoll I). Ein Angriff ist verboten oder muss unterbrochen werden, wenn die Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung in keinem Verhältnis zum konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen (Grundsatz der Verhältnismässigkeit).

³⁴ Siehe Frédéric Maurice und Jean de Courten, «Das Wirken des IKRK zugunsten von Flüchtlingen und Vertriebenen», *op. cit.*

Das Ausmass der Bevölkerungsbewegungen zeigt, wie schwierig diese Aufgabe ist, und dass es schwer ist, Willkür und Ausschreitungen gegenüber der Zivilbevölkerung zu vermindern. Und trotzdem ist die humanitäre Aktion von grosser Bedeutung, denn sie schränkt die grenzenlose Gewalttätigkeit ein und trägt dazu bei, dass sich die Situation nicht verschlimmert.

Als Opfer bewaffneter Konflikte oder Unruhen fallen die Vertriebenen eindeutig unter das Mandat des IKRK. Sie haben somit Anspruch auf seine allgemeinen Schutz- und Hilfstätigkeiten zugunsten der Zivilbevölkerung. Dazu gehören³⁵:

- Schutz der Zivilbevölkerung; Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Grundsätze;
- Besuch der ihrer Freiheit beraubten Personen³⁶;
- medizinische Nothilfe sowie Rehabilitation (Kriegschirurgie, Orthopädie, Unterstützung der medizinischen Strukturen usw.);
- Unterstützung im Bereich Wasser und sanitäre Belange, insbesondere Trinkwasserversorgung;
- Lebensmittelsoforthilfe und andere Hilfeleistungen zur Deckung der grundlegenden Bedürfnisse (z.B. Material für Notunterkünfte, Körperpflegeartikel, Verteilung von Saatgut, landwirtschaftlichem Gerät und Angelgerät, Impfung der Viehbestände)³⁷;
- Tätigkeiten, um den Kontakt zwischen durch Krieg oder Unruhen getrennten Familienmitgliedern wiederherzustellen oder ihre Zusammenführung zu erleichtern³⁸.

Das IKRK kann ferner seine guten Dienste zur Verfügung stellen, um die Kommunikation zwischen den Parteien (beispielsweise durch die Übermittlung von Botschaften über humanitäre Belange) oder den Abschluss humanitärer Übereinkommen (z.B. Sonderübereinkommen zur

³⁵ Siehe Marion Harroff-Tavel, «Die Aktion des IKRK bei internen Gewalttätigkeiten, *op. cit.*

³⁶ Ziel der Besuche ist es, die Gefangenschaftsbedingungen und die Behandlung der Gefangenen zu überprüfen. Im Jahre 1994 besuchte das IKRK in 58 Ländern insgesamt über 99 000 Gefangene in 2 470 Gewahrsamsorten.

³⁷ 1994 verteilte das IKRK in 45 Ländern 167 000 Tonnen Hilfsgüter aller Art.

³⁸ 1994 organisierte der Zentrale Suchdienst den Austausch von 7 721 650 Botschaften unter getrennten Familienmitgliedern.

Ausdehnung der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts bei internen bewaffneten Konflikten oder zur Evakuierung von Verwundeten) zu erleichtern.

Für das IKRK besteht ein enger Zusammenhang zwischen «Schutz» und «Hilfe» und die Begriffe sind nicht voneinander zu trennen.³⁹

Das IKRK entfaltet seine Tätigkeiten für Vertriebene insbesondere bei bewaffneten Konflikten. In Situationen, in denen sich Feindseligkeiten abspielen — d.h. dann, wenn die Gefahren und somit die humanitären Bedürfnisse am grössten sind — ist das IKRK aufgrund seines anerkannten Initiativrechts und seines neutralen und unabhängigen Status oft am besten in der Lage zu handeln. Seine Besonderheit und seine praktisch ständigen Kontakte zu allen Konfliktparteien erlauben ihm im allgemeinen, Zugang zu den Opfern zu erwirken, denen es im Einklang mit seinem Mandat Schutz und Hilfe zu leisten hat, und zwar auf Regierungsseite wie in Zonen unter der Kontrolle bewaffneter Oppositionsgruppen. Dabei arbeitet es soweit möglich mit den Nationalen Rotkreuz- und Rotalbmondgesellschaften zusammen.

In jüngster Zeit hat das IKRK umfangreiche Aktivitäten zugunsten Vertriebener entwickelt, namentlich in Rwanda und Tschetschenien. In *Rwanda* hat sich das IKRK um über eine Million Zivilisten gekümmert, von denen die meisten Vertriebene waren.⁴⁰ In *Tschetschenien* erfasste das IKRK mit seinen Programmen mehrere hunderttausend Menschen, darunter zahlreiche Vertriebene. In beiden Fällen zielte die IKRK-Aktion wie üblich nicht nur auf diese Personengruppe ab, sondern war Teil der Bemühungen zugunsten der gesamten Zivilbevölkerung.

Die Frage ist gerechtfertigt, ob es nicht Mechanismen bedarf, die die Zivilbevölkerung und insbesondere die Vertriebenen besser vor den Folgen der Feindseligkeiten zu schützen vermögen. So wurde die Schaffung *besonderer Schutzzonen* vorgeschlagen, wie sie das humanitäre

³⁹ Siehe Jean-Luc Blondel, «Die Hilfe für geschützte Personen» in *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, September-Oktober 1987, SS. 239-258.

⁴⁰ Die materielle Hilfeleistung des IKRK — namentlich die Verteilung von Nahrungsmitteln und die landwirtschaftliche Rehabilitation — kommt auch den besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen zugute, die nicht geflüchtet sind, und von Fall zu Fall Zivilisten, die aus dem Ausland repatriert wurden. In Rwanda führt das IKRK zudem folgende Aktivitäten durch: Besuch der ihrer Freiheit beraubten Personen, Wiederherstellung der Familienbande, darunter namentlich die Registrierung unbegleiteter Kinder; Instandsetzung des Wasserversorgungssystems und Durchführung grundlegender medizinischer Programme.

Völkerrecht vorsieht⁴¹ oder sich sinngemäss aus diesem ergeben. Die Praxis hat allerdings gezeigt, wie schwierig es ist, solche Zonen zu schaffen, vor allem wenn es um die Gewährleistung der Sicherheit geht, setzt dies doch eine strikte Kontrolle der Zone und damit die Bereitstellung zahlreichen Personals voraus. Es ist erwiesen, dass eine Sicherheitszone erst dann besser funktioniert, wenn sie von allen betroffenen Parteien anerkannt wird. Eine den Parteien aufgezwungene Sicherheitszone entspräche im übrigen nicht den Forderungen des humanitären Völkerrechts. Das *IKRK* seinerseits hat in extremen Notsituationen und mit dem Einverständnis aller Parteien die Neutralisierung begrenzter Zonen erreicht, indem es sie unter seine eigene Kontrolle stellte.

Bei der Schaffung von Sicherheitszonen ist mit grosser Vorsicht vorzugehen. Sie bergen die Gefahr in sich, dass sie das Gefühl einer vermeintlich absoluten Sicherheit bei denen bewirken, die sie schützen sollen. Ausserdem können sie in bestimmten Fällen auch eine gegenteilige Wirkung haben, indem sie die Bevölkerung ausserhalb dieser Zonen grösseren Gefahren aussetzen. Dies würde das humanitäre Völkerrecht, das die ganze Zivilbevölkerung unterschiedslos schützen soll, relativieren.

Ferner gilt es darüber zu wachen, dass solche Mechanismen das Recht der Vertriebenen, ihr Land zu verlassen und im Ausland um Asyl nachzusuchen, nicht einschränken.

6. Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Im Zusammenhang mit der Tätigkeit zugunsten von Flüchtlingen und Vertriebenen müssen auch die Bemühungen der übrigen Organisationen der Bewegung, d.h. der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie ihrer Föderation, erörtert werden. Die Bewegung befolgt in der Tat eine eigene Politik in bezug auf Flüchtlinge und Vertriebene.

⁴¹ Was den Schutz von Zivilisten angeht, siehe Artikel 14, IV. Abkommen («Sanitäts- und Sicherheitszonen und -orte»), Artikel 15, IV. Abkommen («neutralisierte Zonen»), Artikel 59, Protokoll I («unverteidigte Orte»), Artikel 60, Protokoll I («entmilitarisierte Zonen»). Eine detaillierte Analyse der Frage findet sich bei Yves Sandoz «The Establishment of Safety Zones for Persons Displaced within their Country of Origin», Vortrag gehalten auf der Konferenz über internationale Rechtsfragen im Rahmen der Völkerrechtsdekade der Vereinten Nationen, Doha, Katar, 22.-25. März 1994.

Dieses Anliegen der Bewegung ist nicht neu, doch hat die XXIV. Internationale Rotkreuzkonferenz 1981 in Manila ihre Rolle zum ersten Mal klar definiert, indem sie eine aus zehn Punkten bestehende «Richtlinie» annahm (Resolution XXI und Anhänge). Als eines der grundlegenden Elemente wäre der allgemeine Aufruf an die Bewegung zur Hilfeleistung zugunsten von Flüchtlingen, Vertriebenen und Repatriierten hervorzuheben. Es wird überdies darauf hingewiesen, dass alle Aktionen unter der strikten Einhaltung der Grundsätze der Bewegung durchgeführt werden müssen.

Ferner werden die Organisationen der Bewegung aufgefordert, mit dem UNHCR und den übrigen zugunsten von Flüchtlingen tätigen Institutionen und Organisationen zusammenzuarbeiten. Es sind Konsultationen mit dem UNHCR sowie die Koordination der einzelnen Tätigkeiten vorgesehen, um die Komplementarität der Bemühungen zu gewährleisten. Ferner soll die Einheit der Aktion der Bewegung gesichert werden, indem die Nationalen Gesellschaften das IKRK und/oder die Föderation über ihre Verhandlungen zur Erlangung eines Übereinkommens mit dem UNHCR auf dem laufenden halten. Sie müssen überdies an den Verhandlungen beteiligt werden und mit den erzielten Vereinbarungen einverstanden sein.

Diese Richtlinie unterstreicht auch den besonderen Schutz, den das IKRK als neutrale und unabhängige Institution bieten kann. Überdies wird die Rolle seines Zentralen Suchdienstes betont, der in Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften Familienzusammenführungen, den Austausch von Familienbotschaften und die Suche nach Vermissten erleichtert.

Die XXV. Internationale Konferenz 1986 in Genf bestätigte die Rolle der Bewegung zugunsten von Flüchtlingen, Vertriebenen und Repatriierten (Entschliessung XVII), wie dies auch der Delegiertenrat 1991 in Budapest⁴² (Entschliessung 9) und 1993 in Birmingham (Entschliessung 7) tat. Die in Birmingham angenommene Entschliessung «fordert alle Organisationen der Bewegung auf, im Einklang mit ihrem jeweiligen Mandat sich weiterhin mit Nachdruck zugunsten von Flüchtlingen, Asylbewerbern, Vertriebenen und Flüchtlingen, die in ihre Heimat zurückkehren, einzusetzen».

⁴² Der Delegiertenrat ist das statutarische Organ, das die Organisationen der Bewegung zur Erörterung von Fragen, die die Bewegung insgesamt betreffen, vereint.

Die Aktion der Bewegung zugunsten von Vertriebenen gestaltet sich nach den Besonderheiten jeder einzelnen Organisation. Die Achtung ihrer spezifischen Rolle im Geist der Komplementarität ist die beste Garantie für eine effiziente Aktion. Die Statuten der Bewegung und das 1989 zwischen dem IKRK und der Liga (heute Föderation) geschlossene Übereinkommen setzen den allgemeinen Rahmen der verschiedenen Tätigkeiten. Die Verteilung der Aufgaben kann wie folgt beschrieben werden:

- bei bewaffneten Konflikten und wenn die Präsenz einer neutralen und unabhängigen Institution nötig ist, übernimmt das IKRK die Leitung der Aktion⁴³;
- in Friedenszeiten koordiniert die Föderation die Hilfeleistungen der Nationalen Gesellschaften bei allen grossen Katastrophen.⁴⁴

Heute haben zahlreiche Nationale Gesellschaften umfangreiche Programme zugunsten von Flüchtlingen, Vertriebenen und Repatriierten entwickelt. Vielfach werden sie dabei von der Föderation unterstützt. Viele Nationale Gesellschaften wie auch die Föderation wirken überdies als ausführende Organe für das UNHCR oder sonstige Sonderorgane oder -organisationen der Vereinten Nationen. Diese Zusammenarbeit muss von den Grundsätzen der Bewegung geleitet sein, was um so wichtiger ist in einer Zeit, in der die neutrale und unparteiische Aktion von Politisierung bedroht ist.

7. Einige aktuelle Herausforderungen

Die Problematik der Bevölkerungsbewegungen — handle es sich dabei um Flüchtlinge oder in ihrem eigenen Lande Vertriebene — stellt eine grosse Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar. Im folgenden werden einige Aspekte im Hinblick auf die Vertriebenen näher beleuchtet.⁴⁵

⁴³ Artikel 5 Absatz 4 der Statuten der Bewegung; Artikel 18 und 20 des Übereinkommens von 1989.

⁴⁴ Artikel 19 des Übereinkommens von 1989.

⁴⁵ Die Zahl der Vertriebenen wird auf 25 Millionen oder sogar mehr geschätzt, obschon der Begriff «Vertriebener» nicht genau definiert ist. Die Ursachen der Bevölkerungsbewegungen sind in der Tat sehr unterschiedlich: bewaffnete Konflikte, Unruhen, Repression, Naturkatastrophen, sozio-ökonomische Bedingungen, Bau von Infrastrukturen, wie z.B. Staudämme für Wasserkraftwerke usw.

Als erstes ist auf die bedeutende Arbeit von Francis Deng, Sondervertreter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Vertriebenen, hinzuweisen.⁴⁶ An der Reflexion über die Frage der Vertriebenen sind auch die Menschenrechtskommission, die Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen⁴⁷, das UNHCR, das Menschenrechtszentrum sowie verschiedene nichtstaatliche Organisationen beteiligt. Einige unter ihnen wurden von Francis Deng damit betraut, bestimmte rechtliche⁴⁸ und institutionelle⁴⁹ Aspekte der Frage der Vertriebenen genauer zu analysieren. Eine Reihe von Staaten beteiligen sich ebenfalls an diesen Arbeiten. Angesichts der Bedeutung dieses Themas für das IKRK nimmt letzteres aktiv an dieser Debatte teil, namentlich über den Dialog mit dem Vertreter des Generalsekretärs.⁵⁰

Die internationale Gemeinschaft muss nach einer Antwort auf das wachsende Problem der Vertriebenen suchen. Deshalb sind die laufenden Bemühungen zu einer Sensibilisierung zu begrüßen, vermochten sie doch die Aufmerksamkeit auf ein sehr ernsthaftes Problem im humanitären Bereich zu ziehen. Es folgen einige Kommentare im Hinblick auf die gegenwärtige Reflexion.

Erstens ist eine Verbesserung der *humanitären Aktion* zugunsten der Vertriebenen zu verzeichnen. Angesichts ihrer Zahl und beträchtlichen Bedürfnisse ist es von grösster Wichtigkeit, dass die humanitären Akteure, insbesondere die Sonderorgane und -organisationen der Vereinten Nationen sowie die nichtstaatlichen Organisationen, ihre Zusammenarbeit verbessern, die von einem Geist der Komplementarität getragen sein und die einzelnen Mandate in Betracht ziehen muss. Darüber hinaus muss die humanitäre Aktion — will sie wirklich neutral und unparteiisch sein — vollständig unabhängig von politischen und militärischen Erwägungen ablaufen. Nur unter diesen Voraussetzungen

⁴⁶ Insbesondere sein jüngster, für die Menschenrechtskommission bestimmter Bericht vom 2.2.1995 (Ref. E/CN.4/1995/50).

⁴⁷ Die Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten hat eine Arbeitsgruppe über die Frage der Vertriebenen aus Vertretern verschiedener Organisationen zusammengestellt.

⁴⁸ Das Menschenrechtsinstitut Ludwig Boltzmann (Österreich); *American Society of International Law* und *International Human Rights Law Group* (Vereinigte Staaten).

⁴⁹ *Refugee Policy Group* (Vereinigte Staaten) und *Norwegian Refugee Council* (Norwegen).

⁵⁰ Siehe die Antwort des IKRK vom November 1992 an Francis Deng, die ebenfalls in dieser Ausgabe der Revue erscheint (SS. 121-132).

ist es möglich, alle Opfer zu erreichen.⁵¹ Es ist auch wichtig, dass sich die Staaten der Grenzen der humanitären Aktion bewusst werden, die zwar unabdinglich ist, die aber nur eine vorübergehende Lösung von Problemen sein kann, die nur durch eine politische Lösung und gegebenenfalls mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft beigelegt werden können.

Weiter stellt sich die Frage einer möglichen *Weiterentwicklung des Rechts*. Diese Frage ist sehr heikel, denn angesichts der grossen Zahl bereits bestehender rechtlicher Normen muss man sich davor hüten, durch die Schaffung neuer Vorschriften (z.B. eine Konvention über Vertriebene) die bestehenden zu schwächen. Man müsste auch die Zweckmässigkeit von Bestimmungen hinterfragen, die ausschliesslich den Schutz Vertriebener regeln würden. Dies könnte in der Tat zu einer Form von Diskriminierung gegenüber anderen Opfern führen, die genauso viel Anspruch auf Schutz haben. Die traditionelle Haltung des humanitären Völkerrechts, das auf die Bedürfnisse zugeschnitten ist, die durch eine bestimmte Situation hervorgerufen werden (bewaffnete Konflikte) scheint deshalb besser angezeigt als Bestimmungen, die in allen Situationen auf gewisse Personenkategorien anwendbar sind.

Die Vorschläge dagegen, die auf eine Bestätigung bestimmter Grundsätze und Grundregeln des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte abzielen, um den Schutz der Vertriebenen zu verbessern, müssten unterstützt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass das bestehende Recht aufrechterhalten und nicht geschwächt wird (genannt wurden z.B. eine Sammlung von Grundsätzen, ein Verhaltenskodex oder eine Erklärung). Es ist zwar richtig, dass das bestehende Recht der Zivilbevölkerung und damit den Vertriebenen in Situationen, die vom humanitären Völkerrecht nicht gedeckt sind, nicht immer einen optimalen Schutz bietet, und dies, obschon die Möglichkeit sehr beschränkt ist, in extremen Gefahrensituationen gegen bestimmte Menschenrechte zu verstossen. Die Erklärung von Turku z.B. erwähnt in Artikel 7 die Bevölkerungsbewegungen.

Allgemein gesehen müssten die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft jedoch insbesondere darauf abzielen, eine *bessere Durch-*

⁵¹ Siehe *Verhaltenskodex für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) bei Hilfsaktionen im Falle von Katastrophen*.

setzung des humanitären Völkerrechts durch alle Kriegführenden zu erreichen, was die Zahl der Vertriebenen und Flüchtlinge beachtlich verringern würde.⁵²

Jean-Philippe Lavoyer, Jahrgang 1950, wurde in Bern (Schweiz) geboren, wo er 1976 sein Anwaltsdiplom erwarb. Von 1984 bis 1988 war er als Delegierter für das IKRK in Südafrika, Somalia und Afghanistan im Einsatz, danach arbeitete er drei Jahre in der Rechtsabteilung. Es folgte ein Einsatz in Kuwait von 1991 bis 1994. Gegenwärtig ist Jean-Philippe Lavoyer erneut in der Rechtsabteilung tätig. Er führt regelmässig Missionen durch, insbesondere im Rahmen der Bemühungen zur Verbreitung von Kenntnissen des humanitären Völkerrechts.

⁵² Um die Achtung des humanitären Völkerrechts zu verstärken hatte die Schweizer Regierung 1993 auf Initiative des IKRK die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsgesunden einberufen. Die kommende Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds im Dezember 1995 in Genf wird ebenfalls über Massnahmen beraten, die zur besseren Achtung des humanitären Völkerrechts beitragen könnten.

Das IKRK und innerhalb ihres eigenen Landes Vertriebene

1992 nahm die Menschenrechtskommission eine Resolution über Vertriebene innerhalb ihres eigenen Landes an, die an Resolution 1991/25 über dasselbe Thema anschliesst. Letztere ersuchte den Generalsekretär der Vereinten Nationen, die Ansichten der Regierungen sowie der zuständigen zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zusammenzustellen und auf der folgenden Sitzung einen Bericht vorzulegen.

Francis Deng, der in der Zwischenzeit als Sonderberichterstatte des Generalsekretärs für die Frage der im eigenen Land Vertriebenen bestimmt worden war, forderte die Ansicht des IKRK zu diesem Thema an. Im November 1992 unterbreitete das IKRK seine Antwort. Sie hat nichts von ihrer Aktualität eingebüsst, und wir geben sie im folgenden mit einigen Formänderungen wieder.

1. Einführung

Gemäss den vier Genfer Abkommen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen von 1977 wird das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bei internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten tätig. Die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen haben mit der Annahme der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbeziehung des weiteren das Recht des IKRK anerkannt, seine Hilfstätigkeiten zugunsten von Personen anzubieten, die Opfer von inneren Spannungen geworden sind (Artikel 5 Absatz 2 d der Statuten).

Die Betrachtungen des IKRK im Rahmen dieser Darstellung beschränken sich auf bewaffnete Konflikte und interne Spannungen, wobei

zu unterstreichen ist, dass das humanitäre Völkerrecht nur auf bewaffnete Konflikte anwendbar ist.

2. Gründe der Vertreibung

Sobald militärische Operationen nicht auf die Front beschränkt bleiben, können sie Bevölkerungsbewegungen verursachen. Das IKRK hat allerdings festgestellt, dass auch Verletzungen des humanitären Völkerrechts oft solche Bewegungen verursachen oder sie verstärken.

So flüchten Zivilisten aufgrund von unterschiedslosen Angriffen seitens der Kriegführenden aus den Gefechtszonen. Oder aber sie sind Opfer von Schikanen oder Geiseln der Kriegführenden und versuchen auf diese Weise, Machtmissbräuchen zu entgehen. Wenn sie sich von ihrem angestammten Ort entfernen, verlieren sie den Zugang zu ihren üblichen Versorgungsquellen. Dies kann die Hauptursache einer Hungersnot sein, die aber auch auftreten kann, weil die Kriegführenden nicht die für die Herbeischaffung von Hilfsgütern erforderlichen Massnahmen ergreifen. Behindern die Kriegführenden absichtlich die Versorgung der Notleidenden mit Hilfsgütern, so verletzen sie mit ihrem Verhalten das humanitäre Völkerrecht, namentlich das Verbot, das Aushungern der Zivilbevölkerung als Kriegsmittel zu benutzen (Artikel 54 von Protokoll I und 14 von Protokoll II). Eine solche Behinderung der Versorgung mit Hilfsgütern kann ihrerseits neue Bevölkerungsbewegungen hervorrufen.

Bei einer Analyse der Gründe, die Zivilisten in einem bewaffneten Konflikt zum Verlassen ihrer Heimstätten veranlassen, muss auch der unterschiedslose Einsatz von Minen in Betracht gezogen werden. Erinnern wir daran, dass jeden Monat 800 Menschen durch Minen getötet werden, darunter hauptsächlich Frauen, Kinder und Bauern. Vorsichtigsten Schätzungen zufolge sind in 62 Ländern 85 bis 100 Millionen Minen auf den Feldern verstreut. Unter idealen Voraussetzungen, d.h. wenn die Lage der Minenfelder bekannt und sie auf Karten aufgezeichnet sind, braucht man 100mal mehr Zeit, um sie zu entfernen, als um sie zu verlegen. Da die Minen die Bauern von ihren Feldern fernhalten, zwingen sie sie, ihre Dörfer zu verlassen. Dadurch aber wächst die Zahl der aufgrund des Krieges Vertriebenen erneut an.

Ferner können die mit einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt konfrontierten Behörden beschliessen, eine Zivilperson oder eine Gruppe von Zivilisten aus einem Gebiet des Landes in ein anderes überzuführen. In diesem Falle steht die Entscheidung der Behörden nur dann

im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht, wenn die Sicherheit der Zivilisten oder *imperative* militärische Beweggründe (von uns hervorgehoben) dies erforderlich machen. Voraussetzung allerdings ist, dass alle durchführbaren Massnahmen getroffen wurden, *damit die Zivilbevölkerung am Aufnahmeort befriedigende Bedingungen in Bezug auf Unterbringung, Hygiene, Gesundheit, Sicherheit und Ernährung vorfindet* (Artikel 17 Absatz 1 von Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen von 1949).

Die Verletzungen des humanitären Völkerrechts können sowohl Ursache einer massiven Bevölkerungsbewegung als auch Hinweis auf eine absichtliche Verursachung dieser Bewegung seitens der Behörden sein. Auf jeden Fall ist eine Politik der massiven Vertreibung von Bevölkerungsgruppen, wie sie bei der *«ethnischen Säuberung»* zutage tritt, mit der Achtung des humanitären Völkerrechts unvereinbar. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der allen Genfer Abkommen gemeinsame Artikel 3 den Konfliktparteien *«jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung»* untersagt.

Obschon die Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch Organisation und Disziplin unter den Kämpfern gefördert werden kann, ist hervorzuheben, dass die Bestimmungen des allen Genfer Abkommens gemeinsamen Artikels 3, die in allen bewaffneten Konflikten — und insbesondere auch in nicht internationalen — anwendbar sind¹, ein Verhalten vorschreiben, das der Pflicht zur Menschlichkeit entspringt. Ein solches menschliches Verhalten setzt bekanntlich keinen besonderen rechtlichen oder politischen Mechanismus voraus. Es wäre daher falsch, aus irgendeinem Grund auf die Einhaltung der erwähnten Bestimmungen zu verzichten, denn das hiesse, die Mindestmassstäbe der Zivilisation noch weiter herabzusetzen.

3. Bedürfnisse der Vertriebenen

Was die Würde der menschlichen Person angeht, so stellt die Tatsache, dass man seine Heimstätte aufgrund von bewaffneten Kämpfen oder

¹ Siehe Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, S. 104, Absatz 218.

anderen Formen der Gewalt verlassen muss, im allgemeinen eine Katastrophe für die Betroffenen dar, geraten doch die Vertriebenen in vollständige Abhängigkeit. Deshalb müssen die Akteure der internationalen Gemeinschaft eine Politik betreiben, die auf eine Verhinderung der Vertreibung hinausläuft. Gleichermassen müsste der Beachtung des humanitären Völkerrechts eine viel grössere Bedeutung zugemessen werden.

Die Staaten, in denen Frieden herrscht, müssten, wie die Genfer Abkommen dies fordern, die humanitärrechtlichen Bestimmungen verbreiten, insbesondere angesichts ihres erzieherischen Wertes, der wenigstens dem der Menschenrechte entspricht. Für Länder, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, müssten die Demarchen darauf abzielen, bei den politischen und militärischen Führern den Willen zur Achtung eines Mindestmasses an Menschlichkeit zu fördern, das die Genfer Abkommen aufrechtzuerhalten trachten. Der Übergang zur Beachtung des humanitären Völkerrechts müsste als obligatorische Etappe auf dem Weg zur Wiederherstellung eines Friedens verstanden werden, der nicht durch die Erinnerung an unsägliche Leiden gefährdet ist. Überdies sollten Situationen im Auge behalten werden, für die kein Schutzmechanismus wie das humanitäre Völkerrecht besteht, einerseits, weil dieses letztere nicht anwendbar ist, und andererseits, weil das internationale Recht der Menschenrechte in solchen Fällen häufig, unter Berufung auf seine Ausnahmeklauseln, wenn nicht völlig, so doch zumindest teilweise ausser Kraft gesetzt wird.²

Zusammenfassend kann man sagen, dass zur Verhinderung von Vertreibungen Bestimmungen erforderlich sind, die zum Ziel haben, Bevölkerungsbewegungen zu unterbinden oder wenigstens zu beschränken, sowie auf die gesamte Problematik abgestimmte Durchsetzungsmechanismen (siehe *infra* Punkt 5) und eine Politik der Staaten, durch die die Bestimmungen die gewünschte Wirkung entfalten können.

Das IKRK hat immer wieder feststellen müssen, dass die Vertriebenen nicht nur materielle Nothilfe brauchen. Ein Eingreifen zu ihren Gunsten muss erfolgen, bevor es zur Vertreibung kommt. Dieses muss darauf

² Siehe die Erklärung humanitärer Mindestnormen, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, September-Oktober 1991, SS. 304-311. Diese Erklärung wurde der Unterkommission für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz am 12. August 1991 vorgelegt, Aktenzeichen E/CN.4/Sub. 2/1991/55. 1994 wurde sie auf dem Resolutionsweg an die Kommission zur Erstellung einer endgültigen Fassung und eventuellen Annahme weitergeleitet.

abzielen, die Menschen vor den Feindseligkeiten zu schützen, und zwar nicht, indem man sie zum Verlassen ihrer Heimstätten zwingt, sondern indem man dafür sorgt, dass sich die militärischen Operationen im engen Rahmen der rechtlichen Beschränkungen halten. Es gilt, das Verhalten zu bekämpfen, das die Identität einer Bevölkerungsgruppe durch Machtmissbrauch verletzt, der im Widerspruch zu den Regeln des Völkerrechts steht. Gegebenenfalls können Sondervereinbarungen zwischen den Konfliktparteien in Situationen, die als nicht internationaler bewaffneter Konflikt bezeichnet werden können, das Verhalten beeinflussen und Lösungen herbeiführen, die sich aus dem bei internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren Recht ableiten lassen.

Das bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten anwendbare humanitäre Recht kennt keine Schutzzonen wie z.B. Sanitäts- oder Sicherheitszonen im Sinne von Artikel 14 des IV. Genfer Abkommens und die neutralisierte Zone im Sinne von Artikel 15 desselben Abkommens. Man kann sich deshalb fragen, ob es angezeigt ist, die Schaffung von solchen Zonen bei internen bewaffneten Konflikten zu fördern. Die Hauptschwierigkeit liegt darin, die zuständigen Behörden zur Mitarbeit zu gewinnen, denn ohne eine solche sind diese Zonen häufig Angriffen ausgesetzt, was zu äusserst dramatischen Umständen für die Menschen führt, die sie schützen sollten. Deshalb ist es schwierig, allgemeingültige Lösungen vorzuschlagen. Ihre Wirksamkeit muss unter Berücksichtigung der gegebenen Umstände von Fall zu Fall überprüft werden. Ähnliche Schwierigkeiten treten bei der Zuteilung von Kommunikationswegen für ausschliesslich humanitäre Zwecke auf, d.h. für das Herbeischaffen von Hilfsgütern (humanitäre Korridore). In der Praxis ist es fast unmöglich, dies zu verwirklichen. Diese Korridore können sich überdies negativ auf ausserhalb der durch sie versorgten Zonen auswirken. Somit sind die Vor- und Nachteile jeder Lösung in einem bestimmten Kontext sorgfältig abzuwägen.

Im Hinblick auf die Vertriebenen vertritt das IKRK folglich die Ansicht, dass eine Strategie gewählt werden muss, die gleichermaßen Schutz- und Hilfsaspekte beinhaltet. Dazu bestimmt, das Überleben der Vertriebenen zu garantieren und ihren dringendsten Bedürfnissen gerecht zu werden, kann sie niemals eine Aktion ersetzen, die die Ursachen der Vertreibungen durch Demarchen bei den zuständigen zivilen und militärischen Stellen und durch konkrete Tätigkeiten im Feld bekämpft. Darüber hinaus gilt es, eine Abhängigkeit der Unterstützten von den von aussen herbeigeschafften Hilfsgütern zu verhindern und ihnen im Gegenteil zu helfen, ihre Eigenständigkeit zurückzugewinnen.

4. Das auf innerhalb ihres eigenen Landes Vertriebene anwendbare Recht

Das humanitäre Völkerrecht schützt die Opfer internationaler und nicht internationaler Konflikte. Die vier Genfer Abkommen von 1949 und ihr Zusatzprotokoll I sind zusätzlich zum Gewohnheitsrecht auf internationale bewaffnete Konflikte anwendbar. Der allen Genfer Abkommen von 1949 gemeinsame Artikel 3 und Protokoll II sowie die einschlägigen Bestimmungen des Gewohnheitsrechts gelten für nicht internationale bewaffnete Konflikte. Am 31. Dezember 1994 waren 185 Staaten Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949, 135 von Protokoll I und 125 von Protokoll II.

Im eigenen Land Vertriebene sind im allgemeinen Zivilisten und als solche vor, während und nach ihrer Vertreibung durch alle Bestimmungen zum Schutz der Zivilbevölkerung in einem bewaffneten Konflikt geschützt.

Nicht internationale bewaffnete Konflikte sind gegenwärtig am häufigsten. Aufgrund ihrer Charakteristiken — Fehlen einer Front, Anwesenheit von Kämpfern inmitten der Bevölkerung, Verfall der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen usw. —, sind diese Situationen wahrscheinlich der Anlass dafür, dass mehr Bevölkerungsbewegungen entstehen als in internationalen bewaffneten Konflikten. Überdies kommt es in internationalen bewaffneten Konflikten häufig vor, dass die kriegsführenden Staaten die Bewegungsfreiheit der auf ihrem Gebiet lebenden Personen einschränken.

Es kann jedoch vorkommen, dass es zu Bevölkerungsbewegungen innerhalb des nationalen Gebiets eines Staates kommt, der an einem internationalen bewaffneten Konflikt teilnimmt.

Hier sei hervorgehoben, dass sich innerhalb der Grenzen eines Staates Zusammenstöße ereignen können, die die Intensität eines internen bewaffneten Konflikts angenommen haben, der sich dann zum bereits bestehenden internationalen Konflikt gesellt. Die Probleme im humanitären Bereich, die Bevölkerungsbewegungen verursachen oder von solchen selber verursacht werden, verlangen zum Teil die Anwendung der Bestimmungen über nicht internationale bewaffnete Konflikte. Artikel 75 von Zusatzprotokoll I, der im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konflikts auf alle von dieser Situation betroffenen Personen anwendbar ist, könnte auch auf bestimmte Probleme anwendbar werden, die sich aus einem solchen Kontext ergeben.

Ist der internationale bewaffnete Konflikt nicht von einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt begleitet, sind einzig die Bestimmungen für internationale bewaffnete Konflikte anwendbar.

Zur Erhellung dieser Feststellungen ist zwischen den bei internationalen bewaffneten Konflikten (A) und nicht internationalen bewaffneten Konflikten (B) anwendbaren Bestimmungen zu unterscheiden.

A. Bei internationalen bewaffneten Konflikten anwendbare Bestimmungen

Zunächst ist hervorzuheben, dass das humanitäre Völkerrecht in bezug auf internationale bewaffnete Konflikte eine Reihe wichtiger Bestimmungen enthält, *die sich auf die Führung der Feindseligkeiten beziehen* (siehe Titel II des IV. Genfer Abkommens und die Titel III und IV von Protokoll I).

Eine dieser Bestimmungen, Artikel 54 von Zusatzprotokoll I, verbietet die Aushungerung von Zivilisten als Kriegsmethode. Nach Absatz 2 dieser Bestimmung ist es verboten, *«für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln benutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen, um sie wegen ihrer Bedeutung für den Lebensunterhalt der Zivilbevölkerung oder der gegnerischen Partei vorzuenthalten, gleichviel ob Zivilpersonen ausgehungert oder zum Fortziehen veranlasst werden sollen oder ob andere Gründe massgebend sind (von uns hervorgehoben).*

In ihren Beziehungen zu den Bewohnern eines besetzten Gebietes muss die Besatzungsmacht das Verbot der *Massenzwangsverschickungen* im Einklang mit Artikel 49 des IV. Genfer Abkommens respektieren.

In seinen Beziehungen zu den im Sinne des IV. Genfer Abkommens geschützten Personen (siehe Artikel 4 dieses Abkommens und Artikel 73 von Protokoll I) muss ein an einem internationalen bewaffneten Konflikt teilnehmender Staat alle *Rechte dieser Personen, gleichgültig, ob sie politischer oder sozialer Natur sind, die Rechtsgarantien, die Behandlung oder die physische Integrität und Sicherheit dieser Personen betreffen*, in Übereinstimmung mit Teil II und III, Abschnitt I und II des IV. Genfer Abkommens respektieren.

In ihren Beziehungen zu den Bewohnern eines besetzten Gebietes muss die Besatzungsmacht *alle Rechte dieser Personen achten, gleich-*

gültig, ob sie politischer oder sozialer Natur sind, die Rechtsgarantien, die Behandlung oder die physische Integrität und Sicherheit dieser Personen betreffen, in Übereinstimmung mit Teil II und III, Abschnitt I und III des IV. Genfer Abkommens respektieren.

In seinen Beziehungen zu Personen, die nicht unter dem Schutz des IV. Genfer Abkommens stehen, die aber unter der fraglichen Situation leiden, muss der an einem internationalen bewaffneten Konflikt teilnehmende Staat *alle in Artikel 75 von Protokoll I vorgesehenen Rechte achten.*

Im Einklang mit den Artikeln 23, 55, 59 ff. des IV. Genfer Abkommens sowie 68 ff. von Protokoll I muss *die Zivilbevölkerung*, ob sie sich in einem besetzten Gebiet oder in einem nationalen Gebiet eines kriegführenden Staates aufhält, selbst wenn letzterer einer Blockade unterworfen ist, *die zum Überleben erforderlichen Güter erhalten.* Diese Güter müssen, wo notwendig, im Rahmen von internationalen Hilfsaktionen an die Zivilbevölkerung verteilt werden. Weder die Staaten, die sich an der Blockade beteiligen, noch der feindliche Staat oder die Besatzungsmacht können sich Hilfsaktionen, die zur Versorgung der Zivilbevölkerung mit lebenswichtigen Gütern bestimmt sind, widersetzen, sofern diese die im humanitären Völkerrecht vorgesehenen Modalitäten — und insbesondere das Kriterium des humanitären, unparteiischen und nicht diskriminatorischen Charakters der Hilfsaktion — respektieren. Das IV. Abkommen sieht in den Artikeln 108 ff. überdies Hilfeleistungen zugunsten der Zivilinternierten vor.

Frauen, Kinder, ältere Menschen und Behinderte stellen einen grossen Teil der Zivilbevölkerung und haben als solche bereits Anspruch auf den Schutz des humanitären Völkerrechts. Andererseits gehören diese Personen im allgemeinen auch zur Kategorie der Verwundeten und Kranken im Sinne von Artikel 8 lit. a von Protokoll I. Damit sind alle Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, die den Schutz der Verwundeten und Kranken in Kriegszeiten betreffen, auf sie anwendbar. Artikel 76 und 77 schliesslich erwähnen einige der zahlreichen Sondermassnahmen, die die Staaten treffen müssen, um den Grundsatz des besonderen Schutzes von Frauen und Kindern zu gewährleisten.

B. Auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbare Bestimmungen

Die verschiedenen unter lit. A erwähnten Punkte seien hier nochmals aufgezählt.

Wie das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte enthält auch jenes der nicht internationalen bewaffneten Konflikte *Bestimmungen über die Führung der Feindseligkeiten*.³

Wie bei internationalen bewaffneten Konflikten ist die Aushungerung der Zivilbevölkerung als Kampfmethodik auch bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten verboten:

«Das Aushungern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung ist verboten. Es ist verboten, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen.» (Artikel 54 Zusatzprotokoll I.)

Zwangsverlegungen fallen unter Artikel 17 Absatz 1 von Protokoll II.

Die politischen oder sozialen Rechte, sei dies im Hinblick auf Rechtsgarantien oder die Art und Weise, wie Personen, die nicht oder nicht mehr an den Kampfhandlungen teilnehmen, behandelt werden müssen, oder im Hinblick auf ihre physische Unversehrtheit oder ihre Sicherheit ergeben sich aus dem allen Genfer Abkommen gemeinsamen Artikel 3 (1) und den Artikeln 4, 5, 6, 14 und 18 von Protokoll II.⁴ Was das Verbot der unmenschlichen Behandlung angeht, so sind 23 Handlungen oder Verhaltensweisen oder ihre Androhung ausdrücklich verboten, darunter Mord, Folter, Kollektivstrafen, Geiselnahmen, Terrorismus.

Artikel 18 Absatz 2 auferlegt der rechtmässigen Regierung die Pflicht, Hilfsaktionen zu gestatten, auch wenn sie für eine Bevölkerungsgruppe unter Kontrolle der Rebellen bestimmt sind, sofern es dieser an lebenswichtigen Gütern mangelt. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Hilfsaktionen rein humanitärer und unparteiischer Art sind und ohne jede nachteilige Unterscheidung durchgeführt werden.⁵ Artikel 18 Absatz 2 von Protokoll II entspricht Artikel 70 von Protokoll I, das auf internationale bewaffnete Konflikte anwendbar ist. Beide Bestimmungen schreiben vor, dass ein betroffener Staat nicht das Recht hat, Hilfeleistungen zugun-

³ Siehe dazu Denise Plattner, Schutz der Vertriebenen in nicht internationalen Konflikten, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, November-Dezember 1992, SS. 326-340, SS. 330-331.

⁴ *Ibid.*, S. 332.

⁵ *Ibid.*, S. 333.

sten einer Bevölkerungsgruppe, die nicht unter seiner Kontrolle steht, zurückzuweisen. Vielmehr hat er die Pflicht, sie anzunehmen, wenn diese Aktionen sich unter Bedingungen abspielen, die ihre rein humanitäre Art gewährleisten.

Wie bei internationalen bewaffneten Konflikten werden *Frauen, Kinder, ältere Menschen und Behinderte* von den Regeln zugunsten von Personen geschützt, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen. Hinzu kommen Bestimmungen, die auf den Schutz von Verwundeten und Kranken abzielen (der allen Genfer Abkommen gemeinsame Artikel 3 Ziffer 2 und Artikel 7 bis 12 von Protokoll II). Des weiteren sind die Artikel 4 Absatz 3, Artikel 5 Absatz 2 lit. a und Artikel 6 Absatz 4 von Protokoll II zu erwähnen, die den Grundsatz des besonderen Schutzes von Frauen und Kindern veranschaulichen.

5. Durchsetzung des humanitären Völkerrechts

Das Leiden der Vertriebenen soll nicht zu einer Infragestellung der Bestimmungen führen, deren Verletzung den Bevölkerungsbewegungen zugrunde liegen. Das humanitäre Völkerrecht hat die Stärken und Schwächen des Völkerrechts, dessen Teil es ist. Die Schwierigkeiten seiner Durchsetzung, die sicher reell sind, verlangen eine Reflexion über die Gründe, weshalb das humanitäre Völkerrecht ungenügend beachtet wird, und über die Mittel, die eine bessere Anwendung der Bestimmungen sicherstellen könnten. *Das IKRK ist deshalb der Ansicht, dass es der besseren Einhaltung des humanitären Völkerrechts bedarf und nicht der Schaffung neuer Bestimmungen für die — übrigens sehr schwer zu definierende — besondere Kategorie der Vertriebenen.* Wie oben in Abschnitt 3 erwähnt, müssen die Bedürfnisse der Vertriebenen schon vor und nicht erst nach ihrer Vertreibung in Betracht gezogen werden. Sie müssen also als Ganzes erfasst werden, und nicht nur unter dem Blickwinkel des Vertriebenen.

Die Staaten haben dem IKRK die Aufgabe übertragen, über die getreue Anwendung des humanitären Völkerrechts zu wachen und den Opfern bewaffneter Konflikte Schutz und Hilfe zu leisten (siehe Artikel 5 lit. c und d der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung, die unter Teilnahme der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen von den Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds angenommen wurden). Die Modalitäten, denen gemäss das IKRK seine Aufgaben erfüllt, unterscheiden sich jedoch danach, ob es

sich um einen internationalen oder einen nicht internationalen bewaffneten Konflikt handelt.

Bei einem *internationalen bewaffneten Konflikt* kann das IKRK als humanitäre Ersatzschutzmacht ernannt werden (siehe Artikel 10/10/10/11 der vier Genfer Abkommen und Artikel 5 von Zusatzprotokoll I). Unabhängig davon, ob es humanitäre Ersatzschutzmacht ist oder nicht, hat das IKRK auf jeden Fall Zugang zu allen unter dem Schutz des IV. Genfer Abkommens stehenden Person, wo immer diese sich auch aufhalten mögen, und es hat das Recht, sich ohne Zeugen mit ihnen zu unterhalten (Artikel 143 des IV. Genfer Abkommens, der Artikel 126 des III. Genfer Abkommens über die Kriegsgefangenen entspricht). Schliesslich verfügt das IKRK über ein Initiativrecht, das ihm erlaubt, im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden jede Art von Schutz- und Hilfstätigkeiten zugunsten von Zivilisten (Artikel 10 des IV. Genfer Abkommens) zu unternehmen.

Bei *nicht internationalen bewaffneten Konflikten* beruhen die Aktivitäten des IKRK auf dem Initiativrecht, über das es im Einklang mit dem allen vier Genfer Abkommen gemeinsamen Artikel 3 Absatz 2 verfügt. Dieser Artikel erlaubt ihm, den an einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien seine guten Dienste anzubieten. In der Praxis geschieht es glücklicherweise selten, dass die Staaten das Angebot des IKRK zurückweisen. Deshalb ist es gegenwärtig auf fast allen Schauplätzen interner Feindseligkeiten anwesend, um seine Aktivitäten zu entwickeln, die ihm aus den Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbeziehung erwachsen.⁶

Die für die Menschenrechte zuständigen Organe der Vereinten Nationen können unter gewissen Umständen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechts beitragen. Man sollte allerdings nicht vergessen, dass langfristig bei bewaffneten Konflikten die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz von Zivilisten vor den Ursachen oder den Folgen der Vertreibung einzig durch eine ständige Präsenz bei der rechtmässigen Regierung, regelmässig Kontakte mit allen betroffenen Faktionen, die nicht zur internationalen Anerkennung der letzteren führen, und konkrete Aktivitäten zugunsten der Opfer erreicht werden kann.

⁶ Ibid., S. 338.

Die Charakteristik des neutralen Vermittlers erscheint deshalb unabdingbar zur Durchsetzung der Bestimmungen über den Schutz von Zivilisten vor den Ursachen oder Folgen ihrer Vertreibung in einem bewaffneten Konflikt.

Im Feld müssen die anwesenden Organisationen häufig zusammenarbeiten, um eine unnötige Verdoppelung der humanitären Tätigkeiten zu vermeiden. Aus demselben Grunde verfolgt das IKRK mit grossem Interesse die unter den Auspizien der Vereinten Nationen unternommenen Bemühungen, die Koordination der Tätigkeiten der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und bestimmter nichtstaatlicher Organisationen zu verbessern. *Das IKRK, das an seiner Unabhängigkeit festhalten will, ist mit den Verantwortlichen der Koordination in Kontakt, um eine bessere Konzertierung herbeizuführen. Zusammenarbeit und Konzertation bedeuten jedoch nicht Vermischung der Mandate, und ein Verfall der rechtlichen Mechanismen, die zur Sicherstellung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts eingerichtet wurden, muss ebenso vermieden werden wie jener der Grundsatzregeln. Für das IKRK ist es grundlegend, dass es seine Rolle als Hüter der Bestimmungen, die menschliches Leiden in bewaffneten Konflikten begrenzen, umfassend und effizient spielen kann.*

Die humanitären Organisationen ganz allgemein können eine Rolle bei der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts spielen, indem sie den Opfern bewaffneter Konflikte unter Einhaltung der Grundsätze der Menschlichkeit, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung Hilfe leisten. Das IKRK allerdings ist aufgrund der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung unter allen Umständen zur Einhaltung dieser Grundsätze verpflichtet.

ZUM TODE VON HANS HAUG

Das IKRK trauert um Hans Haug, Ehrenmitglied des Komitees, der am 12. April 1995 in St. Gallen verstarb.

Hans Haug wurde 1921 in St. Gallen geboren und absolvierte sein Jurastudium an den Universitäten Genf und Zürich. Er widmete sich der Lehrtätigkeit und hatte in den Jahren 1967-1986 den Lehrstuhl für internationales öffentliches Recht an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften inne.

Parallel dazu nahm Hans Haug im Jahre 1964 seine Tätigkeit beim Schweizerischen Roten Kreuz auf, zu dessen Generalsekretär er 1952 ernannt wurde. Von 1968 bis 1982 war er Präsident der Gesellschaft und als solcher *ex-officio* einer der Vizepräsidenten der Liga der Rotkreuzgesellschaften. Mitglied des Rates des Henry-Dunant-Instituts ab 1971, stand Hans Haug dessen Rat und Versammlung von 1978 bis 1980 vor.

Im März 1983 wählte das IKRK Hans Haug zum Mitglied des Komitees; ab 1992 war er Ehrenmitglied.

*
* * *

Mit dem Tod von Hans Haug verliert die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung einen grossen Diener, dessen Rolle sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene von grosser Bedeutung war. Als Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes gelang es ihm, dem solidarischen Wirken der Nationalen Gesellschaft den nötigen Impuls zu verleihen. Als Vizepräsident der Föderation und späteres Mitglied des IKRK förderte Hans Haug den Dialog unter den Vertretern aller Nationalen Gesellschaften und setzte sich vorbehaltlos für eine bessere Kohäsion innerhalb der Bewegung und ihr effizienteres Wirken ein.

Ganz im Sinne der Gründer des Roten Kreuzes war es ihm während seines über vierzigjährigen vorbildlichen Wirkens im Dienste des Roten

Kreuzes und Roten Halbmonds stets ein Anliegen, Aktion und Recht zu verbinden. Durch seine Forschungsarbeiten und Lehrtätigkeit leistete er einen aktiven Beitrag zur Entwicklung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Die lange Liste seiner Veröffentlichungen spiegelt seine zahlreichen Interessen wider, handle es sich nun um das humanitäre Völkerrecht, die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, den Beitrag der Bewegung zum Frieden oder den Kampf gegen die Folter.

Er hinterlässt uns ein wegweisendes Werk, *Menschlichkeit für alle — Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung*, die seine umfassende und universelle Vision der Botschaft des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds sehr gut veranschaulicht.

Hans Haug, dessen Weitblick, Beharrlichkeit und von einem typisch deutschschweizerischen Humor getragene Integrität und Strenge oft hervorgehoben wurden, war ein wahrer Verfechter der Anliegen des Roten Kreuzes.

Seine zahlreichen Freunde beim IKRK, bei den Nationalen Gesellschaften und der Föderation trauern heute um einen Mann, dessen Beitrag zur humanitären Sache aussergewöhnlich war. «Die Menschheit ist ihm», wie IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga in seiner Trauerrede für Hans Haug sagte, «verbunden. Seine Botschaft bleibt.»



PRESSEKONFERENZ DES IKRK-PRÄSIDENTEN

Auf seiner jährlichen Pressekonferenz vom 30. Mai 1995 ging IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga zunächst auf den fünfzigsten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs ein. Er gab seinem Bedauern über das moralische Versagen der Institution in bezug auf den Holocaust Ausdruck, «als sie es nicht verstand, sich über den beschränkten rechtlichen Rahmen hinwegzusetzen, den ihr die Staaten vorgegeben hatten».

Im weiteren kommentierte er die heutigen äusserst besorgniserregenden Konfliktsituationen, namentlich in Bosnien-Herzegowina, Rwanda und Tschetschenien. Er unterstrich dabei die Verantwortung der Staaten in bezug auf die schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts.

Die Revue freut sich, im folgenden die Erklärung des IKRK-Präsidenten wiederzugeben.

«In diesem Jahr wird uns im Rhythmus der weltweiten Gedenkfeiern das unsägliche Leid in Erinnerung gerufen, das sich die Menschheit vor fünfzig Jahren in sechs Kriegsjahren auferlegt hat.

Wir müssen unser Gedächtnis wachhalten. Wir müssen es zwingen, uns ständig daran zu erinnern, was sich die ganze Welt 1945 geschworen hatte: Nie wieder! *Never again!*

Einmal mehr befassen wir uns mit unserer eigenen Verantwortung an diesem praktisch allgemeinen Versagen einer ganzen Zivilisation, die die systematische Vernichtung eines Volkes und bestimmter Minoritäten nicht zu verhindern wusste.

Gewiss dürfen wir nicht vergessen, was das IKRK während des Zweiten Weltkriegs namentlich für die Kriegsgefangenen getan hat. Es war eine gigantische und grossartige Leistung.

Doch glauben Sie mir, jeden Augenblick, in dem wir heute unsere humanitäre Verantwortung gegenüber den Opfern des Krieges und poli-

tischer Gewalttätigkeit wahrnehmen, denke ich an das moralische Versagen unserer Institution in bezug auf den Holocaust, als sie es nicht verstand, sich über den beschränkten rechtlichen Rahmen hinwegzusetzen, den ihr die Staaten vorgegeben hatten. Das heutige IKRK kann seine damaligen Versäumnisse und Irrtümer nur bedauern!

Unsere Tätigkeit im deutschen Arolsen im Rahmen des Internationalen Suchdienstes, den wir seit vierzig Jahren leiten und wo alle Spuren ziviler Opfer des III. Reichs aufbewahrt werden, hält uns den schrecklichen Leidensweg von Millionen von Menschen vor Augen, die gemordet oder gefoltert wurden.

In diesem Zusammenhang möchte ich daran erinnern, dass das IKRK 1934 der Internationalen Rotkreuzkonferenz in Tokio ein Projekt zu einem Abkommen vorlegte, das wichtige Schutzmassnahmen für die Zivilbevölkerung in der Hand des Feindes und in besetzten Gebieten vorsah. Unseligerweise sollte uns die Geschichte auf tragische Weise recht geben. Damals allerdings erhielt diese Initiative nicht die nötige Unterstützung der Staaten.

Erst nach dem Krieg 1949 griffen sie diese Vorschläge zur Erweiterung des humanitären Völkerrechts wieder auf. Heute haben 185 von insgesamt 189 Staaten die Genfer Abkommen ratifiziert. Damit haben sie sich nicht nur verpflichtet, diese Bestimmungen selber anzuwenden, sondern sie sind auch das Engagement eingegangen, alles daran zu setzen, dass sie auch von allen anderen Staaten eingehalten werden.

So sind alle Staaten mitverantwortlich, dass auch in den schlimmsten Kriegswirren, einschliesslich Bürgerkriegen, bestimmte Grundsätze der Menschlichkeit geachtet und insbesondere Verwundete, Gefangene und Zivilisten geschützt werden.

*
* * *

Vor fünfzig Jahren rechtfertigten viele ihr passives Verhalten mit der Behauptung, sie hätten vom Ausmass der vom Naziregime begangenen Greuel keine Kenntnis gehabt. Vor noch nicht allzu langer Zeit sagten andere, sie seien über die Ereignisse in Kambodscha Ende der siebziger Jahre nicht im Bilde gewesen.

Heute jedoch kann niemand mehr, nicht einmal der einfachste Bürger, und schon gar nicht ein Vertreter eines Staates oder ein Verantwortlicher

einer humanitären Aktion sich hinter tatsächlichem oder vorgegebenem Unwissen verstecken.

Und dies gilt für die Ereignisse in Somalia, Rwanda oder Bosnien, und auch für das, was in Tschetschenien geschehen ist und noch geschieht, um nur einige Beispiele zu erwähnen.

Heute weiss die internationale Gemeinschaft genau, wo und wie massiv die Genfer Abkommen verletzt werden.

Wenn schon das Fehlen völkerrechtlicher Bestimmungen zum Schutz von Zivilisten in Konfliktzeiten niemanden — und insbesondere nicht das IKRK — der moralischen Mitverantwortung an den Geschehnissen vor fünfzig Jahren entbinden kann, kann man heute um so weniger die Mitverantwortung der Staatengemeinschaft und jedes einzelnen Vertragsstaates der Abkommen in Abrede stellen.

*
* * *

Gelegentlich wird die Ansicht vertreten, das humanitäre Völkerrecht sei überholt und nicht auf alle Situationen massiver bewaffneter Gewalt anwendbar, weshalb die Staaten künftig nicht mehr für die Achtung dieses Rechts zuständig sein könnten.

In diesem Zusammenhang wird von «komplexen Notlagen» gesprochen, man bezeichnet gewisse klassische Militäroperationen als «Polizeiaktionen», man versichert, die inter-clanischen oder inter-ethnischen Gewalttätigkeiten in Afrika oder Afghanistan würden ausserhalb des Anwendungsbereichs des Völkerrechts liegen, man spricht von Konflikten geringer Intensität.

Hierzu möchte ich Ihnen folgendes sagen: es handelt sich um organisierte, massive und systematische bewaffnete Gewalt, selbst wenn die Kämpfer zuweilen nur mit Macheten und Schraubenziehern bewaffnet sind, wie z.B. in Rwanda. Es handelt sich um massive bewaffnete Gewalt, auch wenn sie den Anschein der Anarchie erweckt und ihr kein anderes Motiv zugrunde zu liegen scheint als Habgier oder ganz einfach der Wunsch, den «anderen» auszumerzen, wie wir dies in einigen Ländern Westafrikas oder auch in Somalia erfahren haben. Was soll man sagen, wenn z.B. Tausende von Soldaten eine internationale Grenze überschreiten, ausgerüstet mit modernsten militärischen Mitteln, wie sie die Türkei im irakischen Kurdistan eingesetzt hat?

Und was soll man angesichts grossangelegter klassischer militärischer Operationen sagen, auch wenn sie, wie im Falle Tschetscheniens, teilweise von Einheiten ausgeführt werden, die dem Innenministerium unterstehen?

In all diesen Situationen und vielen anderen mehr sind Hunderttausende von Zivilisten nicht an den Feindseligkeiten beteiligt, werden Zehntausende verwundet, werden Hunderte, ja Tausende gefangengenommen. Heute denken wir selbstverständlich insbesondere an die bewaffneten Angriffe in Bosnien-Herzegowina, die von politischen Stellen geleitet und organisiert werden.

Für alle diese Situationen, Meine Damen und Herren, gibt es einen Namen: Krieg.

Das humanitäre Völkerrecht ist auf all diese Situationen anwendbar. Deshalb sind die Staaten bei der Durchsetzung der Achtung dieses Rechts mitverantwortlich. Es geht nicht an, dass man heute bewaffnete Konflikte mit Euphemismen abtut, die die Staaten ihrer Pflichten entheben sollen.

*
* * *

Diese Verpflichtung ist zunächst politischer Natur.

Darunter verstehe ich vor allem auch die Bemühungen vor dem Ausbruch eines bewaffneten Konflikts, Massnahmen zur Verhinderung von Konflikten, die politische Vermittlertätigkeit der Vereinten Nationen sowie alle dahingehenden bilateralen und regionalen Initiativen.

Die Mitverantwortung der Staaten auf dieser Ebene ist ausschlaggebend. Die Institutionen der internationalen Gemeinschaft müssen über alle nötigen Mittel verfügen, einschliesslich geeigneter militärischer Mittel, um politische Lösungen zu erzielen.

Die Mitverantwortung der Staaten vor und während bewaffneter Konflikte erstreckt sich auch auf den Waffenhandel. Vergessen wir nicht, dass wir in Kürze den Jahrestag des Abwurfs der Atombombe auf Hiroshima begehen werden. Aber auch die Gefahren einer unkontrollierten Verbreitung der Nuklearwaffen — deren zerstörerische Wirkung heute ja soviel grösser ist als noch vor fünfzig Jahren — dürfen wie ebenso wenig vergessen werden wie die chemischer und bakteriologischer Waffen.

Deshalb muss die internationale Gemeinschaft, die eine Vereinbarung über die Nichtproliferation von Nuklearwaffen getroffen hat, alles daran-

setzen, um ein Übereinkommen zur Kontrolle des Transfers konventioneller Waffen zu erzielen und die von ihr in verschiedenen Kontexten angenommenen Überprüfungsmechanismen durchzusetzen.

Ich gebe hier meinem Wunsch Ausdruck, dass die Überprüfungskonferenz über das UN-Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen, die im September in Wien stattfindet, greifbare Resultate zeitigen wird, um der Plage der Antipersonenminen ein Ende zu setzen und neue Bedrohungen wie tragbare Laserblendwaffen im Keim zu ersticken.

*
* *

Könnte ein Konflikt nicht verhindert werden, müssen das politische Eingreifen und die von der internationalen Gemeinschaft getroffenen Sicherheitsmassnahmen glaubhaft bleiben. Ihr Engagement darf nicht mit unterschiedlichen Ellen gemessen werden, die Interventionen dürfen sich nicht auf ein rein palliatives humanitäres Engagement beschränken.

Gelingt es der internationalen Gemeinschaft durch diplomatische und militärische Mittel, der bewaffneten Gewalt Einhalt zu gebieten oder sie wenigstens einzuschränken, unterhält sie in Konflikten, die noch nicht beigelegt sind, eine militärische Präsenz oder Beobachter, muss sie die Kriegführenden stets zur Ordnung rufen und zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen in bezug auf die humanitär-völkerrechtlichen Bestimmungen anhalten.

Ich weise mit Nachdruck darauf hin, dass die Rechte der Zivilisten und Gefangenen unveräusserlich sind. Sie dürfen nicht als Tauschobjekt zur Aushandlung irgendwelcher politischer Konzessionen missbraucht werden, wie dies leider im Konflikt in Bosnien oft der Fall ist. Das Recht verbietet es zudem, Zivilisten oder Militärs als menschliche Schutzschilde zu benutzen.

*
* *

Die politische Mitverantwortung der Staaten betrifft natürlich auch die humanitäre Aktion. Wie ich bereits gesagt habe, geht es nicht darum, die Politik durch humanitäre Hilfe zu ersetzen. Das Engagement der Staaten im Bereich der humanitären Aktion muss sich vor allem in der bedin-

gungslosen Unterstützung der Organisationen äussern, die sie langfristig wahrzunehmen vermögen, damit sie sie unparteiisch und frei von jeglicher politischen Kontroverse durchführen können.

Das heisst nun aber keineswegs, dass die Staaten ihre politische Verantwortung auf die humanitären Organisationen abwälzen dürfen. Als Beispiel werde ich lediglich eines der Probleme erörtern, denen wir heute in Rwanda gegenüberstehen.

Die internationale Gemeinschaft ist das Engagement eingegangen, Rwanda nach dem Genozid, den sie nicht verhindern wollte, beim Wiederaufbau zu helfen. Sie ist das Engagement eingegangen, darüber zu wachen, dass ein nationaler und internationaler Strafprozess eingeleitet wird, um den Rwandern zu erlauben, der teuflischen Gewaltspirale ein Ende zu setzen.

Das IKRK steht nun aber alleine vor der Aufgabe, mehr als 43 000 Gefangene, die unter unbeschreiblichen Bedingungen festgehalten werden, mit Nahrung und Wasser zu versorgen, die sanitären Installationen einigermassen instand zu setzen und darüber zu wachen, dass kein Gefangener verschwindet. In diesen Haftorten werden kleine Kinder und alte Menschen festgehalten. Es herrscht Willkür und Elend. Eine solche Situation wird unweigerlich neue Gewalt erzeugen.

Wir haben mit Nachdruck verlangt, dass geeigneterer Gewahrsamsorte zur Verfügung gestellt werden.

Doch es gäbe Lösungen. Die internationale Gemeinschaft hat die Mittel, zu handeln und zwar ohne Verzug. Aber sie nimmt ihre Verantwortung nicht wahr, die in diesem Bereich rein politischer Natur ist. Sie überlässt es uns, mit der Situation fertig zu werden.

Deshalb werden wir — zwar nur ausnahmsweise — bei der Einrichtung neuer Gefangenenlager mitwirken, denn es gilt, Menschenleben zu retten.

*
* * *

Das IKRK teilt bestimmte Verantwortungsbereiche mit den Staaten. So ist unsere Institution für die Wahrung und Förderung des humanitären Völkerrechts zuständig.

Sie nimmt ihren Teil der Verantwortung vor allem durch ihre Aktion wahr, indem sie Kriegsoffer oder Opfer politischer Gewalt überall auf der

Welt unterstützt und sich bemüht, sie vor den Folgen bewaffneter Konflikte zu schützen. Gegenwärtig ist das IKRK in 32 Ländern tätig, in denen Krieg herrscht. Unsere Aktion wird ermöglicht durch die bedeutende Unterstützung der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die unter unserer Koordination vielfach selbständig arbeiten. Ich nehme diese Gelegenheit wahr, um den Mitarbeitern der Nationalen Gesellschaften und den einheimischen Angestellten der Delegationen meine Anerkennung für ihre ausgezeichnete humanitäre Arbeit auszusprechen.

Als neutrale Organisation stellt das IKRK den Staaten aber auch seine guten Dienste zur Verfügung, um politische Verhandlungen zu erleichtern. In diesem Rahmen waren und sind unsere Delegierten in Mexiko und Sri Lanka tätig und könnten es bald auch in Kolumbien werden.

*
* *

Wir teilen die Verantwortung der Staaten aber auch im Bereich der Präventivmassnahmen, namentlich in Form verstärkter Bemühungen zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts.

Zudem haben wir vor kurzem beschlossen, eine neue Einheit zu schaffen, die die Staaten beraten wird, namentlich auch bei der Einführung der erforderlichen nationalen Rechtsvorschriften, um schwere Verletzungen der Genfer Abkommen zu ahnden.

*
* *

Und schliesslich erinnere ich Sie daran, dass im kommenden Dezember die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds in Genf tagen wird.

Auf dieser Konferenz werden die Vertreter der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und aller Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie ihrer Föderation und des IKRK teilnehmen.

Wir werden nicht, wie in Tokio 1934, neue Bestimmungen für das humanitäre Völkerrecht vorschlagen. Das bestehende Recht erfasst alle Situationen des bewaffneten Konflikts. Es bedarf nur des politischen Willens, sie auch anzuwenden.

Deshalb werden das IKRK — wie ich es hier tue — und mit ihm die ganze Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung den Staaten mit Nachdruck ihre Mitverantwortung für die Achtung und Einhaltung des humanitären Völkerrechts in Erinnerung rufen.

IN ERWARTUNG DER XXVI. INTERNATIONALEN KONFERENZ
DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS

(Genf, 3.-7. Dezember 1995)

**II. SITZUNG DER JURISTISCHEN BERATER
DER NATIONALEN ROTKREUZ-
UND ROTHALBMONDGESELLSCHAFTEN**

(Genf, 6.-7. März 1995)

Die zweite gemeinsam vom IKRK und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften organisierte Sitzung der juristischen Berater der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften fand vom 6. bis 7. März 1995 in Genf statt¹.

Die Berater rund 20 Nationaler Gesellschaften sowie die mit dem Dossier der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds beauftragten Verantwortlichen befassten sich im ersten Teil der Sitzung mit der Überprüfung der Empfehlungen der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsoffer, die vom 23. bis 27. Januar 1995 getagt hatte².

Die Teilnehmer der von Yves Sandoz, Direktor, Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung, geleiteten Sitzung nahmen mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Rolle der Bewegung zur Förderung und Verteidigung des humanitären Völkerrechts (HVR), aber auch ihre beratende Funktion bei der Umsetzung dieses Rechts bestätigt wur-

¹ Die erste Sitzung der juristischen Bechtsberater der Nationalen Gesellschaften wurde vom 12. bis 13. September 1994 abgehalten. Eine Zusammenfassung der Arbeiten erschien in *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, September-Oktober 1994, SS. 186-189.

² Siehe *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Januar-Februar 1995, SS. 3-12.

den. Ferner stellten sie fest, dass die acht Empfehlungen der Experten-
gruppe den Organisationen der Bewegung — es ist Aufgabe dieser letz-
teren, die Staaten immer wieder dazu zu veranlassen, sich um eine bessere
Durchsetzung des Rechts zu bemühen — einen genügend grossen Spiel-
raum lassen. Überdies waren die Teilnehmer der Ansicht, dass die Be-
wegung nicht ausschliesslich an die Empfehlungen der Experten gebun-
den ist, sondern dass sie auch in Bereichen Initiativen ergreifen kann, die
nur oberflächlich angesprochen wurden, wie z.B. das System der obliga-
torischen Berichterstattung der Staaten über den Stand der Umsetzung des
HVR und dessen Verbreitung.

Aus der Debatte über die Empfehlungen der Expertengruppe sind
folgende Punkte festzuhalten:

- Die Nationalen Gesellschaften spielen bei der Universalisierung der
Beteiligung an den Vertragstexten des HVR eine wichtige Rolle. Sie
sind durchaus fähig, ihre Regierung über die Mission und die Zustän-
digkeit der Internationalen Ermittlungskommission zu beraten.
- Das IKRK muss mit Hilfe der Nationalen Gesellschaften und der
Föderation sowie akademischen Institutionen seine Möglichkeiten
verstärken, den Staaten bei ihren Bemühungen zur Umsetzung und
Verbreitung des HVR beratend zur Seite zu stehen. Solche Ratschläge
können allerdings nur mit der Zustimmung des entsprechenden Staates
erteilt werden.
- Im Hinblick auf die Verbreitung des HVR waren die Experten der
Nationalen Gesellschaften der Ansicht, das IKRK könnte die Kennt-
nisse der internationalen Organisationen und Sonderorganisationen
der UN über das HVR entweder direkt fördern oder sie dazu auffor-
dern, ihre Kenntnisse zu vertiefen. Jedenfalls sollten besondere Be-
mühungen unternommen werden, um die Ausbildung der Friedens-
truppen zu fördern.

Die Nationalen Gesellschaften stellen das natürliche Bindeglied zum
IKRK dar. Die Unterstützung, die ihnen die Föderation zukommen
lässt, muss mit dem IKRK abgesprochen werden.

Hinsichtlich der Rolle, die der Verbreitung des HVR im Bereich der
Konfliktverhütung zukommt, muss die Bewegung die Modalitäten
einer Strategie überprüfen, die sich an den dem HVR zugrunde-
liegenden humanitären Werte ausrichtet. Gleichzeitig gilt es, geeig-
nete Mittel und Methoden zu finden, um diese Werte in den verschie-
denen Regionen der Welt unter Berücksichtigung des kulturellen
Kontextes zu vermitteln.

- Die Experten der Nationalen Gesellschaften bestätigten die Bedeutung der nationalen Ausschüsse, um die Umsetzung und Verbreitung des HVR zu erleichtern und zu koordinieren. Trotzdem gilt es darüber zu wachen, dass die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen, deren Aktionsgrundsätze sich von jenen der Bewegung unterscheiden können, die Regierungen nicht in die Irre leitet und somit Verwirrung stiftet.
- Die Schweizer Regierung wird als Depositar der Genfer Abkommen die Vertragsstaaten regelmässig zu Sitzungen einberufen, um allgemeine Probleme im Bereich der Anwendung des HVR zu überprüfen. Es ist vorgesehen, diese Sitzungen, die ausschliesslich der Anwendung des Rechts gewidmet sein werden, abwechselnd mit den Sitzungen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds abzuhalten. Die Experten der Nationalen Gesellschaften wiesen ganz besonders auf die Notwendigkeit hin, all diese Sitzungen zu koordinieren.

*
* * *

Der zweite Sitzungstag war dem gegenwärtigen Stand der Vorbereitungsarbeiten der XXVI. Konferenz gewidmet. Insbesondere wurden die von den Organisationen der Bewegung unterbreiteten Aktionsvorschläge zur Sicherung des Erfolgs der Konferenz erörtert. Die Teilnehmer konnten ausserdem Punkte der vorläufigen Tagesordnung zur Kenntnis nehmen und prüften, wie die Nationalen Gesellschaften bei der Vorbereitung der Konferenz durch eine Mobilisierung ihrer Mitglieder und durch Demarchen bei den Regierungen beteiligt werden können.

Die vorläufige Tagesordnung der Konferenz, wie sie vom IKRK und der Föderation vorgelegt wurde, enthält folgende Themenkreise:

1) *Kommission I*

- Bericht der Schweizer Regierung über die Empfehlungen der Expertengruppe zum Schutz der Kriegsopfer.
- Schutz der Zivilbevölkerung bei bewaffneten Konflikten und sonstige aktuelle Fragen.

2) *Kommission II*

- Grundsätze und Eingreifen in die internationalen humanitären Hilfs- und Schutztätigkeiten.
- Verbesserung der Möglichkeiten, den Verletzlichsten Schutz und Hilfe zu leisten.

Die Experten unterbreiteten einzelne Vorschläge zur Tagesordnung, die den humanitären Prioritäten und den Interessen der Staaten gleichzeitig Rechnung tragen muss. Sie unterstrichen insbesondere die absolute Notwendigkeit, dass die Bewegung eine geeinte Front bildet, um zu zeigen, dass sie bei der Lösung der humanitären Probleme einen wichtigen Beitrag zu leisten in der Lage ist.

Der Vorsitzende der Sitzung schloss sich ihnen in seinen Schlussfolgerungen an, indem er die Nationalen Gesellschaften einlud, die Konferenz in einem positiven und konstruktiven Geiste anzugehen und den Staaten nicht den Eindruck zu vermitteln, dass die Bewegung die Konferenz als einen Ort der Konfrontation betrachtet. Es ist wichtig, dass die Konferenz ein grosses humanitäres Forum bleibt, bei dem alle Akteure ihren Willen unter Beweis stellen, sich gegenseitig zu helfen, die Sache der Opfer zu vertreten.

*
* * *

Die *Revue* wird in einer ihrer nächsten Ausgaben über die Vorbereitung der Internationalen Konferenz berichten, namentlich über die Tagesordnung, die von der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds auf ihrer Sitzung vom 1. und 2. Mai 1995 fertiggestellt wurde.

**RUSSISCHE AUSGABE DER
REVUE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE**

Aus Anlass des 125. Gründungsjahres der *Revue internationale de la Croix-Rouge* setzt das IKRK das Motto 'Beständigkeit, Öffnung und Verbreitung', die sein offizielles Organ im Dienst der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung seit Jahren leiten, einmal mehr in die Praxis um.

Auf seiner Sitzung vom 4. Mai 1995 beschloss der Exekutivrat des IKRK deshalb, die *Revue* nunmehr auch in russischer Sprache zu veröffentlichen.

Die in der ehemaligen UdSSR ab Ende der 80er Jahre eingetretenen Veränderungen gingen mit der Entstehung neuer Konfliktzonen einher, die diese riesigen Regionen der Welt zu einem vorrangigen Ort für Schutz- und Hilfstätigkeiten des IKRK werden liessen. Unsere Institution, die die neue Öffnung dieser für das Leben der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung wichtigen Region begrüsst, bedarf mehr denn je geeigneter Mittel, um in den Bereichen Prävention, Verbreitung und humanitäre Diplomatie effizient wirken zu können.

In diesem Teil der Welt ist das geschriebene Wort weiterhin das wichtigste Kommunikationsmittel. Deshalb soll die Erscheinung des offiziellen Organs des IKRK auf Russisch — einer Sprache die von über 200 Millionen Menschen gesprochen wird — die Förderung des humanitären Völkerrechts sowie die Verbreitung der Botschaft und der Tätigkeiten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung namentlich innerhalb der Nationalen Gesellschaften sowie in Regierungs- und akademischen Kreisen erleichtern. Sie muss insbesondere die Bemühungen ergänzen, die das IKRK in den vergangenen Jahren an Universitäten und Schulen unternommen hat, um Material zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts auf Russisch zu produzieren, und zwar in Ländern der ehemaligen UdSSR, aber auch in anderen Regionen, in denen diese Sprache von einem grossen Teil der Bevölkerung gesprochen wird.

Die russische Ausgabe der *Revue*, die mit den Ausgaben auf *Arabisch*, *Englisch*, *Französisch* und *Spanisch* identisch ist, soll zudem zur Entwicklung starker Nationaler Gesellschaften innerhalb der GUS beitragen und ihnen helfen, ihre Beziehungen zum IKRK zu festigen. Letzteres hofft, dass diese Initiative gut aufgenommen und dank schriftlicher Beiträge russischsprachiger Institutionen und Privatpersonen zur Reflexion über die Rolle und Tätigkeiten der Bewegung, die Anwendung des humanitären Völkerrechts und die grossen aktuellen humanitären Probleme beitragen wird.

*
* *

Die erste Nummer dieser Ausgabe trägt das Datum November-Dezember 1994 und entspricht der dem 125. Jahrestag der *Revue* gewidmeten Ausgabe.

ERKLÄRUNG DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK

Durch Erklärung vom 2. Mai 1995 hat die Tschechische Republik die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkannt.

Gemäss Artikel 90 Absatz 2 lit. a) des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 erklärt die Tschechische Republik, dass sie gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, die dieselbe Verpflichtung eingeht, von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkennt, die Behauptungen einer solchen anderen Vertragspartei zu untersuchen, sie sei das Opfer von Verstössen geworden, die einer schweren Verletzung im Sinne der Genfer Abkommen von 1949 und des Protokolls I oder einem anderen erheblichen Verstoss gegen die Abkommen oder das Protokoll I entsprechen.

Die Tschechische Republik ist somit der **45.** Staat, der die Zuständigkeit dieser Kommission anerkennt.

Bibliographie

DER HEILIGE IN WEISS

Dina Vlachou, die ehemalige Präsidentin des griechischen Schriftstellerverbandes, hat etwa ein Dutzend Romane und Kurzgeschichten verfasst. Ihr jüngstes Werk ist eine romanhafte Biographie Henry Dunants.* Die Autorin war von der Persönlichkeit des Genfers so tief beeindruckt, dass sie sich nicht gescheut hat, seinen oft benutzten Übernamen «der Mann in Weiss» in «der Heilige in Weiss» abzuändern und als Titel ihres Buches zu verwenden. Es handelt sich deshalb nicht um ein kritisches Werk, sondern um ein Essay, das insbesondere jungen Lesern das bewegte Leben des Gründers des Roten Kreuzes näherbringen will.

Die Autorin stützt sich auf eine sehr umfassende historische Dokumentation, macht klugen Gebrauch von Dunants *Eine Erinnerung an Solferino* und seinen *Mémoires* sowie von zuverlässigen Biographien. Sie betrachtete eingehend die Fotografien Henry Dunants und seiner Zeitgenossen, um den Leser durch die genaue Beschreibung ihrer äusseren Erscheinung — Vatermörder, Schleife, Uhrenkette, Koteletten und Schnurrbart — in die damalige Zeit zurückzusetzen.

Dina Vlachou hat ihr Material wahrscheinlich auf einer Reise durch die Schweiz vervollständigt, und scheint unter dem Zauber der Genfer Altstadt, des Sees, der Sicht auf den Montblanc und der Gegend von Heiden zu stehen.

Das Buch ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil (zehn Kapitel) beschreibt die Autorin Dunants Laufbahn ab Solferino, seine Rückkehr nach Genf, die mühsame Niederschrift von *Eine Erinnerung an Solferino*, die Entstehung des Roten Kreuzes und die Gründung des IKRK, Dunants Reisen und sein Zusammentreffen mit dem König von Sachsen, und schliesslich die Unterzeichnung des Ersten Genfer Abkommens im August 1864. Im zweiten Teil (sechs Kapitel) werden wir nach Heiden versetzt, wo Henry Dunant sein Lebensabend verbringt und sich an schwere Zeiten zurückerinnert: der Bankrott, seine Flucht aus Genf, das er für immer verlässt, sein entbehrungsreicher Aufenthalt in Paris, der Krieg

* Dina Vlachou, *Der Heilige in Weiss*, Elektronikes Technes, Athen 1994, 127 S. (auf Griechisch). Diese Buchbesprechung ist dem *Bulletin* der Henry Dunant-Gesellschaft, Nr. 17, 1995 übernommen.

von 1870, sein abgeschiedenes Leben im Altersheim von Heiden und schliesslich seine Rehabilitation und Auszeichnung mit dem Nobelpreis.

Die Erzählung beginnt in der *Chiesa Maggiore* in Castiglione, wo Dunant die Verwundeten selbstlos pflegt und ihnen aus seiner Feldflasche zu trinken gibt, eine Szene, die sehr lebendig und ergreifend geschildert ist. Ohne das Geschehen zu unterbrechen, flicht die Schriftstellerin mit viel Können frühere, für das Verständnis notwendige biographische Elemente ein.

Das folgende Kapitel beschreibt die Reise Dunants in der Kutsche des alten Massimo. Er ist auf dem Weg zum Kaiser, den er bitten will, umgehend Massnahmen zugunsten der Verwundeten von Solferino zu ergreifen. Sehr beeindruckend ist die Schilderung des Gegensatzes zwischen der lauen, mondbeschiedenen Sommernacht voller Wohlgerüche aromatischer Pflanzen, dem Schrei der Nachtvögel, dem regelmässigen Pferdegetrappel und den schrecklichen Erinnerungen an das Schlachtfeld sowie die ständige Angst, von herumstreuenden österreichischen Deserteuren angegriffen zu werden. In diesem Zustand des Wachtraums nimmt die *grosse Idee* Dunants Gestalt an.

Diese Reise — das wird im Laufe des Romans bei bedeutsamen Ereignissen in Dunants Leben durch einige stets gleichlautende Sätze angedeutet — ist eine Art Initiationsreise, die beim Nahen des Todes zum Alptraum wird: wieder vom alten Massimo gefahren, rollt Dunant auf einer endlosen Strasse dem Himmel zu.

Aus dem Genfer Milieu, in das Dunant nach Solferino zurückgekehrt war, hebt die Schriftstellerin zwei Figuren hervor: seine Mutter und den alten Gärtner Jean. Die übrigen Familienangehörigen bleiben im Hintergrund.

Wie Henry Dunant in seinen *Mémoires* selber zugibt, wurde er stark von seiner Mutter beeinflusst, die eine grosse Anhängerin seiner philanthropischen Ideen und wohltätigen Werke war. Zudem übten das Engagement Florence Nightingales im Krimkrieg und Harriet Beecher-Stowe mit *Onkel Toms Hütte* einen starken Einfluss auf ihn aus. In der Abgeschiedenheit, in der Dunant *Eine Erinnerung an Solferino* niederschreibt, sowie in den darauffolgenden schweren Jahren ist seine Mutter die einzige, die ihn versteht, unterstützt und umhegt. Doch dort, wo westliche Historiker nach einer freudschen Erklärung suchen würden, zieht die Schriftstellerin ganz selbstverständlich den Vergleich mit dem Bild der Jungfrau Maria und dem Kind - ein Bild, das übrigens auf der Titelseite des Buches erscheint. Dies ist keineswegs eine Entweihung, da der Vergleich aus der Feder einer griechischen Schriftstellerin stammt, was von den Calvinisten allerdings nie akzeptiert worden wäre, insbesondere nicht in den Kreisen des *Réveil*, in denen Henry Dunant verkehrte.

Der alte Gärtner Jean, der die wunderschönen Beete roter Geranien und Begonien anlegt, ist sozusagen der Schutzgott der Gärten des Dunantschen Besitzes, *La Monnaie!* Er zeigt dem kleinen Henry, wie man im Herbst einen zarten Rosenschössling pflanzt und während des Winters hegt und pflegt, damit seine Wurzeln tief anwachsen und irgendwann, an einem Maitag, den Kopf gegen

den Himmel gereckt, eine rote Rose erblüht, von diesem Rot, das er für das Wahrzeichen seiner Organisation, ein Kreuz, wählen wird. Diese Metapher passt ausgesprochen gut auf die mühsamen Anfänge der Institution.

Bei der Schilderung der Rückkehr des «verlorenen Sohnes», wie wir versucht sind, ihn zu nennen, beschreibt Dina Vlachou in sehr anschaulicher Weise die Vorbereitungen zum Mahl, das Freunde, Verwandte und Nachbarn gemeinsam einnehmen, das von Petroleumlampen erhellte bürgerliche Wohnzimmer, die gestickten Tischtücher, die auserwählten Speisen. Im Laufe des Abends spürt Henry Dunant immer stärker, dass ihn ein unsichtbarer Strom von diesen Leuten trennt, die sich einzig um ihre nichtigen, weltlichen Anliegen sorgen: ihre Weinberge, ihre Herden, ihre Wälder. Die Jungen tanzen zu den Klängen eines Alphorns. Die Szene wird somit aufs Land verlegt und könnte auf Heiden passen, nicht aber auf das städtische, bürgerliche Genf. Die Beschreibung der Landschaften und der Natur, insbesondere des Sees, ist manchmal etwas zu konventionell, entspricht allzu sehr den in Griechenland verbreiteten Klischees über die Schweiz. Doch müssen wir zugeben, dass auch Schweizer Griechenland oft auf dieselbe, wenig nuancierte Art schildern, indem sie verallgemeinern und idealisieren, weshalb sich die griechischen Leser Dina Vlachous sicher nicht daran stossen werden.

Mit sehr viel Geschick vermittelt die Autorin den Gang der Zeit und die wechselnden Jahreszeiten. Dabei vermeidet sie es, den Text mit Daten zu überlasten, sondern wählt statt dessen einige Sätze als Leitmotiv, etwa um die Wintertage im Zimmer an der Rue Verdaine zu beschreiben.

Der Höhepunkt in Dunants Leben ist sicherlich die Zusammenkunft der Vertreter von zwölf Ländern in Genf und die Unterzeichnung des ersten *Genfer Abkommens* am 22. August 1864. Die feierliche und festliche Atmosphäre im *Hôtel de Ville* ist sehr gut wiedergegeben. In einigen Sätzen erinnert die Autorin auch an die Internationalen Rotkreuzkonferenzen von 1906, 1929 und 1949.

Im zweiten Teil des Romans räumt die Schriftstellerin dem Wasser als Symbol einen besonderen Platz ein. Die Seine übt eine fast hypnotische Wirkung auf den Landstreicher aus, zu dem Henry Dunant geworden ist, während die ruhigen Wasser des Bodensees, in dem sich die verschneiten Berge widerspiegeln, die Ruhe, die Dunants Seele erfasst hat, und den nahen Tod veranschaulichen.

Es steht zu hoffen, dass dieses Buch den verdienten Erfolg erringt und dem Leser die Entstehung einer Institution näherbringt, die die Griechen aufgrund tragischer Ereignisse sehr gut kennen.

Michelle Bouvier-Bron

DÉRIVES HUMANITAIRES:
ÉTATS D'URGENCE ET DROIT D'INGÉRENCE

(*Abdriften des Humanitären: Notstand und Recht auf Einmischung*)

Aus Somalia, auf das in der vorliegenden Veröffentlichung angespielt wird, haben sich die Truppen der UNOSOM II unter ziemlich kritischen Pressekommentaren zurückgezogen, doch sind die Beiträge in «*Dérives humanitaires: états d'urgence et droit d'ingérence*»* aktueller denn je.

Diese rund 150seitige erste Ausgabe der *Nouveaux Cahiers* des Genfer Institut universitaire d'études du développement enthält eine pluridisziplinäre Analyse des Themas «humanitäre Einmischung». Marie-Dominique Perrot, die die Veröffentlichung leitete, schrieb die Einführung «*Propos*». Das *Cahier* ist in vier Teile mit den Titeln «*Lignes*» (Linien), «*Controverses*» (Kontroversen), «*Paroles*» (Gespräche) und «*Points d'appui*» (Denkanstöße) gegliedert.

Der Teil «*Lignes*» wird durch den Beitrag «*Ingérence et droit international*» (Einmischung und Völkerrecht) des Juristen Bernhardt Graefrath eingeführt. Er behandelt die rechtlichen Aspekte der Einmischung und bemerkt, dass «sich das Problem der humanitären Einmischung dann stellt, wenn es nötig wird, die Barrieren der nationalen Souveränität zu überschreiten, um den Notleidenden Hilfe zu leisten», «wobei die Szenarien im allgemeinen komplex und selten eindeutig sind» (S. 27).

In seinem kurzen, doch sehr gehaltvollen Beitrag untersucht Gilbert Rist «den Ursprung der humanitären Ideologie und die Legitimität der Einmischung». Er hinterfragt ihre Ideologie und ist der Ansicht, dass sie eindeutig westlichen Wertmassstäben entspricht, reflektiert sie doch Konzepte wie «Universalismus», Individualismus und «(Über)leben», die von der Aufklärung und dem Positivismus getragen werden (SS. 36 und 37). Indem diese Ideologie überdies die dem Imaginären der westlichen Welt eigenen Züge aufweist, entspringt sie einem von der westlichen Modernität geprägten System, das eine nicht zu rechtfertigende Aktion zu legitimieren vermag (S. 45).

* *Dérives humanitaires: états d'urgence et droit d'ingérence* (sous la direction de Marie-Dominique Perrot, Gilbert Rist, François Piguet, Paul Grossrieder, *et al.*), Institut d'études du développement, Genève, PUF, Paris, April 1994, 163 Seiten.

Auch Marie-Dominique Perrot befasst sich in ihrem Beitrag *«Ingérence humanitaire ou l'invocation d'un non-concept»* (Humanitäre Einmischung oder die Berufung auf ein Nicht-Konzept) mit dem Syntagma «humanitäre Einmischung», dieser Wortverbindung, die Rist für widersprüchlich hält. Auch Perrot ist der Auffassung, dass «Einmischung» und «humanitär» nicht miteinander zu vereinbaren sind. Sie kommt zum Schluss, dass ihr Zusammenwirken — selbst ohne menschliche Verluste — für die gesellschaftliche Ordnung unannehmbar ist, denn «alles spielt sich ab, als ob die humanitären Mächte teilnehmen und heilige Werte und fördern wollten, ohne die üblichen rituellen Vorsichtsmassnahmen zu treffen (S. 61).

«Raisons d'Etat et raison humanitaire» (Staatsraison und humanitäre Raison) stehen im Mittelpunkt der Reflexion Jacques Forsters, der sich nicht scheut, das Problem der humanitären Konkurrenz zu behandeln. Er beschreibt ihre Realität, aber auch die Gefahren, die sie für die humanitäre Aktion darstellt. Forster zeigt die neue Rolle der Vereinten Nationen auf und untersucht das staatliche humanitäre Wirken. Er kommt zum Schluss, dass die humanitäre Aktion die Politik weder ersetzen noch in sie einbezogen werden darf.

Im Beitrag *«Ingérence utile et manipulée»* (Nützliche manipulierte Einmischung) analysiert François Pigué die Situation in Somalia. Er hebt hervor, dass die Hilfe immer zu spät kommt und fragt sich, ob die strukturell angepasste Soforthilfe eine geeignete Antwort auf den Zerfall der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in bestimmten Ländern und die daraus entstehenden Konflikte ist.

In der Rubrik *«Controverses»* ist Fabrizio Sabelli in seinem Artikel *«L'ingérence humanitaire entre religion et politique»* (Humanitäre Einmischung zwischen Religion und Politik) im Gegensatz zu Marie-Dominique Perrot der Ansicht, dass die Anerkennung des Konzepts der Einmischung «die schrittweise Beseitigung jedes Hindernisses anstrebt — und der Staat ist ein sehr grosses Hindernis —, was die Wirtschaftsmacht daran hindert, ihr Programm der weltweiten Uniformisierung der Gewissen und Institutionen zu verwirklichen» (S. 99).

Christian Cormelieu bezieht sich auf den Artikel Gilbert Rists und stellt die folgende Frage: *«Le bon samaritain a-t-il un avenir?»* (Hat der gute Samariter eine Zukunft?). Angesichts der «dramatischen und grausam wirkungsvollen Konsequenzen der Modernität» scheint ihm das Humanitäre eine Notwendigkeit, «um einen unvorstellbaren Zerfall sämtlicher Strukturen zu verhindern» (S. 102).

Das Kapitel *«Paroles»* beinhaltet Gespräche mit Paul Grossrieder, Stellvertretender Direktor für operationelle Einsätze des IKRK zum Thema *«Le CICR face à l'ingérence humanitaire»* (Das IKRK und humanitäre Einmischung), Hans Schellenberg, Sektionschef, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, über *«Entre non-ingérence et besoin d'aider: l'humanitaire d'Etat»* (Zwischen Nichteinmischung und der Notwendigkeit, zu helfen: humanitäres Wirken des Staates), Jean-Philippe Rapp, Journalist beim Westschweizer Fernsehen zu

«*L'ingérence humanitaire et les médias*» (Humanitäre Einmischung und die Medien), und Yves Audéoud, Verantwortlicher der Abteilung Afrika bei Caritas Schweiz, der sich mit dem Thema «*Savoir ou ne pas savoir intervenir, le cas de la Somalie*» (Erfolgreiche und misslungene Einmischung, der Fall Somalia) auseinandersetzt.

Alle diese Gespräche spiegeln die ausserordentlich wichtige Rolle wider, die die Medien im Rahmen der Interventionen spielen, die unter die Kategorie «humanitäre Einmischung» fallen. Paul Grossrieder unterstreicht, dass das Problem heute nicht mehr so sehr darin besteht, in ein bestimmtes Land zu gelangen, sondern vielmehr, dort tätig zu werden, wobei das Frühwarnsystem (*early warning system*) Krieg kaum verhindern könne. Für Hans Schellenberg besteht die Einmischung darin, dass dort Hilfe geleistet wird, wo diese ohnehin schon von überall her eintrifft, während andere Opfer dem Vergessen anheimfallen. Nichteinmischung heisst für ihn, dass die humanitären Grundsätze Vorrang vor politischen Betrachtungen haben. Jean-Philippe Rapp bemerkt «den sehr konventionellen Sprachgebrauch der Professionellen (der Medien), die manchmal intoleranter sind als die breite Öffentlichkeit» (S. 123). Für Yves Audéoud «ist die humanitäre Hilfe ein sehr praktisches Mittel, erlaubt sie doch, die Emotionen zugunsten interner politischer Betrachtungen zu rentabilisieren» (S. 130).

Der Teil «*Points d'appui*» beschliesst dieses *Cahier*. Im ersten Beitrag «*Ingérence humanitaire — un débat*» (Humanitäre Einmischung — eine Debatte) fasst Delphine Bordier sehr geschickt die wichtigsten Ansichten zum Thema der humanitären Einmischung zusammen. Die Denkanstösse von Mario Bettati, Bernard Kouchner, Cornelio Sommaruga, Jean-Christophe Rufin, Rony Braumann und anderen geben einen nützlichen Überblick über eine Debatte, die keineswegs abgeschlossen ist. Abschliessend findet der Leser eine Bibliographie sowie Angaben über die Ausbildung und die berufliche Laufbahn der Personen, die an diesem *Cahier* mitgewirkt haben. Schade, dass diese sehr willkommenen Angaben erst am Schluss, statt am Anfang der einzelnen Beiträge zu finden sind.

Der kritische Ton der Artikel mag den Leser erstaunen. Er entspricht allerdings den Zielsetzungen der Reihe, die unter dem Titel «*L'enjeu*» (Der Einsatz) versucht, «die uns manchmal nicht mehr vertrauten» Einsätze der Macht zu demystifizieren und hervorzuheben. Deshalb laden uns die Autoren des kleinen Buches zu der Bescheidenheit ein, die jeder wissenschaftlichen Demarche zugrundeliegen müsste.

Denise Plattner

Hans-Peter Gasser

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

EINFÜHRUNG

Diese 92seitige Broschüre richtet sich an (künftige) Juristen, die sich mit dem humanitären Völkerrecht vertraut machen möchten, an Professoren zur Vorbereitung einer zwei- bis dreistündigen Vorlesung über humanitäres Völkerrecht, an Beamte, die sich mit dem humanitären Völkerrecht oder Belangen des Roten Kreuzes auseinandersetzen müssen, aber auch an Führungskräfte Nationaler Gesellschaften. Es ist dem Autor gelungen, dem interessierten Leser eine klare, leicht verständliche und umfassende Einführung in das humanitäre Völkerrecht zu geben.

Dieser Text erschien ursprünglich als Kapitel IV des Buches von

Hans Haug

MENSCHLICHKEIT FÜR ALLE

*Die Internationale Rotkreuz-
und Rothalbmondbewegung*

Henry-Dunant-Institut, Genf
Paul Haupt Verlag, Bern, Stuttgart, Wien
1993

Der Beitrag von H.-P. Gasser ist in *englischer, französischer und deutscher* Sprache erschienen. Er kann beim IKRK, Abteilung für öffentliche Information (COMREX/DIP), zum Preis von SFR. 8.— angefordert werden.

ADRESSEN DER NATIONALEN ROTKREUZ- UND ROTHALBMONDGESELLSCHAFTEN

- AFGHANISTAN — Afghan Red Crescent Society, Puli Hartan, *Kabul*.
- ÄGYPTEN (Arabische Republik) — Egyptian Red Crescent Society, 29, El-Galas Street, *Cairo*.
- ANTIGUA UND BARBUDA — Antigua and Barbuda Red Cross, P.O. Box 727, *St. John's*, Antigua, W.I.
- ÄTHIOPIEN — Ethiopian Red Cross, Ras Desta Dامتew Avenue, *Addis Ababa*.
- ALBANIEN (Republik) — Croix-Rouge albanaise, rue Qamil Guranjaku N° 2, *Tirana*.
- ALGERIEN — Croissant-Rouge algérien, 15 bis, boulevard Mohamed V, *Alger*.
- ANDORRA — Croix-Rouge andorranne, Prat de la Creu 22, *Andorra la Vella*.
- ANGOLA — Cruz Vermelha de Angola, Av. Hoji Ya Henda 107, 2. andar, *Luanda*.
- ÄQUATORIAL-GUINEA — Croix-Rouge de Guinée équatoriale, Calle Abilio Balboa 92, *Malabo*.
- ARGENTINIEN — Cruz Roja Argentina, Hipólito Yrigoyen 2068, 1089 *Buenos Aires*.
- AUSTRALIEN — Australian Red Cross Society, 206, Clarendon Street, *East Melbourne 3002*.
- BAHAMAS — Bahamas Red Cross Society, P.O. Box N-8331, *Nassau*.
- BAHRAIN — Bahrain Red Crescent Society, P.O. Box 882, *Manama*.
- BANGLADESH — Bangladesh Red Crescent Society, 684-686, Bara Magh Bazar, Dhaka-1217, G.P.O. Box No. 579, *Dhaka*.
- BARBADOS — The Barbados Red Cross Society, Red Cross House, Jemmotts Lane, *Bridgetown*.
- BELGIEN — Croix-Rouge de Belgique, 98, chaussée de Vleurgat, 1050 *Brussels*.
- BELIZE — The Belize Red Cross Society, P.O. Box 413, *Belize City*.
- BENIN (Republik) — Croix-Rouge béninoise, B.P. 1, *Porto-Novo*.
- BOLIVIEN — Cruz Roja Boliviana, Avenida Simón Bolívar, N.º 1515, *La Paz*.
- BOTSWANA — Botswana Red Cross Society, 135 Independence Avenue, P.O. Box 485, *Gaborone*.
- BRASILIEN — Cruz Vermelha Brasileira, Praça Cruz Vermelha 10-12, *Rio de Janeiro*.
- BULGARIEN — Croix-Rouge bulgare, 1, boul. Biruzov, 1527 *Sofia*.
- BURKINA FASO — Croix-Rouge Burkina Be, B.P. 340, *Ouagadougou*.
- BURUNDI — Croix-Rouge du Burundi, B.P. 324, rue du Marché 3, *Bujumbura*.
- CHILE — Cruz Roja Chilena, Avenida Santa María No. 0150, Correo 21, Casilla 246 V., *Santiago de Chile*.
- CHINA (Volksrepublik) — Red Cross Society of China, 53, Ganmian Hutong, *Beijing*.
- COSTA RICA — Cruz Roja Costarricense, Calle 14, Avenida 8, Apartado 1025, *San José*.
- CÔTE D'IVOIRE — Croix-Rouge de Côte d'Ivoire, B.P. 1244, *Abidjan*.
- DÄNEMARK — Danish Red Cross, Dag Hammarskjölds Allé 28, Postboks 2600, 2100 *København Ø*.
- DEUTSCHLAND — Deutsches Rotes Kreuz, Friedrich-Erbert-Allee 71, 53105-Bonn 1, Postfach 1460.
- DOMINICA — Dominica Red Cross, P.O. Box 59, *Roseau*.
- DOMINIKANISCHE REPUBLIK — Cruz Roja Dominicana, Apartado postal 1293, *Santo Domingo*.
- DSCHIBUTI — Société du Croissant-Rouge de Djibouti, B.P. 8, *Dschibuti*.
- ECUADOR — Cruz Roja Ecuatoriana, calle de la Cruz Roja y Avenida Colombia, *Quito*.
- ESTLAND — Croix-Rouge d'Estonie, Lai Street, 17 EE001 *Tallin*.
- FIDSCHI — Fiji Red Cross Society, 22 Gorrie Street, P. O. Box 569, *Suva*.
- FINNLAND — Finnish Red Cross, Tehtaankatu, 1 A, Box 168, 00141 *Helsinki 14/15*.
- FRANKREICH — Croix-Rouge française, 1, place Henry-Dunant, F-75384 *Paris*, CEDEX 08.
- GAMBIA — Gambia Red Cross Society, P.O. Box 472, *Banjul*.
- GHANA — Ghana Red Cross Society, National Headquarters, Ministries Annex Block A3, P.O. Box 835, *Accra*.
- GRENADA — Grenada Red Cross Society, P.O. Box 221, *St George's*.
- GRIECHENLAND — Croix-Rouge hellénique, rue Lycavittou, 1, *Athènes 10672*.
- GUATEMALA — Cruz Roja Guatemalaeca, 3.ª Calle 8-40, Zona 1, *Guatemala, C.A.*
- GUINEA — Croix-Rouge guinéenne, B.P. 376, *Conakry*.
- GUINEA-BISSAU — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha da Guiné-Bissau, Avenida Unidade Africana, nº 12, Caixa postal 514-1036 BIX, Codex, *Bissau*.
- GUYANA — The Guyana Red Cross Society, P.O. Box 10524, Eve Leary, *Georgetown*.
- HAITI — Croix-Rouge haïtienne, place des Nations Unies, (Bicentenaire) B.P. 1337, *Port-au-Prince*.
- HONDURAS — Cruz Roja Hondureña, 7.ª Calle, 1.ª y 2.ª Avenidas, *Comayagüela D.M.*
- INDIEN — Indian Red Cross Society, 1, Red Cross Road, *New-Delhi 110001*.
- INDONESIEN — Indonesian Red Cross Society, Jl Jend Gatot Subroto Kav. 96, Jakarta Selatan 12790, P.O. Box 2009, *Djakarta*.
- IRAK — Iraqi Red Crescent Society, Mu'ari Street, Mansour, *Bagdad*.
- IRAN — The Red Crescent Society of the Islamic Republic of Iran, Ostad Nejatollahi Ave., *Teheran*.
- IRLAND — Irish Red Cross Society, 16, Merrion Square, *Dublin 2*.
- ISLAND — Icelandic Red Cross, Raudararstigur 18, 105 *Reykjavik*.
- ITALIEN — Croix-Rouge italienne, 12, via Toscana, 00187 *Rome*.

- JAMAICA — The Jamaica Red Cross Society, 76, Arnold Road, *Kingston 5*.
- JAPAN — The Japanese Red Cross Society, 1-3, Shiba-Daimon, 1-chome, Minato-Ku, *Tokyo 105*.
- JEMEN (Republik) — Jemenitischer Roter Halbmond, P.O. Box 1257, *Sana'a*.
- JORDANIEN — Jordan National Red Crescent Society, P.O. Box 10001, *Amman*.
- JUGOSLAWIEN — Croix-Rouge de Yougoslavie, Simina ulica broj, 19, *11000 Belgrade*.
- KAMBODSCHA — Croix-Rouge cambodgienne, 17, Vithei de la Croix-Rouge cambodgienne, *Phnom-Penh*.
- KAMERUN — Croix-Rouge camerounaise, rue Henri-Dunant, Boîte postale 631, *Yaoundé*.
- KANADA — The Canadian Red Cross, 1800 Alta Vista Drive, *Ottawa*, Ontario K1G 4J5.
- KAP VERDE (Republik) — Cruz Vermelha de Cabo Verde, Rua Unidade-Guimé-Cabo Verde, C.P. 119, *Praia*.
- KATAR — Qatar Red Crescent Society, P. O. Box 5449, *Doha*.
- KENIA — Kenya Red Cross Society, P.O. Box 40712, *Nairobi*.
- KOLUMBIEN — Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, Avenida 68, N.º 66-31, Apartado Aéreo 11-10, *Bogotá D.E.*
- KONGO (Volksrepublik) — Croix-Rouge congolaise, place de la Paix, B.P. 4145, *Brazzaville*.
- KOREA (Demokratische Volksrepublik) — Red Cross Society of the Democratic People's Republic of Korea, Ryonhwa 1, Central District, *Pyeongyang*.
- KOREA (Republik) — The Republic of Korea National Red Cross, 32-3Ka, Nam San Dong, Choong-Ku, *Seoul 100-043*.
- KROATIEN — Kroatisches Rotes Kreuz, Ulica Crvenog Kriza 14, 41000 *Zagreb*.
- KUBA — Cruz Roja Cubana, Calle Prado 206, Colón y Trocadero, *La Habana 1*.
- KUWAIT — Kuwait Red Crescent Society, P.O. Box 1359 Safat, *Kuwait*.
- LAOS (Demokratische Volksrepublik) — Croix-Rouge lao, B.P. 650, *Vientiane*.
- LESOTHO — Lesotho Red Cross Society, P.O. Box 366, *Maseru 100*.
- LETTLAND — Croix-Rouge de Lettonie, 28 rue Skolas, 226 300 *Riga*.
- LIBANON — Croix-Rouge libanaise, rue Spears, *Beyrouth*.
- LIBERIA — Liberian Red Cross Society, National Headquarters, 107 Lynch Street, 1000 *Monrovia 20*, West Africa.
- LIBYSCH-ARABISCHE JAMAHIRIJA — Libyan Red Crescent, P.O. Box 541, *Benghazi*.
- LIECHTENSTEIN — Liechtensteinisches Rotes Kreuz, Heiligkreuz, 9490 *Vaduz*.
- LITAUEN — Croix-Rouge de Lituanie, Gedimino ave 3a, 232 600 *Vilnius*.
- LUXEMBURG — Croix-Rouge luxembourgeoise, Parc de la Ville, B.P. 404, *Luxembourg 2*.
- MADAGASKAR — Croix-Rouge malgache, 1, rue Patrice Lumumba, *Antananarivo*.
- MALAWI — Malawi Red Cross, Conforzi Road, P.O. Box 983, *Lilongwe*.
- MALAYSIA — Malaysian Red Crescent Society, JKR, 32 Jalan Nipah, off Jalan Ampang, *Kuala Lumpur 55000*.
- MALI — Croix-Rouge malienne, B.P. 280, *Bamako*.
- MALTA — Malta Red Cross Society, 104 St Ursula Street, Valletta, *Malta*.
- MAROKKO — Croissant-Rouge marocain, B.P. 189, *Rabat*.
- MAURETANIEN — Croissant-Rouge mauritanien, avenue Gamal Abdel Nasser, B.P. 344, *Nouakchott*.
- MAURITIUS — Mauritius Red Cross Society, Ste Thé-rèse Street, *Curepipe*.
- MEXIKO — Cruz Roja Mexicana, Calle Luis Vives 200, Col. Polanco, *México 10, Z.P.11510*.
- MOÇAMBIQUE — Cruz Vermelha de Moçambique, Caixa Postal 2986, *Maputo*.
- MONACO — Croix-Rouge monégasque, boul. de Suisse 27, *Monte Carlo*.
- MONGOLEI — Red Cross Society of the Mongolia Peoples Republic, Central Post Office, Post Box 537, *Ulan Bator*.
- MYANMAR — Myanmar Red Cross, Red Cross Building, 42 Strand Road, *Yangon*.
- NAMIBIA — Namibia Red Cross, P.O. Box 346, *Windhoek*.
- NEPAL — Nepal Red Cross Society, Red Cross Mary, Kalimati, P.B. 217 *Kathmandu*.
- NEUSEELAND — The New Zealand Red Cross Society, Red Cross House, 14 Hill Street, *Wellington 1* (P.O. Box 12-140, *Wellington Thorndon*.)
- NICARAGUA — Cruz Roja Nicaraguense, Apartado 3279, *Managua D.N.*
- NIEDERLANDE — The Netherlands Red Cross, P.O.B. 28120, *2502 KC The Hague*.
- NIGER — Croix-Rouge nigérienne, B.P. 11386, *Niamey*.
- NIGERIA — Nigerian Red Cross Society, 11 Eko Akete Close, off St. Gregory's Rd., P.O. Box 764, *Lagos*.
- NORWEGEN — Norwegian Red Cross, P.O. Box 6875 St. Olavspl. N-0130 *Oslo 1*.
- ÖSTERREICH — Österreichisches Rotes Kreuz, Wiedner Hauptstrasse 32, Postfach 39, 1041 *Wien*.
- PAKISTAN — Pakistan Red Crescent Society, National Headquarters, Sector H-8, *Islamabad*.
- PANAMA — Cruz Roja Panameña, Apartado Postal 668, *Panamá 1*.
- PAPUA-NEUGUINEA — Red Cross of Papua New Guinea, P.O. Box 6545, *Boroko*.
- PARAGUAY — Cruz Roja Paraguaya, Brasil 216, esq. José Berges, *Asunción*.
- PERU — Cruz Roja Peruana, Av. Caminos del Inca y Av. Nazarenas, Urb. Las Gardenias, Surco — Lima Apartado 1534, *Lima 100*.
- PHILIPPINEN — The Philippine National Red Cross, Bonifacio Drive, Port Area, P.O. Box 280, *Manila 2803*.
- POLEN (Republik) — Croix-Rouge polonaise, Mokotowska 14, 00-950 *Warszowie*.
- PORTUGAL — Cruz Vermelha Portuguesa, Jardim 9 de Abril, 1-5, 1293 *Lisboa*.

- RUMÄNIEN — Croix-Rouge de Roumanie, Strada Biserica Amzei, 29, *Bucarest*.
- RUSSIAN FEDERATION — Red Cross Society of the Russian Federation, Kuznetsovsk Most 18/7, 103031 *Moscow* GSP-3.
- RWANDA — Croix-Rouge rwandaise, B.P. 425, *Kigali*.
- SAINT KITTS AND NEVIS — Saint Kitts and Nevis Red Cross Society, Red Cross House, Horsford Road, *Basseterre*, St. Kitts, W. I.
- SAINT LUCIA — Saint Lucia Red Cross, P.O. Box 271, *Castries St. Lucia, W. I.*
- SAINT VINCENT UND DIE GRENADINEN — St. Vincent and the Grenadines Red Cross Society, P.O. Box 431, *Kingstown*.
- SALOMON-INSELN — Solomon Islands Red Cross Society, P.O. Box 187, *Honiara*.
- SALVADOR — Cruz Roja Salvadoreña, 17 Av. Norte y 7a. Calle Poniente, Centro de Gobierno, *San Salvador*, Apartado Postal 2672.
- SAMBIA — Zambia Red Cross Society, P.O. Box 50 001, 2837 Brentwood Drive, Longacres, *Lusaka*.
- SAN MARINO — Croix-Rouge de Saint-Marin, Comité central, *Saint Marin*.
- SÃO TOMÉ UND PRÍNCIPE — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha de São Tomé e Príncipe, C.P. 96, *São Tomé*.
- SAUDI-ARABIEN — Saudi Arabian Red Crescent Society, *Riyadh 11129*.
- SCHWEDEN — Swedish Red Cross, Box 276316, 10 254, *Stockholm*.
- SCHWEIZ — Schweizerisches Rotes Kreuz, Rainmattstrasse 10, Postfach 2699, 3001 *Bern*.
- SENEGAL — Croix-Rouge sénégalaise, Bd Franklin-Roosevelt, P.O.Box 299, *Dakar*.
- SIERRA LEONE — Sierra Leone Red Cross Society, 6, Liverpool Street, P.O. Box 427, *Freetown*.
- SIMBABWE — The Zimbabwe Red Cross Society, P.O. Box 1406, *Harare*.
- SINGAPUR — Singapore Red Cross Society, Red Cross House, 15 Penang Lane, *Singapore 0923*.
- SLOWAKEI — Slowakisches Rotes Kreuz, Grosslingova 24, 81445 *Bratislava*.
- SLOWENIEN — Slowenisches Rotes Kreuz, Mirje 19, 61000 *Ljubljana*.
- SOMALIA — Somali Red Crescent Society, P.O. Box 937, *Mogadishu*.
- SPANIEN — Cruz Roja Española, Rafael Villa, s/n, (Vuelta Ginés Navarro), El Plantío, 28023 *Madrid*.
- SRI LANKA — The Sri Lanka Red Cross Society, 106, Dharmapala Mawatha, *Colombo 7*.
- SÜDAFRIKA — The South African Red Cross Society, Essanby House 6th floor, 175 Jeppe Street, P.O.B. 8726, *Johannesburg 2000*.
- SUDAN — The Sudanese Red Crescent, P.O. Box 235, *Khartoum*.
- SURINAM — Suriname Red Cross, Gravenberchstraat 2, Postbus 2919, *Paramaribo*.
- SWASILAND — Baphalali Swaziland Red Cross Society, P.O. Box 377, *Mbabane*.
- SYRIEN (Arabische Republik) — Croissant-Rouge arabe syrien, Bd Mahdi Ben Barake, *Damas*.
- TANSANIA — Tanzania Red Cross National Society, Upanga Road, P.O. Box 1133, *Dar es Salaam*.
- THAILAND — The Thai Red Cross Society, Paribatra Building, Central Bureau, Rama IV Road, *Bangkok 10330*.
- TOGO — Croix-Rouge togolaise, 51, rue Boko Soga, B.P. 655, *Lomé*.
- TONGA — Tonga Red Cross Society, P.O. Box 456, *Nuku'alofa, South West Pacific*.
- TRINIDAD UND TOBAGO — The Trinidad and Tobago Red Cross Society, P.O. Box 357, *Port of Spain, Trinidad, West Indies*.
- TSCHAD — Tschadisches Rote Kreuz, C.P. 449, *N'Djamena*.
- TSSCHECHISCHE REPUBLIK — Tschechisches Rotes Kreuz, Thunovska 18, 118 04 *Praha 1*.
- TUNESIEN — Croissant-Rouge tunisien, 19, rue d'Angleterre, *Tunis 1000*.
- TÜRKEI — Société du Croissant-Rouge turc, Genel Başkanlığı, Karanfil Sokak No. 7, 06650 *Kizilay Ankara*.
- UGANDA — The Uganda Red Cross Society, Plot 97, Buganda Road, P.O. Box 494, *Kampala*.
- UKRAINE — Ukrainisches Rotes Kreuz, 30 Ulitsa Pushkinskaya, 252 004 *Kiev*.
- UNGARN (Republik) — Croix-Rouge hongroise, Arany János utca, 31, *Budapest 1367*. Ad. post.: 1367 *Budapest 5. Pf. 121*.
- URUGUAY — Cruz Roja Uruguaya, Avenida 8 de Octubre 2990, *Montevideo*.
- U.S.A. — American Red Cross, 17th and D. Streets, N.W., *Washington, D.C. 20006*.
- VANUATU — Vanuatu Red Cross Society, P.O. Box 618, *Port Vila*.
- VENEZUELA — Sociedad Venezolana de la Cruz Roja, Avenida Andrés Bello, 4, Apartado 3185, *Caracas 1010*.
- VEREINIGTE ARABISCHE EMIRATE — Red Crescent National Society of the United Arab Emirates, P.O. Box 3324, *Abu Dhabi*.
- VEREINIGTES KÖNIGREICH — The British Red Cross Society, 9, Grosvenor Crescent, *London, SW1X 7EJ*.
- VIETNAM (Sozialistische Republik) — Croix-Rouge du Viet Nam, 68, rue Ba-Triêu, *Hanoi*.
- WEST-SAMOA — Western Samoa Red Cross Society, P.O. Box 1616, *Apia*.
- ZAIRE (Republik) — Croix-Rouge de la République du Zaïre, 41, av. de la Justice, Zone de la Gombe, B.P. 1712, *Kinshasa*.
- ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK — Croix-Rouge centrafricaine, B.P. 1428, *Bangui*.

**LESEN SIE DIE REVUE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE UND GEBEN SIE SIE AUCH
IN IHREM FREUNDES- UND BEKANNTENKREIS
WEITER!**

Tragen Sie zur Erweiterung des Leserkreises bei

BESTELLSCHEIN FÜR ABONNEMENTS

Ich möchte die *Revue internationale de la Croix-Rouge* abonnieren für
1 Jahr ab

englische Ausgabe spanische Ausgabe französische Ausgabe
 arabische Ausgabe Auszüge auf Deutsch

Name

Vorname

ggf. Name der Institution

Beruf oder Stellung

Adresse

Land

Bitte ausschneiden oder photokopieren und an folgende Adresse
senden:

Revue internationale de la Croix-Rouge
19, av. de la Paix
CH-1202 Genf

Ausgaben in Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch:

Abonnementspreise: 1 Jahr (6 Nummern): 30 SFr. oder US\$ 18.

Preis pro Nummer: 5 SFr.

Deutsche Ausgabe:

Abonnementspreise: 1 Jahr (6 Nummern): 10 SFr. oder US\$ 6.

Preis pro Nummer: 2 SFr.

Postcheckkonto: 12-1767-1 Genf

Bankkonto: 129.986.0 Schweizerischer Bankverein, Genf

Probenummer auf Anfrage

Datum

Unterschrift

**AUSZÜGE
DER**

revue internationale de la croix-rouge

Inhalt

VERBREITUNG UND VORBEUGENDE MASSNAHMEN

- Jean-Luc Chopard:** Verbreitung der humanitärvölkerrechtlichen Bestimmungen und Zusammenarbeit mit den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften im Hinblick auf vorbeugende Massnahmen 163
- François Grunewald:** Von der Vorsorge zum Wiederaufbau — Vor, während und nach der Notstandphase — Die Erfahrung des IKRK 184

BEITRÄGE ZUR GESCHICHTE

- Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsgesopfer 206
- 161

François Bugnion: Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz	207
---	------------

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Erklärung von Rumänien	230
------------------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE

Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre (<i>Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsoffer</i>) (François Bugnion)	231
Gesundheits- und humanitäre Anliegen — Grundsätze und Ethik (Henry Leszek Zielinski)	236
Adressen der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften	238

Verbreitung der humanitärvölkerrechtlichen Bestimmungen und Zusammenarbeit mit den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften im Hinblick auf vorbeugende Massnahmen

von Jean-Luc Chopard

EINFÜHRUNG

Eingedenk der Unvorsehbarkeit und Unvermeidbarkeit des Krieges hegte das IKRK zur Zeit seiner Gründung die Hoffnung, dass es in der Lage sein würde, durch seine Hilfs- und Schutztätigkeiten und die Förderung¹ der Achtung des humanitären Völkerrechts zumindest die schlimmsten Folgen zu lindern. Alle Tätigkeiten der Institution sind somit kriegsbezogen: entsprechend der Zahl der Opfer wird medizinische und Soforthilfe geleistet, während im Bereich der Gefangenenhilfe «die im Zusammenhang mit der Situation Festgehaltenen» geschützt werden. Der Zentrale Suchdienst übermittelt Familienbotschaften, wenn die üblichen Kommunikationsmittel unterbrochen sind. Er forscht nach Personen, die während des Konflikts verschwunden sind, und führt durch die Ereignisse getrennte Familien zusammen. Die einzigen Tätigkeiten, die ausserhalb der Logik einer Aktion liegen, die ausschliesslich auf kriegsbedingte Bedürfnisse ausgerichtet ist, sind die Verbreitung von Kenntnissen des humanitären Völkerrechts und der humanitären Grundsätze sowie die Zusammenarbeit mit den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften.

¹ Ab 1869 war durch Schlussresolution der II. Internationalen Rotkreuzkonferenz festgelegt, dass «die Kenntnis der Artikel der Genfer Convention in einem grösstmöglichen Rahmen verbreitet werden muss, namentlich unter den Soldaten».

Präventivwirkung von Verbreitung und Zusammenarbeit

Wie die übrigen Aufgaben des IKRK wurde auch die Verbreitung des humanitären Völkerrechts in den Genfer Abkommen (1949) und ihren Zusatzprotokollen (1977) festgeschrieben.²

Die Entwicklung der Verbreitungstätigkeiten im Laufe der Jahre veranschaulicht ihren präventiven Charakter. Während heute die operationellen Tätigkeiten dazu neigen, die Grenzen des Konflikts zu überschreiten und sich auf die Phasen vor und nach den Feindseligkeiten zu erstrecken³, wurzelt die Daseinsberechtigung der Verbreitung ebenfalls in diesen Phasen. Erst seit dem schweren Sicherheitszwischenfall im Jahre 1978 in Rhodesien, bei dem drei IKRK-Delegierte getötet wurden, kamen zur Verhütung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch Sensibilisierung und Erziehung neue operationelle Ziele hinzu. Es galt, die Sicherheit des Personals zu garantieren, die Akzeptanz der Institution zu verbessern und den Zugang zu den Opfern zu erleichtern.

Der Präventivcharakter der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Entwicklung der Nationalen Gesellschaften dagegen ist weniger offensichtlich. Ursprünglich hatten letztere die Aufgabe, sich in Friedenszeiten auf ihre Rolle als freiwillige Hilfsdienste der militärischen Sanitätsdienste in Kriegszeiten vorzubereiten. Ihre freiwilligen Helfer waren in einem Konflikt den Angehörigen der Streitkräfte gleichgestellt. Damit beschränkten sich die Tätigkeiten der Gesellschaften auf die Vorbereitung auf eine Notsituation. Doch die Epidemien, die Europa zwischen den beiden Weltkriegen heimsuchten, und insbesondere die nach dem Zweiten Weltkrieg gehegten Hoffnungen, ein dauerhafter Friede würde sich einstellen, haben die ursprüngliche Bestimmung der Nationalen Gesellschaften stark verändert. Sehr schnell begannen sie, sich in Friedenszeiten Tätigkeiten im medizinisch-sozialen Bereich zu widmen, und zwar mit der Unterstützung der Liga der Rotkreuzgesellschaften (heute Föderation). Das IKRK seinerseits setzte seine Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften nach wie vor im Hinblick auf eine Notsituation fort. Die

² Gemäss den Bestimmungen der Genfer Abkommen und der Protokolle tragen die Staaten eine grosse Verantwortung bei der Verbreitung des humanitären Völkerrechts, denn durch ihre Beteiligung an diesen Verträgen haben sie sich verpflichtet, es bekannt zu machen und seine Achtung durchzusetzen. Gleichzeitig ist es Sache des IKRK, diese Bemühungen gemäss der ihm aus den Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung erwachsenden Pflicht (Artikel 5 Absatz a und g) zu unterstützen.

³ Siehe dazu den in der vorliegenden Ausgabe der *Auszüge der Revue* veröffentlichten Artikel von F. Grunewald, SS. 184-205.

Gesellschaften legten den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten den Bedürfnissen entsprechend: herrschte Krieg im Land, wurde das Rote Kreuz (der Rote Halbmond) tätig, um der entstandenen Notlage zu begegnen, indem es (er) bestimmte Tätigkeiten des IKRK ergänzte oder übernahm. Herrschte Frieden, waren die Aktivitäten auf die Bedürfnisse infolge von Naturkatastrophen oder schweren sozio-ökonomischen Problemen ausgerichtet.

Ausserhalb der Bereiche also, die in den Zuständigkeitsbereich des IKRK fallen, werden die Grenzen des Tätigkeitsbereichs der Nationalen Gesellschaften durch ihre Fähigkeit definiert, den dringendsten humanitären Bedürfnissen gerecht zu werden, handle es sich dabei nun um eine Kriegs- oder Friedenssituation. **Es versteht sich von selbst, dass die Zusammenarbeit umfangreiche Perspektiven für die Umsetzung der Präventivmassnahmen zu Friedenszeiten öffnet.**

Das IKRK und Massnahmen zur Kriegsverhütung

Schon von Anfang an hat sich das IKRK aus Gründen des Realismus und des Pragmatismus ausschliesslich auf kurative Tätigkeiten beschränkt. General Dufour präziserte in seiner Eröffnungsrede der Konferenz von Genf 1863, dass sich die Institution bemühen würde, «die Folgen (der Kriege) zu lindern, statt die Schimäre ihrer Ausrottung zu verfolgen». Trotzdem hat das IKRK nicht nur im Krieg gewirkt, es hat darüber hinaus auch über die Mittel zu seiner Bekämpfung nachgedacht.

Gleich nach dem Ersten Weltkrieg begann sich die Bewegung mit der Kriegsverhütung zu befassen. Davon zeugt der vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Liga erlassene und von der X. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1921 angenommene Appell, der alle Völker der Welt aufrief, den Kriegsgeist zu bekämpfen. Die Frage wurde vom IKRK aus zwei wichtigen Gründen mit grösster Vorsicht behandelt.

Erstens lagen den damaligen Konflikten hauptsächlich wirtschaftliche und politische Ambitionen zugrunde. Man kann sich deshalb schlecht vorstellen, dass das IKRK in einem Europa der territorialen Eroberungen und Wiedereroberungen im 19. Jahrhundert Massnahmen zur Prävention von Konflikten verteidigt hätte. Genauso absurd wäre es gewesen, in den Konflikten während des Kalten Krieges, als strategische supranationale Interessen und nationale ideologische Ambitionen vorherrschen, solche Massnahmen zu unterstützen.

Zweitens liess die Struktur des Krieges eine effiziente Aktion des IKRK zu. Die Kämpfer waren für die Führung von Feindseligkeiten ausgebildet und waren in eine hierarchische Struktur eingegliedert. Das IKRK war mit den Vorgesetzten auf höchster Ebene in Kontakt, was ihm erlaubte, seine Anliegen und seine humanitäre Aktion auf allen Stufen der Hierarchie bekannt zu machen. Die Schlachtfelder waren klar gekennzeichnet, was die Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Zielen erleichterte, und der Interventionsbereich des IKRK war ebenfalls klar abgegrenzt. In einem solchen Umfeld legte das IKRK den Schwerpunkt seiner Bemühungen insbesondere auf kuratives Handeln während des Konflikts, um die Folgen der Gewalt zu lindern und das Ausmass des Leidens so gering wie möglich zu halten. *Seit Ende des Kalten Krieges aber wiederholen die Beobachter unablässig, dass die Welt im Wandel begriffen ist, wodurch sich die Typologie der Konflikte grundlegend verändert.* Es könnte also sein, dass das IKRK weniger Grund hat als in der Vergangenheit, von präventiven Massnahmen Abstand zu nehmen, Massnahmen, zur Kriegsverhütung eingeschlossen.

Veränderungen im humanitären Bereich

Als erstes ist festzuhalten, dass zahlreiche heutige Konflikte nicht mehr durch nationale oder supranationale Interessen gekennzeichnet sind. Sie werden vielmehr von einer internen Dynamik geleitet, die verschiedene Formen annimmt. Ihre wichtigste Triebkraft beruht auf der Identität und nicht auf einer Politik oder Ideologie. Im ehemaligen Jugoslawien, in Rwanda, in Tschetschenien und anderswo kämpfen die Völker um die Vorherrschaft oder das Überleben ihrer Gemeinschaft oder ihres Clans.

Zweitens kennen die identitätsbezogenen Konflikte keine territorialen Grenzen. Der Krieg ist überall und trifft vorwiegend die Zivilisten. Die Gewalt verlagert sich zunehmend in die Siedlungen. So werden oft die Dörfer und vor allem die Städte, insbesondere deren arme, dicht bevölkerten Quartiere Schauplatz von Zusammenstössen.⁴

⁴ An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass das IKRK bei seinen Tätigkeiten in dichtbevölkerten Gebieten wie den Armutsquartieren besonderen Schwierigkeiten gegenübersteht. In Peru z.B. musste die Delegation darauf verzichten, den Opfern der Gewalt in den Armenvierteln Limas Hilfe zu leisten, denn es war undenkbar, nur einem kleinen Prozentsatz der Bevölkerung zu helfen, während rund zwei Millionen Menschen um sie herum unter der Armutsgrenze leben. Die heutigen identitätsbezogenen Konflikte und Bürgerkriege aber entfachen sich gerade in solchen Umfeldern.

Drittens sind heute die Kämpfer nicht mehr von Zivilisten zu unterscheiden, was das IKRK vor eine schwierige Situation stellt. Während die Institution bisher Verhandlungen auf der Ebene der Machthaber führte und stark auf die Autorität seiner hochrangigen Ansprechpartner zählte, um die Achtung des humanitären Völkerrechts in den unteren Schichten der Hierarchie durchzusetzen, hat die Natur der heutigen Konflikte eine neue Lage geschaffen. Die Urheber der schlimmsten humanitär-völkerrechtlichen Verletzungen sind nicht mehr ausschliesslich Militärs, sondern bewaffnete unkontrollierte Banden und Zivilisten. Jeder beliebige Zivilist kann von heute auf morgen von völlig anarchischen Milizarmeen oder bewaffneten Gruppen mobilisiert werden, die vorgeben, die Integrität des Clans oder der ethnischen oder konfessionellen Gemeinschaft zu verteidigen. Dabei schränkt der religiöse Faktor, der bei Identitätskrisen eine grosse Rolle spielt, die Aktionsmöglichkeit des IKRK zusätzlich stark ein. Dieser mit Fanatismus einhergehende Faktor steht dem humanitären Völkerrecht, das als profan und — noch schlimmer — neutral angesehen wird, als kohärentes und heiliges System gegenüber. Kann es einen Platz für Neutralität oder Unparteilichkeit geben, wenn die Guten und die Bösen (oder das Gute und das Böse) von Gott bestimmt werden? Krisen mit religiösen Ursachen werden zusätzlich durch die Frage der Märtyrer kompliziert. Daraus ergibt sich für eine Organisation wie das IKRK eine sehr heikle Situation, ist es doch in den Augen der Fanatiker eine Verkörperung des westlichen Einflusses, den sie zurückweisen.

Das Ziel eines Kriegs besteht nicht mehr darin, die Sicherheit des Staates oder die interne Sicherheit zu gewährleisten. Es geht vor allem darum, den anderen zu vernichten, um sein eigenes Überleben in einer Umgebung, in der die grundlegenden Mittel beschränkt sind, zu sichern.⁵ Diese Konfliktform kann in gewissem Sinne mit den Kriegen im Mittelalter verglichen werden: Gefangennahme bedeutet oft Tod, Frauen und Kinder werden als Kriegsbeute betrachtet und der Feind im Kampf ohne jedes weitere Verfahren getötet. Die Streitkräfte und hochrangigen Staatsbeamten, die das IKRK bisher als Ansprechpartner hatte, sind nicht mehr die einzigen Verbindungsstellen, auf die es zählen kann, um die Achtung und den Geist des humanitären Völkerrechts durchzusetzen.

⁵ Siehe die Analyse der neuen Typologie der Konflikte von Robert Kaplan, «The coming anarchy», in *Atlantic Monthly*, Februar 1994, SS. 44-76.

Vorbeugen statt heilen

Das IKRK und die humanitären Akteure im allgemeinen stehen dieser Explosion anarchischer Gewalt hilflos gegenüber. Es gibt keine Ansprechpartner mehr, die in der Lage sind, eine Botschaft von den oberen bis zu den unteren Stufen der Hierarchie zu übermitteln. Es gibt keine klar erkennbaren Kombattanten mehr. Man kann keine Bestimmungen in Erinnerung rufen, da die Akteure sie nicht kennen. Die Gewalt ist grenzenlos, da sich die Staatsautorität zugunsten der Willkür von Milizen und des Terrorismus aufgelöst hat. Mehr noch als die humanitären Organisationen sucht die Internationale Gemeinschaft nach neuen Möglichkeiten zur Verwaltung dieser Krisen. UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zählt in seiner Agenda für den Frieden eine ganze Palette von Präventivmassnahmen auf, um der Herausforderung der Konflikte nach dem Kalten Krieg wirksam zu begegnen. Auf regionaler Ebene hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zahlreiche Bemühungen unternommen, um zur Verhütung von Konflikten geeignete Mechanismen zu schaffen, die ihr Generalsekretär wie folgt verteidigt: «Die interethnischen unkontrollierten Konflikte waren in der Zeit der Konfrontation zwischen Ost und West ein praktisch unbekanntes Phänomen. Ihr plötzliches Wiederauftauchen überraschte die internationalen Institutionen, die sich ohne Vorbereitung, ohne Erfahrung und praktisch ohne Möglichkeiten sahen, dieser Herausforderung zu begegnen. Deshalb müssen neue Mechanismen entwickelt werden.»⁶

DER BEITRAG DER ZUSAMMENARBEIT UND DER VERBREITUNG ZUR PRÄVENTION

Im Hinblick auf die Frage der Prävention hat das IKRK zahlreiche Verbreitungstätigkeiten und Projekte entwickelt, von denen einzelne in diesem Artikel vorgestellt werden.

⁶ Dr. Wilhelm Hönck, Generalsekretär der OSZE, «CSCE works to develop its conflict prevention potential», *NATO Review*, April 1994, SS. 16-22 (Übersetzung IKRK).

Prävention

Das IKRK definiert seine Rolle im Bereich der Prävention anhand von Zielsetzungen und setzt das Ausmass seiner Bemühungen durch die Bereitstellung von Mitteln fest. Die Zielsetzungen und Mittel hängen von den Situationen ab, in denen sie eingesetzt werden.

a) Zielsetzungen im Bereich der Prävention

Das Ziel der Präventivaktionen wird gemäss der Situation definiert, in der das IKRK eingreift. Allgemein wird unter drei Situationen unterschieden: dem Konflikt entgegen — während des Konflikts — dem Frieden entgegen. Die Verhütung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts und die Beschränkung des Leidens sind ständige Anliegen, und zwar ungeachtet der Situation. In den drei Fällen wird das Ziel auch als traversierend bezeichnet. Die Verbreitung ihrerseits verfolgt je nach Konfliktpphase weitergehende Ziele. In der Phase der Entwicklung eines Konflikts sind die Zusammenarbeit und die Tätigkeiten im Bereich der Verbreitung auch darauf ausgerichtet, **das Auftauchen von Gewalt zu verhüten**. Während des Konflikts liegt der Schwerpunkt der Prävention⁷ auf der **Begrenzung der Ausdehnung der Gewalt**. Schliesslich zielen die Tätigkeiten nach einem Konflikt vor allem darauf ab, **den Friedensprozess nicht abreißen zu lassen**. Es muss deshalb klar unter den verschiedenen Situationen unterschieden werden, in denen das IKRK tätig ist, um seinen Beitrag zur Prävention festzulegen, ein Beitrag, der auch von den eingesetzten Mitteln abhängt.

b) Eingesetzte Mittel

Im allgemeinen denkt man im Zusammenhang mit Prävention an Verhandlungen, Vermittlung, Versöhnung und Schiedsgerichtsbarkeit. Diese politischen Instrumente zur friedlichen Konfliktbeilegung interessieren das IKRK, einige wenige Ausnahmefälle⁸ ausgenommen, nicht, da Verhandlungen im Zusammenhang mit einem Konflikt militärische, politische und wirtschaftliche Interessen umfassen, die das IKRK nicht betreffen. Die internationalen und regionalen Organisationen wie die UN

⁷ Hier ist der Begriff *präventiv* hervorzuheben, denn die Verbreitung während eines Konflikts dient auch operationellen Zielsetzungen wie Gewährleistung der Sicherheit der Aktion und des Personals, Erleichterung des Zugangs zu den Opfern.

⁸ Man denke hier insbesondere an die Rolle des IKRK bei der Kuba-Krise (1962) in Santo-Domingo (1965) und El Salvador (1989).

und die OSZE verfügen dagegen über Instanzen und Verfahren, die für solche Fälle vorgesehen sind.⁹

Allerdings gibt es bestimmte Kategorien von Präventivmassnahmen, die dem IKRK offenstehen. Es kann beispielsweise über die Verbreitung zur Verhütung von Konflikten beitragen, indem es Werte fördert, die sich günstig auf die Schaffung eines Friedensgeistes auswirken, wie etwa Toleranz und Unparteilichkeit. Gleichermassen kann das IKRK durch die Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften auf bestimmte Konfliktursachen Einfluss nehmen.

Die Natur des Beitrags des IKRK zur Verhütung hängt vom Stadium eines Konflikts ab, da er sich nicht einzig auf einen offenen Krieg selbst beschränkt, sondern auch Vorkriegs- und Nachkriegsphasen aufweist. Eine Reihe von Begriffen bezeichnen diese verschiedenen Etappen: die Vereinten Nationen sprechen von «Friedenssicherung» (*peace keeping*), von «Friedensschaffung» (*peace making*) von «Friedenskonsolidierung» (*peace building*). Die OSZE bezeichnet die Tätigkeiten in der Vorkriegsphase als «Frühwarnung» (*early warning*), als «frühzeitiges Eingreifen» (*early action*), und «Konfliktverhütung» (*conflict prevention*). Die Konfliktphase umschreibt sie mit dem Begriff «Krisenverwaltung» (*crisis management*), Präventivmassnahmen in der Nachkriegsphase erwähnt sie nicht. Das IKRK wählte zur Bezeichnung der verschiedenen Etappen «dem Konflikt entgegen», «während des Konflikts» und «dem Frieden entgegen», um seinen Willen auszudrücken, vor allem in Situationen, «die sich im Umfeld bewaffneter Konflikte ansiedeln», zur Prävention beizutragen. Rund vierzig spezialisierte Delegierte im Feld und etwa zwanzig Regionaldelegationen sind mit der Durchführung dieser Präventivaktionen betraut.

Verbreitung und Zusammenarbeit in Situationen «dem Konflikt entgegen»

Die Entwicklungen, die «dem Konflikt entgegen» führen, sind dynamisch. Man unterscheidet zwischen verschiedenen Stadien, die über die Zunahme der Spannungen bis zum Notstand oder zum sogenannten «offenen» Konflikt führen. In seinem im Rahmen des 1993 am Henry-Dunant-Institut organisierten Seminars über Minderheiten und

⁹ Siehe *Handbook for the peaceful settlement of differences between States*, Vereinte Nationen, New York 1992.

Konfliktverhütung gehaltenen Vortrag sprach Professor Kux von vier Phasen in der Entwicklung von Gewalt.¹⁰ Jede dieser Phasen lässt sich an bestimmten Signalen erkennen, deren Liste sicher nicht erschöpfend ist, deren Beachtung aber erlaubt, frühzeitige Massnahmen zu treffen, um einer Eskalation entgegenzuwirken. In einer ersten Phase lassen sich Vorläufer eines Konflikts daran erkennen, dass Einzelpersonen, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer besonderen Gruppe Diskriminierungen ausgesetzt sind, diese nicht länger stillschweigend hinnehmen. Diese Anzeichen können in Form öffentlicher Erklärungen oder Demonstrationen in den Strassen Ausdruck finden. In einem zweiten Stadium äussert sich die erfahrene Ungerechtigkeit in der Mobilisierung rund um die kulturellen, sozialen oder ethnischen Besonderheiten der betreffenden Gruppe. Wie schnell beanspruchte oder tatsächliche Rechte mit politischen und wirtschaftlichen Mitteln verteidigt werden, hängt von der Geschwindigkeit ab, mit der sich die Situation verschlechtert (politische Instabilität, Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, Grenzverlegungen, grosse Bevölkerungsbewegungen, Zerfall der vorherrschenden Ideologie, oder parteiische Mediatisierung). In diesem Stadium kommt es zu ersten gewalttätigen Demonstrationen, die Fronten verhärten sich, und die gemässigten Führer werden durch radikalere ersetzt. Die Kommunikation zwischen den Gruppen verschlechtert sich, um schliesslich ganz abzubrechen. Damit ist das dritte Stadium erreicht. Die Meinungsverschiedenheiten sind sehr emotionsgeladen, politische Äusserungen werden mit identitätsbezogenen Elementen durchsetzt und Unterschiede eher als Ähnlichkeiten hervorgehoben. Die Gruppen drohen sich gegenseitig mit Gewalt und führen diese Drohungen aus, indem die eine Seite eine bewaffnete Gruppe aufstellt und die andere vermehrt repressive Aktionen durchführt. In der Endphase bricht der Konflikt aus und der Notstand wird ausgerufen. Die Verhandlungen sind in eine Sackgasse geraten und die Gruppen stehen sich in nach Identität geordneten Fronten gegenüber.

Je stärker die Gewalt zunimmt, desto geringer ist die Wirkung von Präventivmassnahmen. Die grössten Bemühungen sollten deshalb in den beiden ersten Phasen unternommen werden, also bevor es zu gewalttätigen Demonstrationen kommt und insbesondere bevor die Parteien, die sich bedroht fühlen, ihre gemässigten durch sehr extreme Führer ersetzen.

¹⁰ Siehe Dokument *Minorities and prevention of conflicts: role of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Henry-Dunant-Institut, 1993, SS. 34-38.

Die Präventivmassnahmen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sind am Schnittpunkt der verschiedenen Konfliktursachen am wirksamsten. In diesen Situationen der politischen Umwälzungen, des Auseinanderbrechens der nationalen Solidarität, wenn es keine politische Regelung mehr gibt, wenn soziale Ungerechtigkeit, ethnische Ausschliessung und Diskriminierung herrschen und es zu intensiven Identitätskrisen und Verletzungen der Menschenrechte kommt, können das IKRK und die Nationalen Gesellschaften einschreiten, um zu verhindern, dass diese Entwicklung nicht in einen bewaffneten Konflikt ausartet.

a) Beitrag der Nationalen Gesellschaften

Die erste und zweite Phase in der Entwicklung der Konflikte fallen in den Zuständigkeitsbereich der Nationalen Gesellschaften¹¹, die bei ihren Bemühungen von der Föderation unterstützt werden. Die Erfahrung zeigt aber, dass auch die Unterstützung der letzteren nicht ausreicht und die erzielten Resultate den Herausforderungen, die sich aufgrund der neuen Konfliktypologie ergeben, nicht gewachsen sind. Mehr denn je geht es darum, sich vor dem Ausbruch eines Konflikts um humanitäre Fragen zu kümmern und sich der unerlässlichen Mitwirkung der lokalen Stellen zu vergewissern, ohne die es keine sinnvolle Präventivaktion geben kann. Die Internationalen Organisationen haben weder das nötige Verständnis des kulturellen Hintergrunds noch einen unmittelbaren Zugang zu den Informationen über Spannungsherde. Es ist Sache der zuständigen einheimischen Stellen, Initiativen zu ergreifen, bevor die Spannungen in einen Bürgerkrieg oder in eine andere Form von Konflikt ausarten. Andererseits können die Internationalen Organisationen Initiativen nur von Fall zu Fall in Betracht ziehen, da sie nicht die nötigen Mittel haben, überall, wo dies nötig wäre, Präventivmassnahmen zu ergreifen. Sie können dagegen die zuständigen lokalen Stellen vermehrt bei ihren Präventivmassnahmen unterstützen. Dies vor allem, weil sie sich der beschränkten Effizienz der humanitären Aktion in Anbetracht der anarchischen Grausamkeit der jüngsten Konflikte bewusst sind. Darüber hinaus besteht die Wahrscheinlichkeit, dass sich die identitätsbedingten Konflikte ein bisschen überall auf dem Planeten ausbreiten.

Die zuständigen lokalen Stellen der Bewegung sind die Nationalen Gesellschaften und ihre Mitglieder. Das Sichverschliessen einzelner

¹¹ Siehe Statuten der Bewegung, Artikel 3 und 6.

Kulturen, der Rückgriff auf eine identitätsorientierte Ideologie und ihre gewalttätigen Formen der Mobilisierung werden oft als Reaktion auf eine Isolierung oder den ethnisch oder kulturell bedingten Ausschluss aus dem politischen und wirtschaftlichen Leben einer Gemeinschaft erklärt. Die Nationalen Gesellschaften haben die Mittel, den Ursachen der gewalttätigen Aufstände zu begegnen, indem sie die Grundsätze der Bewegung achten und sich um operationelle Effizienz bemühen. Hier wäre das Südafrikanische Rote Kreuz zu erwähnen, dessen Mitglieder — Angestellte und Freiwillige — ausschliesslich Weisse waren, und das zur Zeit der Apartheid in den «townships» tätig war, um den bei Zusammenstössen Verwundeten zu helfen. Die von einem Staat einer Gemeinschaft gegenüber praktizierte absichtliche oder unabsichtliche Diskriminierung läuft nicht nur dem Grundsatz der Unparteilichkeit zuwider, sie trägt auch dazu bei, die Gefühle des Ausgeschlossenenseins und der Isolierung zu verstärken, die mit Sicherheit die Hauptgründe für den Rückgriff auf die identitätsbedingte Mobilisierung und die daraus entstehenden gewalttätigen Reaktionen sind. Eine Reihe von Nationalen Gesellschaften haben ihre Einstellungsverfahren und Strukturen geändert, um eine ausgewogene Vertretung der einzelnen Gemeinschaften sicherzustellen. In Südafrika beispielsweise werden heute alle zu besetzenden Stellen in allen Regionen des Landes ausgeschrieben. Die Auswahl der Kandidaten beruht nicht mehr auf ethnischen Kriterien oder bereits vorhandenen Qualifikationen, sondern auf der für eine Ausbildung nötigen Eignung des Kandidaten. Die neu eingestellten Mitarbeiter kommen in den Genuss einer laufenden Ausbildung. Auch in Nordirland schreibt die britische Rotkreuzstelle alle zu bestellenden Posten aus, ohne jedoch anzugeben, ob der Arbeitsplatz in einem katholischen oder protestantischen Gebiet liegt. Die Kandidaten übermitteln ihre Bewerbung, der ein versiegelter Brief mit der Angabe ihrer Konfession beiliegt, der erst nach der Auswahl des Kandidaten geöffnet wird. Auch der Malaysische Rote Halbmond verfügt seit den gewalttätigen interethnischen Zusammenstössen von 1969 über eine langjährige Erfahrung der multikulturellen Vertretung.¹²

Toleranz und Beteiligung, die bei identitätsbedingten Konflikten als Gegenmittel sehr wirksam sind, können auch auf andere Weise gefördert werden. Im Libanon z.B. organisierte die Unicef 1989 in Zusammenarbeit mit dem Libanesischen Roten Kreuz ein Ferienlager für junge Angehörige

¹² Einzelheiten über diese Erfahrung finden sich in *Minorities and prevention of conflicts, op. cit.* SS. 22-29.

der verschiedenen Gemeinschaften im Land. Während einer Woche wohnten und spielten die Kinder miteinander und tauschten Erfahrungen aus. Der von der Unicef während dieser Woche gedrehte Videofilm zeigt die eindrucksvollen Berichte über die Entdeckung des anderen, die erlaubte, Abstand von Vorurteilen und Klischees zu nehmen. Das Spanische Rote Kreuz unternahm ebenfalls Bemühungen, um die Toleranz und die Akzeptanz unter jungen Leuten zu fördern. Im Rahmen dieser Kampagne setzte die Gesellschaft Faltprospekte, Plakate und einen Fernsehspot ein. Parallel dazu bot sie Schulen eine Reihe von erzieherischen Rollenspielen an, die von der Verständigung und Kommunikation unter verschiedenen Gruppen, Gemeinschaften oder Völkern handelten.

b) Beitrag des IKRK

Der Beitrag des IKRK zur Verhütung von Konflikten besteht vor allem in der Förderung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts, das gegenseitiges Verständnis, Toleranz, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter Völkern fördert. Diese Forderung hat das IKRK im Rahmen der innerhalb der Bewegung durchgeführten Reflexion über ihre Rolle zugunsten des Friedens oft wiederholt.¹³ Das IKRK richtet die Methode zur Verbreitung der humanitärvölkerrechtlichen Bestimmungen auf die ethischen und kulturellen Werte (Mythen, Poesie, Symbolik) und auf die politischen und rechtlichen Aspekte aus. Diese Elemente stehen mit der Prävention in Zusammenhang: Ethik, Recht und Politik tragen zur Entwicklung oder Zügelung der Gewalt genauso bei wie wirtschaftliche und soziale Umwälzungen (massive Bevölkerungsbewegungen, Wirtschaftskrisen usw.). Eine dem Volk nahestehende Ethik und Symbolik können eine Kultur der Gewalt beinhalten, die durch sehr tief verankerte Werte wie Ethnizität oder Nationalismus verstärkt werden können. Dieser Bereitschaft zur Gewalt kann durch friedliche, humanitäre und toleranzfördernde Werte begegnet werden. Die politische Macht kann sie je nach historischen Interessen oder Sachzwängen hierarchisieren, rechtliche Bestimmungen formulieren und Umsetzungsmassnahmen annehmen. Doch werden humanitäre Werte auf die politische und juristische Ebene übertragen, gilt es als erstes zu beweisen, dass diese Werte Teil des kulturellen Gutes der betreffenden Gesellschaft sind.

¹³ Siehe insbesondere: *To promote peace — Resolutions on peace adopted by the International Movement of the Red Cross and Red Crescent since 1921*, IKRK, Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Genf, Juli 1986, und die Berichte der Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes über den Frieden (Belgrad, 11.-13. Juni 1975 und Aaland/Stockholm, 2.-7. September 1984).

c) Interkulturelles Vorgehen

Die IKRK-Delegation in Kairo setzte diese Methode vorbildlich um. Sie veröffentlichte namentlich Kalender, die das humanitäre Denken in der vorislamischen und islamischen Geschichte veranschaulichen. Der erste «kulturelle» Kalender von 1993 benutzte historische Chroniken aus der arabisch-islamischen Welt, die den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts gegenübergestellt wurden. Sie enthielten namentlich die Einschärfungen der Kalifen und der Kommandierenden der Heere, die zur Zeit der Kreuzzüge in den Krieg zogen. Die Zitate humanitären Inhalts des Kalenders aus dem Jahre 1994 stammen aus der arabischen Literatur und Poesie. Der Kalender des laufenden Jahres zeigt Vereinbarungen unter verschiedenen Zivilisationen, die z.T. in die vorchristliche und vorislamische Zeit zurückgehen. Das interkulturelle Vorgehen besteht also darin, in einheimischen Symboliken nach oft in Vergessenheit geratenen humanitären Traditionen zu suchen und dieses Erbe dem humanitären Völkerrecht gegenüberzustellen, um die Universalität dieser Werte zu veranschaulichen.

Für dieses Vorgehen eignen sich auch andere Kommunikationsträger. Die Delegation in Kairo hat bereits zwei Rundfunkhörspiele in dreissig Fortsetzungen produziert, die — namentlich in der Zeit des Ramadan — in den Ländern des Nahen Ostens ausgestrahlt werden. Die erste Reihe der Episoden gründet auf den Märchen aus «Tausendundeine Nacht» und heisst «Märchen von Tausendundeinem Tag». Wie in den berühmten Erzählungen unterhält die Heldin den König, der sie gefangenhält, jeden Abend mit einer Geschichte, um ihr Leben zu retten. Doch während des Tages flieht sie aus dem Schloss und sieht das Elend und die Gewalt in der Welt. Sobald sie wieder beim König ist, beginnt sie zu erzählen. Sie berichtet von den Ungerechtigkeiten, die sie gesehen hat, und macht Vorschläge, wie diesen durch Barmherzigkeit und zwischen-gemeinschaftlicher Solidarität abgeholfen werden kann. Die zweite Hörspielreihe dagegen gründet auf Tatsachen, d.h. auf Berichten von Empfängern von humanitärer Hilfe oder denen, die diese Hilfe geleistet haben (Freiwillige der Nationalen Gesellschaften, einheimische Angestellte und Delegierte des IKRK). Die Episoden wurden von ägyptischen Professionellen und Künstlern realisiert, in Szene gesetzt und aufgenommen.

Das interkulturelle Vorgehen, Angelpunkt der Bemühungen zur Prävention, wird nicht nur von der Delegation in Kairo angewandt, auch wenn sie die erste war, die diese Methode systematisch anzuwenden begann. Es gibt immer mehr Delegationen, die diesen Weg wählen, wie beispielsweise jene in Burundi oder im Kaukasus. Bei diesen Projekten

werden andere Methoden angewandt. Im ersten Fall soll die neue Initiative das Bewusstsein der Bevölkerung für die Achtung eines Mindestmasses an Humanität mobilisieren, während das zweite Projekt darauf abzielt, die Lehre über die Werte, die dem humanitären Völkerrecht und den Grundsätzen der Bewegung zugrunde liegen, systematisch in die Programme der Primar- und Sekundarschulen aufzunehmen.

Besorgt über das Ausmass der humanitären Tragödie, die sich seit 1993 in einigen Regionen Burundis abspielt, gab das IKRK den Anstoss zu einer Reihe von Treffen mit zivilen Persönlichkeiten über das Thema «humanitäre Traditionen in Burundi, Wandlungen und Möglichkeiten einer Aktualisierung ihres Einflusses im heutigen Burundi». Diese Arbeiten führten zur Annahme einer «Erklärung für ein menschenwürdiges Verhalten in Situationen interner Gewalt». Diese Erklärung stützt sich auf humanitärvölkerrechtliche Verträge und wurde von Burundiern formuliert, die sich auf Sprichwörter aus der Region der grossen Seen stützten. Die Erklärung und ihre Verbreitung waren der Ausgangspunkt einer nationalen Kampagne, zu der verschiedene didaktische Mittel eingesetzt werden, darunter illustrierte Broschüren, ein Videofilm, der den Text der Erklärung Bildern gegenüberstellt, die nach den tragischen Ereignissen vom Oktober 1993 gefilmt wurden, ein Theaterstück und Rundfunksendungen. Weitere Programme werden gegenwärtig in Schulen realisiert.

Das Projekt im Kaukasus dagegen erfasst nur Schulen und die Erziehungsministerien. Das IKRK kontaktierte die Erziehungsministerien einiger Länder der ehemaligen UdSSR. Es schlug ihnen vor, ein anhand des vom Dienst Verbreitung/Jugend der Genfer Sektion des Schweizerischen Roten Kreuzes herausgebrachten Handbuchs einen Text auszuarbeiten, der den traditionellen und kulturellen Eigenheiten der Länder der Region Rechnung tragen sollte. Das Handbuch wird im Unterricht der Nationalsprache besprochen. Die Texte appellieren an Toleranz, Solidarität und die Akzeptanz des anderen, und zwar in einer Kindern verständlichen Form. Das Handbuch enthält auch interaktive Übungen, die mit dem unmittelbaren Kontext in Zusammenhang stehen, in dem die Kinder leben, um sie so durch Erfahrung und Beteiligung mit den humanitären Werten vertraut zu machen.

d) Politische und juristische Aspekte

Um vollständig zu sein, muss die Palette der Bemühungen des IKRK im Bereich der Prävention auch politische und juristische Aspekte beinhalten. Die politischen Machthaber können den Umständen gemäss Schutzmassnahmen und Massnahmen zur Umsetzung des humanitären

Völkerrechts erlassen, indem sie sie politisch verteidigen und entsprechende Rechtsbestimmungen ausarbeiten. Das IKRK wird auch auf dieser Ebene tätig, namentlich mit Hilfe der Regionaldelegationen und durch Demarchen, die auf die Systematisierung der Unterweisung der humanitärrechtlichen Bestimmungen in akademischen Kreisen in Friedenszeiten abzielen.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Regionaldelegationen gehört die Ermutigung der Behörden, Massnahmen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechts anzunehmen. Die Regionaldelegationen wirken manchmal als «Frühwarnstelle», was dem IKRK erlaubt, sich auf den Notfall vorzubereiten und gegebenenfalls umgehend einzuschreiten.

e) Vereinheitlichung der Verbreitungsmethoden und Suche nach lokalen Verbindungsstellen

Die Aufgabe im Bereich der Verbreitung und der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und der Grundsätze der Bewegung hat heute ein solches Ausmass angenommen, dass die einheimischen Verbindungsstellen dazu ermuntert werden, die humanitären Werte anzuerkennen und ihre Achtung zu fördern. Der Exekutivrat des IKRK hat auf seiner Sitzung vom 20. Oktober 1994 einen Aktionsplan angenommen, der darauf abzielt, bestimmte Zielgruppen nach und nach systematisch zu erfassen. Das Dokument, das die Leitlinien hierzu festlegt («To assist States to assume their treaty obligation to disseminate...»), bestätigt die Folgerungen der Schlussklärung der Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsgesopfer (Genf, 30. August-1. September 1993). Diese Verpflichtung schliesst Bemühungen zur systematischen Verbreitung auf nationaler Ebene — insbesondere bei den Streitkräften, an Schulen, bei öffentlichen Verwaltungen und der Bevölkerungen im allgemeinen — ein. Das IKRK hat sich zum Ziel gesetzt, die Nationalen Gesellschaften bei der Systematisierung der Verbreitungstätigkeiten unter ihren Mitarbeitern, Mitgliedern und Freiwilligen zu unterstützen. Die Botschaft dieser Gesellschaften wird unter der breiten Öffentlichkeit insbesondere dann glaubwürdig sein, wenn sie mit einer konkreten Aktion zu ihren Gunsten verbunden wird.

Diese systematische Vorgehensweise im Bereich der Verbreitung wird vom IKRK vor Ort Schritt für Schritt eingeführt. Der operationelle Bereich «Osteuropa und Zentralasien» hat sich in dieser Hinsicht bereits eine grosse Erfahrung angeeignet. So sollen neben den an kaukasischen Schulen bereits lancierten Programmen ähnliche Demarchen bei den Nationalen Gesellschaften, den Streitkräften und an den Universitäten dieser Region durchgeführt werden.

Alle hier angeführten Beispiele, von denen es viele mehr gibt, veranschaulichen, wie stark das IKRK durch seine Verbreitungstätigkeiten in der Phase vor einem Konflikt an der Verhütung des Ausbruchs von Gewalt beteiligt ist. Einige dieser Tätigkeiten wurden aufgrund jüngster Ereignisse ins Leben gerufen, wie z.B. die nationale Verbreitungskampagne in Burundi. Die Essenz dieser Projekte liegt einerseits in der Weigerung, zwischengemeinschaftliche Gewalt als Fatalität hinzunehmen, und andererseits in der Überzeugung, dass solche Spannungen mit anderen Mitteln als bewaffneten Zusammenstößen beigelegt werden können. In diesem Sinne gehen die Initiativen der Nationalen Gesellschaften und des IKRK über dessen wichtigste Zielsetzung hinaus, Massnahmen für den Notfall zu treffen, um zusätzlich einen realen Beitrag zur Prävention von Konflikten zu leisten.

Die Verbreitung während des Konflikts¹⁴

Während eines Konflikts ändert sich die vorbeugende Zielsetzung. Es geht nicht mehr darum, den Ausbruch von Gewalt, sondern ihre Ausbreitung zu verhindern und die Zahl der Opfer so gering wie möglich zu halten. Die Zielsetzung, den Ausbruch von Gewalt zu verhindern, ist nicht mehr angebracht, da die Gewalt und die Opfer bereits eine Tatsache sind. Die Parteien stehen sich mit Waffen gegenüber und es gibt Opfer. In solchen Situationen umfasst die Verbreitungstätigkeit auch operationelle Aspekte.

Bis 1978, als drei Delegierte bei einem schweren Sicherheitszwischenfall in Rhodesien ihr Leben verloren, war die Verbreitung im Einklang mit der Empfehlung der IV. Internationalen Rotkreuzkonferenz von 1887, die darauf abzielte, «Kenntnisse (des humanitären Völkerrechts) zu verbreiten», grundsätzlich auf die Verhinderung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts ausgerichtet. Die Tragödie von 1978 gab den Anstoss zur Reflexion über den operationellen Nutzen der Verbreitung in bezug auf die Förderung der Akzeptanz der Institution, die

¹⁴ Die Zusammenarbeit wird hier absichtlich nicht berücksichtigt. In einer Gewalt-situation gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften je nach deren Fähigkeit, der Notsituation gerecht zu werden. Es werden insbesondere kurative Aktionen entwickelt (Erste-Hilfe, Evakuierung der Verwundeten usw.), während Vorbeugungsmassnahmen, die Gegenstand dieses Artikels sind, eher vernachlässigt werden. Es muss ein Mittel gefunden werden, damit die kurative Aktion in der Notphase langfristig der Stärkung der Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft dient.

Gewährleistung der Sicherheit des Personals und der Erleichterung des Zugangs zu den Opfern. Aufgrund dieser Reflexion nahm der Exekutivrat des IKRK 1990 eine Verbreitungspolitik der Institution an, die namentlich zum Ziel hat, «zur Verbesserung der Sicherheit und Effizienz der humanitären Aktion beizutragen». Je nach den in einer Konfliktsituation herrschenden Bedingungen kann das Ziel der Gewährleistung der Sicherheit vorherrschen. Überdies muss betont werden, dass die meisten auf Verbreitungstätigkeiten spezialisierten Delegierten in Konfliktzonen entsandt werden.

Stehen sich die Parteien in einer bewaffneten Konfrontation gegenüber, wird die Verbreitung von Hindernissen beeinträchtigt, die zum grossen Teil aus den Leidenschaften hervorgehen, die der Krieg mit sich bringt, und die das Verhalten der Kämpfer, der Führer und der Bevölkerung bestimmen. Der Krieg ist «verbrechensträchtig». Die Grenzen zwischen dem Erlaubten und dem Unerlaubten verwischen sich mit dem Verschwinden der Autorität und damit der Sanktionen: «Gewalt ruft nach Gewalt, Grauen bringt Grauen hervor»¹⁵. Das Absurde erreicht seinen Höhepunkt, wenn ein grausamer Akt manchmal das einzige Mittel ist, um zu überleben, wie dies beispielsweise in Rwanda der Fall gewesen zu sein scheint. In einer Dynamik der Vernichtung des anderen, von der die Konflikte häufig gekennzeichnet sind, kann die Verbreitung der Logik des Konflikts oft entgegenwirken. Auch wenn die Verbreitung nie abgeschlossen ist, so scheint es allzu idealistisch, Kämpfer oder Milizen während eines Krieges erziehen zu wollen, statt «Männer [in Friedenszeiten] dazu auszubilden, Männer zu werden und auch als Kämpfer Männer zu bleiben»¹⁶. In Konfliktsituationen können die Verbreitungsdelegierten bestenfalls auf umfangreiche Mittel zur Förderung der Achtung eines Mindestmasses an Menschlichkeit zurückgreifen. Im ehemaligen Jugoslawien z.B. wurde alles mögliche und vorstellbare Material eingesetzt. Dazu gehörten die Schaffung eines Netzes von auf Verbreitungstätigkeiten spezialisierten Delegierten und einheimischen Angestellten, TV-Spots, Rundfunksendungen, Broschüren, Aufrufe in Zeitungen, Verbreitungseminare bei den Streitkräften und anderen bewaffneten Kräften... Doch ungeachtet eines noch so grossen Aufwands ist das Ergebnis schwer abzuschätzen und wird angesichts des Ausmasses der Verletzungen der grundlegenden humanitären Bestimmungen bescheiden

¹⁵ Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, Brüssel, Bruylant 1994, S. 533.

¹⁶ *Ibid.*, S. 535.

sein. Die gleiche oder noch grössere Ohnmacht muss im Falle Rwandas eingestanden werden, wo die Bemühungen der Institution zur Verbesserung der Kommunikation ihr vor allem erlaubten, «mitten im Unannehmbaren akzeptiert zu bleiben». Dies ermöglichte ihr wenigstens, einer wenn auch kleinen Zahl von Opfern Hilfe zu leisten.

Diese als sehr beschränkt eingestufte Wirkung der Verbreitung zur Prävention während eines Konflikts muss allerdings relativiert werden. Die oben aufgeführten Situationen sind Extremfälle. In den etwa dreissig Einsatzgebieten, in denen das IKRK tätig ist, ist die Lage zum grossen Teil differenzierter. Je gewalttätiger und anarchischer eine Situation ist, desto mehr bewahrheitet sich die von den operationellen Führungskräften des IKRK oft vorgebrachte Argumentation, die Praxis der operationellen Tätigkeiten des IKRK sei die beste Art der Verbreitung. In einer verfahrenen Situation und angesichts von Fanatikern und einer unorganisierten, dezentralisierten Machtstruktur, die jede Kommunikation verhindert (Verlust der Autorität), trifft es zu, dass eine unparteiische Hilfsaktion das beste Mittel ist, um einen Geist der Milde und der Achtung der menschlichen Würde zu verbreiten. Doch das Unvermögen des IKRK, Fanatiker zu überzeugen, ist eine Art Misserfolg der Verbreitungstätigkeiten in der Phase vor einem Konflikt. In der Tat muss die humanitäre Botschaft schon vor einem Krieg durchgedrungen sein, wenn es eine Chance geben soll, das humanitäre Gewissen der Kämpfer während des Krieges aufzurütteln. Hier liegt die ganze Herausforderung, die es in Zeiten des Friedens und relativen Friedens anzunehmen gilt. Deshalb wendet die Verbreitung — mit der unabdingbaren Hilfe der Staaten — das interkulturelle Vorgehen an. Ferner werden die einheimischen Medien miteinbezogen und die Jugend, die akademischen Kreise, die Nationalen Gesellschaften und die Streitkräfte sensibilisiert.

Verbreitung und Zusammenarbeit in der Phase nach dem Konflikt

Die Verbreitungstätigkeiten und die Zusammenarbeit haben in der Phase nach dem Konflikt wie in der Situation vor dem Konflikt die Verhinderung des Ausbruchs von Gewalt zum Ziel. Eine Reihe von Verbreitungstätigkeiten können übrigens ebensogut vor wie nach einem Krieg entwickelt werden. In Somalia beispielsweise verbreitet ein in der Endphase des Konflikts aufgenommenes Hörspiel Toleranz und einen Geist des Friedens. Dies sind einheimische traditionelle Werte, die dem humanitären Völkerrecht nahestehen. Diese Botschaft der Toleranz hätte genausogut vor den Feindseligkeiten

wie nach dem Krieg zur Förderung der Versöhnung übermittelt werden können. Allerdings ist dies von Fall zu Fall verschieden und es ist eher angezeigt, von Verbreitungstätigkeiten zu sprechen, die darauf abzielen, *den Abbruch des Friedensprozesses zu verhindern*. Mit anderen Worten, nach einem Konflikt müssen Verbreitung und Zusammenarbeit mit den Bemühungen zur Stabilisierung des Landes einhergehen.

Zwar ist es richtig, dass die grössten Herausforderungen in bezug auf die nationale Stabilität, wie der Verlauf der Grenzen, die prekäre wirtschaftliche Situation und die politische Instabilität, denen die Länder nach einem Krieg oft gegenüberstehen, nicht in das Wirkungsfeld der Bewegung fallen. Allerdings beeinflussen andere Bereiche, insbesondere der soziale, psychosoziale und ethnokulturelle Bereich den Friedensprozess in hohem Masse und betreffen auch das IKRK, die Föderation und die Nationalen Gesellschaften — sei dies in bezug auf die Entwicklung dieser letzteren, sei dies bei der Verbreitung.

In Jemen beispielsweise liegen rund um die während des Konflikts belagerten Städte weiterhin nicht explodierte Geschosse. Diese stellen eine grosse Gefahr für die Zivilbevölkerung dar, insbesondere für die Kinder, die sich dieser Gefahr nicht bewusst sind und die im Falle einer Verletzung ihr Leben lang gezeichnet sein werden. Als Teil einer Antwort auf dieses Problem (die Geschosse sind bisher nicht entfernt worden) führte die IKRK-Delegation in Zusammenarbeit mit dem Jemenitischen Roten Halbmond eine Kampagne unter der Bevölkerung durch, um sie auf diese Gefahr aufmerksam zu machen und den Kindern zu zeigen, wie sie sich zu verhalten haben. Diese Kampagne war ein grosser Erfolg, denn das behandelte Thema entspricht einem sozialen Anliegen. Überdies gab sie Anlass zur Förderung des humanitären Völkerrechts und der Grundsätze der Bewegung. Die Schwerpunkte der Verbreitungstätigkeiten und der Zusammenarbeit müssen sich an den grössten sozialen Problemen ausrichten, damit die Wirkung möglichst gross ist. In diesem Zusammenhang muss die besonders gelungene Initiative des Australischen Roten Kreuzes im Westjordanland erwähnt werden. Diese Nationale Gesellschaft führte ein Integrationsprogramm für ehemalige Gefangene durch. Laut den Schlussfolgerungen einer in sieben Ländern durchgeführten Studie — alle sieben hatten einen Bürgerkrieg durchgemacht — «sind die Prozesse der Befriedung, der Demobilisierung und der Wiedereingliederung in hohem Masse interdependent».¹⁷ Die Wiedereingliederung

¹⁷ Bericht des *World Bank Seminar*, «Demobilization and Reintegration Programs for Military Personnel», Paris, 28. Oktober 1994 (Übersetzung IKRK).

von Personen, die aufgrund der Feindseligkeiten nicht mehr am zivilen Leben teilnahmen — beispielsweise die Kombattanten/Milizen oder Gefangenen — ist ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Wiederherstellung des Friedens.

In diesem Rahmen gilt es das Schicksal der Kinder der *Intifada* hervorzuheben. Ohne die extreme Situation der Kindersoldaten erlebt zu haben, sind sie in einer Atmosphäre der Gewalt und der Vorurteile aufgewachsen. Sie müssten von einer Organisation betreut werden, die beispielsweise Kampagnen über das Thema Toleranz und Akzeptanz des anderen durchführen oder zwischengemeinschaftliche Ferien organisieren würde (wie z.B. das 1989 im Libanon von der Unicef in Zusammenarbeit mit der Nationalen Gesellschaft organisierte Lager). Das Spanische Rote Kreuz seinerseits hat Spiele kreiert, um bei den Jungen die Toleranz und die Akzeptanz des anderen zu fördern.

Schliesslich müssen im Hinblick auf die Wiederherstellung des Friedens und den schrittweisen Rückzug des IKRK die Aufgaben im Bereich der Verbreitung reorganisiert werden, um das Ziel der systematischen Erfassung der wichtigsten Zielgruppen zu erfüllen. Zieht sich das IKRK aus einer Aktion zurück, ohne die Behörden auf ihre Pflicht der Förderung des humanitären Völkerrechts aufmerksam gemacht zu haben, wozu sie aufgrund ihres Beitritts zu den Abkommen verpflichtet sind, und ohne lokale Verbreitungsstrukturen (einheimische Verbindungsstellen) zurückzulassen, hat es versagt.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die neue Konfliktypologie hat grosse Umwälzungen im humanitären Bereich gebracht: die Ansprechpartner, die eine Botschaft auf allen Ebenen der Hierarchie übermitteln können, sind nicht mehr vorhanden; die Kombattanten sind nicht mehr eindeutig identifizierbar; es ist nicht mehr möglich, die Vorschriften in Erinnerung zu rufen, da die Kämpfer sie nie gelernt haben; es gibt keine Grenzen mehr einzuhalten, da die Staatsautorität der Willkür der Milizen und dem Terrorismus gewichen ist.

Mehr als je muss das IKRK sein hierarchieorientiertes und reaktives Vorgehen der jeweiligen Situation anpassen, um das humanitäre Völkerrecht durchzusetzen. Es muss der Tatsache Rechnung tragen, dass es nicht mehr vorwiegend die regulären Streitkräfte sind, die das humanitäre Völkerrecht verletzen, seit bewaffnete Banden ohne jede Struktur aufgetaucht sind, deren Kämpfer unter den Ärmsten der Bevölkerung rekrutiert werden.

Um das bestmögliche Resultat zu erzielen, muss die Einhaltung der Rechtsbestimmungen vor dem Ausbruch der bewaffneten Gewalt «ausgehandelt» werden. Die Logik des Krieges will, dass die Wirkung der Verbreitungstätigkeiten umgekehrt proportional zur Eskalation der Gewalt ist.

Die Durchsetzung eines Mindestmasses an Menschlichkeit muss vor dem Ausbruch von Gewalt gefördert werden, indem die humanitäre Botschaft all denen vermittelt wird, die geneigt sein könnten, bei einem Konflikt zu den Waffen zu greifen — also der Bevölkerung im allgemeinen und der Jugend im besonderen. Je nach Situation erfolgt die Wahl des Vorgehens, darunter die Systematisierung der Verbreitung bei bestimmten Zielgruppen, der Einbezug humanitärer Werte, die in der einheimischen Kultur verankert sind, die Wahl von auf den lokalen Kontext abgestimmten Verbreitungsmethoden und schliesslich die Förderung des Verantwortungsbewusstseins der Medien und die Bemühungen, die Nationalen Gesellschaften in Friedenszeiten vermehrt an der Verbreitung zu beteiligen.

Während die Verbreitungstätigkeiten und die Zusammenarbeit vor einem Konflikt zweifellos eine Rolle bei der Verhütung von Konflikten spielen, wirken solche nach einem Konflikt durchgeführten Bemühungen einer Unterbrechung des Friedensprozesses entgegen. Einige der jüngsten oder gelungensten Initiativen im Bereich der Prävention wurden in diesem Artikel aufgezeigt. Es ist ermutigend festzustellen, dass sie weiterentwickelt und in anderen Kontexten angewandt werden, was angesichts der neuen Konfliktypologie und den damit einhergehenden humanitären Herausforderungen eine absolute Notwendigkeit ist. Dabei sind die Unterstützung der Staaten und die aktive Beteiligung der Organisationen der Bewegung unabdingbar. Abgesehen von dieser durch die anarchische und fanatisierte Gewalt der identitätsbezogenen Konflikte diktierten Notwendigkeit, vermehrt vor und nach Konflikten tätig zu sein, um die Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu verhindern, müsste die Prävention von Konflikten zu einem eigenständigen Ziel der Verbreitungstätigkeiten und der Zusammenarbeit in Zeiten relativen Friedens werden.

Jean-Luc Chopard ist Lizentiat der politischen Wissenschaften der Universität Genf und erwarb ein Diplom in politischen Wissenschaften an der Universität San Diego (Vereinigte Staaten). Von 1990-1992 führte er für das IKRK Missionen in Afghanistan und in Peru durch. Jean-Luc Chopard ist gegenwärtig Mitglied der Abteilung Zusammenarbeit und Verbreitung beim IKRK.

Vor, während und nach der Notstandphase

Die Erfahrung des IKRK*

von François Grunewald

Die Gegenwart von gestern ist Erinnerung,
Die Gegenwart von heute ist Aktion,
Die Gegenwart von morgen ist Imagination.

I. EINFÜHRUNG

1. Zeit und Aktion

Die internationale Gemeinschaft hat in jüngster Zeit von den negativen Auswirkungen Kenntnis genommen, die gewisse Soforthilfemassnahmen auf die spätere Wiederaufnahme der Entwicklung haben können. Dadurch ist jetzt ein Thema Mode geworden: das Kontinuum «Soforthilfe-Entwicklung». Es geht darum festzustellen, wie die Aktionen, die während der Phase der akuten Krise eingeleitet werden, sich mit denen der späteren Etappen verbinden lassen.

Die vorliegende Reflexion versucht noch einen Schritt weiterzugehen: **die Beziehung zwischen Soforthilfe und Entwicklung beginnt lange vor dem Ausbruch der Krise und dauert weit über das Ende der akuten Phase der Katastrophe hinaus.**

* Dieser Artikel entstand auf der Grundlage einer Studie, die beim Kolloquium «Soforthilfe-Entwicklung» der *Arche de la Fraternité*, Paris, am 17. November 1994 vorgelegt wurde.

Die Analyse muss sich folglich an vier grossen Themen ausrichten:

- Was für vorbeugende und/oder vorbereitende Tätigkeiten müssen in Friedenszeiten entwickelt werden?
- Soforthilfe: wann sie einleiten, warum, wie, und wie sich daraus zurückziehen?
- Die verschiedenen Aspekte des Wiederaufbaus im Laufe und am Ende des Konflikts.
- Was tun, wenn der Friede endlich «ausbricht» und die Kanonen schweigen (die letzte Etappe der Verbindung «Soforthilfe-Entwicklung»)?

2. Eine besondere Struktur: Das IKRK

Die besondere Eigenart des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz beeinflusst selbstverständlich unseren Standpunkt. Es ist zwar eine nichtstaatliche Organisation, die ihr Mandat aber durch den Willen der 185 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen sowie der Zusatzprotokolle von 1977 erhalten hat. Darüber hinaus ist das IKRK Teil einer sehr viel grösseren Einheit, nämlich der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, der das IKRK, die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und ihre Föderation angehören. Innerhalb dieser Bewegung spielt das IKRK eine besondere Rolle bei Konfliktereignissen. Die Internationale Bewegung vertritt eine klare, genau umrissene Ethik, die sich auf «**Grundsätze**» stützt, deren wichtigste Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Universalität heissen. Der Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte, der auch durch die ihnen geleistete Hilfe zum Ausdruck kommt, macht seit 150 Jahren die Daseinsberechtigung des IKRK aus.

3. Durch Konflikte zerstörte Gesellschaftsstrukturen

Die heutigen Konflikte richten sich gegen das auf dem Wege der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Erworbene, das, was der Mensch häufig mit seinem Schweiss erarbeitet hat. Ein paar Bombardements, ein Durchzug von Panzern, ein paar Zusammenstösse mit Feuer- oder Stichwaffen, und es bleiben nur Schmerz, Tod und Ruinen. Bis etwa zur Mitte der 80er Jahre unseres Jahrhunderts waren die Dinge relativ einfach. Es gab Soldaten und Zivilisten. Seither scheint es keine Regeln mehr zu geben. Jedermann gibt und erleidet den Tod. Wir

erleben die Rückkehr der alten Kriege vor der Geschichte der «Nationenstaaten», jener Kriege, in denen man den anderen tötet, gerade weil er der andere ist, jener Kriege, in denen man eher zu zerstören als zu gewinnen sucht. Politisch-ethnische, durch Clans oder Mafiosi hervorgerufene Spaltungen gewinnen langsam die Oberhand über ideologische und geopolitische Aspekte. Die Gesellschaften werden «kriegskrank». Was für Aktionen soll man in diesem Zusammenhang «vor, während und danach» einleiten?

II. VOR DER KATASTROPHE — WIE SIE VERHÜTEN UND WIE SICH DARAUF VORBEREITEN ?

1. Die Krise verhüten: Die Gefahren der «Miss-Entwicklung»

Der schlimme Zustand der Wirtschaft ist, im Süden wie im Norden und im Osten, einer der wichtigsten Faktoren, die das Risiko gewaltsamer Auseinandersetzungen vergrößern. Dies wirkt sich sowohl auf die Fähigkeit der Gesellschaft aus, den Schwierigkeiten einer Verhütung von Katastrophen entgegenzutreten, wie auch auf ihre Reaktionsfähigkeit. Fast allerorten hat sich — mit ganz wenigen Ausnahmen — die Lage verschlechtert: Aufgrund ungünstigerer Lebensbedingungen leben immer breitere Schichten der Bevölkerung unter der Armutsschwelle, das Bevölkerungswachstum lässt den Rückgang der Produktionsbedingungen auf dem Land noch stärker hervortreten, was wiederum eine häufig kaum oder überhaupt nicht kontrollierte Urbanisierung beschleunigt, den Druck auf immer empfindlicher werdende Ökosysteme verstärkt, Konflikte zwischen Bauern und Nomaden schürt und das Risiko ethnisch-politischer Auseinandersetzungen vergrößert.

Unter dem Einfluss der Weltbank führen die Programme zur Struktur-anpassung zu einer — gewiss notwendigen — Verringerung des Personals bei den Behörden: Das jedoch geht leider nicht mit einer Verbesserung der öffentlichen Dienste einher, sondern bewirkt das Gegenteil. Die ersten Opfer solcher Programme sind die sozialen Bereiche, die Gesundheitsdienste und das Erziehungswesen... sowie die Tätigkeiten zur Verhütung und Vorbereitung auf Katastrophen! Und was ist dabei zu beobachten? Zunehmende Armut steigert die Kriminalität und verursacht Unsicherheit, Gewalttätigkeit, Hass. Diese letzteren werden von ultranationalistischen, fanatischen, tribalen und fundamentalistischen Kräften in die eigenen Bahnen gelenkt. Es kommt zum Teufelskreis von Revolte und Repression.

Auf die kleinen geostrategischen Auseinandersetzungen, die den Grosskonflikt zwischen Ost und West begleiteten, folgt die Vielzahl der Gewaltausbrüche, die sich aus der «**Miss-Entwicklung**» ergeben. Allzuoft aber beschränkt sich die Antwort auf diese weltumspannende Grosskrise lediglich auf die Pflästerchen der «Notärzte», den Mais der Ernährungshilfe und das immer explosivere Gemisch des Militärisch-Politisch-Humanitären.

In diesem Rahmen versuchen die Nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds in zahlreichen Ländern, gewisse lebenswichtige Dienstleistungen durch Entwicklungstätigkeiten, die Errichtung eines Netzes zur Unterstützung der wirtschaftlich Ausgegrenzten, die Schaffung von Blutbanken, Kampagnen zur Aids-Bekämpfung, die Förderung von Jugendbewegungen usw... zu unterstützen und verstärkt zu einer positiven, sozio-ökonomischen Dynamik beizutragen.

2. Gewisse Entwicklungsstrategien erhöhen die Verletzlichkeit

Gewisse Phänomene führen unausweichlich dazu, dass der Mensch selber die Verfügbarkeit bestimmter Ressourcen (seien sie nun erneuerbar oder nicht) verringert. So etwa durch die Bevölkerungszunahme. Eine solche Art von Dynamik lässt Ungleichgewichte entstehen und vergrössert das Konfliktrisiko. Manche Entwicklungsstrategien weisen leider in dieselbe Richtung und, was mehr ist, lassen die Systeme noch verletzlicher werden, so dass diese den Krisen nicht mehr standzuhalten vermögen. In zahlreichen Konflikten und Krisen musste das IKRK die häufig dramatischen Auswirkungen einer solchen Politik feststellen. Einige der nachstehend aufgeführten Beispiele mögen das illustrieren.

- ***Entwicklungsstrategien, die die Verletzlichkeit der Bauern im Ernährungsbereich erhöhen***

1980, Obere Casamance (Senegal): wieder einmal Dürre. Die Speicher der Mandinga-Bauern, die ihre Anbauflächen für Lebensmittel verringert und alles auf die Baumwollproduktion gesetzt hatten, die sie der Baumwollgesellschaft zum Vertrieb übergeben konnten, waren fast leer. Im gleichen Gebiet war die erst seit kurzem sesshafte Minderheit der Toucouleur weitaus weniger empfänglich gewesen für die Sirene des Grosshandels. Ein bisschen Baumwolle, gewiss, aber Vorrang für Hirse

und Sorgho! Ergebnis: ihre Speicher waren noch fast halb voll! Sollte sich die derzeitige Krise in der Unteren Casamance auf Tambacounda ausdehnen, so würde sie dort eine ernährungsmässig äusserst verletzliche Mehrheit antreffen sowie eine Minderheit, die noch nicht in Not geraten ist. Was wohl würden die Folgen eines solchen Ungleichgewichts sein?

- ***Entwicklung unter Zwang mit katastrophalen Folgen***

Nampula (Moçambique), Anfang der Jahre 1992/1993. Durch das Friedensabkommen gestatten die Wirtschaftsreformen einen immer ausgeprägteren Liberalismus. Die mächtigen Handelsgesellschaften nehmen die während der Kolonialzeit üblichen Methoden wieder auf: Zwangsbestellung bedeutender Fläche mit Nutzkulturen (wiederum Baumwolle), kein Schlagen von Cajounussbäumen, fast obligatorische Begrenzung der für den Nahrungsmittelanbau bestimmten Flächen (Getreide oder Hülsenfrüchte). In einem solchen Rahmen bleibt nur noch der Anbau von Maniok mit seinem langen Produktionszyklus (8-12 Monate), seiner Genügsamkeit, im Schatten der Obstbäume aufzuwachsen, und seinen schlechten Ernährungseigenschaften. In einem solchen System führte diese Politik — und führt auch weiter — zu Unterernährung, Kwashiorkor und Entkapitalisierung der ländlichen Wirtschaft, die schon durch einen mehr als zehnjährigen Bürgerkrieg stark mitgenommen ist. Wie wird eine solche Situation sich auf die Stabilität des Landes zu Beginn der Nachbürgerkriegszeit auswirken?

- ***Entwicklungspolitik mit katastrophalen ökologischen Folgen***

Der Fall der Autobahnen, die Amazonien durchqueren, und die Konzessionen für den Landwirtschaftsbetrieb an ihren Rändern ist wohl bekannt. Eine der Lungen der Erde ist den Baggern der Grossgrundbesitzer und ihren Rinderherden ausgeliefert, während die Ureinwohner, die Indianer, von Privatmilizen getötet werden. Eines Tages könnten diese letzteren oder ihre Nachkommen — falls es solche gibt — auch zu Macheten und Kalashnikovs greifen, der modernen Version mit Kurare vergifteter Blasrohre und Pfeile...

- ***Entwicklungsoptionen, die die Wirtschaft eines Landes zu einem Grad äusserster Abhängigkeit führen***

Die grossen Baumwollfelder mancher Länder der ehemaligen Sowjetunion lassen bei denen, die sie besucht haben, zwei Fragen auftau-

chen. Die eine hat mit den Umweltkosten solcher Produktionseinheiten zu tun (Trockenlegung des Aralsees, Besprühen mit häufig sehr toxischen Produkten aus der Luft usw...). Die andere befasst sich mit der Viabilität solcher Systeme, nachdem sie aus der zentralisierten Planwirtschaft entlassen wurden, die die UdSSR kennzeichnete. Erzeugung in einem Gebiet, Verarbeitung in einem anderen, Nahrungsmittel aus einem dritten. Was passiert nach dem Auseinanderbrechen der UdSSR? Die Folgen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Fragmenten des Imperiums (im besten Fall eine «politische Kälte», im schlimmsten eine «Konfrontationslinie») sind katastrophal. Taschkent, ein Produktionsgebiet für Baumwolle, ist von den Absatzmärkten für diese Fasern und den Kanälen für seine Nahrungsmittelversorgung abgeschnitten. Was nun?

3. Den Frieden nutzen, um Verhalten zu ändern

In solchen Kontexten mit hohen Risiken geht es darum, humanitäre Reflexe zu wecken, damit diese funktionieren, wenn die Krise kommt. Das IKRK versucht zusammen mit anderen Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, den verschiedenen Akteuren (Streitkräfte oder Guerillerguppen) ihre Pflichten und Verantwortlichkeiten in Erinnerung zu rufen, wie sie im humanitären Völkerrecht (Genfer Abkommen von 1949, Zusatzprotokolle von 1977) niedergelegt sind. Eine ganze Reihe von Texten, didaktisches Material und Sachverständige werden auf den von Krisen geschüttelten Kontinenten mobilisiert und erreichen jedes Jahr Tausende von Männern unter Waffen. Diese Tätigkeit, die man mit «**Verbreitung**» bezeichnet, ist grundlegend, denn sie ist das einzige Werkzeug, das wir haben, um das Nichtwiedergutmachende zu verhüten. Man muss in der Tat um jeden Preis zu verhüten versuchen, dass in Kriegszeiten Akte begangen werden, die jegliche Bemühung um Versöhnung zunichte machen, dass Greuel taten begangen werden, die jeglichen Unterhandlungsversuch vereiteln. Eine mögliche «Rückkehr zum Frieden» kann manchmal von dem abhängen, was in der Erinnerung von den Stunden des Krieges übriggeblieben ist.

Mit welchem Ergebnis? Angesichts von Rwanda, Liberia oder des ehemaligen Jugoslawien kann man sich diese Frage stellen. Dennoch, jedesmal haben uns inmitten des Schreckens kleine Funken der Menschlichkeit gezeigt, dass nicht alle Anstrengungen umsonst waren... Delegierte und Ambulanzen, die die Frontlinien überschreiten, Verwun-

dete, die nicht mehr getötet werden, Gefangene, die besucht und registriert werden, Misshandlungen in den Gefängnissen, die ein Ende nehmen, Nahrungsmittelhilfe, die mitten in eine Konfliktzone gelangt... Kleine Gesten... **«Licht in der Finsternis».**

4. Ausbilden, um die Krisen zu bewältigen

Eine der heftigsten Debatten, die derzeit in «Entwicklungskreisen» geführt werden, bezieht sich auf die «Beteiligung der Basis am Entwicklungsprozess», und zwar vom Augenblick der Identifikation an bis hin zur Evaluierung, zwischen denen selbstverständlich die Realisierung liegt. Im Rahmen der Soforthilfe gingen die Fortschritte im methodologischen Vorfeld sehr viel langsamer voran. Wie oft sind nicht Teams in weissen Kitteln, Stethoskop um den Hals, vor Bevölkerungen vom Himmel gefallen, die sie mit offenem Mund anstarrten, und haben versucht zu arbeiten, ohne sich auf die vorhandenen menschlichen und sozialen Ressourcen zu stützen. Will man diesen Prozess umkehren, muss man zunächst einmal den Entschluss fassen, die Frauen und Männer dieser zivilen Gesellschaft auszubilden, damit sie wissen, wie man Katastrophensituationen begegnet. Das IKRK hat in Verbindung mit einer gewissen Anzahl von Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und ihrer Föderation eine ganze Strategie zur Ausbildung von Helfern und Leitern von Soforthilfeaktionen entwickelt. Doch es bleibt noch viel zu tun.

Andere bedeutende Akteure arbeiten ebenfalls im Bereich der «Verhütung/Voraussicht» von Katastrophen. Die im Rahmen des Jahrzehnts der Vereinten Nationen für die Verhütung von Naturkatastrophen durchgeführten Tätigkeiten internationaler Institutionen wie des Asiatischen Zentrums für die Verhütung von Katastrophen, der UNDRR sowie der Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten, müssen ausgebaut werden. Die NGOs des Nordens wie auch des Südens haben eine wichtige und entscheidende Rolle in diesem Wettlauf gegen die Uhr zu spielen, den die Menschheit mit ihrem in einer tiefen Krise steckenden Planeten austrägt.

Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung muss auf jeden Fall weiterhin ihre gesamte Energie auf den Versuch der «Schadensbegrenzung» verwenden, das heisst, die Ausbildung von Frauen und Männern in der Verhütung und Verwaltung von Katastrophen, seien diese letzteren nun naturbedingt (Rolle der Föderation) oder an einen Konflikt gebunden (Interventionsbereich des IKRK).

5. Entstehen für eine Politik der operationellen Information über Krisen- oder «potentielle Krisen»-Situationen

Eines der Schlüsselemente für die Verhütung von Katastrophen und die Qualität des Eingreifens (Vorbereitung der Menschen und erforderliche Mittel, um den Krisen gerecht zu werden) ist die Information, die über die «Risiko»systeme verfügbar ist. **Wieviele Fehler wurden nicht gemacht, weil man ganz einfach nicht «Bescheid wusste».**

Allgemeine und thematische Karten, Berichte, Angaben über Lagerbestände und ethnisch-soziologische Eigenheiten müssen den Eingreifteams sehr rasch zur Verfügung stehen. Der Aufbau solcher Datenbanken im Laufe von Entwicklungstätigkeiten könnte die Arbeit sehr erleichtern, wenn eine Soforthilfeaktion eingeleitet werden muss, die später mit einem Wiederaufbauprogramm verbunden werden soll. Es gibt heute praktisch keine Situationen mehr, über die nichts geschrieben worden ist. Doch wo soll man die Information finden, wenn man sehr schnell in ein unbekanntes Gebiet abreisen muss, in eine andere Kultur und ein unterschiedliches Klima... Gewiss, es bedarf noch bedeutender Vorarbeiten, um den Zugang zu solchen Informationen zu erleichtern, wobei allerdings die heutigen Kommunikations- und Informationstechnologien (Datenbanken, INTERNET usw...) eine grosse Hilfe sind.

6. Die Krise rechtzeitig feststellen: Die Frühwarnsysteme (SAP)

Wer das Glück hatte, Frühwarnsysteme einzurichten und ihr Funktionieren aus der Nähe zu beobachten, weiss um den offensichtlichen Nutzen dieser Werkzeuge, aber auch um ihre Grenzen. Es bestehen derzeit verschiedene Systeme, die in verschiedenen Raumskalen wirksam sind. Das globale System der FAO erfasst die ganze Welt. Das FEWS (Famine Early Warning System) von USAID arbeitet auf regionaler Ebene. Andere wirken auf nationaler und manchmal sogar lokaler Ebene. Einige verwenden im wesentlichen Satellitendaten, andere ausschliesslich klimatische und landwirtschaftliche Daten. Am wirksamsten sind zweifellos Systeme, die verschiedene Disziplinen mit einbeziehen, Gesellschaftswissenschaften eingeschlossen. Hervorgehoben seien Analysen von Preiskurven und wirtschaftlichen Erscheinungen wie aussergewöhnliche Verkäufe des Viehbestands oder irrationale Tätigkeiten. Gewisse Frühwarnsysteme sind thematisch ausgerichtet, insbesondere alle Systeme im Kampf gegen

die Heuschreckenplage.¹ Gut eingesetzt, sind die grossen Systeme der FAO oder FEWS oder auch die Heuschreckenwarnsysteme ausserordentlich nützlich, um die grossen Tendenzen zu verfolgen und gewisse Indikatoren auf Orange und/oder Rot zu bringen. Nichtsdestoweniger sind diese Systeme selten auf der Lokalebene brauchbar. Die Konzeption lokaler Frühwarnsysteme scheitert häufig am Fehlen lokaler Bezugswerte. Nur durch besondere Studien lassen sich die unerlässlichen Bezugswerte für die Errichtung leistungsfähiger Frühwarnsysteme erarbeiten. Ausserdem braucht man die entsprechenden Mittel, um sie durchzuführen, die geeignete Methodologie zu ihrer Verwirklichung und die Fähigkeit, sie zu verwenden. Einige NGOs haben es versucht... ihre Bemühungen müssen noch bewertet werden.

Die Erarbeitung und der Betrieb nationaler oder lokaler Frühwarnsysteme ziehen in der Tat hohe Kosten nach sich. Solche Investitionen «amortisieren» sich auch nicht sofort. Man muss auf eine Katastrophe warten, bei der durch eine rechtzeitige Warnung des SAP ein wirksames Eingreifen die Verschlechterung der Lage verhüten konnte, um sich über die Wirksamkeit des Werkzeugs Rechenschaft zu geben... Es handelt sich hier um einen Bereich, dem die Entwicklungsplaner und die Spender mehr Aufmerksamkeit schenken sollten.

Das IKRK verfügt, abgesehen von einem regelmässigen Zugang zu den zuvor erwähnten grossen Frühwarnsystemen, über sein eigenes SAP. Dieses stützt sich auf ein Netz von Regionaldelegationen, deren Daseinsberechtigung mit darin besteht, dass sie laufend den «Planeten der kommenden Krisen» abhören. Ein ständiger Vergleich der Karte mit den aus Ernährungs- und wirtschaftlichen Gründen gefährdeten Zonen mit jener der stark risikoträchtigen Regionen (geo-politischer Art, Spannungen zwischen den verschiedenen Gemeinschaften) ist der Ausgangspunkt für das Frühwarnsystem des IKRK.

7. Schnell handeln: Strategien zur Bildung von Notvorräten

Alle Systeme zur Aufspürung von Krisen sind nur dann von Interesse, wenn auf die «**Frühwarnung**» auch die «**umgehende Aktion**» folgt.

¹ Es handelt sich um Netze, die das Verhalten der verschiedenen Arten von Heuschrecken, Saltitoria und Wanderheuschrecken beobachten und analysieren und anschliessend Programme zur Bekämpfung dieser Insekten erstellen.

Mehrere Systeme zur Ernährungshilfe können funktionieren, angefangen bei der Einfuhr von Hilfsgütern durch die grossen Programme des WEP, der Europäischen Union oder von USAID bis hin zu den Systemen, die die Weiterleitung der für Katastrophenfälle vorgesehenen Vorräte ermöglichen, die gegebenenfalls im Rahmen regionaler Strukturen (Sahelklub, Koordinierung der Länder des Südlichen Afrika usw...) errichtet wurden und/oder auf der Grundlage von Fonds für Gegenleistungen (die Nahrungsmittelhilfe kann teilweise im Rahmen von Bemühungen zur Stabilisierung der Preise verkauft werden, wobei der Gewinn zur Wiederauffüllung der Lagerbestände oder zur Finanzierung von Aktionen dient, die eine bessere Nahrungsmittelversorgung sichern sollen).

Die regionalen Strategien zum Aufbau von Notvorräten stossen auf zahlreiche technische Schwierigkeiten (verderbliche Nahrungsmittel, ungeeignete Lagerungsbedingungen). Darüber hinaus sind die Lagerkosten sehr hoch. Ein gutes Beispiel dafür sind die Probleme der Europäischen Union mit ihren Überschüssen.

Die Verfügbarkeit der Nahrungsmittelhilfe hängt leider sehr stark von politischen Zufälligkeiten ab. Unzählige sind die Katastrophen, bei denen der Alarm zwar rechtzeitig gegeben wurde, bei denen aber die Antwort erst sehr spät eintraf, nämlich erst dann, als sich die öffentliche Meinung angesichts der grausigen Bilder auf den Fernsehschirmen zu mobilisieren begann: Äthiopien 1983/84, Somalia 1992 usw... Und manchmal gab es ganz einfach überhaupt keine Antwort, weil das Recht auf humanitäre Soforthilfe in gewissen vergessenen Konflikten durch politische Betrachtungen unterhöhlt wurde.

III. WAS FÜR AKTIONEN INMITTEN DES SCHRECKENS?

1. Das Gespenst des Hungers

In immer grösseren Gebieten geht das, was durch wirtschaftliche Entwicklung gewonnen wurde, durch Spannungen und Konflikte wieder verloren. Der Krieg zerstört die Infrastrukturen, das Dienstleistungswesen wird vernichtet, die Märkte werden nicht mehr versorgt. Schlimmer noch, die Ernten werden zuweilen niedergebrannt oder geplündert, sei es durch Bewaffnete oder Menschenmassen, die ein Konflikt vertrieben hat. Der Boden kann häufig nicht mehr gepflügt und eingesät werden, da die Unsicherheit allzu gross ist oder die militärischen Tätigkeiten zunehmen,

wenn es Zeit ist, den Boden zu bearbeiten. Saatgutvorräte wurden zerstört oder in der höchsten Not auch aufgegessen, um nicht Hungers zu sterben. Die Herden werden geschlachtet, gehen an Epidemien zugrunde oder können nicht mehr auf ihre angestammten Weideflächen geführt werden.

Die herkömmlichen Systeme der sicheren Nahrungsversorgung funktionieren nicht mehr. Bei der geringsten klimatischen Unbill geht nichts mehr. Das Ergebnis: im Extremfall kommt es zur Hungersnot, die Bauern strömen scharenweise in die Städte, die Flüchtlingslager und zu den Verteilerstellen für Lebensmittel.

Die klassische und häufig auch unerlässliche Antwort auf Ernährungsschwierigkeiten ist die Nahrungsmittelhilfe, verbunden mit medizinischer Betreuung. Das IKRK hat im Laufe der letzten fünfzehn Jahre Millionen Tonnen Nahrungsmittelhilfe mobilisiert und sie an Millionen von Konfliktopfern verteilt: hier ist an die grossen Aktionen an der khmero-thailändischen Grenze 1979/1981 zu denken, an diejenigen in Äthiopien 1985/1986, in Angola und im Sudan 1986/1991 und dann wiederum 1993/1994, in Somalia 1991/1993, in Moçambique 1992/1993, in Rwanda von 1992 bis 1994, ohne das ehemalige Jugoslawien, Liberia, den Kaukasus usw. zu vergessen...

¶ Doch die Nahrungsmittelhilfe hat ihre Grenzen und ist auch nicht ganz risikolos, wie es das IKRK häufig im Feld beobachten konnte. Unter den bekanntesten unerwünschten Folgen sind zu nennen:

- das Abhängigkeitssyndrom von der Hilfe, sobald die Nahrungsmittelverteilungen einen grossen Umfang erreichen und lange Zeit andauern;
- die Eingliederung der Nahrungsmittelhilfe und ganz allgemein der unentgeltlichen Hilfe in die Überlebensstrategien der betroffenen Bevölkerungen. Dies führt häufig zu einer Verminderung der für Katastrophenfälle vorgesehenen Nahrungsmittel und Saatgutvorräte, denn die Bauern gewöhnen sich nach und nach daran, dass die Hilfe von draussen den durch widrige klimatische Umstände oder andere Krisenfaktoren hervorgerufenen Mangel beheben;
- der negative Einfluss auf die Dynamik der Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Produktion durch den Preisverfall der Nahrungsmittel, den die massive Ankunft von unentgeltlichen Lebensmitteln hervorruft.

Man muss also Aktionen einleiten, die es den Opfern erlauben, heute am Leben zu bleiben und morgen zu überleben. Das IKRK hat ein besonderes Werkzeug entwickelt, um die Bedürfnisse zu evaluieren, sowie

auch die geeignetsten Mittel dazu: **das pluridisziplinäre Team von Krankenschwestern, Ernährungsfachleuten, Agronomen, Sanitär-ingenieuren, Logistikern und vielseitig bewanderten Delegierten.** Die spezifische Aufgabe dieser letzteren ist es, die Problematik zu analysieren, die der Schutz gewisser Kategorien von Opfern stellt, denen sich das IKRK besonders zuwendet: Kriegsgefangene, Sicherheitshäftlinge usw...

Das Vorgehen der Ernährungsfachleute und der Agronomen des IKRK beruht auf einer einfachen Grundthese: Unterernährung entsteht, wenn es nicht möglich ist, sich Zugang zur Nahrung zu verschaffen. Wenn man darauf wartet, dass die Mangelernährung durch die klassischen anthropometrischen Indikatoren zu erkennen ist (Gewicht/Körpergröße, Gewicht/Alter usw...), kommt man im allgemeinen zu spät. In einem gewissen Stadium, und insbesondere dann, wenn die Aktion sehr spät eingeleitet wird, bleibt als Lösung nur noch ein massives Einschreiten, indem man allgemein Nahrungsmittel verteilt, Zentren für die Ausgabe von Zusatznahrung schafft und therapeutische Zentren errichtet, in denen die Unterernährten wieder aufgepäppelt werden. Selbst wenn nicht in Frage zu stellen ist, dass Nahrungsmittelhilfeprogramme nützlich und notwendig sind, bleiben sie unbefriedigende Antworten auf Nahrungsmittelversorgungskrisen.

2. Sofortiger Wiederaufbau in Kriegszeiten: Ein Hoffnungsschimmer

Die Aktionspläne, die aus den multidisziplinären Missionen von Agronomen und Ernährungsfachleuten hervorgehen, werden folglich darin bestehen, noch innerhalb der Notphase und parallel zur Nahrungsmittelhilfe den Grundstein für den Wiederaufbau zu legen. Bei gewissen Programmen wird die Nahrungsmittelhilfe sogar zu einem Element der Politik der Wiederbelebung der Landwirtschaft, da sie es den Landwirten erlaubt, in ihrem angestammten Gebiet zu bleiben...

Für das IKRK wird es also darum gehen, potentielle Nahrungsmittelschwierigkeiten möglichst frühzeitig zu ermitteln, und das auch mitten in einem Konflikt. In einem solchen Fall wird man versuchen müssen, auf die Ursachen einer vorhersehbaren Hungersnot einzuwirken und den Menschen zu helfen, den landwirtschaftlichen Prozess trotz aller Unsicherheitsfaktoren wieder in Gang zu setzen. Die Eingreifstrategie beruht häufig auf der ergänzenden und koordinierten Lieferung von Nahrungsmittelhilfe («stay alive today») und einer Unterstützung zur

Ingangsetzung der Produktionsdynamik («survive tomorrow»). Die Erfahrungen, die wir in Somalia, im Sudan, in Moçambique, Angola, Rwanda, Liberia und Jugoslawien gesammelt haben, haben die recht beachtliche Wirksamkeit dieses Vorgehens bewiesen.

Dieselben Überlegungen gelten auch für andere Bereiche. Die Instandsetzung der Wasserversorgung von umzingelten städtischen Gemeinschaften, das Ausheben von Brunnen in Gebieten, wo die Wasserquellen von durchfahrenden Panzern verschüttet wurden, oder die Unterstützung des öffentlichen Gesundheitswesens, wenn dieses aufgrund der Auseinandersetzungen vom Nachschub von Medikamenten abgeschnitten ist, ermöglicht es selbst dann, wenn die Kanonen noch nicht verklungen sind, der Bevölkerung wieder ein bisschen Hoffnung zu geben. Ohne eine solche Hilfe bliebe dieser letzteren wohl kaum etwas anderes als Flucht oder Tod.

IV. DIE RUINEN WIEDER GRÜNEN LASSEN: ZIELSETZUNGEN UND METHODEN DES WIEDERAUFBAUS

1. Rationalität des Wiederaufbaus in der Notphase

Die Verbindung «Nahrungsmittelhilfe-landwirtschaftlicher Wiederaufbau in der Notphase» kann einen Verhütungseffekt haben oder zumindest die laufenden Verschlechterungen begrenzen. Zweck eines landwirtschaftlichen Wiederaufbaus in der Notphase ist es also:

- **Verschlechterungen zu verhüten oder zu begrenzen** (das heisst das Prinzip «care and maintenance», das hier nicht auf den einzelnen angewandt wird, sondern auf die Produktionsfähigkeit von Agrargesellschaften);
- **die Rückkehr zur Produktionskapazität** im Anschluss an eine Periode der beschleunigten Entkapitalisierung einer Agrarwirtschaft voranzutreiben, die unmittelbar vom Krieg erfasst wurde;
- **das System der gesicherten Nahrungsmittelversorgung wiederherzustellen**, indem man insbesondere den Wiederaufbau von Nahrungsmittel- und Saatgutvorräten für Katastrophenfälle erleichtert;
- **den Produzenten ihre Würde wiederzugeben**, die diese im Laufe der vielen Stunden des oft erniedrigenden Wartens an den Nahrungsmittelverteilerstellen eingebüsst haben.

Immer häufiger sollte — wo dies nicht schon geschehen ist — die Logik «der Soforthilfe im Zusammenhang mit einem Konflikt» aufgrund der Tatsache, dass die Kriege immer länger dauern, durch eine andere ersetzt werden, nämlich durch die Unterstützung der Überlebensstrategien der Bevölkerungen inmitten eines langen Krieges. Jahrzehnte der Auseinandersetzungen wie in Angola und im Sudan sowie die Jahre der Zerstörung und der Wirtschaftsstagnation im ehemaligen Jugoslawien verlangen eine andere Antwort als Nahrungsmittelhilfe oder selbst die Verteilung von Saatgut. Wie soll man beispielsweise die Nahrungsmittelquellen ersetzen, die die Viehzucht in einer land- und viehwirtschaftlichen Gesellschaft erbrachte, die ihren gesamten Viehbestand verloren hat? Neue Methoden müssen erdacht, ausprobiert, im vollen Umfang überprüft werden.

2. Schlüsselkonzept: Die Unterstützung der Überlebensstrategien

Die meisten Gesellschaften sind unter schwierigen Bedingungen entstanden: Klimarisiken, ungesicherte Nahrungsmittelversorgung, ungewisse Beziehungen zu anderen Gemeinschaften usw... So mussten erstaunliche Mechanismen zur Beschränkung der Risiken und zur Überwindung der Krisen entwickelt werden. Gesellschaften und menschliche Gruppen, die das nicht getan haben, sind verschwunden... Für das IKRK geht es darum, solche Mechanismen inmitten eines Konflikts oder am Ende einer Krise zu unterstützen. Die folgenden Beispiele mögen dies illustrieren:

Sudan

Im rauen Einzugsgebiet des Weissen Nils, im Sudan, beruhen die Überlebensstrategien der Dinka und der Nuer auf fünf traditionellen Pfeilern: Viehzucht, Ackerbau, Einsammeln von Früchten, Fischerei, Tausch, zu denen man jetzt noch die Nahrungsmittelhilfe hinzurechnen muss. In einer feindlichen Umwelt verlangen diese «Versorgungsmechanismen» eine ausgedehnte Nutzung grosser, wenig bevölkerter Flächen. Die grossen Ansammlungen der Bevölkerung an den Verteilerstellen für Nahrungsmittel schneiden die Bevölkerung häufig dauerhaft von ihren angestammten Gebieten — die gleichzeitig auch ihre Nahrungsmittelquellen sind — ab und führen zu stärkerer Verletzlichkeit. Schon 1988 hatte das IKRK sich dazu entschlossen, die Produktionskapazitäten der Südsudanesen zu unterstützen, insbesondere durch die Einleitung eines umfangreichen Veterinärprogramms. Diese Strategie, die auch 1993 wiederaufgenommen wurde, hat sich als richtig erwiesen.

Somalia

In den sehr unterschiedlichen agro-ökologischen Systemen dieses Landes, die vom reinen Hirtentum der Nomaden über einen breitangelegten Fächer verschiedenster Arten des Ackerbaus, der Viehwirtschaft und des Fischfangs bis zu einer hauptsächlich agrarischen Nutzung der Umwelt gehen, hat der Krieg die Nahrungsmittelquellen auf besondere Art und Weise geschädigt. Gleich zu Beginn des Konflikts zog das IKRK bei seinen Hilfsbemühungen diese Vielfalt in Betracht: In den Viehzuchtgebieten ging es darum, die überlebenden Herden gegen die grossen Endemien zu schützen und sanitäre Massnahmen zu ergreifen, um ihre Produktivität zu erhöhen. Im feuchteren Süden wurden Saatgut und landwirtschaftliches Gerät verteilt. Und schliesslich erhielten die Gemeinschaften der Fischer an den Küsten und längs der Wasserläufe Unterstützung, indem sie mit Angelschnüren und -haken ausgestattet wurden.

Moçambique

Man hat entdeckt, wie reich das traditionelle Wissen um die essbaren Wildpflanzen im Ökosystem ist. Schlüssel des Überlebens der Bevölkerung in schwierigen Zeiten, sind jedoch auch diese natürlichen Nahrungsmittelquellen nicht unerschöpflich. Auch sie müssen sich regenerieren können. Nahrungsmittel- und landwirtschaftliche Hilfe verhindern, dass diese Walderzeugnisse dem Raubbau zum Opfer fallen. Sie können sich also während der Zeit des leichten Zugangs zu den betroffenen Zonen erholen und bleiben somit für die Regenzeit oder Zeiten einer Wiederaufnahme des Konflikts verfügbar, wenn es schwierig wird, Nahrungsmittel herbeizuschaffen.

Osteuropa

Wenn das IKRK auch eine beachtliche Erfahrung gesammelt hat, um solche Überlebensstrategien im tropischen Bereich zu unterstützen, bleibt noch sehr viel zu entdecken, wenn es um Konfliktsituationen in den «entwickelten» Ländern geht. Allerdings hat das IKRK in den letzten zwei Jahren im ehemaligen Jugoslawien und in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion einen ersten Ansatz von Erfahrungen in einem Umfeld gesammelt, in dem die Lebensweise und die Produktionsbedingungen häufig sehr ähnlich sind wie bei uns. So wurden Programme zur Unterstützung des Ackerbaus, aber auch zur Stimulierung der Produktionseinheiten eingeleitet. In diesem besonderen Rahmen lehrt die Erfahrung, dass die Institution sich nur behaupten kann, wenn sie auch weiterhin von allen Parteien als neutral angesehen wird.

Statt einer Schlussfolgerung

Der Schlüssel zum Erfolg der landwirtschaftlichen Wiederaufbauprogramme in Notzeiten wird uns durch ihre besondere Natur diktiert. Unter prekären Verhältnissen eingeleitet, können sie selten Nutzen aus den klassischen Strukturen zur Förderung des Ackerbaus ziehen. Folglich müssen sich diese Programme von Anfang an auf das einheimische Wissen und die traditionellen Praktiken stützen. Es bedarf also sehr unterschiedlicher Strategien, die die Vielfalt der lokalen Kleinstruktur berücksichtigen. Eine gute Anpassung an diese traditionellen bäuerlichen Strategien — und zwar genauso in ihrer geographischen Vielfalt wie auch in ihrer Anpassungsfähigkeit an unvorhergesehene Ereignisse — bedarf der Analyse. Es geht hier um Methodologie, so dass sich «Soforthilfler» und «Entwickler» zusammensetzen und ihre Erfahrungen austauschen müssen.

V. AUF DEN TRÜMMERN AUFBAUEN: DIE ENTWICKLUNG NACH DER KATASTROPHE

1. Vergangene Krisen und künftige Verletzbarkeiten

Die Beziehung zwischen Armut, Krieg und Verletzlichkeit ist bereits gut bekannt. Die Menschen sind nicht alle gleich vor der Katastrophe, und die Krisen unterstreichen diese Unterschiede. Das Risiko ist gross, Dämonen wachsender Ungleichheit und der Dialektik «rasche Bereicherung einiger Profiteure / rasende Misere für die Mehrheit» wiederauferstehen zu sehen. Man sieht auch, wie sich der Raubbau an den häufig schon durch den Konflikt und seine Folgen (beispielsweise Vertriebene, die den Südwesten Rwandas und das Gebiet um Goma in Zaire völlig abgeholzt haben) stark geschädigten natürlichen Ressourcen beschleunigt.

Nachkrisenzeiten sind Perioden unglaublichen sozialen Erfindertums, der Neuverteilung der Karten nach Schemata, die zuvor ausserhalb jeglicher Sphäre des Möglichen lagen. Doch solche Sternstunden können auch nichts weiter zur Folge haben als Durcheinander, Kriminalität, Schlamperei, schreiende Ungerechtigkeit... alles Bedingungen, die einem Wiederaufflammen der Krise günstig sind. Die Wachsamkeit, aber auch die Grosszügigkeit derer, die verletzten Völkern und verwüsteten Gebieten zu einem Neuanfang verhelfen wollen, müssen unfehlbar sein.

Für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung steht in dieser Periode ebenfalls Wichtiges auf dem Spiel: Es geht darum, in einer Gemeinschaft, deren Wunden noch unverheilt sind, den Geist und die Fähigkeit zur humanitären Aktion aufzubauen. Es gilt, den Hass zu vergessen, indem man an das positive Handeln der Rotkreuzhelfer inmitten des Konflikts denkt; eine Welt wiederaufzubauen, in der das Wort «zwischenmenschliche Hilfe» einen Sinn hat, wenn man an jene denkt, die unter pfeifenden Kugeln rannten, um Verwundete zu bergen, und das unabhängig von der Seite, der sie angehörten; die Dörfer wieder zusammenschmelzen und aufs neue die Solidarität um Projekte wirken zu lassen, wie sie das IKRK in den schwärzesten Stunden in die Wege leitete.

2. Die «Soforthilfler» müssen ihre Ablösung vorsehen und vorbereiten

Eine Vielfalt von grossen Hilfsorganisationen wie beispielsweise OXFAM verfügen einerseits über Spezialabteilungen für Soforthilfe und andererseits über solche, die in der langfristigen Aktion impliziert sind. Solange das Ende der akuten Krise und ihre Anziehungskraft für die Medien die vorhandenen Mittel nicht schrumpfen lässt, können solche Institutionen problemlos von der Phase des «Notstands» zu den Etappen des Wiederaufbaus und der Entwicklung übergehen.

Das Mandat des IKRK dagegen ist begrenzt, denn es bezieht sich im wesentlichen auf die Konfliktperiode. Erfreulicherweise finden zahlreiche Konflikte eine «glückliche» Lösung im Frieden, was normalerweise zum Rückzug der «Soforthilfler» führt. In einem solchen Fall muss das IKRK also Partner finden, die die Wiederaufbauarbeiten der Notphase weiterführen und sie auf Entwicklungsaktionen mit ihren spezifischen Methoden und Zielsetzungen hin orientieren. Es bestehen mehrere Möglichkeiten:

- Idealfall für das IKRK: die Nationale Gesellschaft des betreffenden Landes beschliesst, die Tätigkeiten (allein oder mit Unterstützung der Föderation) zu übernehmen. Medizinische und soziale Programme, die Verbreitung von Kenntnissen des humanitären Völkerrechts, die Suche nach Familien, die der Konflikt getrennt hat, usw..., die inmitten des Krieges eingeleitet wurden, können so den Forderungen der Entwicklung angepasst und über Jahre hinaus weitergeführt werden.

- Ein seltener Fall: die nationalen Strukturen (Ministerien) beschliessen, die Programme zu übernehmen und selber zu betreiben. Da Frieden herrscht, haben diese Ministerien und ihre Aussenstellen in der Provinz theoretisch die Möglichkeit, sich überall hinzubegeben (was während des Konflikts nicht immer möglich war und das IKRK veranlasste, seine Rolle als neutraler und unabhängiger Vermittler zu spielen).
- Der häufigste Fall: eine NGO oder, seltener, eine Unterorganisation der Vereinten Nationen ist daran interessiert, das Programm oder einen bestimmten Bereich desselben zu übernehmen.

Die Ablösung des IKRK durch eine andere Organisation erweist sich häufig als schwierig. Die Übernahme solcher Aktivitäten verlangt in der Tat, dass sich ein Vertrauensverhältnis zwischen dem neuen Programmträger und der Bevölkerung entwickelt. Dazu reicht es auch nicht, dass das IKRK vielleicht das Material für die ersten Monate der Tätigkeit der interessierten NGO gegeben hat, damit alles gut abläuft. Die Erfahrung hat uns daher zum **Übergangskonzept** gebracht, ein Prozess, in dessen Verlauf die Nationale Gesellschaft oder die interessierte NGO während einer gewissen Zeit unter der Führung des IKRK arbeitet, um sich mit dem Kontext vertraut zu machen und Kontakt mit den Gesprächspartnern aufzunehmen. Das Konzept wurde mit Erfolg in Somalia und Moçambique ausprobiert. Es handelt sich also jetzt für das IKRK darum, auf diesem Wege weiterzumachen.

Fehlt ein echtes Vereinsgewebe — und dieses ist oft überhaupt nicht vorhanden oder steht bestenfalls in seinen Anfängen — sind die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften häufig fast die einzigen nichtstaatlichen Strukturen der zivilen Gesellschaft. Ihre Rolle in der Nachkonfliktszeit ist deshalb besonders wesentlich. Aufgrund dieser Herausforderungen, aber auch der häufig begrenzten Aufnahmefähigkeit der Nationalen Gesellschaften, versteht man die Bedeutung einer auf diese Gesellschaften ausgerichteten Entwicklungspolitik. Dies kann und muss zum grossen Teil in «ruhigen» Zeiten geschehen, also ausserhalb von Konfliktzeiten. An dieser Stelle erhält die Rolle der Föderation ihre ganze Bedeutung. Strategien zur Entwicklung von Nationalen Gesellschaften «inmitten des Gefechts», das heisst, wenn Konflikte bereits ausgebrochen sind, müssen noch entwickelt werden. Das IKRK muss mit Hilfe der anderen Organisationen der Bewegung seine Anstrengungen in dieser Richtung fortsetzen.

VI. VOR UNS DAS MORGEN: DER PLANET ALLER GEFAHREN

1. Gebrauchte wird ein strategischer Überblick

Der tägliche Blick in die Zeitung oder auf den Bildschirm bei der Tagesschau ist häufig sehr deprimierend. Es wird immer deutlicher, dass es auf dem «Planeten der Krisen» ein ständiges Raum-Zeit-Gefüge gibt, das lange vor dem Ausbruch der Krise einsetzt und weit über das Ende derselben hinausgeht. Man beginnt, die entscheidenden Elemente gut zu kennen, die Faktoren, die sie befrieden oder verschlimmern können. Die Friedenskatalysatoren und diejenigen, die den Krieg heraufbeschwören, sowie auch die Schwierigkeiten, den Frieden auf den Ruinen und dem Hass aufzubauen, die der Krieg hinterlassen hat, sind ebenfalls wohl bekannt.

Die diagnostischen Werkzeuge der Entwicklungsakteure, Überlegungen über die unterschiedlichen Verletzlichkeiten, die sich aus den Soforthilfeaktionen ergeben haben, sowie die friedliche Waffe des humanitären Völkerrechts können und müssen sich gegenseitig ergänzen.

Zusammenfassend könnte man die Arbeitsmethoden von Institutionen wie die UNO oder die NGOs und diejenigen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung in Parallele setzen und das Kontinuum «Soforthilfe-Entwicklung» folgendermassen schematisieren:

2. Die grossen Herausforderungen

Das IKRK verfügt über eine Gesamtheit an Kompetenzen, Informationen und beeindruckenden Relais, deren Potential sicher noch nicht voll ausgeschöpft ist. Viele der hier vorgelegten Themen müssen weiter vertieft werden, und zwar sowohl auf dem konzeptuellen Niveau wie auf operationeller Ebene. An dieser Stelle ist auf einige bedeutende Elemente hinzuweisen, bei denen Reflexion und Aktion in beachtlichem Masse vorangetrieben werden müssen.

a) Der Faktor «Zeit»

Die Bauern sagen es immer wieder: Man muss sich die Zeit zum Verbündeten machen, genauso wie das Wetter, das die Zeit des Handelns vorherbestimmt. Ein wichtiger Teil der Problematik «Soforthilfe und

DAS KONTINUUM «SOFORTHILFE-ENTWICKLUNG»

Phase		Tätigkeiten im allgemeinen Rahmen (z.B. UNO)	Tätigkeiten der Organisationen der Bewegung
1	Entwicklung	<p>Wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprogramme</p> <p>Tätigkeiten zur Katastrophenverhütung</p> <p>Tätigkeiten zur Vorbereitung auf Katastrophen (Analyse der Verletzlichkeitsfaktoren der einzelnen Systeme, Vorbereitung von Datenbanken, Errichtung von Notvorräten)</p> <p>Einrichtung von Frühwarnsystemen</p>	<p>Programme zur Unterstützung verletzlicher Gruppen, Ausbildung von Helfern, Unterstützung von Blutbanken, «Jugendprogramme» usw.</p> <p>Einrichtung eines Netzes von Regionaldelegationen des IKRK</p> <p>Verbreitung des HVR («Verbreitung in ruhigen Zeiten»)</p> <p>Ermittlung der Datenbasen und Vorbereitung zusammenfassender Informationen, Entwicklung der Einsatzfähigkeit der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften</p> <p>Vorbereitung der Nationalen Gesellschaften auf Notphasen (Ausbildung, Einrichtung logistischer Infrastrukturen usw...)</p> <p>Analyse der Risikofaktoren; Beobachtung der jeweiligen Lage über das Netz der Regionaldelegationen</p>
2	Frühwarnung	Gewisse Parameter zeigen Gefahr an	Alarmstufe: Entsendung einer Evaluierungsmission
3	Notstand	<p>Evaluierung der Lage</p> <p>Einrichtung der Koordinierungszelle (DHA)</p> <p>Mobilisierung von Ressourcen, Redaktion des konsolidierten Appells</p> <p>Einleitung der Soforthilfeprogramme</p>	<p>Einleitung von Soforthilfeprogrammen, Aktionen zur Verhütung einer weiteren Verschlechterung der Lage und zum Wiederaufbau in der Notphase</p> <p>Verbreitung des HVR (sog. «Verbreitung inmitten des Gefechts»)</p> <p>Mobilisierung der Ressourcen</p>
4	Wiederaufbau	<p>Mobilisierung der Ressourcen</p> <p>Aufnahme der Wiederaufbautätigkeiten</p>	<p>Fortführung der Wiederaufbauaktionen</p> <p>Suche nach Partnern, um die Programme zu übernehmen und sie in «Entwicklungstätigkeiten» überzuleiten</p>
5	Entwicklung	Wiederbeginn mit Entwicklungsprojekten und Wiederaufbautätigkeiten	Wiederaufnahme der Programme, sei es durch eine Nationale Gesellschaft mit der Unterstützung der Föderation, sei es durch eine NGO, Übergang zur Problematik der Entwicklung

Entwicklung» hat mit der Zeit zu tun. «Schnell *und* gut handeln» und «schnell *oder* gut handeln» sind eine dieser Zeitgleichungen. «Rechtzeitig handeln», also «vorgewarnt und vorbereitet sein», ist eine andere. Noch eine letzte Frage im Hinblick auf die Zeit: die Dauerhaftigkeit — oder wie die Engländer sagen «sustainability» — der in der Zeit des Notstands begonnenen Aktionen, wenn dieser zu Ende geht.

b) Die Nutzung der einheimischen Humanressourcen

Man beginnt langsam besser zu verstehen, dass selbst in der Zeit des Notstands nichts ohne die Zustimmung noch die Beteiligung der betroffenen Bevölkerungen geschehen kann. «Notstandsfeuerwehreute» einzusetzen, ohne sich auf die einheimischen Humanressourcen zu stützen, führt häufig im besten Fall zu einem grossen Durcheinander, im schlimmsten aber zu schweren Fehlern. Gerade hier entfernt sich das Vorgehen in der «Notstandsphase» häufig am weitesten von der Entwicklungstätigkeit. So wird man auch ein wichtiges Bindeglied zwischen Soforthilfe und Entwicklung in einer verbesserten Verwaltung der Humanressourcen, der Nutzung des traditionellen Wissens und des einheimischen Könnens finden.

Die Stärke des IKRK in den Konfliktsituationen beruht auf der Klarheit seines Mandats und auf seinem Netz Nationaler Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften.

c) In die Kenntnis der Systeme investieren

Besser kennen bedeutet besser voraussehen, besser vorbeugen und effizienter handeln. Es ist noch beachtliche Arbeit zu leisten, um die erforderlichen Informationen über die (vergangenen, derzeitigen und künftigen) Konfliktherde unserer Erde zu sammeln, zu bearbeiten und zusammenzufassen. So bleibt beispielsweise die gesamte humanitäre städtische Problematik der grossen Megapolen des Südens für uns eine «terra incognita».

d) Das Quartett Präsenz/Verbreitung/Schutz/Hilfe

Wenn die Verbindung «Schutz-Hilfe» heute gut bekannt ist, so wird die komplette Formel des möglichen Vorgehens einerseits in ihrer Gesamtheit «**Präsenz/Verbreitung/Schutz/Hilfe**» und andererseits in ihrer zeitlichen Anwendung **vor, während und nach den Krisen** weitaus weniger gut verstanden.

Hier liegt zweifellos eine der Herausforderungen der nächsten Jahre für das IKRK im besonderen und für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung im allgemeinen.

François Grunewald, französischer Staatsbürger, erwarb sich sein Diplom als Landwirtschaftsingenieur am *Institut National Agronomique Paris-Grignon*. Nachdem er zwei Jahre lang an Entwicklungsprojekten in der Sahelzone in Afrika mitgearbeitet hatte, war er während der nächsten zehn Jahre in Asien tätig. So führten ihn lange Missionen nach Thailand, Kambodscha, Laos und kürzere nach Indien, Vietnam, Nepal, Birma und China. Nach dieser Zeit als «Agronom im Feld» auf Rechnung von NGOs (7 Jahre), der UNO (3 Jahre) und agronomischer Forschungsanstalten (2 Jahre) nahm er 1992 seine Tätigkeit beim IKRK als Agronom der Hilfsgüterabteilung auf. In diesem Rahmen führte er zahlreiche Missionen zur Evaluierung der Bedürfnisse, zur Einleitung von landwirtschaftlichen Wiederaufbauprogrammen und zur Untersuchung ihrer Auswirkungen in Somalia, im Sudan, in Moçambique, Angola, im ehemaligen Jugoslawien, in Rwanda und in Afghanistan durch. Er verfasste zahlreiche Artikel für die Fachpresse über Asien, die Umwelt, verschiedene Fragen zur Tropenagronomie, Frühwarnsysteme beim Ackerbau usw.

DAS INTERNATIONALE KOMITEE VOM ROTEN KREUZ UND DER SCHUTZ DER KRIEGSOPFER

In ihren jüngsten Ausgaben hat die *Revue internationale de la Croix-Rouge* das Erscheinen des Buches «Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre» (Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsopfer) von François Bugnion, Stellvertretender Direktor beim IKRK, Direktion Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung, angekündigt.

Diese Veröffentlichung ist ein ausgezeichnetes Nachschlagewerk über die Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, behandelt es doch historische wie juristische Aspekte und analysiert den Prozess, in dessen Verlauf die Internationale Gemeinschaft dem Komitee Aufgaben und Befugnisse zugeteilt hat, die auf den Schutz der Kriegsopfer abzielen. Ferner wird die Wechselwirkung zwischen der Praxis des Komitees und der Entwicklung des humanitären Völkerrechts erklärt.

Darüber hinaus beantwortet es eine ganze Reihe von Fragen hinsichtlich der Gründung des IKRK, seiner Rechtspersönlichkeit, der ihm zugeteilten Aufgaben sowie der Grundsätze, die seiner Aktion zugrunde liegen. Ausserdem gibt es Einblick in die Struktur, die Rolle und den Rahmen der Aktionen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Aus diesem — um Jacques Freymond, ehemaliger IKRK-Vizepräsident und Verfasser der in dieser Ausgabe veröffentlichten Rezension (siehe SS. 231-235) zu zitieren — «durch seinen Beitrag zur Konzeption und Durchführung einer humanitären Strategie wichtigen Werk», haben wir zwei Kapitel ausgewählt, die uns besonders interessant erschienen, da sie sich mit wenig oder sogar unbekannt Themen befassen. Der Leser wird in der vorliegenden Ausgabe der *Revue* etwas über einen Bereich erfahren, der noch nie Gegenstand einer Studie war: «Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz» (SS. 1138-1155 des Buches).

In ihrer Ausgabe vom September-Oktober 1995 wird die *Revue* das Kapitel «Le droit de la Croix-Rouge» (Das Rotkreuzrecht, SS. 413-441 des Buches) veröffentlichen. Es befasst sich mit den Organisationen, den Statuten und den Grundsätzen der Bewegung sowie den Resolutionen der Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds.

Die Revue

Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

von François Bugnion

«Das Internationale Comité ist eine Vereinigung, für welche sich im internationalen Recht zur Zeit kein Platz findet», erklärte der berühmte russische Rechtsgelehrte Fjodor Fjodorowitsch von Martens vor der Vierten Internationalen Konferenz der Rotkreuzgesellschaften, die im September 1887 in Karlsruhe zusammengetreten war.¹

Das Dilemma des Rechtskonsulenten der zaristischen Regierung ist durchaus verständlich. Das Internationale Komitee ist aufgrund seiner Tätigkeit und seiner Aufgaben zwar eine internationale Einrichtung, bleibt jedoch im Hinblick auf seine Zusammensetzung nach wie vor ein privater Verein nach schweizerischem Recht.

Das Komitee ist Nachfolger der am 9. Februar 1863 von der Genfer Gemeinnützigen Gesellschaft eingesetzten Kommission, die das Rote Kreuz gründete und die erste Genfer Convention annahm. Im Laufe der Jahre wurden die ausgeschiedenen oder verstorbenen Mitglieder des Komitees durch Persönlichkeiten ersetzt, die von den verbliebenen Mitgliedern ausgewählt wurden. Dadurch war Kontinuität in der nun schon recht langen Geschichte des Internationalen Komitees gewährleistet.

Immer, wenn es sich angesichts der wachsenden Aufgaben als notwendig erwies, hat das IKRK neue Kräfte hinzugezogen. Während des Deutsch-Französischen Krieges 1870-1871 wurde die Anzahl der Mitglie-

¹ *Verhandlungen der vierten internationalen Konferenz der Gesellschaften vom rothen Kreuz, Karlsruhe, 22.-27. September 1887, S. 100.*

der von fünf auf sieben erhöht; am Ende des Ersten Weltkriegs hatte das Komitee 16, am Ende des Zweiten Weltkriegs dann 20 Mitglieder. Seit 1945 gehören dem IKRK zwischen 15 und 25 Mitglieder an.

Alle Mitglieder des Internationalen Komitees sind Schweizer Bürger. Was anfangs nur eine — möglicherweise durch Zufall entstandene — Gewohnheit war, ist mittlerweile seit langem in den Statuten festgelegt. Artikel 7 Ziffer 1 der Statuten des IKRK lautet:

«Das IKRK kooptiert seine Mitglieder unter Schweizer Bürgern. Ihm gehören fünfzehn bis fünfundzwanzig Mitglieder an.»²

Auch im Artikel I Ziffer 1 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbeziehung, die von der im Oktober 1986 in Genf tagenden XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz angenommen wurden, ist festgelegt, dass das IKRK «seine Mitglieder unter Schweizer Bürgern (kooptiert)».³

Am 1. Januar 1995 gehörten dem Internationalen Komitee 22 Mitglieder an, die alle Schweizer Bürger waren.⁴

* * *

Die Kooptation der Mitglieder des Internationalen Komitees gewährleistet dessen Neutralität und Unabhängigkeit sowie die Kontinuität seines

² Artikel 7 Ziffer 1 der Statuten des IKRK, die am 21. Juni 1973 angenommen und am 6. Dezember 1973, am 1. Mai 1974, am 14. September 1977, am 29. April 1982 und am 20. Januar 1988 abgeändert worden sind; *RICR* Nr. 770, März-April 1988, S. 158-169, ad S. 163. Die Bestimmung zur Kooptation der IKRK-Mitglieder unter Schweizer Bürgern findet sich weder in den am 15. November 1915 angenommenen Statuten (IKRK-Archiv, Akten CR 92 und 011) noch in den Statuten vom 10. März 1921 (*RICR* Nr. 28, April 1921, S. 379-380). Sie taucht erstmals in den am 28. August 1930 angenommenen Statuten auf: *Manuel de la Croix Rouge internationale*, 6. Auflage, Genf, IKRK und Paris, Liga der Rotkreuzgesellschaften, 1930, S. 145-148, ad S. 147 (Artikel 7).

³ Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbeziehung, angenommen von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz (Genf, Oktober 1986), Artikel 5 Ziffer 1, *RICR* Nr. 763, Januar-Februar 1987, S. 25-59, ad S. 32. Die Bestimmung bezüglich der Kooptation der IKRK-Mitglieder unter Schweizer Bürgern findet sich bereits in den Statuten des Internationalen Roten Kreuzes, die von der XIII. Internationalen Rotkreuzkonferenz (Den Haag, 23.-27. Oktober 1928) angenommen worden waren: *Treizième Conférence Internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, S. 182-186, ad S. 184. Die Bestimmung bezüglich der Kooptation der IKRK-Mitglieder unter Schweizer Bürgern war also in den Statuten des Internationalen Roten Kreuzes enthalten, bevor sie in die Statuten des IKRK aufgenommen wurde.

⁴ Die Liste der Mitglieder des Internationalen Komitees ist auf dem rückwärtigen Deckblatt jeder Ausgabe der *Revue Internationale de la Croix-Rouge* abgedruckt.

Handelns. Im Hinblick auf seinen internationalen Wirkungsbereich ist dieses Verfahren jedoch von zahlreichen Beobachtern als Anomalie betrachtet worden, und daher wurde wiederholt vorgeschlagen, es zu ändern.

Es war das Internationale Komitee selbst, von dem die ersten Initiativen in diesem Sinne kamen.

In einer Mitteilung an die im August 1867 in Paris tagende I. Internationale Konferenz der Hilfsgesellschaften für die Verwundetenpflege unterstrich das Internationale Komitee die Notwendigkeit, seinen Status zu klären sowie die Institutionen den neuen Anforderungen anzupassen und ihnen zugleich eine dauerhafte Grundlage zu geben.

Ausgehend von der Überlegung, dass alle an diesem Werk beteiligten Staaten durch Delegierte im Komitee vertreten sein und Mitspracherecht bei dessen Entscheidungen haben müssten, und in dem Bemühen, den Gleichheitsgrundsatz zu achten, schlug das Internationale Komitee die Schaffung eines «Obersten Rates» vor, dessen Mitglieder von den Zentralkomitees der Nationalen Gesellschaften zu wählen wären, wobei jede Militärmacht einen Vertreter in diesem Rat haben sollte. Diese internationale Vertretung würde sich dann um das Genfer Komitee gruppieren, welches als Vorstand fungieren würde.⁵

Die Pariser Konferenz behandelte diese Frage nur flüchtig und vertagte sie auf eine spätere Konferenz.⁶ Die II. Internationale Konferenz, die 1869 in Berlin tagte, bestätigte das Internationale Komitee in seinen Funktionen, vertagte jedoch die Erörterung der Frage seiner Zusammensetzung auf die nächste Konferenz, die 1871 in Wien abgehalten werden sollte.⁷

Was das Genfer Komitee anbetraf, so hielt es an dem Reformvorschlag, den es der Pariser Konferenz unterbreitet hatte, fest und war

⁵ Neugestaltung des Internationalen Komitees, Vorlage vor der Internationalen Konferenz in Paris, 26. August 1867, *Actes du Comité international de Secours aux Militaires blessés*, Genf, Imprimerie Soullier & Wirth, 1871, S. 73-75.

⁶ *Conférences internationales des Sociétés de Secours aux Blessés Militaires des Armées de Terre et de Mer, tenues à Paris en 1867*, 2. Aufl., Paris, Imprimerie Baillière & fils, 1867, erster Teil S. 317-320, zweiter Teil S. 21-22, 151-155, 182-190, 242-247 und 250 ter.

⁷ *Verhandlungen der internationalen Konferenz von Vertretern der der Genfer Konvention beigetretenen Regierungen und der Vereine und Genossenschaften zur Pflege im Felde verwundeter und erkrankter Krieger, abgehalten zu Berlin vom 22. bis 27. April 1869*, Berlin, Druckerei J.-F. Starcke, 1869, S. 18-19, 42-44, 221-228, 254-255 und 261-266.

weiterhin der Auffassung, dass es erst dann wirklich international sei, wenn ihm Vertreter der Zentralkomitees der verschiedenen Nationalen Rotkreuzgesellschaften angehörten.⁸

Es herrschte Optimismus. Man konnte sich nicht vorstellen, dass eine so triviale Erscheinung wie der Krieg die schöne Harmonie zwischen den Hilfsgesellschaften der verschiedenen Länder stören würde.

«Was das internationale Wesen jener Gesellschaften, die sich unter das Rote Kreuz gestellt haben, ausmacht, das ist der Geist, der sie beflügelt — ein Geist der Barmherzigkeit, welcher sie treibt, dorthin zu eilen, wo auf dem Schlachtfelde Blut fliesst, und allen Verwundeten, dem Fremden ebenso wie ihrem Landsmann, ihre Fürsorge angedeihen zu lassen. Sie sind eine lebendige Verwahrung gegen jenen furchterregenden Patriotismus, der im Herzen des Menschen ein jegliches Mitleid mit seinem leidenden Feinde erstickt; sie streben danach, die Schranken niederzureissen, welche Fanatismus und Barbarei aufgerichtet haben und zwischen den verschiedenen Mitgliedern der menschlichen Familie noch immer aufrechterhalten, und welche das sittliche Empfinden unserer Zeit verurteilt» schrieb das Genfer Komitee im Juli 1870.⁹

Die Ernüchterung liess nicht lange auf sich warten. Nur wenige Tage später brach der Deutsch-Französische Krieg aus, und umgehend begannen die Rotkreuzgesellschaften, sich gegenseitig zu verleumden. Die Gesellschaften der kriegführenden Mächte machten sich die giftigste Propaganda ihrer Staaten zu eigen und gaben damit der Tendenz zu eben dem «furchterregenden Patriotismus» nach, vor dem das Internationale Komitee gerade gewarnt hatte. Selbst manche Gesellschaften der neutralen Länder mischten sich ein. Die Vorwürfe waren so niederträchtig und hinterliessen so tiefe Spuren, dass es dreizehn Jahre dauern sollte, bis es dem Internationalen Komitee endlich gelang, die Nationalen Gesellschaften wieder an einen Tisch zu bringen.

Eines stand nun ausser Frage: als Hilfsdienste der militärischen Sanitätsdienste ihrer Länder, abhängig von der Unterstützung der Behörden und der öffentlichen Meinung ihres Landes, und darüber hinaus verpflich-

⁸ Neuntes Rundschreiben an die Zentralkomitees, 21. September 1867, *Actes du Comité international de Secours aux Militaires blessés*, S. 79-82; Elfte Rundschreiben an die Zentralkomitees, 30. März 1868, *ibid.*, S. 87-88; Denkschrift an die Zentralkomitees, 20. Juni 1868, *ibid.*, S. 94-109.

⁹ «Vom zweifachen Wesen der Hilfsgesellschaften», *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés*, Nr. 4, Juli 1870, S. 159-162, ad S. 160.

tet, sowohl die patriotischen als auch die humanitären Gefühle der Bevölkerung anzusprechen, um die für ihre Tätigkeit erforderlichen Spenden zu sammeln, waren die nationalen Rotkreuzgesellschaften so unmittelbar in das soziale Gefüge ihres jeweiligen Landes eingebunden, dass kaum von ihnen erwartet werden konnte, dass sie sich aus den Auseinandersetzungen heraushielten, während ihre Länder um das Überleben kämpften.

Unter solchen Umständen wäre ein Internationales Komitee, das sich aus Vertretern der Zentralkomitees der verschiedenen Nationalen Gesellschaften zusammensetzt, gerade in dem Augenblick handlungsunfähig, in dem sein Handeln am dringendsten notwendig ist.

Diese Erkenntnis hat dem Genfer Komitee immer vor Augen gestanden — umso mehr, als sich dieser Vorgang seitdem bei mehr oder weniger allen Konflikten wiederholt hat.

Als dann die Frage der Zusammensetzung bei der III. Internationalen Konferenz der Rotkreuzgesellschaften im September 1884 in Genf wieder zur Diskussion stand, wandte sich das Internationale Komitee mit allem Nachdruck gegen die Vorschläge, die es selbst der Pariser und der Berliner Konferenz unterbreitet hatte.

Der Konferenz lag ein vom Zentralkomitee des Russischen Roten Kreuzes eingebrachter Reformantrag vor.

Aufgrund der Erfahrungen im jüngsten Russisch-Türkischen Krieg (1876-1878) war das Sankt Petersburger Komitee zu dem Schluss gekommen, dass die Verbindungen zwischen den verschiedenen Rotkreuzgesellschaften durch die Schaffung einer zentralen, von allen Signatarstaaten der Genfer Konvention formell anerkannten Institution gefestigt werden müssten.

Die Konferenz war der Auffassung, dass dieser Vorschlag — der weit über die Frage der Zusammensetzung des Internationalen Komitees hinausging — Veränderungen zur Folge haben würde, die zu weitreichend waren, als dass man sie ernsthaft hätte behandeln können, bevor die Zentralkomitees Gelegenheit hatten, sie zu prüfen und Stellung dazu zu nehmen. So wurde die Erörterung dieses Vorschlags auf eine spätere Konferenz vertagt.¹⁰

¹⁰ *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1^{er} au 6 septembre 1884, Compte rendu*, S. 61-70, 74-87 und 429.

Die entscheidende Debatte fand daher auf der IV. Internationalen Konferenz der Rotkreuzgesellschaften statt, die 1887 in Karlsruhe tagte. In der Zwischenzeit hatte das Zentralkomitee des Russischen Roten Kreuzes seine Überlegungen präzisiert und schlug die Schaffung eines Internationalen Komitees vom Roten Kreuz vor, dessen Mitglieder von den zentralen Leitungen der Rotkreuzgesellschaften ernannt werden sollten. Jede Nationale Gesellschaft sollte ein Mitglied entsenden können.¹¹

Das Genfer Komitee hingegen beantragte die Beibehaltung des Status quo.¹²

Diese Vorschläge führten zu heftigen Diskussionen. Es ging nicht lediglich um die Zusammensetzung des Internationalen Komitees, sondern darüber hinaus um die Beziehungen zwischen den Institutionen des Roten Kreuzes und insbesondere um die Unabhängigkeit der Nationalen Gesellschaften. Die relativ lockere Struktur, die die Gründungskonferenz vom Oktober 1863 geschaffen und die Konferenzen von Paris und Berlin beibehalten hatten, gewährleistete die Autonomie der Nationalen Gesellschaften. Da das Genfer Komitee nicht aus den Zentralkomitees hervorgegangen war, konnte es keinerlei hierarchische Vorrangstellung für sich in Anspruch nehmen; es existierte eigenständig neben den Nationalen Gesellschaften als deren Bevollmächtigter; es konnte Empfehlungen und Ersuchen an sie richten, ihnen aber keine Weisungen geben. Alle Beteiligten waren sich im klaren darüber, dass ein aus Vertretern aller Zentralkomitees zusammengesetztes Internationales Komitee diesen *ipso facto* übergeordnet wäre. Wenn der russische Vorschlag aufgegriffen und — den Wünschen des Sankt Petersburger Komitees entsprechend — die Form eines diplomatischen Vertrags erhalten würde, dann konnte von der Bewegungsfreiheit, die die Nationalen Gesellschaften bislang genossen hatten, keine Rede mehr sein.

Die Angelegenheit wurde an die Dritte Kommission verwiesen, die zu dem Schluss kam, dass das Genfer Komitee in seiner damaligen Form beibehalten werden sollte: *«Das internationale Comité mit seinen grösseren Pflichten wie Rechten, erhält keine besondere Berechtigung für eine bevorzugte Thätigkeit auf dem Gebiete des rothen Kreuzes, es gilt*

¹¹ *Die Stellung des internationalen Comités und die Beziehungen der Central-Comités unter einander*, Bericht des Internationalen Komitees an die Internationale Konferenz der Rotkreuzgesellschaften in Karlsruhe 1887, Genf, IKRK, 1887, insbes. S. 9-12.

¹² *Ibid.*, S. 21-24.

*nur nach wie vor als die leitende Spitze der internationalen Hülftätigkeit».*¹³

Die Delegierten des Russischen Roten Kreuzes, Konsulent von Oom und Prof. von Martens, sprachen von der «*ungewöhnlichen Position*» des Genfer Komitees und von der Tatsache, dass seine Autorität nur auf der Achtung beruhe, die man seinen Mitgliedern entgegenbringe, während deren Rekrutierung doch keiner Regel unterworfen sei; und sie sprachen ferner von der Notwendigkeit, es durch ein wahrhaft internationales Komitee zu ersetzen, das sich aus Vertretern der verschiedenen Zentralkomitees zusammensetzen würde und dessen Autorität offiziell anerkannt wäre.

Im Namen des Genfer Komitees erklärte Gustave Ador lediglich, das Komitee habe niemals um eine Erweiterung seiner Kompetenzen nachgesucht; es habe keine Schritte unternommen, um eine genauere Definition seiner Rechte zu fordern, und es wünsche die Beibehaltung des bisherigen Zustands.

Der russische Antrag wurde in der Abstimmung mit grosser Mehrheit abgelehnt.¹⁴

Somit wurden nach einer Debatte, die sich über vier Internationale Konferenzen erstreckt hatte, die Funktionen und die Zusammensetzung des Genfer Komitees bestätigt.

Ausschlaggebend für diese Entscheidung scheinen folgende Überlegungen gewesen zu sein:

- 1) es ist ein Irrtum zu glauben, karitatives Handeln könne Regeln unterworfen werden;
- 2) Institutionen, die für Friedenszeiten eingerichtet wurden, sind in dieser Form nicht geeignet für Kriegszeiten;
- 3) die Nationalen Gesellschaften hatten seit ihrer Gründung eine Unabhängigkeit genossen, auf die sie nur schwerlich verzichtet hätten;
- 4) es waren Fakten geschaffen worden: die im Oktober 1863 von der Gründungskonferenz geplante Struktur hatte sich besser entwickelt als

¹³ *Verhandlungen der vierten internationalen Konferenz der Gesellschaften vom rothen Kreuz, Karlsruhe, 22. bis 27. September 1887, S. 94.*

¹⁴ *Ibid.*, S. 19-25, 72, 92-110.

je zu hoffen stand; es wäre daher unverantwortlich gewesen, sie durch eine andere Organisationsform zu ersetzen, deren Funktionsfähigkeit niemand im voraus garantieren konnte.

Die Frage der Zusammensetzung des Internationalen Komitees kam 1897 in Wien auf der VI. Internationalen Rotkreuzkonferenz erneut zur Sprache. Das Zentralkomitee des Russischen Roten Kreuzes hatte einen Bericht zur Frage der Strafverfolgung von Verletzungen der Bestimmungen der Genfer Konvention vorgelegt. Der Bericht schlug die Einführung einer doppelten Kontrolle — auf nationaler wie internationaler Ebene — vor. Jeder Vertragsstaat der Genfer Konvention sollte verpflichtet werden, Verstöße gegen die Konvention strafrechtlich zu verfolgen. Auf internationaler Ebene sollte das Genfer Komitee Untersuchungen einleiten, um Verstöße festzustellen und in strittigen Angelegenheiten zwischen den kriegführenden Mächten zu entscheiden; zu diesem Zweck sollte die Zusammensetzung des Genfer Komitees dahingehend abgeändert werden, dass es die Zentralkomitees der verschiedenen Länder vertreten würde.

Dieser Vorschlag traf auf heftigen Widerstand. Die Delegierten der Vertragsstaaten der Genfer Konvention lösten sich am Rednerpult ab, um zu erklären, ihre Regierungen seien keinesfalls bereit, sich der Kontrolle neutraler Delegierter, die mit der Untersuchung möglicher Verstöße beauftragt seien, zu unterstellen. Die Abstimmung ergab, dass der russische Vorschlag keine Unterstützung gefunden hatte.¹⁵

Damit war die Angelegenheit allerdings noch nicht vom Tisch. Bei der Ersten Haager Friedenskonferenz (1899) unterbreitete die russische Regierung den Vorschlag, *«einen 'internationalen Vorstand des Roten Kreuzes' zu schaffen, der von allen Mächten anerkannt ist, dessen Grundlage die Prinzipien des Völkerrechts sind und der die Aufgabe hat, alle Fragen bezüglich der freiwilligen Sanitätsdienste während des Krieges zu klären (...)*».¹⁶

Die Konferenz lehnte diesen Vorschlag ab, weil die Frage einer Neugestaltung des Roten Kreuzes nicht auf ihrer Tagesordnung stand.¹⁷

* * *

¹⁵ VI. Internationale Konferenz der Gesellschaften vom rothen Kreuze, Wien, 1897, S. 103 und 228-237.

¹⁶ *Conférence internationale de la Paix*, Den Haag, 18. Mai - 29. Juli 1899, Neuauflage, Den Haag, Aussenministerium, 1907, Dritter Teil, S. 2.

¹⁷ *Ibid.*, S. 2-3.

Die Gründung der Liga der Rotkreuzgesellschaften kurz nach dem Ersten Weltkrieg stellte einen erneuten Versuch dar, wenn auch nicht die Zusammensetzung des Internationalen Komitees zu ändern, so doch zumindest den grössten Teil seiner Aufgaben und seiner Befugnisse einer multilateralen Institution zu übertragen.

Im Bewusstsein der Tatsache, dass die Erfordernisse des Wiederaufbaus und die Umstellung des Roten Kreuzes auf Aktivitäten in Friedenszeiten eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Nationalen Gesellschaften notwendig machten, hatte das Internationale Komitee bereits selbst eine erweiterte Zusammensetzung ins Auge gefasst.¹⁸ Dennoch fühlte es seine Position bedroht, als die Nationalen Gesellschaften der Alliierten und ihrer Verbündeten — Vereinigte Staaten, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Japan — auf Anregung des Präsidenten des amerikanischen Kriegskomitees des Roten Kreuzes, Henry Pomeroy Davison, ein «*internationales Komitee der Rotkreuzgesellschaften*» bildeten.

Die Befürchtungen verstärkten sich, als Davison die konstituierende Sitzung nach Cannes einberief, ohne die Tagung der Internationalen Rotkreuzkonferenz abzuwarten, deren bevorstehende Einberufung das IKRK angekündigt hatte.

Zwar betonten die Gründer der Liga und die Mitglieder des Internationalen Komitees immer wieder ihre harmonische Zusammenarbeit und ihr brüderliches Einvernehmen, aber es gab eine ganze Reihe grundlegender und sehr realer Differenzen.

Die Liga war ausserhalb des institutionellen Rahmens der Internationalen Rotkreuzkonferenz gegründet worden. Ihre ersten Statuten¹⁹, die am 5. Mai 1919 in Paris angenommen wurden, sicherten den fünf Gründergesellschaften eine Vorrangstellung und sahen die Möglichkeit vor, die Nationalen Gesellschaften der ehemaligen Mittelmächte — Deutschlands, Österreichs, Ungarns, Bulgariens und der Türkei — und sogar das Russische Rote Kreuz *ad aeternum* auszuschliessen, was im Widerspruch zu zweien der Grundsätze des Roten Kreuzes stand, nämlich dem Grundsatz der Universalität und dem der Gleichberechtigung der Nationalen Gesell-

¹⁸ Treffen der Rotkreuzgesellschaften der Alliierten mit dem Internationalen Komitee, Genf, 12.-14. Februar 1919, Vortrag von Edouard Naville, Interimspräsident des Internationalen Komitees, *RICR*, Nr. 3, März 1919, S. 336-340, *ad* S. 339.

¹⁹ Statuts et Règlement de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, *RICR*, Nr. 6, Juni 1919, S. 691-698.

schaften. Die Liga sollte nach dem Willen ihrer Gründer das Zentrum werden, von wo aus die Zusammenarbeit zwischen den Nationalen Gesellschaften organisiert wurde. Und wenn die Gründer der neuen Institution auch keine Gelegenheit ungenutzt liessen, ihren grossen Respekt vor dem Internationalen Komitee zum Ausdruck zu bringen, so wies doch alles darauf hin, dass sie ihm keinen bestimmten Platz in dem neuen Gefüge der internationalen Beziehungen des Rotes Kreuzes zugedacht hatten. Man hoffte — ohne dies jedoch ausdrücklich zu sagen — dass sich das Genfer Komitee mit einer rein ehrenamtlichen Rolle begnügen würde, die es bald zu einem «*Museumsstück*» gemacht hätte.²⁰ Es würde keinen Krieg mehr geben, weil die Sieger dies beschlossen hatten und weil der Völkerbund gegründet worden war, um einen weiteren Krieg zu verhindern. Infolgedessen war die Funktion eines neutralen Vermittlers, mit der das Internationale Komitee bisher betraut gewesen war, ebenso wie der Krieg nichts weiter als ein Überbleibsel aus einer Vergangenheit, die man zu vergessen suchte.

Das Internationale Komitee seinerseits war der Ansicht, dass ausschliesslich eine Internationale Rotkreuzkonferenz mit Vertretern aller anerkannten Nationalen Gesellschaften befugt wäre, die internationalen Beziehungen des Roten Kreuzes neu zu gestalten. Das Komitee hielt sich an die Grundsätze, die bei der Gründung der Institution formuliert worden waren. Es hatte nicht die Absicht, auf die privilegierten Beziehungen zu verzichten, die es von Anfang an zu den Nationalen Gesellschaften unterhalten hatte, und wollte auch weiterhin eine aktive Rolle in der Institution spielen, die es aufgebaut hatte. Schliesslich und endlich hatte das Komitee mehr als ein halbes Jahrhundert lang die Erfahrung gemacht, dass die Funktion eines neutralen Vermittlers, die ihm weltweit zuerkannt wurde und deren Bedeutung der Weltkrieg gerade erst bestätigt hatte, von grossem Nutzen war. Es war ein Irrtum zu glauben, der Krieg könne per

²⁰ «*Ich hielte es allerdings für gerechtfertigt, den Mitgliedern des IKRK eine gewisse Rolle zuzugestehen, damit sich die neue Organisation ihre persönliche Erfahrung wie auch die Erfahrungen der Einrichtung zunutze machen kann, deren Wirken sich über sechs Jahrzehnte erstreckt, und damit dieser ehrwürdigen Institution der Platz zukommt, der ihr gebührt*», schrieb der Präsident des Britischen Roten Kreuzes, Sir Arthur Stanley, an Prinz Karl von Schweden, den Präsidenten des Schwedischen Roten Kreuzes, in einem vom 25. Februar 1923 datierten Brief, Archiv des IKRK, Akte CR 113; *Réorganisation de la Croix-Rouge internationale*, Bericht und Dokumente zu den Gesprächen zwischen dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Liga der Rotkreuzgesellschaften, Juli 1922 - Juli 1923, Genf, IKRK, 1923 (XI. Internationale Rotkreuzkonferenz, Genf, August 1923, Dokument Nr. 37), S. 79-82, ad S. 81; André DURAND, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, Genf, Henry-Dunant-Institut, 1978, S. 145 und 151.

Dekret abgeschafft werden, und die Mängel des Völkerbündpaktes waren so offensichtlich, dass durchaus Anlass zur Sorge bestand.

Zwischen dem Komitee und der Liga bestand somit ein fundamentaler Gegensatz, der absolut nichts mit ihren unterschiedlichen Anlagen zu tun hatte, auf die wiederholt hingewiesen worden war. So kam es, dass beide sich in ihrer Existenz bedroht fühlten, als von allen Seiten der Vorschlag eines Zusammenschlusses gemacht wurde.

Es folgten mühsame Verhandlungen, die sich über mehr als acht Jahre hinzogen und vier Internationale Rotkreuzkonferenzen in Anspruch nahmen. Alle im Hinblick auf einen Zusammenschluss oder eine organische Union ausgearbeiteten Pläne wurden nacheinander verworfen. Während die der Liga angehörenden Gesellschaften auf einer repräsentativen Zusammensetzung der neuen Institution bestanden, um sich ein Mitspracherecht bei deren Entscheidungen zu sichern, hielt das Internationale Komitee an der Überzeugung fest, dass nur die Kooptierung seiner Mitglieder seine Neutralität und Unabhängigkeit gewährleisten könne und es ihm damit ermöglichte, seinem Auftrag gerecht zu werden.

An dieser Stelle soll nicht weiter auf die einzelnen Phasen dieser schwierigen Verhandlungen eingegangen werden, in deren Verlauf beiden Seiten erhebliche Missgriffe unterlaufen sind.²¹ Als deutlich wurde, dass ein Zusammenschluss nicht in Frage kam, einigte man sich darauf, das IKRK und die Liga als komplementäre Institutionen bestehen zu lassen, anstatt einen Zusammenschluss anzustreben, beiden jedoch ein jeweils genau abgegrenztes Betätigungsfeld zuzuweisen und sie in ein grösseres Ganzes — nämlich das Internationale Rote Kreuz — einzugliedern.

Dieser Vorschlag entsprach dem Entwurf der Statuten des Internationalen Roten Kreuzes, den der Vizepräsident der Liga, Oberst Draudt, und Prof. Max Huber, Mitglied des IKRK, ausgearbeitet hatten.²² Der Entwurf wurde von der Dreizehnten Internationalen Rotkreuzkonferenz auf ihrer Tagung im Haag im Oktober 1928 angenommen.²³

²¹ Zur Geschichte dieser Verhandlungen siehe DURAND, *op. cit.*, S. 113-159, und Henry W. DUNNING, *Eléments pour l'histoire de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge*, Genf, Liga der Rotkreuzgesellschaften, 1969, S. 13-53.

²² Oberst DRAUDT und Max HUBER, «Rapport à la XIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les Statuts de la Croix-Rouge internationale», *RICR*, Nr. 119, November 1928, S. 991-1010.

²³ *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, S. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 und 182-186.

So sah sich das Internationale Komitee nach einer fast zehn Jahre andauernden Debatte in seinen Funktionen und seiner Zusammensetzung bestätigt.

Es fehlte nicht an ironischen Bemerkungen über die Bemühungen des Internationalen Komitees nach dem Ersten Weltkrieg, seine traditionelle Position zu verteidigen, anstatt sich dem mächtigen Sog des Wilsonschen Idealismus zu überlassen, der der Liga paradiesische Zeiten in einer von der Geißel des Krieges verschonten Zukunft zu verheissen schien. Die Geschichte hat jedoch dem Internationalen Komitee und nicht seinen Kritikern recht gegeben. Während des gesamten Zweiten Weltkriegs war die Liga eben aufgrund ihrer Zusammensetzung nicht in der Lage, in unabhängiger Weise Hilfsmassnahmen für die Zivilbevölkerung in den besetzten Ländern Europas zu organisieren. Da mehrere ihrer leitenden Mitarbeiter Staatsangehörige von Ländern waren, die sich im Krieg mit Deutschland befanden, untersagten die deutschen Behörden der Liga jegliche Betätigung in den von den Achsenmächten besetzten Ländern.²⁴ So konnte die Liga lediglich vermittels der Gemischten Kommission für Hilfsdienste des Internationalen Roten Kreuzes Hilfsmassnahmen für die Zivilbevölkerung in den besetzten Ländern durchführen.²⁵ Die dem Völkerbund angegliederten internationalen Einrichtungen waren — ebenso wie der Völkerbund selbst — in diesen Jahren vollkommen handlungsunfähig.

* * *

Trotz seiner beeindruckenden Leistungen im Zweiten Weltkrieg befand sich das Internationale Komitee am Ende des Krieges auf der Anklagebank. Als die Öffentlichkeit erfuhr, was in den Konzentrationslagern der Nazis und in den sowjetischen Kriegsgefangenenlagern geschehen war, dachte niemand mehr an die Hilfe, die das IKRK anderen Opfern

²⁴ *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1^{er} septembre 1939 - 30 juin 1947)*, Band III, Hilfsmassnahmen, Genf, IKRK, Juni 1948, S. 396.

²⁵ Die Gemischte Kommission für Hilfsdienste des Internationalen Roten Kreuzes wurde im Juli 1941 als gemeinsames Organ des IKRK und der Liga eingerichtet, um Hilfsmassnahmen für die vom Krieg betroffenen Zivilbevölkerungen durchzuführen. Über die Tätigkeit dieser Kommission berichtet der *Rapport de la Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale*, Genf, IKRK-Liga der Rotkreuzgesellschaften, 1948; *supra*, Erstes Buch, Kapitel VIII, Abschnitt 8, S. 263-267.

hatte zukommen lassen. In manchen Kreisen wurde damals schlicht und einfach gefordert, das Internationale Komitee abzuschaffen und seine Aufgaben der Liga zu übertragen, in der die Sieger unangefochten den Ton angaben. Andere forderten zwar nicht die Abschaffung des IKRK, kritisierten aber seine Zusammensetzung, seine Arbeitsweise und seinen Auftrag.

Dies galt z.B. für Graf Bernadotte, der der Vorläufigen Konferenz der Rotkreuzgesellschaften, die vom 26. Juli bis 3. August vom IKRK nach Genf einberufen worden war, einen entsprechenden Vorschlag unterbreitete.

Der Präsident des Schwedischen Roten Kreuzes würdigte zunächst das Wirken des Internationalen Komitees während des Krieges und brachte sodann seine Überzeugung zum Ausdruck, dass *«sehr viel mehr hätte erreicht werden können und auch künftig mehr zu erreichen wäre, wenn das Komitee allein dadurch mehr Autorität besitzen würde, dass es in Friedenszeiten die Rotkreuzgesellschaften aller Länder, in Kriegszeiten diejenigen der neutralen Länder unmittelbar vertritt»*. Seiner Ansicht nach könnten die Mitglieder des Internationalen Komitees auch aus anderen Ländern als der Schweiz kommen, und sie müssten von der Internationalen Rotkreuzkonferenz gewählt werden. Im Falle eines Krieges wären alle aus einem der kriegführenden Länder stammenden Mitglieder umgehend durch Personen aus neutralen Ländern zu ersetzen. Da das Internationale Komitee die Aufgabe habe, die Anwendung der humanitären Bestimmungen zu überwachen, müsse es so stark und repräsentativ wie möglich sein.²⁶

Graf Bernadotte ging hierbei von der Überzeugung aus — die bekanntlich schon 60 Jahre zuvor auf der Karlsruher Konferenz von den russischen Delegierten von Oom und von Martens vorgetragen worden war — dass die Autorität des Internationalen Komitees desto mehr geachtet werde, je breiter die Basis sei, aus der sich die Mitglieder rekrutierten. Mit seinem Vorschlag, im Falle eines Krieges diejenigen Mitglieder des Internationalen Komitees, die Staatsangehörige eines kriegführenden Staates sind, durch Personen aus neutralen Ländern zu ersetzen,

²⁶ Ansprache des Grafen Folke Bernadotte, Präsident des Schwedischen Roten Kreuzes, Genf, Juli 1946, vervielf., Archiv des IKRK, Dossier CR 109 b; *Rapport sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge*, Genf, 26. Juli-3. August 1946, Genf, IKRK, Januar 1947, S. 125-129.

wollte Bernadotte dem Einwand zuvorkommen, der schon zur Ablehnung der Vorschläge des Russischen Roten Kreuzes geführt hatte: das Internationale Komitee laufe Gefahr, durch die Meinungsverschiedenheiten der Mitglieder, die den kriegführenden Staaten angehörten, handlungsunfähig zu werden.

Diese Vorschläge hatten gute Chancen, und zwar nicht zuletzt wohl auch deshalb, weil das Schwedische Rote Kreuz und sein Präsident wegen ihres humanitären Einsatzes während des gerade zu Ende gegangenen Krieges weltweit hohes Ansehen genossen. In der Debatte zeigte sich jedoch, dass die Vorschläge mehr Probleme aufwarfen als sie lösen konnten. Eines dieser Probleme war die Tatsache, dass man keinen Unterschied zwischen folgenden drei grundverschiedenen Situationen machte: der permanenten Neutralität eines Staates, der vertraglich verpflichtet ist, sich fortwährend neutral zu verhalten, wobei andere Staaten durch die gleichen Verträge verpflichtet sind, die Unverletzlichkeit seines Territoriums zu respektieren; der gelegentlichen Neutralität eines Staates, der sich in einem bestimmten Konflikt für Neutralität entscheidet, jedoch unter dem Vorbehalt, sich bei einem anderen Konflikt anders zu verhalten; der Nichtbeteiligung an einem Krieg im Falle eines Staates, der — wenn auch nur vorübergehend — nicht aktiv an bewaffneten Auseinandersetzungen teilnimmt und zugleich nicht an die Bestimmungen gebunden ist, die sich aus dem Neutralitätsrecht ergeben, und der ferner die Möglichkeit hat, zu einem Zeitpunkt seiner Wahl in den Krieg einzutreten. Man brauchte nur an die Position Italiens zwischen September 1939 und Juni 1940 oder an die Position der Vereinigten Staaten bis November 1941 zu denken, dann lag auf der Hand, dass die Anwesenheit von Staatsangehörigen nicht kriegführender Länder im Internationalen Komitee dessen Handlungsunfähigkeit zur Folge hätte und seinen Anspruch auf Neutralität und Unparteilichkeit nach aussen hin absolut unglaubwürdig machen würde. Darüber hinaus hätte die Pflicht, zu Beginn und im Verlauf eines jeden Konflikts die Mitglieder aus Staaten, die in den Krieg verwickelt sind, durch Mitglieder aus neutralen Staaten zu ersetzen, dazu geführt, dass die Zusammensetzung des Internationalen Komitees gerade in dem Augenblick verändert werden müsste, wo sein Handeln am dringendsten erforderlich wäre.²⁷ Der Delegierte des Kanadischen Roten Kreuzes über-

²⁷ «...wenn wir in Kriegszeiten wirksam tätig sein wollen, dann wäre es sehr riskant, die Organisation so zu gestalten, dass ihre Zusammensetzung bei Kriegsausbruch modifiziert werden muss», bemerkte Dr. Gustav Adolf Bohny, Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes, *Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge, Procès-verbaux* (vervielf.), Band IV, Sitzungen der Kommission III, S. 83 (Sitzung vom Dienstag, dem 30. Juli 1946).

trieb kaum, als er von einer «*kaleidoskopartigen Organisation*» sprach, deren Zusammensetzung sich ständig ändern würde.²⁸ Es musste damit gerechnet werden, dass einem so gestalteten Internationalen Komitee die wichtigste Voraussetzung für wirksames Handeln, nämlich Stabilität, fehlen würde.

Es ist daher kaum verwunderlich, dass Graf Bernadotte unter diesen Umständen seine Vorschläge schon bald zurückzog.²⁹

* * *

Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees wurde weder auf der Diplomatischen Konferenz von 1949 noch auf der Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts (1974-1977) in Frage gestellt. Beiden Konferenzen lagen jedoch Vorschläge zur Übertragung eines Teils der Aufgaben des IKRK an eine multilaterale Institution vor.

In der Befürchtung, die von der Diplomatischen Konferenz 1949 zu verabschiedenden Abkommen könnten bei einem weiteren Weltkrieg nicht anwendbar sein, da es keinen neutralen Staat mehr gäbe, der als Schutzmacht fungieren könnte, schlug die französische Delegation die Schaffung eines «*Hohen Internationalen Komitees für humanitären Schutz*» vor, dem 30 Persönlichkeiten aus Politik, Kirchen, Wissenschaft und Verwaltung oder Nobelpreisträger angehören sollten. Diese würden von einer Versammlung von Delegierten aller Vertragsstaaten der Genfer Abkommen gewählt. In Fällen, wo keine Schutzmacht benannt worden sei, sollte dieses Komitee alle Aufgaben wahrnehmen, die die Genfer Abkommen üblicherweise einer Schutzmacht zuweisen.³⁰

²⁸ *Ibid.*, S. 79.

²⁹ «*Meine Vorschläge lösten lebhaft und langwierige Diskussionen aus. Es wurde ein Sonderausschuss gebildet, der häufig zusammentrat. Im Verlauf dieser Sitzungen habe ich meine ursprüngliche Haltung in dieser Frage grundlegend geändert (...). Kurz, ich bin zu der Überzeugung gelangt, dass das Internationale Komitee in seiner gegenwärtigen Form und Zusammensetzung beibehalten werden sollte ...*», Folke BERNADOTTE, *Instead of Arms*, London, Hodder and Stoughton, 1949, S. 129-131 und 163-166, ad S. 130; Ralph HEWINS, *Count Folke Bernadotte, His Life and Work*, London, Hutchinson & Co, 1949, S. 171-173 und 175-179.

³⁰ *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, 4 Bde., Bern, Eidgenössisches Politisches Departement, 1949 (im folgenden: *Actes 1949*), Bd. III, S. 30-31.

Zwar hatten die französischen Delegierten unterstrichen, dass das von ihnen vorgeschlagene Hohe Komitee nicht das gleiche Mandat haben sollte wie das Internationale Komitee, doch ihr Vorschlag lief nichtsdestoweniger darauf hinaus, ein multilaterales Gremium mit dem Grossteil der Aufgaben des IKRK zu betrauen.

Der Vorschlag wurde höchst skeptisch aufgenommen. Die Schwierigkeit bestehe vor allem darin, so hiess es, ein Gremium zu bilden, dem Mitglieder verschiedener Länder angehörten, das alle erforderlichen Qualifikationen aufweise und das in der Lage sei, effizient zu arbeiten.³¹ Des weiteren war die Rede vom künstlichen Charakter eines solchen Hohen Internationalen Komitees, dessen Mitglieder — die von allen Staaten anerkannt und akzeptiert werden müssten — *«in gewissem Sinne ausserhalb und über der realen Welt stehen würden»*.³² Als schliesslich die Frage behandelt wurde, wo denn dieser *«humanitäre Areopag»* seinen Sitz haben könne, wenn es keinen neutralen Staat mehr gebe, erklärte der Delegierte Frankreichs, das Komitee könne *«in einem internationalisierten Gebiet oder in mehreren Territorien in verschiedenen Teilen der Welt tagen»*.³³ Damit war klar, dass hier nur noch mit Worten gespielt wurde; der Plan hatte weniger mit realistischer Einschätzung der Möglichkeiten zu tun als vielmehr mit Tagträumerei.

Schliesslich nahm die Konferenz eine Resolution an, in der sie empfahl, *«so bald als möglich die Zweckmässigkeit der Schaffung eines internationalen Organs zu prüfen, dem es im Falle des Fehlens einer Schutzmacht obliegen würde, die den Schutzmächten zustehenden Aufgaben auf dem Gebiete der Anwendung der Abkommen zum Schutz der Kriegsgesopfer zu übernehmen»*.³⁴

Nun war es an Frankreich, die ersten Schritte zur Umsetzung dieser Resolution einzuleiten. Im April 1950 begann das französische Aussenministerium, die anderen Länder zu konsultieren. Das geringe Echo zeigte, dass kaum Interesse an dieser Frage bestand.³⁵ Und in der

³¹ *Actes 1949*, Bd. II-B, S. 87 (Wortmeldung BAGGE).

³² *Ibid.* (Wortmeldung SOKIRKIN).

³³ *Ibid.*, S. 88 (Wortmeldung CAHEN-SALVADOR).

³⁴ Resolution 2, *Actes 1949*, Bd I, S. 355, deutsch in *«Die Genfer Rotkreuzabkommen»*, 8. Auflage, in der Reihe «Schriften des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn 1988.

³⁵ Paul de GEOUFFRE DE LA PRADELLE, «Le contrôle de l'application des Conventions humanitaires en cas de conflit armé», *Annuaire français de droit international*, Bd. II, 1956, S. 343-352, ad S. 351; L. AUREGLIA und P. de LA PRADELLE, «Organisation, fonctionnement et protection du contrôle de l'application des conventions humanitaires en cas de conflits armés», *Annales de droit international médical*, Monaco, Nr. 2, Februar 1958, S. 47-69, insbes. S. 55.

Tat ist dieses Projekt, dessen hochtrabender Titel seinen utopischen Inhalt kaum verbergen konnte, dann nach einiger Korrespondenz bald aufgegeben worden.

Anlässlich der Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts schlugen mehrere Delegationen vor, die Kontrolle der Anwendung der humanitären Bestimmungen, mit der die Schutzmächte betraut sind und die im wesentlichen auf Konsensus beruht, durch ein automatisches Verfahren zu ergänzen, das vollkommen unabhängig von der Zustimmung der Parteien sein sollte. In diesem Zusammenhang könnten die Vereinten Nationen entweder als Stellvertreter der nicht vorhandenen Schutzmächte fungieren oder aber ein von ihnen eingesetztes Gremium mit dieser Aufgabe betrauen.

Norwegen und die arabischen Staaten legten einen Abänderungsantrag in diesem Sinne vor. Darin wurde eine Ergänzung des Entwurfs für Artikel 5 des Protokolls I bezüglich der Bestellung der Schutzmächte und ihrer Stellvertreter vorgeschlagen:

« Sollten die Gesamtheit oder ein Teil der Aufgaben der Schutzmacht, einschliesslich der Aufgabe, Verstösse zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten, nicht in Übereinstimmung mit den vorstehenden Bestimmungen erfüllt worden sein, können die Vereinten Nationen ein Gremium mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben betrauen.»³⁶

Aufgrund der Gleichartigkeit der Aufgaben der Schutzmächte und des IKRK hätte die Annahme des Antrags dazu geführt, dass ein Teil der in der Regel vom IKRK wahrgenommenen Aufgaben einem multilateralen Gremium übertragen worden wäre.

Begründet wurde der Antrag mit der Notwendigkeit eines Kontrollorgans für die Anwendung des humanitären Rechts, das nicht auf die

³⁶ *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genf, 1974-1977, 17 Bde., Bern, Eidgenössisches Politisches Departement, (im folgenden: *Actes CDDH*), Bd. X, S. 70 (Dokument CDDH/I/235/Rev.1, Bericht an die Erste Kommission über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe A). Diese Abänderungsvorlage war aus der Verknüpfung zweier Entwürfe hervorgegangen, nämlich dem Abänderungsantrag CDDH/I/75, den die arabischen Staaten unterbreitet hatten, und dem norwegischen Abänderungsantrag CDDH/I/83, *Actes CDDH*, Bd. III, S. 32 und 37. Wir nehmen hier nicht zu der Frage Stellung, ob es zu den Aufgaben der Schutzmächte gehört, Verstösse gegen die Genfer Abkommen zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten, wie die Verfasser der genannten Anträge meinten; Zweifel an dieser Auffassung sind berechtigt.

Zustimmung der Parteien angewiesen wäre, sowie der Notwendigkeit, den Vereinten Nationen Befugnisse im Bereich der Anwendung des humanitären Rechts zu übertragen.

Die Gegner des Antrags wandten ein, er schaffe ein unannehmbares Zwangsmittel, er beeinträchtige das System der Schutzmächte, das im wesentlichen auf der Zustimmung der Parteien beruhe, und ferner sei es nicht ratsam, die Verantwortung für die Kontrolle der Anwendung der humanitären Abkommen einer politischen Institution zu übertragen. Darüber hinaus sei diese Rolle unvereinbar mit den Aufgaben, die die Charta den Vereinten Nationen im Bereich der Friedenserhaltung zuweise.³⁷ Abschliessend wies der Beobachter der Vereinten Nationen auf die Vorbehalte seiner Organisation hin und erinnerte daran, dass sich alle Befugnisse der Organisation und ihrer Organe aus der Charta herleiten, dass die Charta den Vereinten Nationen jedoch keinerlei Verantwortung im Bereich der Kontrolle der Anwendung humanitärer Bestimmungen zuweise.³⁸

Der Antrag wurde mit 32 Neinstimmen bei 27 Jastimmen und 16 Enthaltungen abgelehnt.³⁹

In der Geschichte der Institution sind also wiederholt und in mehr oder weniger regelmässigen Abständen Vorschläge gemacht worden, die darauf hinausliefen, entweder die Zusammensetzung des Internationalen Komitees zu ändern oder alle bzw. einen Teil seiner Aufgaben und Befugnisse einem multilateralen Gremium zu übertragen. Diese Vorschläge haben zu eingehenden und im allgemeinen recht lebhaften Debatten geführt. In allen Fällen jedoch einigte man sich schliesslich darauf, die Aufgaben und die Zusammensetzung des Internationalen Komitees beizubehalten.

Dafür gab es gute Gründe.

Das Internationale Komitee ist zwar mit bestimmten Aufgaben im Hinblick auf die Anwendung der Genfer Abkommen und ihrer Zusatz-

³⁷ Analyse der 27. Sitzung der Ersten Kommission (Dokument CDDH /I/SR.27), *Actes CDDH*, Bd. VIII, S. 275-287.

³⁸ Zusammenfassung der Erklärung von J. Kobialka, Beobachter der Vereinten Nationen, vor der Arbeitsgruppe A der Ersten Kommission am 6. März 1975, Dokument CDDH/IGT/48, 10. März 1975, vervielf. (unseres Wissens ist dieses Dokument nicht in den *Actes* der Diplomatischen Konferenz abgedruckt).

³⁹ *Actes CDDH*, Bd. VIII, S. 287 (Dokument CDDH/I/SR.27).

protokolle betraut worden und hat einen recht umfangreichen Verwaltungsapparat aufbauen müssen, um seine wachsenden Aufgaben bewältigen zu können, aber es bleibt nichtsdestoweniger eine Hilfsorganisation; seine Tätigkeit beruht zwar auf internationalen Abkommen, doch sie ist nicht rechtlicher, sondern freiwilliger und karitativer Natur. Karitatives Handeln aber lässt sich nicht reglementieren. Es wäre ein gravierender Irrtum anzunehmen, man könne es in eine Zwangsjacke starrer Vorschriften oder komplizierter Verfahrensregeln stecken. «*Je weniger Vorschriften es gibt, desto wirksamer werden die Hilfsdienste sein*», schrieb Paul des Gouttes.⁴⁰

Ein Internationales Komitee, dem Vertreter verschiedener — und sich nicht immer freundlich gesinnter — Länder angehören, wäre jedoch gezwungen, seine Tätigkeit bis in alle Einzelheiten genau zu regeln, und derartige Regelungen würden ein unüberwindliches Hindernis für jedes spontane karitative Handeln darstellen.

In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung steht das Internationale Komitee gewissermassen neben den Nationalen Gesellschaften und ist unabhängig von ihnen, da es nicht aus ihnen hervorgegangen ist. Die Situation wäre vollkommen anders, wenn es sich aus Vertretern aller Nationalen Gesellschaften zusammensetzen würde; bereits seine Zusammensetzung würde ihm dann eine Vorrangstellung gegenüber jeder einzelnen Nationalen Gesellschaft verleihen. Die Frage der Zusammensetzung des Internationalen Komitees deckt sich also weitgehend mit der Frage der internationalen Strukturierung des Roten Kreuzes und insbesondere mit der Frage der Unabhängigkeit der Nationalen Gesellschaften.⁴¹ In diesem Zusammenhang gibt es einen entscheidenden Punkt, dessen Bedeutung schon die Konferenz von Karlsruhe (1887) klar erkannt hatte: dass nämlich die Nationalen Gesellschaften schon existierten, als sich das Rote Kreuz auf internationaler Ebene organisierte: sie waren als Belgisches, Französisches, Niederländisches oder Preussisches Rotes Kreuz gegründet worden und nicht als Zweig einer schon bestehenden internationalen Einrichtung. Erst später dann, als die Nationalen Gesellschaften

⁴⁰ Paul DES GOUTTES, «Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge», *RICR*, Nr. 45, September 1922, S. 747-758, ad S. 753.

⁴¹ Die Unabhängigkeit, von der hier die Rede ist, ist diejenige der Nationalen Gesellschaften auf der internationalen Ebene, also die Unabhängigkeit jeder Nationalen Gesellschaft gegenüber den anderen Institutionen des Roten Kreuzes bzw. des Roten Halbmonds. Die Frage der Unabhängigkeit einer Nationalen Gesellschaft gegenüber den staatlichen Behörden ihres Landes wiederum ist eine ganz andere Frage, die nichts mit der Zusammensetzung des Internationalen Komitees zu tun hat.

ihre erste Entwicklungsphase bereits hinter sich hatten, haben sie es für notwendig gehalten, Kontakt miteinander aufzunehmen und die wenigen allgemeinen Grundsätze, die in den Beschlüssen und Wünschen der Gründungsversammlung vom Oktober 1863 formuliert worden waren, durch die Annahme genauerer Regelungen zu vervollständigen. Zur Zeit der Konferenzen von Paris (1867) und Berlin (1869) hatten sich die Nationalen Gesellschaften aber schon so an ihre Freiheit gewöhnt, dass es ihnen schwerfiel, sie wieder aufzugeben. Eine Zusammensetzung des Internationalen Komitees, wie sie von Oom und von Martens auf der Konferenz von Karlsruhe vorgeschlagen hatten — nämlich aus Vertretern aller Nationalen Gesellschaften — hätte aber u.a. zur Folge gehabt, dass die Nationalen Gesellschaften auf einen grossen Teil ihrer bisherigen Freiheit hätten verzichten müssen. Wer aber ist schon bereit, seine Freiheit aufzugeben, sobald er einmal Geschmack daran gefunden hat?

Die Ergänzung des Internationalen Komitees durch Kooptation von Schweizer Bürgern ist auch eine Gewähr für Zusammenhalt und Leistungsfähigkeit. Die Mitglieder des Internationalen Komitees haben die gleichen Schulen besucht, stammen mehrheitlich aus dem gleichen Milieu — freie Berufe und Universitäten — und haben sehr ähnliche Denkmuster. Daher ist es für sie erheblich leichter, sich mit der Institution zu identifizieren, als für Menschen, die aus einem vollkommen anderen Umfeld kommen. Es kommt hinzu, dass sie weder einen Staat noch eine Partei vertreten und folglich ausschliesslich der Institution und ihrem eigenen Gewissen verantwortlich sind; es gibt keine «*constituency*», vor der sie Rechenschaft ablegen müssten über ihre Tätigkeit oder die Standpunkte, die sie im IKRK vertreten. Festzustellen ist, dass dort die überwiegende Mehrheit der Entscheidungen — die teilweise von ganz erheblicher Tragweite sind — nicht mittels Abstimmung, sondern im Konsensverfahren getroffen wird. Tatsächlich ist es noch niemals vorgekommen, dass die Institution handlungsunfähig gewesen wäre, weil die Mitglieder nicht zu einer Einigung gelangen konnten.

Das Kooptationsverfahren stellt ferner eine einzigartige Gewähr für die Respektierung der Vertraulichkeit von Informationen und damit für die Akzeptanz der Institution dar. Ohne Zweifel wären Mitglieder unterschiedlicher Nationalitäten massivem Druck ausgesetzt, ihre jeweilige Regierung über die Tätigkeit des Internationalen Komitees und über Feststellungen seiner Delegierten zu unterrichten. Wenn die Zusammensetzung des IKRK verändert würde, wäre es dann noch in der Lage, den Konfliktparteien die Vertraulichkeit zu garantieren, die bei einem Grossteil seiner Tätigkeiten und vor allem bei Gefangenenbesuchen erforderlich ist? Wahrscheinlich nicht.

Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees ist auch die beste Garantie für seine Unabhängigkeit, denn kein Staat und keine Nationale Gesellschaft hat ein Mitspracherecht bei der Auswahl seiner Mitglieder. Diese nehmen bei der Ausübung ihrer Funktionen keinerlei Weisung irgendeines Staates oder irgendeiner Partei entgegen. Sie vertreten ausschliesslich sich selbst und nehmen in aller Unabhängigkeit Stellung. Wenn hingegen die Mitglieder des Internationalen Komitees von den Zentralkomitees der verschiedenen Länder ernannt würden, dann wären sie selbstverständlich an die Weisungen ihrer Auftraggeber gebunden und hätten ihnen Rechenschaft abzulegen.

Die Kooptation der Mitglieder des Internationalen Komitees unter Schweizer Bürgern ist darüber hinaus eine Garantie für seine Neutralität und damit für seine Akzeptanz. Selbstverständlich hat die Schweiz kein Monopol auf Neutralität, doch gründet sich ihre Neutralität auf eine lange Tradition und auf Verträge, die ihr ein besonderes Gewicht geben. Ausserdem ist die Schweiz seit fast zwei Jahrhunderten von Kriegen verschont geblieben und folglich ist ihr niemand wirklich feindlich gesinnt. Kein kriegführender Staat hat *a priori* ernsthafte Gründe für die Befürchtung, das IKRK würde ihn nicht unvoreingenommen behandeln. Welcher kriegführende Staat hingegen würde ihm Vertrauen entgegenbringen, wenn einer seiner Feinde im Internationalen Komitee vertreten wäre?

Diejenigen, die eine Modifizierung der Zusammensetzung des Internationalen Komitees forderten, haben in der Regel auf das Beispiel der internationalen Organisationen und ihrer Sekretariate verwiesen. Der Vergleich hinkt jedoch, denn es handelt sich hierbei um Einrichtungen, die im wesentlichen in Friedenszeiten tätig sind. Es ist jedoch unrealistisch zu glauben, Organisationsformen, die für Friedenszeiten konzipiert worden sind, könnten im Falle bewaffneter Auseinandersetzungen unverändert beibehalten werden. Multilaterale Einrichtungen funktionieren auch unter günstigen Bedingungen nicht immer reibungslos. Man braucht also nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, wie ein Internationales Komitee, dem Vertreter der kriegführenden Parteien angehören, während eines Krieges zum Schauplatz von Auseinandersetzungen zwischen seinen Mitgliedern wird und damit lahmgelegt wäre. Es gibt genügend solcher Beispiele. Man erinnere sich etwa an zahlreiche Debatten in den Vereinten Nationen oder auch an die Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Vertretung der Republik Südafrika bei der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz, die im Oktober 1986 in Genf tagte. Dort zeigte sich, wie schwierig — und meist unmöglich — es ist, Vertreter von Ländern, die sich gegenseitig bekämpfen, an einen Tisch zu bringen.

Und schliesslich — auch wenn es selbstverständlich erscheint, dass ein internationaler Aufgabenbereich einer multilateralen Einrichtung anvertraut wird, so sollte man nicht vergessen, dass ein Präzedenzfall vorhanden ist: das Internationale Komitee existiert und wirkt seit 125 Jahren auf internationaler Ebene. Seine Aktivitäten haben sich in ungeahntem Umfang entwickelt. Selbst wenn es einige gravierende Fehlschläge erlitten hat, sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass es seine Aufgaben mit ausserordentlicher Beständigkeit erfüllt hat. In seinem spezifischen Wirkungsbereich hat es Erfahrungen gesammelt, über die keine andere Institution verfügt. Schliesslich und endlich haben sich die Grundsätze, an denen es sich orientiert, niemals verändert, und das ist wohl die beste Gewähr für seine Unparteilichkeit und die Kontinuität seiner Arbeit, und folglich auch für seine Akzeptanz. Es wäre zumindest gewagt, es durch ein anderes System zu ersetzen, dessen Funktionsfähigkeit niemand im voraus garantieren könnte. Ungeachtet der Frage, ob der Status des Internationalen Komitees nun eine Anomalie ist oder nicht — die Fakten und die geleisteten Dienste haben immer für seine Beibehaltung gesprochen.

Bleibe also die von Graf Bernadotte vorgeschlagene Lösung: ein Internationales Komitee, dem Vertreter der verschiedenen Länder angehören, wobei im Falle eines Krieges die Mitglieder, die kriegführende Staaten vertreten, durch Vertreter neutraler Länder ersetzt würden. Es ist bereits erwähnt worden, wie ungenau heute die Bezeichnung 'Kriegführender' ist. Geht man davon aus, dass dieser Status eine Kriegserklärung voraussetzt, dann waren weder die Vereinigten Staaten während des Vietnamkrieges noch die Sowjetunion während des Konflikts in Afghanistan ein kriegführendes Land. Während des Chinesisch-Indischen Konflikts von 1962 und beim Chinesisch-Vietnamesischen Konflikt von 1979 sind nicht einmal die diplomatischen Beziehungen abgebrochen worden. Es würde zwangsläufig zu Streitigkeiten führen, wenn Mitglieder aus kriegführenden Ländern ihr Ausscheiden mit der Begründung ablehnten, ihre Länder befänden sich formal nicht im Krieg: sie würden trotzdem als Vertreter kriegführender Nationen wahrgenommen. Und es liegt auf der Hand, unter welchem Druck die Ernennung neuer Mitglieder stattfinden würde, wenn die Waffen sprechen und Blut fliesst. Die Feindseligkeiten wären zu Ende, bevor das Internationale Komitee mit seiner Arbeit überhaupt beginnen könnte.

Ogleich also die Tatsache, dass sich das Internationale Komitee ausschliesslich aus Schweizer Bürgern zusammensetzt, einem logisch denkenden Menschen angesichts der internationalen Tätigkeit der Institution als Anomalie erscheinen muss, so ist dies doch letztlich das beste

System, das man sich beim gegenwärtigen Zustand der internationalen Beziehungen vorstellen kann. Und es ist darüber hinaus ein System, das den nicht zu unterschätzenden Vorteil hat, dass es funktioniert.

Es ist die beste Garantie für die Unabhängigkeit und die Neutralität des Internationalen Komitees und für die Kontinuität seiner Arbeit.

François Bugnion, lic. ès lettres und Doktor in politischen Wissenschaften, trat 1970 in die Dienste des IKRK ein. Er war für die Institution in Israel und den besetzten Gebieten (1970-1972), in Bangladesh (1973-1974) und für kürzere Missionen in der Türkei und in Zypern (1974), im Tschad (1978), in Vietnam und in Kambodscha (1979) tätig. Seit 1989 ist er Stellvertretender Direktor für Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Er ist der Verfasser des Werks *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre* (Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsoffer), IKRK, Genf 1994.

ERKLÄRUNG VON RUMÄNIEN

Durch Erklärung vom 31. Mai 1995 hat Rumänien die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkannt.

Gemäss Artikel 90 Absatz 2 lit. a) des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 erklärt Rumänien, dass es gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, die dieselbe Verpflichtung eingeht, von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkennt, die Behauptungen einer solchen anderen Vertragspartei zu untersuchen, sie sei das Opfer von Verstössen geworden, die einer schweren Verletzung im Sinne der Genfer Abkommen von 1949 und des Protokolls I oder einem anderen erheblichen Verstoss gegen die Abkommen oder das Protokoll II entsprechen.

Rumänien ist somit der **46.** Staat, der die Zuständigkeit dieser Kommission anerkennt.

Bibliographie

LE COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET LA PROTECTION DES VICTIMES DE LA GUERRE*

In seinem äusserst empfehlenswerten Werk stellt François Bugnion sehr kritische — «doch keineswegs boshafte» — Betrachtungen über das Internationale Komitee vom Roten Kreuz an.

In einer allgemeinen Einführung gibt er Aufschluss über sein Anliegen. Das Komitee, das das Mandat hat, die Kriegsoffer zu schützen, setzt seine Kräfte vorwiegend zur Erfüllung dieser Aufgabe ein und verfügt deshalb gezwungenermassen nicht über die Zeit, «über seine eigene Befugnis, die Grundlagen seiner Aktion, seine Stellung innerhalb der heutigen Gesellschaft und der Internationalen Rechtsordnung» zu reflektieren. «Eine Aktion aber, die nicht von einer ständigen Reflexion geleitet wird, verfängt sich unweigerlich im Treibsand eines kurzsichtigen Aktivismus» (S. X). Die aus der Dynamik der Geschichte hervorgegangene und von ihr getragene Institution muss sich die Zeit nehmen, «ihre grundlegende Orientierung, ihre Grundsätze und die Grenzen ihrer Aktion» zu hinterfragen. Dies setzt die sorgfältige Studie der Geschichte des Komitees voraus, eine Geschichte, in deren Verlauf es sich Richtlinien und Verhaltensregeln gegeben und seine Stellung innerhalb des internationalen Systems geklärt hat.

Nach diesen Betrachtungen im ersten Buch untersucht der Autor in Buch II «die Grundlagen, den Umfang und die Grenzen der Aufgaben und Befugnisse, die das humanitäre Völkerrecht dem Internationalen Komitee im Hinblick auf den Schutz der Kriegsoffer überträgt (S. 346). Buch III befasst sich mit der Rechtspersönlichkeit des Komitees.

Die allgemeine Einführung gibt zudem Aufschluss über die vom Autor gewählte Methodologie, sein Vorgehen bei seinen Nachforschungen und die Beweggründe für die Wahl der behandelten Themen. François Bugnion erklärt auch die Notwendigkeit einer historischen Analyse und die Legitimität einer juristischen Betrachtungsweise und gibt Einsicht in die von ihm benutzten

* François Bugnion. *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre* (Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsoffer), Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf 1994, 1438 Seiten.

Quellen. Ich möchte hier nicht länger bei der Einführung verweilen, jedoch die Triftigkeit und Qualität hervorheben, die François Bugnions Präsentation und deren Struktur kennzeichnen. Der Leser wird sich gleich zu Beginn bewusst, dass er dank überaus wertvoller Informationen unter der Führung eines Praktikers, dessen Urteil auf einer strengen wissenschaftlichen Demarche, auf dem gesunden Menschenverstand und viel Sensibilität beruht, in eine komplexe Welt eingeführt wird.

Es ist mir auch nicht möglich, im Rahmen dieser Rezension jedes einzelne Kapitel dieser umfangreichen Arbeit kritisch zu analysieren, auch wenn sie in einem sehr knappen Stil verfasst wurde. François Bugnion wollte all denen, die freiwillig oder gezwungenermassen Teil der sogenannten internationalen Gemeinschaft geworden sind, den politischen Akteuren, ihren Schutzbefohlenen oder ihren Opfern und all denen, die sich an humanitären Aktionen beteiligen — sei es an Universitäten, Schulen, in religiösen Gemeinschaften oder zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen — eine Übersicht über die seit mehr als einem Jahrhundert in Europa und der ganzen Welt von einer ungewöhnlichen internationalen Organisation durchgeführte Arbeit geben: eine private schweizerische Institution, die sich ausschliesslich aus Schweizer Bürgern zusammensetzt. Eine Institution, die nach dem vom Autor zitierten Gutachten vom 11. April 1949 des Internationalen Gerichtshofs «eine unabhängige, begrenzte und funktionelle internationale Rechtspersönlichkeit besitzt», deren «sich das Komitee endlich voll bewusst werden sollte, um die ihm daraus erwachsenden Folgen auf sich zu nehmen» (S. 1137).

*
* * *

Aus diesem Panorama, dieser Freske, in der sich kriegerische Auseinandersetzungen und Friedenskonferenzen, Szenen der Gewalt und Interventionen des Internationalen Komitees und anderer humanitärer Organisationen abwechseln, möchte ich nur zwei Fragmente herausgreifen: die Interventionen des IKRK während des Zweiten Weltkrieges und die vom Autor gelieferte Analyse des Einflusses der Herausforderungen der heutigen Zeit auf das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, seine Politik — oder besser, seine humanitäre Strategie —, seine Struktur und seine Zukunft.

*
* * *

Befasst man sich unter der Führung von François Bugnion mit dem Zweiten Weltkrieg, muss man sich erst die Definition seines Vorgehens bei der Analyse der Geschichte des IKRK vergegenwärtigen. Er erwähnt die Arbeiten Pierre Boissiers und André Durands, um darauf hinzuweisen, dass

seine Absicht verschieden ist, «viel bescheidener; zielt sie einfach darauf ab, anhand der Analyse der Praxis des IKRK und der Arbeiten der Internationalen Konferenzen die Initiativen und Entscheidungen aufzuzeigen, die dazu beigetragen haben, dass das Internationale Komitee mit bestimmten Aufgaben und Verantwortungen im Bereich des Schutzes der Kriegsgesopfer betraut wurde» (S. 4).

Der kurzen Darlegung der politischen Ursachen des Zweiten Weltkriegs, der in Europa durch die deutsche Offensive gegen Polen ausgelöst wurde, und der rechtlichen Beziehungen zwischen den Kriegführenden folgt ein Teil, der den Delegationen des Internationalen Komitees gewidmet ist. Diese hatten dank der ihm von der Konvention von 1929 übertragenen Befugnis und der Erstellung eines operationellen Modells unverzüglich eingerichtet werden können. Das IKRK war also in der Lage, umgehend Initiativen zu ergreifen. Sicher stand es Schwierigkeiten und in zahlreichen Fällen unüberwindbaren Hindernissen gegenüber, doch engagierte es sich mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln unbeirrbar für den Schutz der Kriegsgesopfer. Bugnions Buch zeigt die verschiedenen Etappen und Wendungen auf. Es schildert die erzielten Erfolge in bezug auf den Status der Betroffenen: Verwundete oder Kranke der Streitkräfte, Kriegsgefangene, Zivilisten.

Diese Vorgehensweise ist für jeden Historiker von Interesse, der versucht, mit einer gewissen Distanz zu den jüngsten Kontroversen das vom IKRK Vollbrachte zu analysieren. Es ist in der Tat unmöglich, die Tragweite der vom IKRK durchgeführten Aktionen zu ermessen und ein Urteil über seine Politik zu fällen, ohne sie in eine strategische Dimension zu stellen: Das Kriegsgeschehen hatte sich auf die ganze Welt ausgedehnt; je nach Kriegsverlauf gab es auf der einen wie auf der anderen Seite unzählige Gefangene; die Weigerung Russlands und Japans, die Bestimmungen der Konvention von 1929 anzuwenden, die die Regierungen der beiden Länder nicht unterzeichnet hatten — eine Weigerung, die Deutschland zu Vergeltungsmassnahmen gegen die russischen Gefangenen in seiner Hand veranlasste; als Folge wurde das IKRK daran gehindert, den Schutz einer grossen Zahl von Kriegsgesopfern sicherzustellen; die Entscheidung der japanischen Regierung, die Bestimmungen der Konvention von 1929 gemäss ihrer eigenen Einschätzung der Umstände anzuwenden; ihre Weigerung, die IKRK-Delegierten in den besetzten Gebieten anzuerkennen; das gegen Dr. Vischer und dessen Ehefrau verhängte Todesurteil und viele tragische Zwischenfälle mehr, die den Weltkrieg kennzeichneten. Die Delegierten des IKRK haben überall gefährliche Missionen durchgeführt und vermochten Kriegsgefangene zu retten und ihre Gefangenschaftsbedingungen zu verbessern.

Dies galt leider nicht für die Zivilbevölkerung in den Gebieten unter nationalsozialistischer Herrschaft, und insbesondere nicht für Juden, die Opfer einer Politik der systematischen Vernichtung wurden. Die Fakten sind bekannt. François Bugnions kurzer Schilderung der Tragödie des Holocaust ist nichts beizufügen.

Wichtig dagegen ist, die Lehren aus der Niederlage zu ziehen, die das totalitäre Ungeheuer einer Institution zugefügt hat, die, wie viele andere auch, die menschliche Würde verteidigte.

*
* *
*

Der Totalitarismus ist allerdings nicht tot. Er taucht unter verschiedenen Formen in einer Welt auf, in der ständig Krieg schwelt, einer Welt, die im Begriff steht, in Unordnung und unkontrollierte Gewalt abzugleiten.

Inwieweit kann das Internationale Komitee vom Roten Kreuz seine Mission erfüllen? François Bugnion zählt in seiner Schlussfolgerung die Massnahmen auf, die die Institution ergreifen sollte, um den internen und externen Herausforderungen gewachsen zu sein, die die Entwicklung der einzelnen Gesellschaften und ihrer wechselseitigen Beziehungen mit sich bringen. Sein prägnantes Exposé erbringt einmal mehr den Beweis seiner gründlichen Kenntnis des Weltgeschehens, der Institution, in deren Diensten er steht, und seines Scharfsinns. Er unterbreitet dem IKRK und, in einem weiteren Rahmen, allen Personen und Institutionen, die sich der Schwere des Augenblicks bewusst sind und sich nicht mit leeren Worten begnügen wollen, ein Arbeitsprogramm.

Er beschliesst sein Buch mit einem Zitat von Clausewitz: «Der Krieg ist ein Akt der Gewalt, und es gibt in der Anwendung derselben keine Grenzen; so gibt jeder dem anderen das Gesetz, es entsteht eine Wechselwirkung, die dem Begriff nach zum äussersten führen muss» (S. 1201).

Bugnion bemerkt allerdings, dass die materiellen Zwänge, die zu Clausewitz' Zeiten «den Krieg im Zaun hielten und ihn daran hinderten, ins Extreme abzuleiten... heute nicht mehr bestehen... Die Menschheit hat sich die Mittel zu ihrer eigenen Vernichtung gegeben... Der Zweite Weltkrieg hat gezeigt, dass die Grenzen des Greuels bis ins Unendliche hinausgeschoben werden können» (S.1201).

Dem muss der ungebändigte Krieg hinzugefügt werden, der durch den von nationalistischen Leidenschaften und Rassismus genährten Genozid nicht nur ein Volk, wie zum Beispiel im heutigen Ex-Yugoslawien, zerstört, sondern auch das juristische Gebäude, das in Den Haag und Genf schrittweise aufgebaut wurde, um die Gewalt unter Kontrolle zu halten.

«Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz», stellt François Bugnion fest, «hat nicht die Mittel, diesen Absturz zu verhindern. Es kann den Krieg nicht verhindern, es hat nicht einmal die Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass der Krieg keine Opfer fordert. Aber es kann die Aufmerksamkeit der Regierungen und der öffentlichen Meinung auf die Folgen dieser Entwicklung lenken, eine Entwicklung, deren verheerende Folgen es aufgrund seiner täglichen Arbeit am besten in der Lage ist, abzuschätzen» (S. 1201).

Das Buch ist durch die Einheit seiner Form und seines Inhalts, durch seinen Beitrag zur Konzeption und Durchführung einer humanitären Strategie ausserordentlich wertvoll. Da diese Rezension nicht mehr als ein knapper Überblick sein kann, hoffe ich, dass das Werk von den heutigen und künftigen Verantwortlichen des Weltgeschehens mit der ihm gebührenden Aufmerksamkeit in grossem Rahmen verbreitet, übersetzt und gelesen wird.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, ein Werk dieses Umfangs anzugehen. Die stimulierendste und gewinnbringendste Art besteht meiner Meinung nach darin, sich zunächst mit der kritischen Analyse der in der Schlussfolgerung aufgeführten Herausforderungen zu befassen. Denn durch die Formulierung der Antworten auf diese Herausforderungen kann die Achtung des Kriegsrechts und des humanitären Völkerrechts, auf der die kollektive Sicherheit beruht, wiederhergestellt werden.

Jacques Freymond

Jacques Freymond, ehemaliger Professor an den Universitäten Lausanne und Genf und ehemaliger Direktor des *Institut universitaire de hautes études internationales* in Genf, war von 1959 bis 1972 Mitglied des IKRK. Von 1965 bis 1966 und von 1969 bis 1971 amtierte er als Vizepräsident der Institution.

GESUNDHEITS- UND HUMANITÄRE ANLIEGEN GRUNDSÄTZE UND ETHIK

Gesundheit und humanitäre Problemstellung¹

Seit ihrer Annahme im Jahre 1965 durch die XX. Internationale Rotkreuzkonferenz stellen die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung gewissermassen die ideologische Charta dar, an denen sie ihre Tätigkeiten ausrichtet.

Die im Laufe mehrerer Jahrzehnte gesammelte Erfahrung lehrt jedoch, dass die Anwendung dieser Grundsätze innerhalb der Bewegung auf gewisse Schwierigkeiten stossen kann: Ideologien, bestimmte Traditionen und unterschiedliche Interessen wie auch Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder des Rechts der Menschenrechte können ihr entgegenstehen.

So können Angehörige oder Freiwillige der Gesundheitsberufe sich im Rahmen ihres humanitären Auftrags mit heiklen Situationen konfrontiert sehen, wenn sich die Zielsetzungen des Auftrags nicht mit den Grundsätzen vereinbaren lassen, die sie einzuhalten verpflichtet sind. Ärzte, Krankenschwestern oder Sozialarbeiter Nationaler Gesellschaften, die von ihren Regierungen oder bestimmten Regierungsstellen beigezogen werden, um sie bei der Umsetzung von Gesundheitsprogrammen zu unterstützen oder diese selbständig zu verwalten, sahen sich schon mehrfach regelrechten Gewissenskonflikten ausgesetzt und mussten eine Wahl treffen, auf die sie nicht immer vorbereitet waren.

Was ist in einem solchen Fall zu tun und wie? Zu behaupten, die Angehörigen der Gesundheitsberufe seien in ihrem Handeln auf die Rotkreuz- und Rothalbmondgrundsätze verpflichtet, ist sicherlich von wesentlicher Bedeutung, aber es reicht nicht. Genauso wesentlich ist nämlich, dass das Gesundheitspersonal die Bedeutung dieser Grundsätze und die Art und Weise versteht, wie sie anzuwenden sind. Nun gab es aber bisher keinerlei Dokument, das den Zusammen-

¹ Henry Leszek Zielinski, *Health and humanitarian concerns—Principles and ethics*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1994, 120 Seiten.

hang zwischen dem Verhalten des Gesundheitspersonals, den grossen humanitären Fragen, den Grundsätzen der Bewegung und den bestehenden ethischen Kodizes definierte und erklärte.

Die Leitlinien, die Henry Z. Zielinski in seiner Arbeit niederlegt, wollen diese Lücke schliessen. Der Verfasser hat eine Sammlung grundlegender Unterlagen und Referenzen zu den humanitären Fragen zusammengetragen, die eng mit den Dienstleistungen der Bewegung im Gesundheitsbereich zusammenhängen. Des weiteren hat er sich mit einer Reihe erfahrener Angehöriger des Gesundheitspersonals aus Kreisen der Bewegung unterhalten und schliesslich die Antworten auf mehrere Fragebogen analysiert, die den Nationalen Gesellschaften unterbreitet worden waren.

In seiner Arbeit ruft der Verfasser zunächst den Auftrag der Organisationen der Bewegung im Bereich der Gesundheit in Kriegs- und Friedenszeiten in Erinnerung. Danach stellt er die Grundsätze der Bewegung vor und legt anhand von Beispielen dar, welche Bedeutung jeder einzelne von ihnen für das Gesundheitspersonal hat.

Im weiteren verweist der Verfasser auf die Bedeutung der ethischen Kodizes. Unter diesen sind namentlich die im Jahre 1948 angenommene und in den Jahren 1968 und 1983 überarbeitete Deklaration von Genf des Weltärztebundes sowie dessen Internationale Standesordnung aus dem Jahre 1949 zu erwähnen, die ebenfalls in den Jahren 1968 und 1983 überarbeitet wurde. Beide Dokumente beruhen auf dem Eid des Hippokrates (460-370 vor J.C.).

Der interessanteste Teil des Werks ist einer Reihe von Übungen gewidmet, die dem Gesundheitspersonal helfen sollen, die richtigen, den humanitären Werten entsprechenden Entscheidungen zu treffen. So behandelt der Verfasser den Fall, in dem die Behörden eines Landes Ärzteteams die Genehmigung verweigern, sich auf ihrem Gebiet für gewisse von einer Hungersnot bedrohte Gemeinschaften einzusetzen. Und was für eine Haltung kann ein Ärzteteam einnehmen, das von einer Regierung beauftragt wurde, in Hungerstreik getretene Regimegegner davon zu überzeugen, sich künstlich ernähren zu lassen? Darf das Gesundheitspersonal in die Privatsphäre einer Familie eingreifen, die ihre Kinder misshandelt?

In weiteren Beispielen geht es um Folter, Organverkauf, AIDS usw. In jedem einzelnen Fall stellt Dr. Zielinski die richtigen Fragen und gibt aufgrund der oben erwähnten Grundsatzdokumente die Antwort, die zum richtigen Verhalten führt.

Dieser nützliche Ratgeber enthält darüber hinaus zahlreiche Anhänge mit den einschlägigen offiziellen Texten der Bewegung, der Vereinten Nationen und medizinischer Organisationen, auf die sich das Gesundheitspersonal in jedem Fall stützen sollte.

Jacques Meurant

ADRESSEN DER NATIONALEN ROTKREUZ- UND ROTHALBMONDGESELLSCHAFTEN

- AFGHANISTAN — Afghan Red Crescent Society, Puli Hartan, *Kabul*.
- ÄGYPTEN (Arabische Republik) — Egyptian Red Crescent Society, 29, El-Galas Street, *Cairo*.
- ANTIGUA UND BARBUDA — Antigua and Barbuda Red Cross, P.O. Box 727, *St. John's*, Antigua, W.I.
- ÄTHIOPIEN — Ethiopian Red Cross, Ras Desta Damtew Avenue, *Addis Ababa*.
- ALBANIEN (Republik) — Croix-Rouge albanaise, rue Qamil Guranjaku N° 2, *Tirana*.
- ALGERIEN — Croissant-Rouge algérien, 15 bis, boulevard Mohamed V, *Alger*.
- ANDORRA — Croix-Rouge andorranne, Prat de la Creu 22, *Andorra la Vella*.
- ANGOLA — Cruz Vermelha de Angola, Av. Hoji Ya Henda 107, 2. andar, *Luanda*.
- ÄQUATORIAL-GUINEA — Croix-Rouge de Guinée équatoriale, Calle Abilio Balboa 92, *Malabo*.
- ARGENTINIEN — Cruz Roja Argentina, Hipólito Yrigoyen 2068, 1089 *Buenos Aires*.
- AUSTRALIEN — Australian Red Cross Society, 206, Clarendon Street, *East Melbourne 3002*.
- BAHAMAS — Bahamas Red Cross Society, P.O. Box N-8331, *Nassau*.
- BAHRAIN — Bahrain Red Crescent Society, P.O. Box 882, *Manama*.
- BANGLADESH — Bangladesh Red Crescent Society, 684-686, Bara Magh Bazar, Dhaka-1217, G.P.O. Box No. 579, *Dhaka*.
- BARBADOS — The Barbados Red Cross Society, Red Cross House, Jemmotts Lane, *Bridgetown*.
- BELGIEN — Croix-Rouge de Belgique, 98, chaussée de Vleurgat, 1050 *Brussels*.
- BELIZE — The Belize Red Cross Society, P.O. Box 413, *Belize City*.
- BENIN (Republik) — Croix-Rouge béninoise, B.P. 1, *Porto-Novo*.
- BOLIVIEN — Cruz Roja Boliviana, Avenida Simón Bolívar, N.º 1515, *La Paz*.
- BOTSWANA — Botswana Red Cross Society, 135 Independence Avenue, P.O. Box 485, *Gaborone*.
- BRASILIEN — Cruz Vermelha Brasileira, Praça Cruz Vermelha 10-12, *Rio de Janeiro*.
- BULGARIEN — Croix-Rouge bulgare, 1, boul. Biruzov, 1527 *Sofia*.
- BURKINA FASO — Croix-Rouge Burkina Be, B.P. 340, *Ouagadougou*.
- BURUNDI — Croix-Rouge du Burundi, B.P. 324, rue du Marché 3, *Bujumbura*.
- CHILE — Cruz Roja Chilena, Avenida Santa María No. 0150, Correo 21, Casilla 246 V., *Santiago de Chile*.
- CHINA (Volksrepublik) — Red Cross Society of China, 53, Ganmien Hutong, *Beijing*.
- COSTA RICA — Cruz Roja Costarricense, Calle 14, Avenida 8, Apartado 1025, *San José*.
- CÔTE D'IVOIRE — Croix-Rouge de Côte d'Ivoire, B.P. 1244, *Abidjan*.
- DÄNEMARK — Danish Red Cross, Dag Hammarskjölds Allé 28, Postboks 2600, 2100 *København Ø*.
- DEUTSCHLAND — Deutsches Rotes Kreuz, Friedrich-Erbert-Allee 71, 53105-Bonn 1, Postfach 1460.
- DOMINICA — Dominica Red Cross, P.O. Box 59, *Roseau*.
- DOMINIKANISCHE REPUBLIK — Cruz Roja Dominicana, Apartado postal 1293, *Santo Domingo*.
- DSCHIBUTI — Société du Croissant-Rouge de Djibouti, B.P. 8, *Dschibuti*.
- ECUADOR — Cruz Roja Ecuatoriana, calle de la Cruz Roja y Avenida Colombia, *Quito*.
- ESTLAND — Croix-Rouge d'Estonie, Lai Street, 17 EE001 *Tallin*.
- FIDSCHI — Fiji Red Cross Society, 22 Gorrie Street, P. O. Box 569, *Suva*.
- FINNLAND — Finnish Red Cross, Tehtaankatu, 1 A, Box 168, 00141 *Helsinki 14115*.
- FRANKREICH — Croix-Rouge française, 1, place Henry-Dunant, F-75384 *Paris*, CEDEX 08.
- GAMBIA — Gambia Red Cross Society, P.O. Box 472, *Banjul*.
- GHANA — Ghana Red Cross Society, National Headquarters, Ministries Annex Block A3, P.O. Box 835, *Accra*.
- GRENADA — Grenada Red Cross Society, P.O. Box 221, *St George's*.
- GRIECHENLAND — Croix-Rouge hellénique, rue Lycavitou, 1, *Athènes 10672*.
- GUATEMALA — Cruz Roja Guatemala, 3.ª Calle 8-40, Zona 1, *Guatemala, C. A.*
- GUINEA — Croix-Rouge guinéenne, B.P. 376, *Conakry*.
- GUINEA-BISSAU — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha da Guiné-Bissau, Avenida Unidade Africana, n° 12, Caixa postal 514-1036 BIX, Codex, *Bissau*.
- GUYANA — The Guyana Red Cross Society, P.O. Box 10524, Eve Leary, *Georgetown*.
- HAITI — Croix-Rouge haïtienne, place des Nations Unies, (Bicentenaire) B.P. 1337, *Port-au-Prince*.
- HONDURAS — Cruz Roja Hondureña, 7.ª Calle, 1.ª y 2.ª Avenidas, *Comayagüela D.M.*
- INDIEN — Indian Red Cross Society, 1, Red Cross Road, *New-Delhi 110001*.
- INDONESIEN — Indonesian Red Cross Society, II Jend Gatot Subroto Kav. 96, Jakarta Selatan 12790, P.O. Box 2009, *Djakarta*.
- IRAK — Iraqi Red Crescent Society, Mu'ari Street, Mansour, *Bagdad*.
- IRAN — The Red Crescent Society of the Islamic Republic of Iran, Ostad Nejatollahi Ave., *Teheran*.
- IRLAND — Irish Red Cross Society, 16, Merrion Square, *Dublin 2*.
- ISLAND — Icelandic Red Cross, Raudararstigur 18, 105 *Reykjavik*.
- ITALIEN — Croix-Rouge italienne, 12, via Toscana, 00187 *Rome*.

- JAMAICA — The Jamaica Red Cross Society, 76, Arnold Road, *Kingston 5*.
- JAPAN — The Japanese Red Cross Society, 1-3, Shiba-Daimon, 1-chome, Minato-Ku, *Tokyo 105*.
- JEMEN (Republik) — Jemenitischer Roter Halbmond, P.O. Box 1257, *Sana'a*.
- JORDANIEN — Jordan National Red Crescent Society, P.O. Box 10001, *Amman*.
- JUGOSLAWIEN — Croix-Rouge de Yougoslavie, Simina ulica broj, 19, *11000 Belgrade*.
- KAMBODSCHA — Croix-Rouge cambodgienne, 17, Vithei de la Croix-Rouge cambodgienne, *Phnom-Penh*.
- KAMERUN — Croix-Rouge camerounaise, rue Henri-Dunant, Boite postale 631, *Yaoundé*.
- KANADA — The Canadian Red Cross, 1800 Alta Vista Drive, *Ottawa*, Ontario K1G 4J5.
- KAP VERDE (Republik) — Cruz Vermelha de Cabo Verde, Rua Unidade-Guiné-Cabo Verde, C.P. 119, *Praia*.
- KATAR — Qatar Red Crescent Society, P. O. Box 5449, *Doha*.
- KENIA — Kenya Red Cross Society, P.O. Box 40712, *Nairobi*.
- KOLUMBIEN — Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, Avenida 68, N.º 66-31, Apartado Aéreo 11-10, *Bogotá D.E.*
- KONGO (Volksrepublik) — Croix-Rouge congolaise, place de la Paix, B.P. 4145, *Brazzaville*.
- KOREA (Demokratische Volksrepublik) — Red Cross Society of the Democratic People's Republic of Korea, Ryonhwa 1, Central District, *Pyongyang*.
- KOREA (Republik) — The Republic of Korea National Red Cross, 32-3Ka, Nam San Dong, Choong-Ku, *Seoul 100-043*.
- KROATIEN — Kroatisches Rotes Kreuz, Ulica Crvenog Kriza 14, 41000 *Zagreb*.
- KUBA — Cruz Roja Cubana, Calzada 51 esquina a 13 Plaza, *Ciudad de la Habana*, C. P. 10400.
- KUWAIT — Kuwait Red Crescent Society, P.O. Box 1359 Sifat, *Kuwait*.
- LAOS (Demokratische Volksrepublik) — Croix-Rouge lao, B.P. 650, *Vientiane*.
- LESOTHO — Lesotho Red Cross Society, P.O. Box 366, *Maseru 100*.
- LETTLAND — Croix-Rouge de Lettonie, 28 rue Skolas, 226 300 *Riga*.
- LIBANON — Croix-Rouge libanaise, rue Spears, *Beirut*.
- LIBERIA — Liberian Red Cross Society, National Headquarters, 107 Lynch Street, 1000 *Monrovia 20*, West Africa.
- LIBYSCH-ARABISCHE JAMAHIRIJA — Libyan Red Crescent, P.O. Box 541, *Benghazi*.
- LIECHTENSTEIN — Liechtensteinisches Rotes Kreuz, Heiligkreuz, 9490 *Vaduz*.
- LITAUEN — Croix-Rouge de Lituanie, Gedimino ave 3a, 232 600 *Vilnius*.
- LUXEMBURG — Croix-Rouge luxembourgeoise, Parc de la Ville, B.P. 404, *Luxembourg 2*.
- MADAGASKAR — Croix-Rouge malgache, 1, rue Patrice Lumumba, *Antananarivo*.
- MALAWI — Malawi Red Cross, Conforzi Road, P.O. Box 983, *Lilongwe*.
- MALAYSIA — Malaysian Red Crescent Society, JKR, 32 Jalan Nipah, off Jalan Ampang, *Kuala Lumpur 55000*.
- MALI — Croix-Rouge malienne, B.P. 280, *Bamako*.
- MALTA — Malta Red Cross Society, 104 St Ursula Street, Valletta, *Malta*.
- MAROKKO — Croissant-Rouge marocain, B.P. 189, *Rabat*.
- MAURETANIEN — Croissant-Rouge mauritanien, avenue Gamal Abdel Nasser, B.P. 344, *Nouakchott*.
- MAURITIUS — Mauritius Red Cross Society, Ste Thérèse Street, *Curepipe*.
- MEXIKO — Cruz Roja Mexicana, Calle Luis Vives 200, Col. Polanco, *México 10*, Z.P.11510.
- MOÇAMBIQUE — Cruz Vermelha de Moçambique, Caixa Postal 2986, *Maputo*.
- MONACO — Croix-Rouge monégasque, boul. de Suisse 27, *Monte Carlo*.
- MONGOLEI — Red Cross Society of the Mongolia Peoples Republic, Central Post Office, Post Box 537, *Ulan Bator*.
- MYANMAR — Myanmar Red Cross, Red Cross Building, 42 Strand Road, *Yangon*.
- NAMIBIA — Namibia Red Cross, P.O. Box 346, *Windhoek*.
- NEPAL — Nepal Red Cross Society, Red Cross Mary, Kalimati, P.B. 217 *Kathmandu*.
- NEUSEELAND — The New Zealand Red Cross Society, Red Cross House, 14 Hill Street, *Wellington 1*. (P.O. Box 12-140, *Wellington Thorndon*.)
- NICARAGUA — Cruz Roja Nicaragüense, Apartado 3279, *Managua D.N.*
- NIEDERLANDE — The Netherlands Red Cross, P.O.B. 28120, 2502 *KC The Hague*.
- NIGER — Croix-Rouge nigérienne, B.P. 11386, *Niamey*.
- NIGERIA — Nigerian Red Cross Society, 11 Eko Akete Close, off St. Gregory's Rd., P.O. Box 764, *Lagos*.
- NORWEGEN — Norwegian Red Cross, P.O. Box 6875 St. Olavspl. N-0130 *Oslo 1*.
- ÖSTERREICH — Österreichisches Rotes Kreuz, Wiedner Hauptstrasse 32, Postfach 39, 1041 *Wien*.
- PAKISTAN — Pakistan Red Crescent Society, National Headquarters, Sector H-8, *Islamabad*.
- PANAMA — Cruz Roja Panameña, Apartado Postal 668, *Panamá 1*.
- PAPUA-NEUGUINEA — Red Cross of Papua New Guinea, P.O. Box 6545, *Boroko*.
- PARAGUAY — Cruz Roja Paraguaya, Brasil 216, esq. José Berges, *Asunción*.
- PERU — Cruz Roja Peruana, Av. Caminos del Inca y Av. Nazarenas, Urb. Las Gardenias, Surco — Lima Apartado 1534, *Lima 100*.
- PHILIPPINEN — The Philippine National Red Cross, Bonifacio Drive, Port Area, P.O. Box 280, *Manila 2803*.
- POLEN (Republik) — Croix-Rouge polonaise, Mokotowska 14, 00-950 *Warszawa*.
- PORTUGAL — Cruz Vermelha Portuguesa, Jardim 9 de Abril, 1-5, 1293 *Lisboa*.

- RUMÄNIEN — Croix-Rouge de Roumanie, Strada Biserica Amzei, 29, *Bucarest*.
- RUSSIAN FEDERATION — Red Cross Society of the Russian Federation, Kuznotski Most 18/7, 103031 *Moscow* GSP-3.
- RWANDA — Croix-Rouge rwandaise, B.P. 425, *Kigali*.
- SAINT KITTS AND NEVIS — Saint Kitts and Nevis Red Cross Society, Red Cross House, Horsford Road, *Basseterre*, St. Kitts, W. I.
- SAINT LUCIA — Saint Lucia Red Cross, P.O. Box 271, *Castries St. Lucia*, W. I.
- SAINT VINCENT UND DIE GRENADINEN — St. Vincent and the Grenadines Red Cross Society, P.O. Box 431, *Kingstown*.
- SALOMON-INSELN — Solomon Islands Red Cross Society, P.O. Box 187, *Honiara*.
- SALVADOR — Cruz Roja Salvadoreña, 17 Av. Norte y 7a. Calle Poniente, Centro de Gobierno, *San Salvador*, Apartado Postal 2672.
- SAMBIA — Zambia Red Cross Society, P.O. Box 50 001, 2837 Brentwood Drive, Longacres, *Lusaka*.
- SAN MARINO — Croix-Rouge de Saint-Marin, Comité central, *Saint Marin*.
- SÃO TOMÉ UND PRÍNCIPE — Sociedade Nacional da Cruz Vermelha de São Tomé e Príncipe, C.P. 96, *São Tomé*.
- SAUDI-ARABIEN — Saudi Arabian Red Crescent Society, *Riyadh 11129*.
- SCHWEDEN — Swedish Red Cross, Box 276316, 10 254, *Stockholm*.
- SCHWEIZ — Schweizerisches Rotes Kreuz, Rainmattstrasse 10, Postfach 2699, 3001 *Bern*.
- SENEGAL — Croix-Rouge sénégalaise, Bd Franklin-Roosevelt, P.O.Box 299, *Dakar*.
- SIERRA LEONE — Sierra Leone Red Cross Society, 6, Liverpool Street, P.O. Box 427, *Freetown*.
- SIMBABWE — The Zimbabwe Red Cross Society, P.O. Box 1406, *Harare*.
- SINGAPUR — Singapore Red Cross Society, Red Cross House, 15 Penang Lane, *Singapore 0923*.
- SLOWAKEI — Slowakisches Rotes Kreuz, Grosslingova 24, 81445 *Bratislava*.
- SLOWENIEN — Slowenisches Rotes Kreuz, Mirje 19, 61000 *Ljubljana*.
- SOMALIA — Somali Red Crescent Society, P.O. Box 937, *Mogadishu*.
- SPANIEN — Cruz Roja Española, Rafael Villa, s/n, (Vuelta Ginés Navarro), El Plantío, 28023 *Madrid*.
- SRI LANKA — The Sri Lanka Red Cross Society, 106, Dharmapala Mawatha, *Colombo 7*.
- SÜDAFRIKA — The South African Red Cross Society, Essanby House 6th floor, 175 Jeppe Street, P.O.B. 8726, *Johannesburg 2000*.
- SUDAN — The Sudanese Red Crescent, P.O. Box 235, *Khartoum*.
- SURINAM — Suriname Red Cross, Gravenberchstraat 2, Postbus 2919, *Paramaribo*.
- SWASILAND — Baphalali Swaziland Red Cross Society, P.O. Box 377, *Mbabane*.
- SYRIEN (Arabische Republik) — Croissant-Rouge arabe syrien, Bd Mahdi Ben Barake, *Damas*.
- TANSANIA — Tanzania Red Cross National Society, Upanga Road, P.O. Box 1133, *Dar es Salaam*.
- THAILAND — The Thai Red Cross Society, Paribatra Building, Central Bureau, Rama IV Road, *Bangkok 10330*.
- TOGO — Croix-Rouge togolaise, 51, rue Boko Soga, B.P. 655, *Lomé*.
- TONGA — Tonga Red Cross Society, P.O. Box 456, *Nuku'alofa, South West Pacific*.
- TRINIDAD UND TOBAGO — The Trinidad and Tobago Red Cross Society, P.O. Box 357, *Port of Spain*, Trinidad, West Indies.
- TSCHAD — Tschadisches Rote Kreuz, C.P. 449, *N'Djamena*.
- TSCHHECHISCHE REPUBLIK — Tschechisches Rotes Kreuz, Thunovska 18, 118 04 *Praha 1*.
- TUNESIEN — Croissant-Rouge tunisien, 19, rue d'Angleterre, *Tunis 1000*.
- TÜRKEI — Société du Croissant-Rouge turc, Genel Başkanlığı, Karanfil Sokak No. 7, 06650 *Kızılay Ankara*.
- UGANDA — The Uganda Red Cross Society, Plot 97, Buganda Road, P.O. Box 494, *Kampala*.
- UKRAINE — Ukrainisches Rotes Kreuz, 30 Ulitsa Pushkinskaya, 252 004 *Kiev*.
- UNGARN (Republik) — Croix-Rouge hongroise, Arany János utca, 31, *Budapest 1367*. Ad. post.: 1367 *Budapest 5. Pf. 121*.
- URUGUAY — Cruz Roja Uruguaya, Avenida 8 de Octubre 2990, *Montevideo*.
- U.S.A. — American Red Cross, 17th and D. Streets, N.W., *Washington, D.C. 20006*.
- VANUATU — Vanuatu Red Cross Society, P.O. Box 618, *Port Vila*.
- VENEZUELA — Sociedad Venezolana de la Cruz Roja, Avenida Andrés Bello, 4, Apartado 3185, *Caracas 1010*.
- VEREINIGTE ARABISCHE EMIRATE — Red Crescent National Society of the United Arab Emirates, P.O. Box 3324, *Abu Dhabi*.
- VEREINIGTES KÖNIGREICH — The British Red Cross Society, 9, Grosvenor Crescent, *London, SW1X 7EJ*.
- VIETNAM (Sozialistische Republik) — Croix-Rouge du Viet Nam, 68, rue Ba-Trìeù, *Hanoi*.
- WEST-SAMOA — Western Samoa Red Cross Society, P.O. Box 1616, *Apia*.
- ZAIRE (Republik) — Croix-Rouge de la République du Zaïre, 41, av. de la Justice, Zone de la Gombe, B.P. 1712, *Kinshasa*.
- ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK — Croix-Rouge centrafricaine, B.P. 1428, *Bangui*.

AUSZÜGE
DER

revue internationale de la croix-rouge

Inhalt

François Bugnion: Das Rotkreuzrecht..... 243

INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

Wiederwahl an der Spitze des IKRK..... 276

TATSACHEN UND DOKUMENTE

**Fünfzigste Generalversammlung der Vereinten Nationen —
Sondersitzung der Generalversammlung aus Anlass des
fünfzigsten Jahrestags der Vereinten Nationen — Erklärung von
Cornelio Sommaruga, Präsident des Internationalen Komitees vom
Roten Kreuz (New York, 22. Oktober 1995).....** 277

241

Kolumbien tritt Protokoll II bei	281
Panama ratifiziert die Protokolle	281
Mikronesien tritt den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen bei.....	282

BIBLIOGRAPHIE

Child Soldiers — The Role of Children in Armed Conflicts (Kindersoldaten — Die Rolle von Kindern in bewaffneten Konflikten) (<i>Guy Goodwin</i> und <i>Ilene Cohn</i>)	283
Guerre et humanité — Un siècle de photographie (Krieg und Menschlichkeit, Fotografien eines Jahrhunderts) (<i>Nicolas Bouvier</i> , <i>Michèle Mercier</i> , <i>François Bugnion</i>)	285

Das Rotkreuzrecht

von François Bugnion

1. Einführung

Das Internationale Komitee ist eine Institution des Roten Kreuzes; es nimmt an den Beratungen der Internationalen Konferenzen und der anderen Organe der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, deren Gründer es ist, teil, kann aber zugleich auch Adressat der von den Organen des Internationalen Roten Kreuzes angenommenen Normen sein.¹

Inwieweit sind die von den Organen der Bewegung angenommenen Regeln und Resolutionen verbindlich für das IKRK, die Föderation und die Nationalen Gesellschaften einerseits und für die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen andererseits? Dies sind die Fragen, die sich im Rahmen einer Untersuchung der formalen Quellen des rechtlichen Regimes stellen, das nach dem heutigen humanitären Recht auf das Internationale Komitee anwendbar ist.

¹ Wir halten uns an den üblichen Sprachgebrauch und verwenden die Begriffe «konstitutive Elemente», «Organisationen» oder «konstitutive Mitglieder» für die Institutionen, die Mitglieder der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sind, also für die Nationalen Gesellschaften, das IKRK und die Föderation; als «Organe» hingegen bezeichnen wir die gemeinsamen Organe der Bewegung, also die Internationale Konferenz, den Delegiertenrat und die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds. Die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen nehmen zwar an den Internationalen Konferenzen teil, sind aber nicht Mitglieder der Bewegung; dies geht aus Artikel 2 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hervor, *Auszüge der Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 201. Entsprechend einer mehr als hundertjährigen Tradition verwenden wir zur Bezeichnung der gesamten Bewegung in Fällen, wo dies nicht missverständlich ist, den Begriff «Internationales Rotes Kreuz» oder ganz einfach «Rotes Kreuz»

Da das Rote Kreuz aus einer privaten Initiative hervorgegangen ist, könnte man annehmen, dass das Rotkreuzrecht — also die Gesamtheit der im Rahmen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ausgearbeiteten Normen — ein autonomes Rechtssystem ohne völkerrechtliche Relevanz darstellt.

Diese Schlussfolgerung trifft nicht zu.

Denn die konstitutiven Elemente der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung — die Nationalen Gesellschaften, das IKRK und die Föderation — sind zwar aus einer privaten Initiative hervorgegangen, doch die Beratungen und Beschlüsse des Internationalen Roten Kreuzes sind nichtsdestoweniger völkerrechtlich relevant. Dies hat folgende Gründe:

- a) die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen nehmen an den Internationalen Konferenzen teil; sie werden vertreten durch Delegierte, die von ihren Regierungen bevollmächtigt sind, weisungsgemäss an den Beratungen und den Abstimmungen teilzunehmen; diese Delegierten vertreten somit ihre Staaten und deren offizielle Positionen; die Teilnahme von Regierungsvertretern verleiht der Internationalen Konferenz ein Element staatlicher Macht, das völkerrechtlich nicht unerheblich ist;²
- b) die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds sind Adressaten völkerrechtlicher Normen; sie nehmen völkerrechtlich geregelte Aufgaben wahr; infolgedessen kann davon ausgegangen werden, dass sie eine partielle Völkerrechtspersönlichkeit besitzen;
- c) die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds tragen zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts bei, und zwar sowohl durch ihr praktisches Handeln als auch durch die Ausarbeitung von Entwürfen für Abkommen, die dann diplomatischen Konferenzen zur Erörterung unterbreitet werden.

Ogleich also die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds aufgrund ihrer Zusammensetzung und ihrer Statuten im wesentlichen privatrechtliche Vereinigungen sind, ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass ihr Handeln und insbesondere die Beratungen der Interna-

² Richard Perruchoud, *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genf, Henry-Dunant-Institut, 1979 (im folgenden: Perruchoud, *Les Résolutions*), S. 46-48 und 394-395.

tionalen Konferenz in gewissem Sinne völkerrechtliche Relevanz besitzen. Es ist daher zu prüfen, welche Wirkungen die Beschlüsse der Bewegung für die Mitglieder einerseits und für die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen andererseits haben.

Bevor wir uns jedoch diesen Fragen zuwenden, sollen kurz die Zusammensetzung und die Aufgaben der Organe des Internationalen Roten Kreuzes in Erinnerung gerufen werden.

2. Die Organe der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Von Anfang an hat sich das Rote Kreuz in zwei wesentlichen Punkten von den zahlreichen anderen Wohltätigkeitsorganisationen unterschieden, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts florierten: die auf der Grundlage der Resolutionen der Konferenz vom Oktober 1863 geschaffenen Institutionen sind auf Dauer angelegt und verfolgen eine internationale Zielsetzung.

Um der Solidarität, die sie über die Landesgrenzen hinweg miteinander verband, eine dauerhafte Form zu geben, sollten die Rotkreuzgesellschaften regelmässig zusammenkommen, wie dies Artikel 9 der Resolutionen vom Oktober 1863 vorsah:

«Die Komitees und Sektionen der verschiedenen Länder können sich in internationalen Kongressen versammeln, um sich ihre Erfahrungen mitzuteilen und sich über die zum Besten der Sache zu ergreifenden Massregeln zu verständigen.»³

Als Förderer der Institution und Hüter ihrer Grundsätze hat das Internationale Komitee immer aktiv an diesen Tagungen teilgenommen; die Liga nimmt als Zusammenschluss der Nationalen Gesellschaften seit 1921 an den Internationalen Konferenzen teil.

Ausserdem hat das Rote Kreuz seine Tätigkeit von Anfang an in einen internationalen und völkerrechtlichen Rahmen gestellt.

³ Beschlüsse und Wünsche der internationalen Konferenz vom Oktober 1863 in Genf, in: Hans Haug, *Menschlichkeit für alle*, Bern und Stuttgart, Verlag Paul Haupt, und Genf, Henry-Dunant-Institut, 1991, S. 650.

Um die angestrebten Ziele zu verwirklichen, mussten also die Staaten an den Aktivitäten der Institution beteiligt werden. Diese Mitwirkung wurde auf zwei Ebenen erreicht: auf nationaler Ebene sollte sich jedes Zentralkomitee «mit der Regierung seines Landes in Verbindung setzen, damit seine Dienstangebote gegebenenfalls angenommen werden»;⁴ auf internationaler Ebene wurden die Vertragsstaaten der Genfer Konvention eingeladen, an den Internationalen Rotkreuzkonferenzen teilzunehmen, und dies ab der Ersten Konferenz, die 1867 in Paris zusammentrat.

Diese Überlegungen bestimmten die Zusammensetzung der Internationalen Rotkreuzkonferenz. Entsprechend den von der XII. Konferenz 1928 im Haag angenommenen Statuten die von der XVIII. Konferenz in Toronto 1952 sowie von der XXV. Konferenz in Genf 1986⁵ abgeändert wurden, setzt sich die Internationale Konferenz wie folgt zusammen:

- Delegationen der anerkannten Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften;
- Delegationen des Internationalen Komitees und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften;
- Delegationen der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen.

Die Internationale Konferenz ist das oberste beratende Organ der Bewegung. Sie tagt in der Regel alle vier Jahre.

Die Delegationen der Nationalen Gesellschaften, des IKRK, der Föderation und der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen haben gleiches Rede- und Stimmrecht; bei Abstimmungen verfügt jede Delegation über eine Stimme.⁶

Bereits anlässlich der II. Internationalen Konferenz, die 1869 in Berlin zusammentrat, wurde die Forderung erhoben, dass die Delegierten genaue Weisungen und ausreichende Vollmachten erhalten sollten, um ihr Stimmrecht auszuüben.⁷ Desgleichen handeln die Delegierten der Regie-

⁴ Beschlüsse und Wünsche der internationalen Konferenz vom Oktober 1863, Artikel 3, in: Hans Haug, *Menschlichkeit für alle*, S. 649

⁵ Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, angenommen von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz, Genf 1986, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 197-216.

⁶ *Ibid.*, Artikel 8 bis 11.

⁷ Rundschreiben des preussischen Zentralkomitees vom 23. November 1868 und vom 1. März 1869, *Verhandlungen der internationalen Konferenz von Vertretern der der Genfer Convention beigetretenen Regierungen und der Vereine und Genossenschaften zur Pflege im Felde verwundeter und erkrankter Krieger, abgehalten zu Berlin vom 22. Bis 27. April 1869*, Berlin, Druck von J.F. Starcke, 1869 (im folgenden: *Verhandlungen der internationalen Konferenz*), S. 3-5 und 7-9.

rungen nicht in ihrem eigenen Namen sondern sind Vertreter ihres Staates und bringen als solche in ihren Beiträgen sowie bei der Stimmabgabe dessen offizielle Position zum Ausdruck.⁸

Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist zwar im wesentlichen eine nichtstaatliche internationale Vereinigung, doch verleiht die Teilnahme von Regierungsvertretern der Internationalen Konferenz einen gemischten — sowohl privaten als auch öffentlichen — Status. Die Zusammensetzung der Internationalen Konferenz bestimmt auch die Tragweite der von ihr angenommenen Resolutionen:

«Die Stimmabgabe von Regierungsvertretern macht den ursprünglich privaten zu einem halbprivaten, gemischten Beschluss: die Resolutionen der Konferenzen berühren den völkerrechtlichen Bereich aufgrund des Status ihrer Urheber, und die sich möglicherweise aus ihnen ergebenden Verpflichtungen können — in noch zu präzisierendem Masse — den Staaten entgeggehalten werden.»⁹

Die weiteren Organe der Bewegung sind der Delegiertenrat und die Ständige Kommission.

Der Delegiertenrat setzt sich aus den Vertretern der Nationalen Gesellschaften, des IKRK und der Föderation zusammen. Er versammelt sich anlässlich jeder Konferenz, kann aber auch im Zeitraum zwischen zwei Konferenzen tagen¹⁰. Da dem Delegiertenrat ausschliesslich Vertreter der Institutionen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds angehören, stellt er den Rahmen dar, in dem die Bewegung die sie unmittelbar betreffenden Angelegenheiten erörtert. Übrigens sind mehrere besonders wichtige Fragen Gegenstand einer ersten Erörterung im Delegiertenrat gewesen, bevor sie der Internationalen Konferenz unterbreitet wurden.¹¹

Der Ständigen Kommission gehören neun Mitglieder an, und zwar fünf Mitglieder, die von der Internationalen Konferenz in persönlicher Eigenschaft gewählt werden, zwei Vertreter des Internationalen Komitees und zwei Delegierte der Föderation; die Kommission tagt in der Regel zweimal jährlich, und sie ist im wesentlichen für Verfahrensfragen zuständig.¹²

⁸ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 46-49 und 394-397.

⁹ *Ibid.*, S. 48.

¹⁰ Artikel 12-15 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

¹¹ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 63-65

¹² Artikel 16-19 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Im Rahmen einer Untersuchung der formalen Quellen der Bestimmungen, die nach dem heutigen humanitären Recht auf das Internationale Komitee anwendbar sind, müssen insbesondere die Resolutionen der Internationalen Konferenzen berücksichtigt werden. Bevor wir jedoch versuchen, die rechtlichen Wirkungen dieser Resolutionen einzuschätzen, soll auf zwei Texte eingegangen werden, die von grundlegender Bedeutung sind und daher eine ganz besondere Rolle spielen: die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und die Grundsätze der Bewegung.

3. Die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung¹³

a) Entstehung

Bis zum Ende des Ersten Weltkriegs begnügte sich das Rote Kreuz mit einer vergleichsweise einfachen rechtlichen Grundausstattung. Sie bestand aus den Resolutionen der Gründungskonferenz vom Oktober 1863, deren Verbindlichkeit vom IKRK und von den Nationalen Gesell-

¹³ Oberst Draudt und Max Huber, «Rapport à la XIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les statuts de la Croix-Rouge internationale», *RICR*, Nr. 119, November 1928, S. 991-1010; *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, S. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 und 182-186; *Statuts de la Croix-Rouge internationale et Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projet de Révision*, Vorlage der Ständigen Kommission der Internationalen Rotkreuzkonferenz vor der XVIII. Internationalen Rotkreuzkonferenz, Genf, 7. Dezember 1951 (Dokument A.18/1952, vervielf., 16 S.); *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto, juillet-août 1952, Compte rendu*, S. 33-39, 100-105 und 169-172; XXV. Internationale Rotkreuzkonferenz, Genf, Oktober 1986, *Révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale et du Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge*, Entwürfe des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und der Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Genf, IKRK-Liga, April 1986, vervielf.; *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, S. 121-122 und 169; Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (angenommen von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Genf im Oktober 1986), *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 197-216; André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, Genf, Henry-Dunant-Institut, 1978 (im folgenden: Durand, *Histoire du CICR*), S. 113-133, 136-140, 143-159; André Durand, «Origines et évolution des Statuts de la Croix-Rouge internationale», *RICR*, Nr. 742, Juli-August 1983, S. 179-213; Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 102-108; Jacques Moreillon, «Le Comité international de la Croix-Rouge et la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale», in: *Völkerrecht im Dienste des Menschen, Festschrift für Hans Haug*, hrsg. von Yvo Hangartner und Stefan Trechsel, Bern und Stuttgart, Verlag Paul Haupt, 1986, S. 179-194.

schaften anerkannt war, ferner aus einigen Resolutionen der Internationalen Rotkreuzkonferenzen, die eine Reihe von Verfahrensfragen regelten, und schliesslich aus einer gewissen Anzahl ungeschriebener Regeln, die sich aus der Zielsetzung und dem Charakter der Institution ergaben. Jede Internationale Konferenz gab sich eine Geschäftsordnung nach dem Vorbild der vorangegangenen Konferenzen. Satzungsmässig war das Rote Kreuz also weitgehend gewohnheitsrechtlich organisiert.

Die Gründung der Liga der Rotkreuzgesellschaften warf die Frage der Organisation der Bewegung auf internationaler Ebene auf. In langwierigen und nicht immer in freundschaftlicher Atmosphäre geführten Verhandlungen bemühte man sich vergebens um einen Zusammenschluss des Internationalen Komitees und der Liga. Es war keine Einigung zu erzielen, denn das IKRK bestand auf der Wahrung seiner Unabhängigkeit, ohne die es seine Mission nicht erfüllen zu können glaubte, während mehrere Nationale Gesellschaften die Beibehaltung eines föderativen Organs, in dessen Leitung sie mitwirkten, für unverzichtbar hielten. Daher wurde die «*Doppelköpfigkeit*» trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten aufrechterhalten.

Die Koexistenz zweier Einrichtungen auf internationaler Ebene erforderte eine rationelle Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie eine Definition der Stellung des IKRK und der Liga innerhalb der Bewegung. Daher musste das gesamte Rote Kreuz mit einem statutarischen Rahmen ausgestattet werden, der es erlaubte, die Einheit der Bewegung zu wahren und die Aktivitäten der Nationalen Gesellschaften, des IKRK und der Liga zu harmonisieren.

Prof. Max Huber, Mitglied des IKRK, und der Vizepräsident der Liga, Oberst Draudt, arbeiteten einen Statutenentwurf aus, der von der im Oktober 1928 im Haag tagenden XIII. Internationalen Rotkreuzkonferenz angenommen wurde.¹⁴ Die XVIII. Internationale Konferenz, die im Juli und August 1952 in Toronto tagte, revidierte diese Statuten ohne wesentliche inhaltliche Veränderungen.¹⁵

¹⁴ Der Entwurf wurde bei fünf Enthaltungen einstimmig angenommen, wobei vier Nationale Gesellschaften Vorbehalte bezüglich eines Artikels formulierten, *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, S. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 und 182-186.

¹⁵ Die Konferenz von Toronto nahm die revidierten Statuten mit 70 Ja-Stimmen und 17 Nein-Stimmen an. Die Delegationen der Regierungen und der Nationalen Gesellschaften der sozialistischen Staaten stimmten gegen den Entwurf, weil sie der Auffassung waren, dass die Statuten dem IKRK Aufgaben zuwiesen und Rechte zuerkannten, die ausschliesslich einer internationalen Organisation zukommen konnten, *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, S. 33-39, 100-105 und 169-172.

Obleich die Statuten des Internationalen Roten Kreuzes lediglich das bestehende System bestätigten, waren die im Haag versammelten Delegierten überzeugt, die Grundlagen einer wirklich internationalen Organisation geschaffen zu haben, indem sie dem Roten Kreuz mit genau definierten Kompetenzen ausgestattete Organe gaben.

Diese Statuten haben sich in der Tat als tragfähig erwiesen. Mehr als ein halbes Jahrhundert lang sind sie der Rahmen gewesen, innerhalb dessen sich die Institution weiterentwickeln konnte.

Im April 1982 jedoch setzte der Exekutivrat der Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften eine Arbeitsgruppe ein, deren Aufgabe es war, «*im Blick auf eine Revision der Statuten des Internationalen Roten Kreuzes eine gründliche Untersuchung vorzunehmen*». ¹⁶ Das Internationale Komitee seinerseits hielt die geltenden Statuten zwar für durchaus zufriedenstellend, war aber zu einer Mitarbeit an der Untersuchung bereit.

Die von der gemeinsamen Arbeitsgruppe des IKRK und der Liga ausgearbeiteten Statuten orientieren sich weitgehend an den in Toronto revidierten Statuten. Die Gewichtung der Organisationen innerhalb der Bewegung wurde nicht modifiziert. ¹⁷ Die Zuständigkeit und die Aufgaben der verschiedenen Institutionen hingegen sind klarer voneinander abgegrenzt — wenn auch um den Preis einer gewissen verbalen Inflation, worin das Rote Kreuz übrigens der Mehrzahl der internationalen Organisationen gleicht.

Die neuen Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung wurden im Oktober 1986 in Genf von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz durch Konsens angenommen. ¹⁸

b) Inhalt

Die Präambel, auf die wir noch zurückkommen werden, erinnert an die Mission und die Grundsätze der Bewegung.

¹⁶ Beschluss Nr. 2 des Exekutivrats der Liga auf seiner Tagung in Genf vom 23.-24. April 1982, Anhang des internen Schreibens Nr. 1362 vom 21. Mai 1982, Archiv des IKRK, Dossier 010.

¹⁷ XXV. Internationale Rotkreuzkonferenz, Genf, Oktober 1986, *Révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale et du Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge*, Entwürfe des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und der Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Genf, IKRK-Liga, April 1986, vervielf.

¹⁸ Resolution XXXI, *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, S. 121-122 und 169.

Artikel 1 enthält Definitionen; Artikel 2 wendet sich an die Regierungen und erinnert daran, dass sich die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen verpflichtet haben, mit den Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds zusammenzuarbeiten.

Artikel 3 definiert die Aufgaben der Nationalen Gesellschaften, während Artikel 4 die Bedingungen für ihre Anerkennung festlegt.

Artikel 5 beschreibt die Aufgaben des Internationalen Komitees, Artikel 6 die Rolle der Föderation; die Zusammenarbeit beider ist Gegenstand des Artikels 7.

Die Artikel 8-11 definieren den Auftrag, die Zusammensetzung, die Zuständigkeit und das Verfahren der Internationalen Konferenz; die Artikel 12-15 legen die Aufgaben, die Zusammensetzung und die Zuständigkeit des Delegiertenrats fest, und die Artikel 16-19 schliesslich befassen sich mit der Funktionsweise und der Zuständigkeit der Ständigen Kommission.

Artikel 20 regelt das Verfahren für die Abänderung der Statuten, die laut Artikel 21 am 8. November 1986 in Kraft getreten sind.¹⁹

Der Artikel 5 befasst sich unmittelbar mit unserem Thema und hat folgenden Wortlaut:

- «1. *Das Internationale Komitee, das im Jahre 1863 in Genf gegründet und als solches in den Genfer Abkommen und von den Internationalen Konferenzen anerkannt wurde, ist eine unabhängige humanitäre Organisation mit eigenem Status. Es kooptiert seine Mitglieder unter Schweizer Bürgern.*
2. *Laut seinen Statuten hat das Internationale Komitee insbesondere folgende Aufgaben zu erfüllen:*
 - a) *die Grundsätze der Bewegung zu wahren und zu verbreiten, nämlich Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität;*
 - b) *jede neu- oder wiedergegründete Nationale Gesellschaft anzuerkennen, welche die Anerkennungsbedingungen des Artikels 4 erfüllt, und diese Anerkennung den anderen Nationalen Gesellschaften bekanntzugeben;*

¹⁹ Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (angenommen von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz, Oktober 1986, Genf), *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 195-216.

- c) *die Aufgaben wahrzunehmen, die ihm die Genfer Abkommen übertragen; sich für die strikte Einhaltung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts einzusetzen und jede Beschwerde über behauptete Verletzungen dieses Rechts entgegenzunehmen;*
 - d) *als neutrale Institution, deren humanitäre Tätigkeit insbesondere in bewaffneten Konflikten — internationaler oder anderer Natur — oder bei inneren Unruhen erfolgt, sich jederzeit darum zu bemühen, den militärischen und zivilen Opfern solcher Ereignisse und ihrer direkten Folgen Schutz und Hilfe zu gewähren;*
 - e) *die Tätigkeit des von den Genfer Abkommen vorgesehenen Zentralen Suchdienstes sicherzustellen;*
 - f) *im Blick auf mögliche bewaffnete Konflikte zur Ausbildung von Sanitätspersonal und Vorbereitung von Sanitätsmaterial beizutragen, dies in Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften, den militärischen und zivilen Sanitätsdiensten und anderen zuständigen Behörden;*
 - g) *für das Verständnis und die Verbreitung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts zu sorgen und dessen allfällige Weiterentwicklung vorzubereiten;*
 - h) *die Mandate zu übernehmen, die ihm die Internationale Konferenz überträgt.*
3. *Das Internationale Komitee kann jede humanitäre Initiative ergreifen, die sich mit seiner Rolle als spezifisch neutrale und unabhängige Institution und als Vermittler vereinbaren lässt, und sich mit jeder Frage befassen, deren Prüfung durch eine solche Institution nötig wird.*
4. a) *Das Internationale Komitee unterhält enge Beziehungen mit den Nationalen Gesellschaften. Es arbeitet in Bereichen gemeinsamen Interesses einvernehmlich mit ihnen zusammen, so etwa bei der Vorbereitung auf Aktivitäten im Falle eines bewaffneten Konflikts, bei der Einhaltung, der Weiterentwicklung und der Ratifikation der Genfer Abkommen, bei der Verbreitung der Grundsätze der Bewegung und des humanitären Völkerrechts;*
- b) *In den in Absatz 2d) dieses Artikels vorgesehenen Fällen, die eine Koordination der von Nationalen Gesellschaften anderer Länder geleisteten Hilfe erfordern, stellt das Internationale Komitee in Zusammenarbeit mit der Nationalen Gesellschaft des oder der*

betreffenden Länder diese Koordination in Übereinstimmung mit den mit der Liga getroffenen Vereinbarungen sicher.

5. *Im Rahmen dieser Statuten, namentlich der Bestimmungen der Artikel 3, 6 und 7 unterhält das Internationale Komitee enge Beziehungen mit der Liga. Es arbeitet mit ihr in Bereichen gemeinsamen Interesses zusammen.*
6. *Es unterhält ausserdem Kontakte zu Regierungen und zu nationalen und internationalen Organisationen, deren Unterstützung oder Zusammenarbeit es als nützlich erachtet.»²⁰*

Die neuen Statuten der Bewegung weisen dem Internationalen Komitee also keine Befugnisse zu, die es nicht zuvor schon ausgeübt hätte. Damit kodifiziert Artikel 5 eine weitgehend etablierte Praxis.

c) Rechtliche Wirkungen

Die Gründungsurkunde einer Organisation weist immer zwei Aspekte auf: einen vertraglichen, da es sich um eine gemeinsame Willens-äusserung der Vertragsparteien handelt, und einen verfassungsmässigen, da sie durch die Festlegung der Regeln für ihre Tätigkeit die Grundlage der Organisation selber schafft. Die Verbindlichkeit dieser Regeln ist die unmittelbare Folge der begründenden Natur dieser Urkunde; wenn die Regeln nicht bindend wären, könnte die Organisation gar nicht existieren:

«Die Gründungsurkunde legt die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien zwingend fest und bestimmt die Befugnisse der Organe; ihre Verbindlichkeit leitet sich notwendig aus ihrem verfassungsmässigen Charakter ab, denn sie ist nach dem Willen der Vertragsparteien ihr Gesellschaftsvertrag.»²¹

Im Falle der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung jedoch ist die Vielfalt der Adressaten der Normen zu berücksichtigen. Um die rechtlichen Wirkungen der Statuten zu analysieren, ist daher einerseits die Rechtsstellung der Mitglieder der Bewegung und andererseits die der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen zu untersuchen.

²⁰ *Ibid.*, S. 204-206

²¹ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 106.

Das IKRK, die Föderation und die Nationalen Gesellschaften sind aus privaten Initiativen hervorgegangen; die Verbindung zwischen Institutionen dieser Art erfordert keinerlei spezifische Voraussetzungen; eine Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien genügt, um sie zu binden.²² Eine Hilfsorganisation, die es ablehnen würde, die Statuten der Bewegung zu achten, würde nicht als Institution des Roten Kreuzes oder Roten Halbmonds anerkannt und könnte nicht Mitglied der Bewegung werden.²³ Auch wäre es nicht zulässig, wenn die Mitglieder der Bewegung an die neuen Gesellschaften Anforderungen stellten, zu deren Erfüllung sie selbst sich nicht verpflichtet fühlen.²⁴ Folglich sind die Statuten in ihrer Gesamtheit für alle Mitglieder der Bewegung bindend.

Die Frage der Rechtsstellung der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen ist komplexer. Die Statuten sind nicht in der vom Vertragsrecht vorgesehenen Form angenommen worden, sondern in ihrer Eigenschaft als Resolution — oder Beschluss — einer Internationalen Rotkreuzkonferenz. Dies verleiht ihnen zwar nicht den Status eines internationalen Abkommens, aber es stellt auch keine Einschränkung ihres bindenden Charakters dar; es steht den Staaten frei, ihrer Zustimmung die von ihnen gewünschte Form zu geben. Durch ihre Stimmabgabe haben die Staaten zur Annahme einer Rechtsurkunde beigetragen, die die Existenz des Internationalen Roten Kreuzes rechtlich verankert und die der Bewegung, mit der sie eng verbunden sind, eine statutarische Grundlage gibt:

«Die Tatsache, dass die Statuten nicht in Form eines Vertrags angenommen worden sind, bedeutet jedoch nicht, dass sie für die Staaten nicht verbindlich sind; letztere können ihre Zustimmung in der von ihnen gewählten Form geben. Selbst wenn die Statuten nicht in Form eines internationalen Vertrags angenommen worden sind, handelt es sich nichtsdestoweniger um eine internationale Urkunde, die in dieser Eigenschaft die Staaten bindet.»²⁵

Es wäre im übrigen absurd, wenn die Staaten bei der Annahme von statutarischen Regeln mitwirkten, die den Mitgliedern der Bewegung —

²² *Ibid.*

²³ Artikel 4 Ziffer 9 der Statuten der Bewegung, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 204.

²⁴ Dies würde in der Tat dem Prinzip der Gleichberechtigung widersprechen, das im Grundsatz der Universalität der Bewegung enthalten ist, *ibid.*, S. 200.

²⁵ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 107-108; ebenso Auguste-Raynald Werner, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*, Genf, Georg & Cie, 1943, S. 79.

IKRK, Föderation und Nationalen Gesellschaften — Pflichten auferlegen, und wenn sie zugleich die Geltung dieser Regeln für sich selbst ablehnten.

Ungeachtet der Tatsache, dass sie bei der Annahme der Statuten mitgewirkt haben oder nicht, anerkennen die an der Internationalen Rotkreuzkonferenz teilnehmenden Staaten die Verbindlichkeit der statutarischen Regeln der Institution, deren Organ die Konferenz ist, denn andernfalls wäre ihre Teilnahme an der Internationalen Konferenz ebenso sinnlos wie die Teilnahme eines Sportlers an einem Wettkampf, dessen Regeln er nicht anerkennt. Der bindende Charakter der Statuten ergibt sich folglich auch aus dem Rechtsausschluss.

Diese Schlussfolgerungen werden von der Praxis bestätigt. In der Tat vertraten die Delegierten der Regierungen weder 1928 noch zu einem anderen Zeitpunkt die Auffassung, ihre Regierungen sähen sich nicht durch die Statuten gebunden.²⁶ Ganz im Gegenteil: mit der Annahme der neuen Statuten der Bewegung haben sich die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen ausdrücklich verpflichtet, im Einklang mit den genannten Abkommen, den Statuten und den Resolutionen der Internationalen Konferenz mit den Organisationen der Bewegung zusammenzuarbeiten.²⁷

Wir kommen also zu dem gleichen Schluss wie Richard Perruchoud, der schreibt:

«Durch ihre Stimmabgabe haben die Staaten die Existenz des Internationalen Roten Kreuzes anerkannt (...). Folglich kann ihnen die Gesamtheit der Statuten entgegengehalten werden, ob es sich nun um die Bestimmungen handelt, die die Befugnisse der Organe regeln, oder um die Bestimmungen, die die Zuständigkeitsbereiche des IKRK oder der Liga festlegen.»²⁸

Das Internationale Komitee ist also berechtigt, sich gegenüber den Vertragsstaaten der Genfer Abkommen auf die Befugnisse zu berufen, die ihm durch die Statuten der Bewegung zuerkannt werden.

²⁶ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 108.

²⁷ *«Die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen arbeiten mit den Organisationen der Bewegung im Rahmen der genannten Abkommen, der vorliegenden Statuten und der Resolutionen der Internationalen Konferenz zusammen»*, Artikel 2, Absatz 1 der Statuten der Bewegung, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 201.

²⁸ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 108.

4. Die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds²⁹

a) Entstehung

Von Anfang an war dem Roten Kreuz bewusst, dass es nach einer Reihe von Grundsätzen handelte, die von der Zielsetzung der Institution und von der Art ihrer Aktivitäten vorgegeben waren.

Diese Grundsätze sind im wesentlichen bereits in den «Beschlüssen und Wünschen» der Konferenz vom Oktober 1863 sowie in Artikel 6 der Genfer Konvention vom 22. August 1864 formuliert worden, der lautet:

«Die verwundeten oder kranken Militärs sollen ohne Unterschied der Nationalität aufgenommen und gepflegt werden.»

Von nun an bezog man sich immer wieder auf die Grundsätze des Roten Kreuzes; die Berliner Konferenz von 1869 beispielsweise beauftragte das Internationale Komitee, diese Grundsätze zu wahren und zu verbreiten.³⁰ Nationale Gesellschaften, die sich der Bewegung anschliessen wollten, mussten die Grundsätze des Roten Kreuzes achten.³¹ Die Existenz der Grundsätze sowie auch ihre Verbindlichkeit waren anerkannt.

Allerdings ist dann fast ein Jahrhundert lang kaum etwas unternommen worden, um eine kohärente und weltweit akzeptierte Definition dieser Grundsätze zu formulieren.

1874 fasste erstmals Gustave Moynier die Grundsätze des Roten Kreuzes in Form von Leitsätzen zusammen. Nachdem er darauf hingewiesen hatte, dass die Rotkreuzgesellschaften *«dadurch miteinander verbunden sind, dass sie sich verpflichtet haben, bei ihrer Tätigkeit eine*

²⁹ *Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats*, Prag, 1961, Genf, IKRK, 1961, (Dokumente D 795), vervielf., S. 13-48 und Anhänge 1-11; *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Vienne du 2 au 9 octobre 1965, Compte rendu*, S. 53-54 und 101-102; Gustave Moynier, «Ce que c'est que la Croix-Rouge», *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, Nr. 21, Januar 1875, S. 1-8; Max Huber, *Rotes Kreuz, Grundsätze und Probleme*, Zürich und Berlin, Atlantis, 1941; Jean S. PICTET, *Les Principes de la Croix-Rouge*, Genf, IKRK, 1955, und *Die Grundsätze des Roten Kreuzes, Kommentar*, Genf und Bonn, Henry-Dunant-Institut und Deutsches Rotes Kreuz, 1990; Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 129-139.

³⁰ *Verhandlungen der internationalen Conferenz*, S. 81-85 und 265-266.

³¹ *Organisation générale et programme de la Croix-Rouge*, 2. Aufl., Genf, IKRK, 1898, S. 25-26.

Reihe identischer Regeln zu befolgen», unterschied er folgende vier Grundsätze:

- den Grundsatz der Zentralisierung, demzufolge es in jedem Land nur eine Rotkreuzgesellschaft geben darf, deren Tätigkeit sich auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken muss;
- den Grundsatz der Vorausschau, demzufolge jede Gesellschaft verpflichtet ist, alle Vorkehrungen dafür zu treffen, dass sie im Falle eines Krieges tätig werden kann;
- den Grundsatz der Gegenseitigkeit, demzufolge jede Gesellschaft sich verpflichtet, allen Verwundeten und Kranken gleichermaßen und ohne Unterschied der Nationalität zu Hilfe zu kommen;
- den Grundsatz der Solidarität, demzufolge sich die Gesellschaften verpflichten, einander zu unterstützen.³²

Als das IKRK kurz nach dem Ersten Weltkrieg seine Statuten revidierte, nahm es einen Absatz auf, in dem vier *«grundlegende und einheitliche Grundsätze»* genannt wurden, *die die Grundlage der Institution des Roten Kreuzes bilden, nämlich Unparteilichkeit, politische, konfessionelle und wirtschaftliche Unabhängigkeit, Universalität des Roten Kreuzes und Gleichberechtigung seiner Mitglieder*».³³

Diese Grundsätze werden in fast identischer Formulierung im Artikel 10 der Anerkennungsbedingungen der Nationalen Rotkreuzgesellschaften genannt, die von der XVII. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1948 in Stockholm gebilligt wurden;³⁴ ferner auch im Artikel VI Ziffer 2 der 1952 von der Konferenz in Toronto revidierten Statuten des Internationalen Roten Kreuzes.³⁵

Diese Aufzählung konnte allerdings nicht als erschöpfend betrachtet werden. Zwar waren die Existenz und die Verbindlichkeit der Grundsätze

³² Gustave Moynier, «Ce que c'est que la Croix-Rouge», *Bulletin international*, Nr. 21, Januar 1875, S. 1-8; André Durand, «Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la Croix-Rouge chez Gustave Moynier», *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, hrsg. von Christophe Swinarski, Genf, IKRK, und Den Haag, Martinus Nijhoff, 1984, S. 861-873.

³³ Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 10. März 1921, Art. 3, *RICR*, Nr. 28, April 1921, S. 379-380.

³⁴ *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, S. 514.

³⁵ *Ibid.*, S. 425.

weltweit anerkannt, doch ihre Formulierung blieb verschwommen. Das Rote Kreuz berief sich ständig auf grundlegende Normen, schien aber nicht bereit — oder nicht fähig —, ihren Inhalt zu präzisieren.

Der Gouverneursrat der Liga nahm sich dieser Frage nach dem Zweiten Weltkrieg an. Zu den vier bereits formulierten Grundsätzen fügte er dreizehn weitere hinzu, wobei offenbar kein grosser Wert auf inhaltliche Stringenz gelegt wurde, denn es fand sich dort alles mögliche, von einer Erklärung über die Zielsetzung des Roten Kreuzes und seine Grundsätze bis hin zu einfachen Anwendungsvorschriften.³⁶

Die Konferenz von Toronto billigte diese erneute Aufzählung, unterstrich jedoch, die vier bereits zuvor formulierten Grundsätze seien nach wie vor «*der Eckstein des Roten Kreuzes*», was denn auch keineswegs zu einer Klärung beitrug.³⁷

Da man nun begonnen hatte, sich um eine Ausformulierung der Grundsätze des Roten Kreuzes zu bemühen, war es sinnvoll, sich auf einen Wortlaut zu einigen, bei dem mit breiter Zustimmung zu rechnen war. Zu diesem Zweck setzte die Ständige Kommission einen gemischten Ausschuss des IKRK und der Liga ein. Ausgehend von den Resolutionen der vorangegangenen Konferenzen sowie insbesondere von den Studien Max Hubers und Jean Pictets, die wichtige Arbeiten zu diesem Thema vorgelegt hatten, redigierte dieser Ausschuss einen Entwurf mit sieben Artikeln, der allen Nationalen Gesellschaften zugeleitet und 1961 in Prag vom Delegiertenrat einstimmig angenommen wurde.³⁸ Dieser Entwurf wurde dann der XX. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1965 in Wien unterbreitet, und sie nahm ihn unter dem Titel «*Verkündung der Grundsätze des Roten Kreuzes*» einstimmig an.³⁹

Seither sind die Grundsätze — die bei der Eröffnungssitzung einer jeden Internationalen Konferenz feierlich verlesen werden — als Charta der Bewegung anerkannt. Ihre Autorität ist nie in Frage gestellt worden.

³⁶ Gouverneursrat, XIX. Tagung, Oxford, 1946, Resolution XII, revidiert durch Resolution VII der XX. Tagung, Stockholm, 1948, *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, S. 565-567.

³⁷ *Dix-Huitième Conférence de la Croix-Rouge, Compte rendu*, S. 117-118 und 154 (Resolution X).

³⁸ *Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats, Prague 1961*, S. 48.

³⁹ Resolution VIII, *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, S. 53-54 und 101-102.

Im Rahmen der Revision der Statuten des Internationalen Roten Kreuzes wurden die Grundsätze — an deren Formulierung nichts geändert wurde, ausser dass man die Bezeichnung «*Rotes Kreuz*» durch «*Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung*» ersetzte — in die Präambel der neuen Statuten der Bewegung aufgenommen.⁴⁰ Dies lässt den normativen Charakter der Grundsätze und ihre zentrale Stellung im Rotkreuzrecht deutlich werden.

b) Inhalt

Die Grundsätze seien hier im Wortlaut zitiert:

«MENSCHLICHKEIT

Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, entstanden aus dem Willen, den Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten, bemüht sich in ihrer internationalen und nationalen Tätigkeit, menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern. Sie ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen. Sie fördert gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern.

UNPARTEILICHKEIT

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung unterscheidet nicht nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung. Sie ist einzig bemüht, den Menschen nach dem Mass ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben.

NEUTRALITÄT

Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen.

⁴⁰ Auszüge der *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 199-200.

UNABHÄNGIGKEIT

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist unabhängig. Wenn auch die Nationalen Gesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit als Hilfsgesellschaften zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterworfen sind, müssen sie dennoch eine Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu handeln.

FREIWILLIGKEIT

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung verkörpert freiwillige und uneigennützigte Hilfe ohne jedes Gewinnstreben.

EINHEIT

In jedem Land kann es nur eine einzige Nationale Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft geben. Sie muss allen offenstehen und ihre humanitäre Tätigkeit im ganzen Gebiet ausüben.

UNIVERSALITÄT

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist weltumfassend. In ihr haben alle Nationalen Gesellschaften gleiche Rechte und die Pflicht, einander zu helfen.»⁴¹

c) Rechtliche Wirkungen

Welche rechtliche Wirkung haben nun die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds? Auf diese Frage soll nun eingegangen werden.

Die Grundsätze haben ganz ohne Zweifel eine moralische Autorität, die von niemandem in Zweifel gezogen wird. Dies enthebt uns jedoch nicht einer Prüfung der Frage auf rechtlicher Ebene. Im Rahmen einer Untersuchung der formalen Quellen der auf das Internationale Komitee anwendbaren Normen soll festgestellt werden, welche rechtlichen Wirkungen die Grundsätze haben.

⁴¹ *Ibid.*

Zu diesem Zweck ist zunächst einmal zu unterscheiden zwischen der Situation der Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds einerseits und der der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen andererseits.

Die Verbindlichkeit der Grundsätze für die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds ergibt sich aus ihrem fundamentalen Charakter, aus der Tatsache, dass sie von allen Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds einstimmig als zwingende Regeln anerkannt worden sind, und aus ihrer Stellung in der Hierarchie der Normen, die das Rotkreuzrecht ausmachen.

Die Grundsätze gehören ebenso wie die Statuten zu den konstitutiven Regeln des Roten Kreuzes. Sie haben für die Normen der Bewegung die gleiche Funktion wie die Statuten für die Institutionen: sie sind der Zement, der die Bewegung zusammenhält. Die Überzeugung, einige wesentliche Grundsätze zu befolgen, die nationale Grenzen und politische, wirtschaftliche, religiöse, ideologische und rassische Schranken überwinden, trägt mehr als jede statutarische Regel dazu bei, dass die Bande der Solidarität, ohne die das Rote Kreuz keinen Sinn hätte, lebendig bleiben.

Die Verbindlichkeit der Grundsätze ergibt sich ferner aus der Gewohnheit. Es ist zwar richtig, dass sie erst relativ spät formuliert worden sind, doch es steht auch fest, dass der Text von 1965 Ausdruck einer Überzeugung ist, deren Ursprung bis in die Anfänge der Bewegung zurückverfolgt werden kann.

Ihre Verbindlichkeit ergibt sich schliesslich und endlich ganz selbstverständlich aus dem Ziel, das sich die Bewegung gesetzt hat. Wenn das Rote Kreuz den Grundsatz der Menschlichkeit aus den Augen verlieren würde, hätte es keine Daseinsberechtigung mehr, und wenn es die anderen Grundsätze vernachlässigen würde, wäre es handlungsunfähig.

Es bereitet keine Schwierigkeiten, die Verbindlichkeit der Grundsätze nachzuweisen. In den Bedingungen für die Anerkennung Nationaler Gesellschaften heisst es, die antragstellende Gesellschaft müsse «*die Grundsätze der Bewegung achten (...)*».⁴² Es würde jedoch eben diesen Grundsätzen — und insbesondere dem Grundsatz der Gleichberechtigung

⁴² Artikel 4 Ziffer 10 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 204.

der Nationalen Gesellschaften — widersprechen, wenn den neu beitretenden Gesellschaften Verpflichtungen auferlegt würden, die die Mitglieder selbst nicht einhalten. Auch die Föderation kann es sich nicht erlauben, Regeln zu missachten, zu deren Befolgung ihre Mitglieder verpflichtet sind. Und was das Internationale Komitee angeht, so ist es als Hüter der Grundsätze selbstverständlich gehalten, diese zu achten.

Die von der XX. Internationalen Konferenz verkündeten und von der XXV. Konferenz bekräftigten Grundsätze sind also in ihrer Gesamtheit für alle Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds bindend. Sie stellen einen Komplex verbindlicher Normen dar, den die Bewegung nicht ignorieren kann, ohne sich selbst zu zerstören.

Sind nun diese Grundsätze gleichermassen bindend für die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen? Das liegt durchaus nicht auf der Hand. Denn der Text von 1965 wie auch die Präambel der Statuten besagen, dass die Adressaten dieser Normen die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds sind.

Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die Staaten den Regeln, die sie selbst einstimmig angenommen haben, in keiner Hinsicht selbst unterworfen sind. Das ist jedoch nicht der Fall.

Denn aus der Anknüpfung der Grundsätze an das Recht der Abkommen ergeben sich für die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen eine Reihe von Verpflichtungen. So ermächtigt beispielsweise Artikel 44 Ziffer 2 des I. Abkommens die Nationalen Gesellschaften, in Friedenszeiten das Wahrzeichen des Roten Kreuzes zu verwenden, um Aktivitäten zu kennzeichnen, die mit den von den Internationalen Rotkreuzkonferenzen formulierten Grundsätzen zu vereinbaren sind. Des weiteren verpflichtet Artikel 64 des IV. Abkommens die Besatzungsmacht, vorbehaltlich aussergewöhnlicher und zeitlich befristeter Sicherheitsmassnahmen, den anerkannten Nationalen Gesellschaften zu gestatten, *«Tätigkeiten im Einklang mit den Grundsätzen des Roten Kreuzes, wie sie von den Internationalen Rotkreuzkonferenzen festgelegt worden sind, fortzusetzen»*. Auch Artikel 81 des Zusatzprotokolls I bezieht sich auf die Rotkreuzgrundsätze, um die Erleichterungen zu definieren, die die Konfliktparteien den Nationalen Gesellschaften und der Liga gewähren müssen;⁴³ bei den Beratungen war klargestellt worden, dass es sich um die 1965 verkündeten Grundsätze handelte.⁴⁴

⁴³ Artikel 81, Paragraphen 2 und 3 des Zusatzprotokolls I.

⁴⁴ *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés* (Genf 1974-1977), Bern, Eidgenössisches Politisches Departement, 1978, Bd. VIII, S. 419-420.

Es gibt noch einen weiteren Grund. Neben den im Recht der Abkommen begründeten Verpflichtungen sind die Staaten auch einer allgemeineren Verpflichtung unterworfen. Es wäre in der Tat unvorstellbar, wenn Staaten an der Verabschiedung von Normen teilnehmen würden, die für die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds bindend sind, ohne zugleich die Verpflichtung einzugehen, auch zu akzeptieren, dass diese Institutionen sich an diese Normen halten.

Ist es möglich, die Tragweite dieser Verpflichtung genauer zu beschreiben? Bekanntlich gibt es drei Formen rechtlicher Verpflichtung: die Pflicht, zu handeln, die Pflicht, nicht zu handeln, und die Pflicht, jemand anders handeln zu lassen. Im Falle der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds handelt es sich für die Staaten um die dritte Form der Verpflichtung. Angesichts der Verbindlichkeit der Grundsätze für die Mitglieder der Bewegung und des Platzes, der ihnen im Recht des Roten Kreuzes zugewiesen ist, und andererseits angesichts der Mitwirkung der Staaten bei der Annahme dieser Grundsätze ist davon auszugehen, dass die Staaten unabhängig von jeder vertraglichen Regelung verpflichtet sind zu akzeptieren, dass die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds diese Grundsätze achten und sie erforderlichenfalls für sich geltend machen; wenn das nicht der Fall wäre, hätte die Mitwirkung der Staaten bei der Annahme der Grundsätze keinen Sinn.

Wenn die Staaten demnach nicht verpflichtet sind, den Grundsätzen Folge zu leisten, so sind sie hingegen verpflichtet zu akzeptieren, dass die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds dies tun. In diesem Sinne können die Grundsätze den Vertragsstaaten der Genfer Abkommen gegenüber geltend gemacht werden; ebenso haben die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds das Recht, sich auf sie zu berufen.

Diese Schlussfolgerung wird bestätigt durch Artikel 2 Ziffer 4 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, der besagt:

«Die Staaten respektieren jederzeit die Bindung aller Organisationen der Bewegung an die Grundsätze der Bewegung.»⁴⁵

Dies sei an einem Beispiel aus jüngerer Zeit erläutert.

⁴⁵ *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 202.

Von 1970 bis 1979 wütete in Kambodscha bekanntlich ein Bürgerkrieg, der zahllose Opfer forderte und aus dem ein Terrorregime fanatischer Revolutionäre hervorging. Nach dem Sturz dieses Regimes im Januar 1979 war das Land vollkommen ausgeblutet und verwüstet. Im Sommer 1979 schickten das IKRK und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) zwei Delegierte mit dem Auftrag nach Kambodscha, Kontakt mit der neuen Regierung aufzunehmen und erste Vorkehrungen für eine Hilfsaktion zu treffen, welche die Bevölkerung vor der drohenden Hungersnot bewahren sollte. Als jedoch die Verhandlungen mit der Regierung der Volksrepublik Kampuchea kurz vor dem Abschluss standen, begannen Hunderttausende kambodschanischer Flüchtlinge nach Thailand zurückzuströmen. IKRK und UNICEF beschlossen, ihnen zu Hilfe zu kommen und nicht nur die bereits in Thailand befindlichen Flüchtlinge mit Nahrungsmitteln zu versorgen, sondern auch diejenigen, die sich noch vor der Grenze in Gebieten aufhielten, welche die Regierung der Volksrepublik Kampuchea nicht kontrollierte. Die Regierung betrachtete dies als eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes und drohte mit der Ausweisung der beiden Delegierten, wenn die Hilfsaktion nicht eingestellt würde.⁴⁶ So standen das IKRK und UNICEF vor der Alternative, entweder notleidende Menschen im Stich zu lassen oder einen Abbruch der Gespräche mit der Regierung in Phnom Penh zu riskieren, die faktisch den grössten Teil des Landes und der Bevölkerung unter Kontrolle hatte.

Das Internationale Komitee erörterte die Frage vor allem im Licht der Grundsätze des Roten Kreuzes. Ausgehend von den Grundsätzen der Menschlichkeit und der Unparteilichkeit zog es die folgenden Schlüsse:

- a) das IKRK hat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, allen Opfern dieses Konflikts Schutz und Hilfe zu leisten;
- b) der Grundsatz der Unparteilichkeit verpflichtet das IKRK, seine Dienste jeder Behörde anzubieten, die die Opfer faktisch unter ihrer Kontrolle hat;
- c) keine Regierung hat das Recht, vom IKRK einen Verstoss gegen die Grundsätze des Roten Kreuzes zu fordern.

⁴⁶ Aide-Mémoire des Aussenministeriums der Volksrepublik Kampuchea an die gemeinsame IKRK/UNICEF-Delegation, 28. September 1979, Archiv des IKRK, Dossier 280 (180).

Der Generaldirektor von UNICEF war zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt, wobei er sich im wesentlichen auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung stützte.

Die Delegierten wurden beauftragt, der Regierung in Phnom Penh diese Schlussfolgerungen vorzutragen und zu erläutern. Phnom Penh relativierte zwar nicht seine Kritik an den Hilfsaktionen, die von thailändischem Territorium aus getätigt worden waren, zeigte sich aber bereit, die Zusammenarbeit mit dem IKRK und UNICEF fortzusetzen, und erkannte damit implizit an, dass das IKRK das Recht hatte, diese den Grundsätzen des Roten Kreuzes entsprechende Tätigkeit fortzusetzen.⁴⁷ Nachdem dieses politische Hindernis beseitigt war, konnten die beiden Institutionen eines der umfangreichsten Hilfsprogramme nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs durchführen.⁴⁸

Dieses Beispiel macht die rechtliche Tragweite der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds deutlich: diese Grundsätze sind für die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds bindend, und sie können den Vertragsstaaten der Genfer Abkommen gegenüber in dem Masse geltend gemacht werden, in dem letztere akzeptieren müssen, dass die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds den Grundsätzen Folge leisten.

In seinem Urteil vom 27. Juni 1986 in der Sache der militärischen und paramilitärischen Aktivitäten in Nicaragua hat der Internationale Gerichtshof unmissverständlich anerkannt, dass die Grundsätze des Roten Kreuzes den Staaten gegenüber geltend gemacht werden können. In diesem Verfahren ging es um die Frage, ob angesichts des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates die «humanitäre Unterstützung» der US-Regierung für die gegen die nicaraguanische Regierung kämpfenden konterrevolutionären Kräfte («*Contras*») zulässig sei. Der Gerichtshof stellte unzweideutig fest, dass eine ausschliesslich humanitäre Hilfe für Personen oder Gruppen in einem anderen Land nicht als unzulässig zu betrachten ist, sofern diese Hilfe den Grundsätzen des Roten Kreuzes und insbesondere den Grundsätzen der Menschlichkeit und der Unparteilichkeit entspricht:

⁴⁷ Protokoll des Gesprächs mit Hun Sen, Aussenminister der Volksrepublik Kampuchea, 14. Oktober 1979, Archiv des IKRK, Dossier 280 (180).

⁴⁸ *Sortis du gouffre*, Bericht des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz über die gemeinsame IKRK/UNICEF-Hilfsaktion in Thailand und Kampuchea, Genf, IKRK, Oktober 1981; Maggie BLACK, *The Children and the Nations, The Story of UNICEF*, New York, UNICEF, 1986, S. 378-407; William Shawcross, *The Quality of Mercy, Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*, London, André Deutsch, 1984.

«Ein wesentliches Element humanitärer Hilfe ist die Tatsache, dass sie 'ohne jegliche Diskriminierung' gewährleistet werden muss. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass 'humanitäre Unterstützung', die nicht zu einer unstatthaften Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates führen soll, sich auf die von der Tätigkeit des Roten Kreuzes festgesetzten Ziele beschränken und also bemühen muss, 'menschliches Leiden zu verhüten und zu lindern' und 'Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen'; sie muss auch und vor allem allen notleidenden Menschen ohne Unterschied geleistet werden ...»⁴⁹

Es ist also festzuhalten, dass der Internationale Gerichtshof den bindenden Charakter der Grundsätze des Roten Kreuzes eindeutig anerkannt hat: die Grundsätze verpflichten nicht nur die Staaten zu akzeptieren, dass die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds die Grundsätze achten, sondern sie können auch zur Quelle von Verpflichtungen für die Staaten werden, wenn diese humanitäre Aktivitäten zu entfalten behaupten.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Internationalen Rotkreuzkonferenz die Delegationen der Staaten die Grundsätze der Bewegung in gleichem Masse zu achten haben wie alle anderen Delegationen. In Artikel 11 Ziffer 4 der Statuten der Bewegung heisst es:

«Alle Teilnehmer der Internationalen Konferenz müssen die Grundsätze der Bewegung achten; diesen müssen auch alle verteilten Unterlagen entsprechen».⁵⁰

5. Die Resolutionen der Internationalen Rotkreuzkonferenzen⁵¹

Nun können wir auf die am Anfang dieses Kapitels gestellte Frage zurückkommen: inwieweit sind die Resolutionen der Internationalen

⁴⁹ Übersetzung. Cour internationale de Justice, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, Arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, S. 14-150, ad S. 115.

⁵⁰ Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 210.

⁵¹ Das Standardwerk zu diesem Thema ist Richard Perruchoud, *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genf, Henry-Dunant-Institut, 1979. Zu den rechtlichen Wirkungen der Resolutionen internationaler Organisationen lese man

Rotkreuzkonferenzen für die Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds einerseits und für die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen andererseits verbindlich?

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist in Fachkreisen kaum eine Frage so kontrovers diskutiert worden wie die der Rechtswirksamkeit der Resolutionen internationaler Organisationen. Je nach Standpunkt hat man sich bemüht, entweder die Verbindlichkeit dieser Resolutionen oder aber ihre Unverbindlichkeit nachzuweisen.

Es erscheint jedoch nicht sehr sinnvoll, die Frage so zu stellen. Anstatt zu untersuchen, ob die Resolutionen verbindlich oder nicht verbindlich sind, wäre es vorzuziehen, die Frage aus einer anderen Perspektive anzugehen und in zwei Schritte aufzulösen:

- a) Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit eine Resolution für die Mitglieder einer Organisation verbindlich ist?
- b) Inwieweit und inwiefern kann eine Resolution, die nicht verbindlich ist, dennoch in gewissem Sinne rechtswirksam sein?

Ausgehend von der Theorie der internationalen Organisationen lässt sich die erste Frage wie folgt beantworten. Damit eine Resolution verbindlich ist, müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein: erstens muss das Organ, das sie verabschiedet, befugt sein, für die Adressaten verpflichtende Normen aufzustellen, und zweitens muss dieses Organ willens sein, solche Normen aufzustellen.

In der Regel kommen die Absichten des Organs, das eine Resolution verabschiedet, in der Resolution selbst deutlich zum Ausdruck; bestehen Zweifel, dann können die Absichten der Mitglieder anhand der vorbereitenden Arbeiten festgestellt werden; dies ist eine Frage der Auslegung.

Philippe Cahier, «Le droit interne des organisations internationales», *Revue générale de droit international public*, 1963, 67. Jg., Bd. 3, S. 563-602 (im folgenden: Cahier, «Le droit interne»); Jorge Castaneda, «Valeur juridique des résolutions des Nations Unies», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, Bd. 129, 1970, Bd. I, S. 205-331; Paul Reuter, *Institutions internationales*, 7. Aufl., Paris, Presses Universitaires de France, 1972, S. 213ff; Charles Rousseau, *Droit international public*, Bd. I, Paris, Sirey, 1970, S. 433-443; Krzysztof Skubiszewski, «A New Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organisations», *En Hommage à Paul Guggenheim*, Genf, Juristische Fakultät der Universität Genf — Institut universitaire de Hautes Etudes internationales, 1968, S. 508-520 (im folgenden: Skubiszewski, «A New Source of the Law of Nations»); Michel Virally, «Valeur juridique des recommandations des organisations internationales», *Annuaire français de Droit international*, 1956, S. 66-96; Michel Virally, «The Sources of International Law», *Manual of Public International Law*, hrsg. von Max Sorensen, New York, MacMillan, 1968, S. 116-174, insbes. S. 157-165.

Was die Zuständigkeit der Organe anbelangt, so sind zwei Faktoren zu berücksichtigen. Erstens hat eine Organisation das Recht, im Rahmen der ihr zuerkannten Befugnisse Resolutionen zu verabschieden, die für ihre Mitglieder bindend sind; dieser Rahmen variiert je nach Zielsetzung und Struktur der Organisation und dem von den Mitgliedern angestrebten Grad der Integration; in der Regel ist der Gründungsakte zu entnehmen, mit welchen Vollmachten die Organisation ausgestattet ist, und insbesondere, inwieweit sie befugt ist, Entscheidungen zu treffen, die für ihre Mitglieder verbindlich sind. Die Tatsache, dass die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung nicht in Form eines Vertrags angenommen wurden, sondern in Form einer Resolution der Internationalen Konferenz, ändert die Rechtslage nicht, da die Verbindlichkeit der Statuten für die Mitglieder der Bewegung und für die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen ordnungsgemäss festgestellt ist.

In der Regel geht man davon aus, dass eine Organisation zusätzlich zu den Befugnissen, die ihr in der Gründungsakte explizit zugeschrieben werden, auch diejenigen Befugnisse besitzt, die zur Erreichung der ihr gesetzten Ziele erforderlich sind. Es handelt sich um implizite Befugnisse, die ihr zuerkannt werden, selbst wenn sie in der Gründungsakte nicht ausdrücklich erwähnt sind; in jedem einzelnen Fall ist die Notwendigkeit der impliziten Befugnisse für die Erreichung der Ziele nachzuweisen.⁵²

Die Theorie der impliziten Befugnisse dient insbesondere als Orientierungshilfe bei der Auslegung der Gründungsakte einer Organisation. Während vertragsrechtliche Verpflichtungen in Zweifelsfällen restriktiv ausgelegt werden, wird eine Gründungsakte in der Regel extensiv ausgelegt; der Grundsatz des Nutzens genießt Priorität vor den übrigen Auslegungsregeln.⁵³

Die Theorie der impliziten Befugnisse findet auch im internen Recht einer Organisation Anwendung. Denn in der Tat könnte keine Organisation ihre Ziele verwirklichen, wenn sie nicht befugt wäre, die für die Durchführung ihrer Arbeit notwendigen Regeln festzulegen, und zwar insbesondere in bezug auf die Aufnahme neuer Mitglieder, die Wahl der Mitglieder von Leitungsorganen, das Verfahren, nach dem die Organe Willensäußerungen kundtun, die Einsetzung von Unterorganen usw. In

⁵² Internationaler Gerichtshof, Schadenersatz für im Dienst der Vereinten Nationen erlittene Nachteile, Gutachten vom 11. April 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, S. 175-188, inbes. S. 180-182.

⁵³ Cahier, «Le droit interne», S. 578; Reuter, *Institutions internationales*, S. 215.

allen Angelegenheiten, die ihr internes Recht betreffen, ist die Organisation befugt, die in der Gründungsakte festgelegten Regeln zu ergänzen. Die Verbindlichkeit dieser Regeln für die Mitglieder der Organisation ergibt sich aus der Tatsache, dass sie internes Recht sind und dass sie an die Bestimmungen der Gründungscharta anknüpfen und diese ergänzen und illustrieren, und ferner aus der Notwendigkeit, einen reibungslosen Ablauf der Arbeit zu gewährleisten, damit die Organisation die ihr gesetzten Ziele verwirklichen kann.⁵⁴

Es gibt keinen Grund, weshalb diese Regeln für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung nicht ebenso gelten sollten wie für jede andere Organisation. Um festzustellen, inwieweit die Resolutionen der Internationalen Rotkreuzkonferenz bindend sind, ist zu prüfen, mit welchen Befugnissen sie von den Statuten der Bewegung ausgestattet ist und welche impliziten Befugnisse ihr zuzuerkennen sind.

Bedauerlicherweise zeichnen sich die Statuten der Bewegung in bezug auf die der Internationalen Konferenz zugewiesenen Befugnisse nicht durch besondere Klarheit aus.

Laut Artikel 10, Ziffer 5 «*verabschiedet die Internationale Konferenz ihre Beschlüsse, Empfehlungen und Deklarationen in Form von Resolutionen*». Sie allein ist befugt, die Statuten und die Geschäftsordnung der Bewegung abzuändern, in letzter Instanz über Meinungsverschiedenheiten betreffend die Auslegung und Anwendung der Statuten und der Geschäftsordnung zu entscheiden, und zu jeder Frage Stellung zu nehmen, die ihr das Internationale Komitee oder die Föderation in bezug auf eventuelle Meinungsverschiedenheiten unterbreiten. Sie trägt zur Einheit der Bewegung sowie zur Erfüllung ihrer Mission bei und hält sich dabei streng an die Grundsätze der Bewegung; sie trägt zur Einhaltung und zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts und anderer internationaler Abkommen bei; sie kann dem Internationalen Komitee und der Föderation im Rahmen der Statuten der beiden Organisationen und der Statuten der Bewegung Mandate übertragen; sie kann jedoch weder die Statuten des Internationalen Komitees noch die der Föderation abändern, und sie kann keine Beschlüsse fassen, die diesen Statuten zuwiderlaufen.⁵⁵

⁵⁴ Cahier, «Le droit interne», S. 583 und 587; Reuter, *Institutions internationales*, S. 225; Skubiszewski, «A New Source of the Law of Nations», S. 510.

⁵⁵ Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, Art. 10, Auszüge der *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 209-210.

Die vorbereitenden Arbeiten sind nicht sehr hilfreich. Einerseits wurde gesagt, es sei denkbar, dass die Konferenz Beschlüsse fassen müsse, die für die Mitglieder des Internationalen Roten Kreuzes bindend seien, andererseits aber wurde hervorgehoben, durch die Annahme der Statuten werde die Unabhängigkeit der Rotkreuzinstitutionen in keiner Weise eingeschränkt.⁵⁶

Die statutarischen Bestimmungen sind zwar nicht vollkommen eindeutig, doch sie erlauben eine Reihe von Schlussfolgerungen, insbesondere wenn sie anhand der Theorie der internationalen Organisationen analysiert werden.

In der Tat sind die Resolutionen zum internen Recht der Organisation, und zwar insbesondere die Geschäftsordnung der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die Verfahrensbestimmungen, die Resolutionen zur Einrichtung von Unterorganen, die Bestimmungen bezüglich der Fonds und Medaillen usw. als bindend zu betrachten.⁵⁷

Ferner ist festzuhalten, dass die Konferenz befugt ist, verbindliche Bestimmungen zu erlassen, sofern diese unerlässlich sind für die «*Einheit der Bewegung sowie die Erfüllung ihrer Mission, (wobei sie) sich streng an die Grundsätze der Bewegung hält*». Dies gilt z.B. für die Grundsätze und Regeln für die Katastrophenhilfe des Roten Kreuzes.⁵⁸

Artikel 10 Ziffer 6 schliesslich bestimmt, dass die Konferenz dem Internationalen Komitee und der Föderation Mandate übertragen kann; Artikel 5 Ziffer 2 Absatz h) weist das Internationale Komitee an, die Mandate zu übernehmen, die ihm die Internationale Konferenz überträgt. Daraus ergibt sich, dass die Resolutionen, mit denen die Konferenz dem IKRK Mandate überträgt, für letzteres verbindlich sind. Andererseits jedoch bezeichnet Artikel 5 Ziffer 1 der Statuten das Internationale Komitee als unabhängige Organisation; es stellt sich daher die Frage, ob die Konferenz durch die Übertragung von Mandaten an das IKRK nicht

⁵⁶ *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, S. 104

⁵⁷ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 110-129.

⁵⁸ *Ibid.*, S. 231-233. Der Wortlaut der Grundsätze und Regeln für die Katastrophenhilfe des Roten Kreuzes, welche von der XXI. Internationalen Rotkreuzkonferenz (Istanbul 1969) angenommen und von der XXII. Internationalen Konferenz (Teheran 1973), von der XXIII. Internationalen Konferenz (Bukarest 1977) und von der XXIV. Internationalen Konferenz (Manila 1981) abgeändert wurden, ist abgedruckt im *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, S. 504-510. Erneut abgeändert wurden die Grundsätze und Bestimmungen von der XXV. Internationalen Konferenz (Genf 1986), *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, S. 170.

dessen Unabhängigkeit einschränkt. Dies trifft nicht zu. Ein Mandat ist eine vertragliche Beziehung, in deren Rahmen sich der Mandatar verpflichtet, im Interesse seines Mandanten einen Auftrag auszuführen. Das Mandat gilt demnach als ordnungsgemäss übertragen, wenn das Internationale Komitee seine Zustimmung gegeben hat, indem es den fraglichen Vorschlag entweder selbst unterbreitet hat oder aber ihn im Verlauf der Beratungen bzw. durch seine Stimmabgabe billigt. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, gilt das Mandat für das IKRK als verbindlich.⁵⁹

Inwieweit die Internationale Konferenz befugt ist, verbindliche Normen zu erlassen, hängt demnach von den Adressaten dieser Normen ab: die Befugnis geht hinsichtlich der Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds weiter als hinsichtlich der Staaten; sie geht hinsichtlich des Internationalen Komitees und der Föderation weiter als hinsichtlich der Nationalen Gesellschaften.

In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine Resolution, die nur für manche Adressaten verbindlich ist, für andere Adressaten indirekte Verpflichtungen zur Folge haben kann. Es wäre z.B. höchst unwahrscheinlich, dass die Internationale Konferenz dem Internationalen Komitee oder der Föderation ein Mandat überträgt, ohne dass die Staaten und Nationalen Gesellschaften, die die Übertragung dieses Mandats beschlossen haben, verpflichtet wären, die Ausführung dieses Mandats zumindest nicht zu behindern. Eine für manche Mitglieder der Internationalen Konferenz verbindliche Resolution kann mithin für andere Mitglieder begleitende — und inhaltlich andere — Verpflichtungen nach sich ziehen.

Die Befugnis der Internationalen Konferenz, Resolutionen anzunehmen, die für die Adressaten bindend sind, ist nichtsdestoweniger sehr begrenzt. Gegenstand der weitaus meisten Resolutionen sind nicht verbindliche Regeln, sondern Empfehlungen an die Mitglieder des Internationalen Roten Kreuzes oder an die Staaten, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten. Die Resolutionen können alle Angelegenheiten betreffen, die für die Bewegung von Interesse sind: Gesundheit und soziale Wohlfahrt, Katastrophenhilfe, Schutz und Hilfe in bewaffneten Konflikten, Weiterentwicklung des humanitären Rechts, Einsatz für den Frieden usw.

⁵⁹ Perruchoud, *Les Résolutions*, S. 144-163.

Diese Resolutionen sind im wesentlichen Empfehlungen oder Ermahnungen.

Ist daraus zu schliessen, dass sie rechtlich völlig unerheblich sind? Das ist mit Sicherheit nicht der Fall.

Eine Resolution eines internationalen Organs ist immer Ausdruck einer gewissen Übereinstimmung der Bestrebungen. Sie kann auch eine rechtlich relevante Überzeugung widerspiegeln, deren Verbindlichkeit von Fall zu Fall unter Berücksichtigung des angenommenen Textes sowie des Stimmenverhältnisses festzustellen ist.

Darüber hinaus kann eine als solche nicht verbindliche Resolution dennoch eine gewisse rechtliche Erheblichkeit besitzen, wenn sie an eine andere Rechtsquelle anknüpft. So kann etwa eine Resolution, die als solche keine Verbindlichkeit besitzt, die aber an eine ständige und gleichbleibende Praxis geknüpft ist, ein Beweiselement einer rechtlichen Überzeugung darstellen, das auf die Existenz einer gewohnheitsrechtlichen Regel schliessen lässt; ebenso kann eine Resolution einer internationalen Rotkreuzkonferenz zur Auslegung einer vertraglichen Bestimmung beitragen, insbesondere einer Bestimmung der Genfer Abkommen oder ihrer Zusatzprotokolle.

Abschliessend ist ganz allgemein festzustellen, dass Resolutionen internationaler Organe immer rechtliche Elemente enthalten, die den Mitgliedern der Organisation auferlegt werden können. So hat beispielsweise Richter Lauterpacht darauf hingewiesen, dass eine Resolution der UN-Generalversammlung, die den Mitgliedsstaaten eine bestimmte Massnahme empfiehlt, *«eine gewisse rechtliche Verbindlichkeit schafft, die zwar lückenhaft, dehnbar und unvollkommen sein mag, aber trotzdem eine rechtliche Verbindlichkeit darstellt (...). Selbst wenn der betreffende Staat nicht gehalten ist, der Empfehlung Folge zu leisten, so hat er doch die Pflicht, sie nach bestem Wissen und Gewissen zu prüfen»*.⁶⁰ Die Tatsache, dass die Mitwirkung der Staaten bei der Annahme der Resolutionen der Internationalen Rotkreuzkonferenz geringer ist als ihre Mitwirkung bei der Annahme der Resolutionen der UN-Generalversammlung, weil sie hier nicht die einzigen stimmberechtigten Mitglieder sind, führt nicht zu einer entscheidenden Änderung der Schluss-

⁶⁰ Cour internationale de Justice, Sud-Ouest africain — Procédure de vote, Avis consultatif du 7 juin 1955, opinion individuelle du juge Lauterpacht, *C.I.J. Recueil 1955*, S. 118-119.

folgerung. Es handelt sich um eine Frage der Glaubwürdigkeit; es gibt eine Schwelle, unterhalb der die Mitwirkung der Staaten bei der Internationalen Konferenz keinen Sinn mehr hätte.

Von den Resolutionen, die den Konfliktparteien ein bestimmtes Verhalten empfehlen, sind insbesondere diejenigen zu erwähnen, die für nicht internationale bewaffnete Konflikte gelten.

Bekanntlich sind die auf diese Konflikte anwendbaren Regeln noch nicht sehr weit entwickelt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich das Rote Kreuz bemüht, diese Regeln weiterzuentwickeln, und zwar durch die Annahme von Resolutionen, die entweder speziell solche internen Konflikte betreffen oder die sowohl auf interne als auch auf internationale Konflikte anwendbar sind.⁶¹

Hier stellt sich nun die Frage nach der Verbindlichkeit dieser Resolutionen für die Konfliktparteien und insbesondere für die Aufständischen. Denn man kann nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass diese Resolutionen für Aufständische, die nicht an ihrer Annahme beteiligt waren, verbindlich sind. Wenn sie allerdings einstimmig angenommen worden sind, dann müssen sie als Ausdruck des Rechtsverständnisses der internationalen Gemeinschaft und des Roten Kreuzes betrachtet werden. Und in dieser Eigenschaft enthalten sie durchaus ein Element der Verpflichtung, das von keiner aufständischen Bewegung, die internationale Anerkennung in dieser oder jener Form anstrebt, ignoriert werden kann. Es ist daher zumindest zu erwarten, dass die Resolutionen nach bestem Wissen und Gewissen geprüft werden.

*
* *

Die Resolutionen der Internationalen Rotkreuzkonferenzen besitzen also eine gewisse völkerrechtliche Tragweite, unabhängig davon, ob sie verpflichtende Regeln für die Adressaten aufstellen oder im wesentlichen empfehlenden Charakter haben. Diese Tragweite ist von Fall zu Fall zu prüfen. Denn obgleich das Rotkreuzrecht ein autonomes Rechtssystem darstellt, ist es so eng mit dem Völkerrecht verknüpft, dass es für letzteres Relevanz besitzt.

⁶¹ Eine Liste der von den Internationalen Rotkreuzkonferenzen verabschiedeten Resolutionen zu nicht internationalen bewaffneten Konflikten ist im Werk von F. Bugnion auf den Seiten 439-441 abgedruckt.

Diese Schlussfolgerungen werden durch die Praxis des Internationalen Komitees und durch die Praxis der Staaten in ihren Beziehungen zum IKRK bestätigt. Im Verlauf seiner ganzen Geschichte stützte sich das IKRK immer wieder auf die Resolutionen der Internationalen Rotkreuzkonferenzen, und insbesondere auf die Resolutionen, mit denen ihm diese Konferenzen Mandate übertrugen oder Befugnisse zuerkannten.⁶²

BIBLIOGRAPHIE

Die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die im Oktober 1986 von der in Genf tagenden XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz angenommen wurden, sind in den *Auszügen der Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 4, Juli-August 1992, S. 195-231 abgedruckt. Die anderen statutarischen Texte und Geschäftsordnungen der Bewegung sind enthalten im *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 12. Aufl., Genf, IKRK-Liga, 1983, S. 423-564, sowie im *Recueil de textes de référence relatifs au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Genf, IKRK-Liga, 1990. Siehe ferner die offiziellen Dokumente und Berichte der Internationalen Rotkreuzkonferenzen sowie folgende Werke:

- Gustav Adolf BOHNY, *Über die rechtliche Stellung der Rotkreuzorganisationen*, Basel, Verlag von Helbing und Lichtenhahn, 1922;
- Eugène BOREL, «L'organisation internationale de la Croix-Rouge», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1. Teil, 1923, Bd. I, S. 573-607;
- Frédérique NOALLY, *La Croix-Rouge au point de vue national et international*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1935;
- Auguste-Raynald WERNER, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*, Genf, Librairie Georg & Cie, 1943;
- Paul RUEGGER, «L'organisation de la Croix-Rouge internationale sous ses aspects juridiques», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 82. Teil, 1953, Bd. I, S. 377-480;

⁶² In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Resolution IV/3 der Konferenz von Berlin (1869) zu erwähnen, die sich mit der Einrichtung einer Auskunftsstelle befasst, ferner die Resolution VI der Konferenz von Washington (1912) zur Hilfstätigkeit für Kriegsgefangene, und die Resolution XIV der Konferenz von Genf (1921) zu den Aktivitäten des Roten Kreuzes in Bürgerkriegen.

- Max HUBER, *Rotes Kreuz, Grundsätze und Probleme*, Zürich und Berlin, Atlantis, 1941;
- Henri COURSIER, *La Croix-Rouge internationale*, 2. Aufl., Paris, Presses universitaires de France, 1962 (Bd. 831 der Reihe «Que sais-je?»);
- Hans HAUG, *Rotes Kreuz*, Werden, Gestalt, Wirken, Bern und Stuttgart, Verlag Hans Huber, 1966; *Menschlichkeit für alle*, Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds, Bern und Stuttgart, Verlag Paul Haupt, und Genf, Henry-Dunant-Institut, 1991;
- Richard PERRUCHOUD, *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genf, Henry-Dunant-Institut, 1979;
- Denise BINDSCHEDLER-ROBERT, «Red Cross», *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 5, S. 248-254.

François Bugnion, lic. ès Lettres und Doktor in politischen Wissenschaften, trat 1970 in die Dienste des IKRK ein. Er war für die Institution in Israel und den besetzten Gebieten (1970-1972), in Bangladesh (1973-1974) und für kürzere Missionen in der Türkei und in Zypern (1974), im Tschad (1976), in Vietnam und in Kambodscha (1979) tätig. Seit 1989 ist er Stellvertretender Direktor für Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Er ist der Verfasser des Werks *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre* (Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsoffer), IKRK, Genf 1994.

WIEDERWAHL AN DER SPITZE DES IKRK

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hat an seiner Versammlung vom 28. September 1995 in Genf Cornelio Sommaruga für ein neues Mandat als Präsident der Institution wiedergewählt. Sein gegenwärtig zweites Mandat läuft Ende 1995 ab.

Gleichzeitig bestätigte die Versammlung Pierre Keller in seiner Funktion als Vizepräsident des IKRK, während Jean de Courten und Yves Sandoz als Mitglieder des Exekutivrates wiedergewählt wurden.

Der Exekutivrat des IKRK, dem sieben Mitglieder angehören, setzt sich weiter wie folgt zusammen:

Cornelio Sommaruga, Präsident

Eric Roethlisberger, Ständiger Vizepräsident

Anne Petitpierre, Mitglied des IKRK

Jacques Forster, Mitglied des IKRK

Peter Fuchs, Generaldirektor

Jean de Courten, Direktor für operationelle Einsätze

Yves Sandoz, Direktor, Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung

Tatsachen und Dokumente

FÜNFZIGSTE GENERALVERSAMMLUNG DER VEREINTEN NATIONEN

SONDERSITZUNG DER GENERALVERSAMMLUNG AUS ANLASS DES FÜNFZIGSTEN JAHRESTAGS DER VEREINTEN NATIONEN

**Erklärung von Cornelio Sommaruga,
Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz**

(New York, 22. Oktober 1995)

Das fünfzigjährige Bestehen der Organisation der Vereinten Nationen wurde mit einer ausserordentlichen Gedenksitzung der Generalversammlung begangen, die vom 21. bis 25. Oktober 1995 in New York tagte.

Annähernd 160 Staats- oder Regierungschefs sowie die Verantwortlichen internationaler und regionaler Organisationen ergriffen im Anschluss an den Vorsitzenden der Versammlung und den Generalsekretär der Vereinten Nationen das Wort, um die Schwierigkeiten hervorzuheben, mit denen sich die Institution auseinandersetzen muss, und um ihre Lücken aufzuzeigen. Sie bestätigten, dass die Organisation für die internationale Gemeinschaft unverzichtbar ist, dass sie jedoch einer Reform bedarf und auf jeden Fall mehr Mittel braucht.

Am Ende des ersten Tages dieser Sitzung gab der Präsident des IKRK, Cornelio Sommaruga, eine Erklärung ab, deren Text die Revue im folgenden wiedergibt:

«Reich an Symbolen, lädt die Feier zum 50. Jahrestag der Vereinten Nationen ein, über die Geschichte von gestern und morgen nachzudenken. Daher ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz besonders erfreut, an diesem privilegierten Augenblick teilnehmen zu können, denn das erlaubt ihm, seinen Glauben in den Menschen erneut zu bestätigen, indem es eine nach seinem Bilde geschaffene Institution ehrt: unvollkommen, einzigartig und unersetzlich.

Völlig unterschiedlich in ihrem Wesen und in ihren Zielsetzungen, gehen die Vereinten Nationen und das IKRK dennoch auf dieselbe humanistische Philosophie zurück: für die Gründer der Vereinten Nationen im Jahre 1945 sowie für das IKRK 1864 und dann wiederum 1949 ging es darum, die Dämonen des Krieges am Ende eines mörderischen und zerstörerischen Konflikts zu bezwingen, indem man der Not begegnete und sich auf die Universalität der Werte besann, die vereinen.

Die Charta der Vereinten Nationen und die Genfer Abkommen von 1949 zum Schutz der Kriegsoffer, die fast gleichzeitig und von denselben Staaten als Reaktion auf den Zweiten Weltkrieg angenommen wurden, gehören heute unbestreitbar zum gemeinsamen Erbe der ganzen Menschheit. Die Verfasser dieser Texte haben sich von Idealen und Grosszügigkeit leiten lassen, aber auch äusserst klaren Verstand bewiesen, waren sie sich doch völlig bewusst, dass es illusorisch sein würde, den Krieg verbannen zu wollen; in beiden Fällen ging man ganz gewollt auf unterschiedliche Weise vor, und die daraus entstandenen Verträge sind es auch geblieben.

Im Laufe dieser letzten fünfzig Jahre sind diese universalen Verträge nicht in Frage gestellt worden, obgleich sich die internationale Gemeinschaft in dieser Zeit beachtlich ausgeweitet hat. Es ist bemerkenswert festzustellen, dass sich die neuen Staaten vom Geist von Genf genauso wie dem von San Francisco leiten liessen und diese Bindung durch neue Verträge weiter vertieft haben. So erweiterten und ergänzten die Zusatzprotokolle von 1977 die Genfer Abkommen, um dadurch insbesondere den aus der Entkolonisierung hervorgegangenen Konflikten und der zunehmenden Zahl interner bewaffneter Konflikte Rechnung zu tragen.

Der Ausdruck «internationale Gemeinschaft» selbst bliebe im übrigen völlig abstrakt, gäben ihm nicht die Vereinten Nationen ein Gesicht hier im Saal der Generalversammlung, und das ist durchaus nicht ihr geringstes Verdienst.

Gewiss ist man sich heute über die zu erhaltenden Werte einig, doch ihre Verankerung in der Wirklichkeit bleibt eine tägliche Herausforderung. Der Dritte Weltkrieg ist nicht ausgebrochen, aber seit 1945 haben über 120 Konflikte etwa 22 Millionen Opfer auf allen Kontinenten ge-

fordert und verursachen weiterhin unsägliches Leid. Das behauptete Festhalten an der Würde des Menschen findet seinesgleichen nur in der Verachtung, die man ihr entgegenbringt. Angesichts dieses paradoxalen Standes der Dinge möchte das Internationale Komitee, dessen humanitäre Aktion einen beachtlichen Umfang erreicht hat, hier vor allem als Sprecher der unzähligen Opfer bewaffneter Konflikte auftreten, seien sie nun ein Kind der Medien oder längstens vergessen.

Aber trägt nicht ein jeder sein Teil der Verantwortung — politische Verantwortung der Staaten, institutionelle Verantwortung, Verantwortung des einzelnen?

Die Haltung der menschlichen Person in einer äussersten Notlage fordert eine rasche, von anderen Überlegungen unabhängige humanitäre Antwort, um ihr unmittelbares Ziel zu erreichen, nämlich zu helfen und zu schützen. Es handelt sich hier um eine gewiss unerlässliche, aber begrenzende Antwort. Die Vorbeugung muss an der Wurzel selbst des Übels ansetzen. Die Vereinten Nationen haben stets in diesem Sinne gewirkt, indem sie die unerlässlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung der grundlegenden Rechte des Menschen schufen, sei dies nun im Bereich der Wirtschaft, der Politik, des Sozialen, der Umwelt, der Entwicklung, der Kultur oder der Abrüstung, um nur die wichtigsten zu erwähnen. Nichtsdestoweniger bleibt das politische Wirken ein Schlüsselement zur Verhinderung von Krisen, wobei die oberste Verantwortung dafür den Staaten zukommt. Gleichermassen haben die Staaten — einzeln ebenso wie gemeinsam und insbesondere über die Organisation der Vereinten Nationen — für die Einhaltung der Bestimmungen des Völkerrechts zu sorgen. Dies gilt vor allem auch für die Genfer Abkommen. Wesentlich ist ferner, dass die Vereinten Nationen Fortschritte bei der Einsetzung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs machen.

Eine Kultur der Toleranz und der Solidarität, die Achtung der Minderheiten, ganz einfach die Achtung des anderen, hängen jedoch in hohem Masse auch von der Haltung des einzelnen ab. Der wachsende Beitrag der zivilen Gesellschaft, um die Aktion der Regierungen zu stimulieren und an den grossen internationalen Debatten teilzunehmen, erweist sich in dieser Hinsicht als ein Hoffnungsschimmer. Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung will, getreu ihren Grundsätzen, einen grundlegenden Beitrag dazu leisten.

Die ausserordentlich rasche Entwicklung der Kommunikation und eine wachsende gegenseitige Abhängigkeit führen dazu, dass wir fortan in einem Universum der Nähe leben, das gleichermassen zur Zusammen-

arbeit anregt wie es Konflikten Vorschub leistet. Immer zahlreichere, immer mörderischere, immer destabilisierendere Krisen stellen uns vor Herausforderungen ohnegleichen.

Im Namen der universellen Werte, die die Daseinsberechtigung der Vereinten Nationen ausmachen, deren Jahrestag wir hier begehen, im Bewusstsein der Formulierung ihrer Charta: «Wir, die Völker...», die uns alle zur Verantwortung ruft, müssen wir uns mit aller Dringlichkeit dagegen wehren, dass wir einen Rückschritt als unvermeidlich ansehen. Der Kampf gegen die Intoleranz und die Forderung, dass die menschliche Würde unter allen Umständen geachtet wird, müssen jederzeit eine gemeinsame Front bilden.»

KOLUMBIEN TRITT PROTOKOLL II BEI

Die Republik Kolumbien ist am 14. August 1995 dem am 8. Juni 1977 in Genf angenommenen Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte beigetreten.

Laut seinen Bestimmungen tritt Protokoll II für Kolumbien am 14. Februar 1996 in Kraft.

Mit diesem Beitritt steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll II auf **129**.

PANAMA RATIFIZIERT DIE PROTOKOLLE

Die Republik Panama hat am 18. September 1995 die am 8. Juni 1977 in Genf angenommenen Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler (Protokoll I) und nicht internationaler (Protokoll II) bewaffneter Konflikte ratifiziert.

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle für Panama am 18. März 1996 in Kraft.

Mit dieser Ratifikation steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll I auf **139**, von Protokoll II auf **130**.

MIKRONESIEN TRITT DEN GENFER ABKOMMEN UND IHREN ZUSATZPROTOKOLLEN BEI

Die Föderierten Staaten von Mikronesien sind am 19. September 1995 den vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und ihren Zusatzprotokollen vom 8. Juni 1977 beigetreten.

Gemäss ihren Bestimmungen treten diese Verträge für Mikronesien am 19. März 1996 in Kraft.

Mikronesien ist die **186.** Vertragspartei der Genfer Abkommen, die **140.** des Protokolls I und die **131.** des Protokolls II.

Bibliographie

KINDERSOLDATEN

Die Rolle von Kindern in bewaffneten Konflikten¹

Die Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen ist eine immer häufigere Erscheinung, die mit dem Aufkommen neuartiger Konflikte zusammenzuhängen scheint, in denen reguläre Streitkräfte Guerillatruppen gegenüberstehen. Doch trotz der wachsenden Besorgnis der Völkergemeinschaft im Hinblick auf Kindersoldaten sind Studien, die alle Aspekte dieses Problems berücksichtigen und konkrete Lösungen zur Abhilfe vorschlagen, äusserst selten.

Das vorliegende Werk bietet eine erschöpfende Analyse dieser Frage, indem es verschiedene repräsentative Konflikte untersucht. Dies geht aus der detaillierten Prüfung jedes einzelnen der Faktoren hervor, die diesem Phänomen zugrunde liegen. So vermitteln die Autoren dieses Werks einleitend eine Definition des Kindes aufgrund der Praxis in bezug auf die «politische», «militärische» oder anderweitige Volljährigkeit in über 185 Staaten. Daraus geht hervor, dass die Schwelle zum Erwachsenenalter bei 18 Jahren liegt. Die Suche nach den Gründen für die Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen zeigt, dass ihre Rekrutierung bei den bewaffneten Truppen von zahlreichen ebenso «fernliegenden» Faktoren beeinflusst wird wie den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ursachen des Konflikts oder dem Druck der unmittelbaren Umgebung, von Angst, Drohungen oder dem Wunsch nach Sicherheit oder Rache. Die Autoren regen sodann eine Reihe konkreter Massnahmen an, um der Anwerbung von Kindern ein Ende zu setzen.

Die vorbeugenden Massnahmen gegen eine Rekrutierung von Kindern in die Streitkräfte veranlassen die Autoren dazu, die Gesamtheit der Normen des internationalen Rechts der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu erfassen, die den Schutz des Kindes in Zeiten bewaffneter Konflikte bezwecken. Sie stellen fest, dass der Schutz, den sie den Jugendlichen gewähren,

¹ Guy Goodwin-Gill und Ilene Cohn, *Child Soldiers, The Role of Children in Armed Conflicts*, (Kindersoldaten, Die Rolle von Kindern in bewaffneten Konflikten), eine Studie im Auftrag des Henry-Dunant-Instituts, Clarendon Press, Oxford 1994, 228 Seiten.

welches auch immer der einschlägige Vertrag sein mag (Übereinkommen von 1989 der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Genfer Abkommen von 1949 und ihre Zusatzprotokolle von 1977), lediglich indirekter Natur ist und über die Staaten und ihre nationalen Gesetze verwirklicht wird. Obwohl die Teilnahme von Kindern unter 15 Jahren an Kampfhandlungen verboten ist (Art. 77 Abs. 2 von Zusatzprotokoll I und Art. 4 Abs. 3 Lit. c. von Protokoll II), unterliegt die tatsächliche Anwendung dieser Bestimmungen zahlreichen Bedingungen, wie beispielsweise der Ratifizierung dieser Vertragswerke durch die Staaten oder der Akzeptanz und der Fähigkeit nichtstaatlicher Körperschaften, sie durchzusetzen.

Die Verfasser haben auch das Verdienst, eine Frage anzuschneiden, die nur selten behandelt wird, nämlich die seelischen und körperlichen Schäden, die ein Kind durch die Teilnahme an Kampfhandlungen oder einen Haftaufenthalt davonträgt. Eine bessere Kenntnis der Traumata, unter denen mit dem Krieg konfrontierte Kinder leiden, ermöglicht den örtlichen nichtstaatlichen Organisationen, denen die Hauptverantwortung für die Rehabilitierung der Kinder obliegt, die Aufstellung geeigneter Programme, die ihre Wiedereingliederung in die zivile Gesellschaft erleichtern.

Hinsichtlich des Schutzes von Kindersoldaten im «Einsatzgebiet» legen die Verfasser das Gewicht auf die grundlegende Rolle des IKRK (das in den meisten Konflikten, an denen Kinder beteiligt sind, präsent ist), namentlich was die Besuche bei inhaftierten Kindern betrifft. Sie heben darüber hinaus die ergänzende Aktion hervor, die von örtlichen nichtstaatlichen Organisationen und humanitären Stellen ausgehen sollte.

Aufgrund der Tatsache, dass die wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträge den Schutz des Kindes unter 18 Jahren vorsehen, ist das absolute Verbot der Teilnahme eben dieser Kinder an Kampfhandlungen aus der Sicht der Autoren ein grundlegendes Ziel, das in den kommenden Jahren erreicht werden muss. Dazu ist eine Mobilisierung der Gesamtheit der Völkergemeinschaft (nichtstaatliche Organisationen, Vereinte Nationen und andere internationale Organisationen, Staaten) erforderlich.

Die beste Art und Weise, die Altersgrenze für die Teilnahme an Kampfhandlungen anzuheben, wäre die Annahme einer Erklärung über humanitäre Mindestnormen, die jede Teilnahme unter 18 Jahren absolut verbieten und die Verantwortung der für die Rekrutierung von Kindern zuständigen Erwachsenen abklären. Parallel dazu könnte die Rekrutierung von Kindern in die bewaffneten Truppen Gegenstand von Diskussionen vor den verschiedenen Organen bilden, die die Aufgabe haben, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht durchzusetzen.

Das Interesse dieser Studie liegt nicht nur in der vollständigen und umfassenden Analyse der Ursachen und Folgen der Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen, sondern auch darin, dass konkrete Lösungen vorgeschlagen werden, die diesen Praktiken einen Riegel vorschieben könnten.

Zu erwähnen ist auch die umfangreiche Forschungsarbeit im Anhang zu diesem Werk, die in erschöpfender Weise die Beteiligung der Staaten am Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, an den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen, an den wichtigsten regionalen und internationalen Menschenrechtsverträgen sowie das Alter der politischen und militärischen Volljährigkeit in 189 Staaten zahlenmässig erfasst. Diese letzte Recherche über die innerstaatliche Praxis dient als Grundlage für die Forderung einer Anhebung der Altersgrenze auf internationaler Ebene für die Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen.

Das Werk von Guy Goodwin-Gill und Ilene Cohn wird durch eine reichhaltige Bibliographie untermauert und ist zweifellos ein Nachschlagewerk von höchster Bedeutung im Bereich der Analyse des Phänomens der Kindersoldaten. Möge es nach dem Wunsch der Verfasser ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Beseitigung der Teilnahme von Kindern an Kampfhandlungen sein.

Lydie Ventre

GUERRE ET HUMANITÉ UN SIÈCLE DE PHOTOGRAPHIE

Krieg und Menschlichkeit, Fotografien eines Jahrhunderts

Wer das Buch in die Hand nimmt, das die Editions Skira der Fotografie im humanitären Wirken gewidmet haben, wird nicht so leicht wieder davon loskommen. Nicolas Bouvier, Schriftsteller und Ikonograph mit seiner Sensibilität für den ethischen Gehalt der Bilder, Michèle Mercier, engagierte Erzählerin, und François Bugnion, der das überzeugende Vorwort schrieb, unterstützt von Isabelle Engammare für die ikonographischen Nachforschungen, sind sehr tief in die «Speicher des Kummers» eingedrungen, wie Nicolas Bouvier die Archive des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz nennt. Diese letzteren waren in der Tat eine der Hauptbildquellen des Werks.¹

¹ Nicolas Bouvier, Michèle Mercier, François Bugnion, «*Guerre et humanité*». *Un siècle de photographie. Les archives du Comité international de la Croix-Rouge*. Ed. Skira, Genf 1995.

Nichts, was bisher veröffentlicht wurde, vermag so sehr zu fesseln wie dieses «schöne» Buch, die Beziehung zwischen dem von Krieg verursachten Leid und dem «Blick der Geste», den die Fotografie in dem privilegierten und manchmal auch zweideutigen Umgang mit dem Krieg einzufangen vermag. Wenn der Ausdruck «schön» bei diesem Buch in Anführungszeichen gesetzt werden muss, weil man hier die Schönheit im Sinne des Zitats der Philosophin Simone Weil verstehen muss, das François Bugnion an den Anfang seiner Einführung zu dem Buch gestellt hat, in der er sich mit der Beziehung zwischen der Geschichte der Fotografie und der humanitären Aktion auseinandersetzt: «Es ist das Licht des Geistes der Gerechtigkeit und der Liebe, das den Glanz der Schönheit über das Unglück breitet, und nur so kann der menschliche Geist das Unglück betrachten und wiedergeben, wie es wirklich ist.» Das Recht hinkt hinter dem Leiden her, und die Genfer Abkommen sind nicht «fotografierbar». Aber dieses Buch lässt besser als jede Rede erkennen, worum es beim humanitären Recht geht, welche physische und moralische Bedeutung es hat. Ganz besonders wird dies durch die Auszüge aus Familienbotschaften, Briefen von Gefangenen oder Berichten und Notizen von Delegierten des IKRK deutlich, die den Bildern beigefügt sind. Unsere Haut, unser Blut, unser menschliches Wesen: alle gezeigten Aufnahmen zeugen von der Verletzlichkeit unseres Seins angesichts der zerstörerischen Gewalt des Menschen Seinesgleichen gegenüber. Wenn dieses Buch keine Zugeständnisse macht und andererseits die «Ästhetik des Dramas» vermeidet, wie dies Nicolas Bouvier wollte — und was ihm auch geglückt ist — so deshalb, weil die Autoren Bilder ausgewählt haben, in denen sich das Leben selber zu fragen scheint, wenn es von Tod, Verwundung, Hunger, Trennung oder Gefangenschaft gezeichnet ist: diese Blicke befragen mich, den Leser selber (Zypern 1974), diese Arme strecken sich uns entgegen (Sambia 1978). Es ist unser innerstes Wesen, dem die Geschichte eine Falle stellen und das sie verfolgen kann, wie es die erschütternde Aufnahme von armenischen Gefangenen in Aserbaidschan (Bakou 1993) zeigt. Aufgrund der grossen Ausstrahlungskraft der Fotografien und der Richtigkeit ihrer Wahl lässt der Text von Michèle Mercier den Inhalt der Genfer Abkommen, der hier zusammengefasst, erklärt und geschichtlich situiert wird, für das breite Publikum fast zur Offenbarung werden. Der ethische Gehalt des humanitären Rechts, dieses Rechts, das uns allen gehört, wird buchstäblich in den Bildern verkörpert. Dieses Buch ist gleichzeitig eine Ehrung für all jene, die sich draussen im Feld durch eine Aktion und Gesten engagieren, die man stets von neuem beginnen muss, getragen von einer Energie, die niemals bereit ist, sich der Resignation oder der Verzweiflung hinzugeben.

Didier Helg

Didier Helg ist Direktor des Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondmuseums

WIE ARTIKEL FÜR DIE *REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE* EINZUREICHEN SIND

Die *Revue* möchte ihre Leser dazu anregen, Artikel über die verschiedenen humanitären Interessengebiete der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu schicken. Die eingehenden Artikel werden je nach Relevanz und Jahresthema der *Revue* publiziert.

Die Manuskripte können in *Französisch, Englisch, Spanisch, Arabisch* oder *Deutsch* eingereicht werden.

Die Texte müssen mit doppeltem Zeilenabstand getippt sein und dürfen 20 Seiten Umfang, d.h. 4 000 Worte, nicht überschreiten. Sehr gerne nehmen wir auch die Diskette mit dem Originaltext entgegen (Wordperfect 5.1).

Alle *Anmerkungen* — *höchstens 30* — sollten durch den ganzen Artikel hindurch fortlaufend nummeriert sein. Es empfiehlt sich, die Anmerkungen am Ende des Textes und mit doppeltem Zeilenabstand anzuführen.

Die Bibliographie muss mindestens folgende Angaben aufweisen: a) Bücher: Vorname(n) und Name des Autors (in dieser Reihenfolge), Titel des Werkes (unterstrichen), Ort der Veröffentlichung, Verlag und Jahr der Veröffentlichung (in dieser Reihenfolge), dann die Seitenzahl (S.) oder -zahlen (SS.), auf die der Text Bezug nimmt; b) Artikel: Vorname(n) und Name des Autors, Titel des Artikels in Anführungszeichen, Titel der Zeitschrift (unterstrichen), Ort der Veröffentlichung, Datum der Nummer und Seite (S.) oder Seiten (SS.), auf die im Text Bezug genommen wird. Die Titel der Artikel, Bücher und Zeitschriften müssen in ihrer Originalsprache zitiert werden.

Nicht veröffentlichte Manuskripte werden nicht zurückgegeben.

Der Redaktion zugehende Werke werden in der Liste der erhaltenen Werke aufgeführt und gegebenenfalls zusammengefasst.

Die Manuskripte, die gesamte Korrespondenz über Veröffentlichungen und Wiedergaberechte an den in der *Revue* erscheinenden Texten sind an die Redaktion zu richten.

Für Artikel, Studien und andere Texte, die nicht vom IKRK stammen, zeichnen einzig die Autoren verantwortlich; ihre Veröffentlichung bedeutet nicht, dass sich das IKRK mit den darin enthaltenen Meinungen identifiziert.

**LESEN SIE DIE REVUE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE UND GEBEN SIE SIE AUCH
IN IHREM FREUNDES- UND BEKANNTENKREIS
WEITER!**

Tragen Sie zur Erweiterung des Leserkreises bei

BESTELLSCHEIN FÜR ABONNEMENTS

Ich möchte die *Revue internationale de la Croix-Rouge* abonnieren für
1 Jahr ab

englische Ausgabe spanische Ausgabe französische Ausgabe
 arabische Ausgabe Auszüge auf Deutsch

Name

Vorname

ggf. Name der Institution

Beruf oder Stellung

Adresse

Land

Bitte ausschneiden oder photokopieren und an folgende Adresse
senden:

Revue internationale de la Croix-Rouge
19, av. de la Paix
CH-1202 Genf

Ausgaben in Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch:

Abonnementspreise: 1 Jahr (6 Nummern): 30 SFr. oder US\$ 18.

Preis pro Nummer: 5 SFr.

Deutsche Ausgabe:

Abonnementspreise: 1 Jahr (6 Nummern): 10 SFr. oder US\$ 6.

Preis pro Nummer: 2 SFr.

Postcheckkonto: 12-1767-1 Genf

Bankkonto: 129.986.0 Schweizerischer Bankverein, Genf

Probenummer auf Anfrage

Datum

Unterschrift

288

*Die Revue internationale de la Croix-Rouge
übermittelt all ihren Lesern der deutschen
Ausgabe auf diesem Wege
ihre besten Wünsche für 1996*

NOVEMBER-DEZEMBER 1995
BAND XLIV, Nr. 6

ISSN 0250-5681

**AUSZÜGE
DER** revue
internationale
de la
croix-rouge

Inhalt

WASSER UND BEWAFFNETE KONFLIKTE

Ameur Zemali: Der Schutz des Wassers in Zeiten bewaffneter
Konflikte 291

**AUS DER WELT DES ROTEN KREUZES
UND ROTEN HALBMONDS**

Eine grosse Dame des Roten Kreuzes ist nicht mehr: **Sachiko
Hashimoto** 308

289

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Die Wiener Überprüfungskonferenz: Erfolg bei Laserwaffen, Stillstand bei Landminenverhandlungen	311
Swasiland ratifiziert die Protokolle	318
Südafrika tritt den Protokollen bei	318

BIBLIOGRAPHIE

Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten (hrsg. <i>Dieter Fleck et al.</i>)	319
Inhaltsverzeichnis 1995	324

JANUAR-FEBRUAR-AUSGABE 1996

Wir teilen unseren treuen Lesern mit, dass die Januar-Februar-Ausgabe 1996 der *Revue* der **XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf, 3.-7. Dezember 1995)** gewidmet sein wird.

Der Schutz des Wassers in Zeiten bewaffneter Konflikte

von Ameer Zemmali

«Wasser, du hast weder Geschmack noch Farbe, noch Aroma. Man kann dich nicht beschreiben. Man schmeckt dich, ohne dich zu kennen. Es ist nicht so, dass man dich zum Leben braucht: du selber bist das Leben! (...). Du bist der köstlichste Besitz dieser Erde. Du bist auch der empfindsamste, der rein dem Leib der Erde entquillt.»¹

Einleitung

Quelle des Lebens und der Erquickung, Symbol der Fruchtbarkeit und der Reinheit, ist das Wasser jedoch auch mit Ängsten, Risiken und Gefahren verbunden, gibt Anlass zu Begehrlichkeit und Streit. Seine vielfältigen Funktionen, die alle gleichermassen notwendig sind, machen das Wasser zu einem lebenswichtigen Element, dessen Verwendung und Verwaltung der Mensch stets zu regeln versucht hat. Im Gegensatz zu dem in Friedenszeiten anwendbaren Recht, wie es die Sitten und Gebräuche der ältesten Gesellschaften oder auch innerstaatliche und zwischenstaatliche Verträge der Neuzeit bezeugen, widmete das Recht der bewaffneten Konflikte dem Wasser erst sehr spät einige ausdrückliche Bestim-

¹ Antoine de Saint-Exupéry, *Terre des Hommes*, Gallimard, Paris 1939 und Neuauf-
lage 1993, S. 156-157; deutsche Übersetzung «Wind, Sand und Sterne», Karl Rauch
Verlag, Düsseldorf, 1939 und 20. Auflage 1994, S. 165.

mungen.² Dies ist weniger ein Vorwurf als eine Feststellung und liesse sich dadurch erklären, dass Wasser unter allen Umständen unerlässlich ist. Abgesehen von den Folgen von Naturkatastrophen, bei denen Wasser bedrohlich und bedroht sein kann, können bestimmte Tätigkeiten des Menschen nachteilige und schädliche Auswirkungen auf die Umwelt und die für das Überleben der Bevölkerungen notwendigen Mittel haben, deren Grundelement das Wasser ist. Es genügt, auf die Auswirkungen der Verschmutzung oder der bewaffneten Konflikte hinzuweisen. Die Erfahrungen der zeitgenössischen Kriege zeigen leider, dass die Zivilbevölkerung und die zivilen Objekte den militärischen Operationen ausgesetzt sind und dass Durst in bestimmten Fällen mörderischer sein kann als Waffen.³ Lediglich die Achtung der allgemein anerkannten Regeln wird Abhilfe schaffen können. Wir werden in den nachstehenden Ausführungen das Gewicht auf die einschlägigen Bestimmungen des humanitären Rechts legen, die auf den Schutz des Wassers in Kriegszeiten anwendbar sind (I). Wir schliessen von vornherein bestimmte Überlegungen aus, die mit dem *ius ad bellum* zusammenhängen (Wasser als Quelle von Konflikten) bzw. «Konfliktsituationen bezüglich des Wassers»⁴ betreffen, und werden uns mit einigen praktischen Aspekten befassen sowie die Rolle des IKRK und der übrigen Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (II) darlegen, bevor wir einige allgemeine Betrachtungen formulieren (III).

² Es ist hervorzuheben, dass die Arbeiten über diese Frage selten sind. Die *International Law Association* hatte das Verdienst, auf ihrer 57. Konferenz 1976 in Madrid eine Entschliessung über den «Schutz der Wasservorräte und der Wasserkraftwerke in Zeiten bewaffneter Konflikte» anzunehmen. Vgl. Wortlaut der Entschliessung in: *International Law Association, Report of the Fifty-seventh Conference held at Madrid (August 30th, 1976, to September 4th, 1976)*, 1978, S. xxxiv. Schon 1966 hatte dieselbe Organisation die «Helsinki Rules» über «The uses of waters of international rivers» angenommen, deren Artikel 20 folgendermassen lautet: «*In times of war, other armed conflict or public emergency constituting a threat to the life of the State, a riparian State may take measures derogating from its obligations under this Chapter to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law. The riparian State shall in any case facilitate navigation for humanitarian purpose.*»

³ Diese Themen werden Anliegen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf, 3.-7. Dezember 1995) sein, die sich auch mit dem Schutz der Zivilbevölkerung und den zu ihrem Überleben erforderlichen Mitteln befassen wird.

⁴ Unter den jüngsten Werken, die sich mit bestimmten Aspekten der Frage befassen, seien zitiert: Jacques Sironneau, «L'eau ressource stratégique», in *Géopolitique*, Nr. 43, Herbst 1993; Christian Chesnot, *La bataille de l'eau au Proche-Orient*, Paris, L'Harmattan, 1993; Ali Ihsan Bagis (Hrsg.), *Water as an Element of Cooperation and Development in the Middle East*, Ayna Publications, Istanbul 1994; Stefan Klötzli, «The Water and Soil Crisis in Central Asia — A Source of Future Conflicts?», Center for Security Studies and Conflict Research, ETH, Zürich, Mai 1994.

I. Der Schutz des Wassers im humanitären Völkerrecht

Bekanntlich schützt das humanitäre Völkerrecht bestimmte Kategorien von Personen und Objekten. Es enthält keine spezifische Regelung für Wasser, da dieses dem in Friedenszeiten anwendbaren Recht unterliegt. Die Auswirkungen der Kampfhandlungen können indessen auch das Wasser betreffen, und bestimmte Regeln des humanitären Völkerrechts, die spezifische Verbote enthalten, müssen Anwendung finden (A). Ausserdem bezeichnen ausdrückliche Bestimmungen das Wasser als lebensnotwendig für die Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse der geschützten Personen (B). Schliesslich ist die Rolle der Zivilschutzorganisationen hervorzuheben, wie sie im Zusatzprotokoll I von 1977 bestätigt wird (C).

A) Verbote bezüglich der Führung der Feindseligkeiten

Es ist wesentlich festzuhalten, dass das Wasser nicht nur den allgemeinen Schutz genießt, der für zivile Objekte gilt, sondern als ein von der Umwelt untrennbares Element auch indirekt in den Genuss aller auf dieselbe anwendbaren Schutznormen gelangt.⁵ Ohne auf weitere Einzelheiten einzugehen, sind vier wesentliche Verbote hervorzuheben, die sich

⁵ Sowohl das Gewohnheitsrecht als auch das Vertragsrecht enthalten Regeln, die auf den Schutz der Umwelt in Kriegszeiten anwendbar sind. Neben den Artikeln 35 Abs. 3 und 55 des Zusatzprotokolls I von 1977 und dem Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes von umweltverändernden Techniken zu feindlichen Zwecken, das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1976 angenommen wurde, verdienen eine Reihe weiterer Regeln und Vertragswerke der Erwähnung. So steht eindeutig fest, dass die Kriegführenden kein unbeschränktes Recht in bezug auf die Wahl der Mittel haben, um dem Feind zu schaden (Landkriegsordnung im Anhang des IV. Haager Abkommens von 1907, Art. 22, und Zusatzprotokoll I von 1977, Art. 35 Abs. 1). Dieser Grundsatz wird u. a. in der Entschliessung XXVIII. der XX. Internationalen Rotkreuzkonferenz (Wien, 1965) und in der Präambel des nachstehend erwähnten Abkommens von 1980 über konventionelle Waffen erneut bestätigt. Ferner ist auch an die Regel zu erinnern, die die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigte Zerstörung feindlichen Eigentums untersagt (vgl. infra 2). Unter den Texten über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter Waffentypen sind namentlich zu erwähnen: das Protokoll, das den Einsatz von Gift- oder ähnlichen Gasen sowie bakteriologischen Mitteln im Krieg verbietet (Genf, 17. Juni 1925), das Protokoll über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) oder Toxinwaffen und ihre Vernichtung (London, Moskau, Washington, 10. April 1972), das Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, samt seinen Protokollen I, II und III (Genf, 10. Oktober 1980) und das Abkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und ihre Vernichtung (unterzeichnet am 13. Januar 1993 in Paris).

direkt auf unser Anliegen beziehen: Verbot, Gift als Mittel der Kriegführung zu verwenden (1), Verbot, feindliches Eigentum zu zerstören (2), Verbot, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte anzugreifen (3) sowie Anlagen, die gefährliche Kräfte enthalten (4).

1) *Verbot, Gift zu verwenden*

Diese Gewohnheitsregel wird in der Haager Landkriegsordnung bestätigt, deren Artikel 23 (a) vorschreibt, dass «die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen verboten ist». Schon in dem für die Streitkräfte der Vereinigten Staaten bestimmten Lieber-Kodex (1863) hiess es, dass selbst ein militärisches Erfordernis «in keiner Weise den Einsatz von Gift oder die systematische Zerstörung eines Landstrichs»⁶ zulässt. Die Brüsseler Erklärung (1874) und das vom Institut für Völkerrecht im Jahre 1880 angenommene Oxforder Handbuch enthalten dieselbe Vorschrift.⁷ Obwohl sich der Text nicht direkt auf das Wasser bezieht, erstreckt sich das Verbot auch auf dieses lebenswichtige Element, um so mehr, als es allgemeiner Natur ist und sich nicht ausschliesslich auf Waffen bezieht.⁸

2) *Verbot, feindliches Eigentum zu zerstören*

Wasser kann Teil öffentlichen oder privaten Eigentums sein. Die Haager Landkriegsordnung bestätigt eine gut etablierte Regel, indem sie in Artikel 23 (g) «die Zerstörung oder Wegnahme feindlichen Eigentums ausser in den Fällen, wo diese Zerstörung oder Wegnahme durch die Erfordernisse des Krieges dringend erheischt wird», verbietet. Der Grundsatz wird durch die Charta des Nürnberger Internationalen Militärgerichtshofs und das IV. Genfer Abkommen von 1949 erneut bekräftigt.⁹ Letzteres hält «die Zerstörung und Aneignung von Eigentum, die durch

⁶ Lieber-Kodex, Art. 16.

⁷ Art. 13 (a) bzw. 8 (a).

⁸ Es ist interessant hervorzuheben, dass das islamische Recht das Vergiften von Wasser ausdrücklich untersagt (vgl. M.A. Marin, «The Laws of War», *Recueil des cours de l'Académie du droit international de La Haye*, Teil 92, 1957 (II), S. 657), obwohl die klassische Doktrin es zulässt, feindliche Befestigungsanlagen unter Wasser zu setzen (Tabari, *Ikhtilaf*, herausgegeben von J. Schacht, Leiden 1933, S. 6-7). Die vom Internationalen Institut für humanitäres Recht in San Remo verabschiedete Erklärung (1990) über die Regeln des humanitären Rechts bezüglich der Führung der Feindseligkeiten in nicht internationalen bewaffneten Konflikten dehnt das Verbot «des Gebrauchs von Gift als Kampfmittel» (Abschnitt B Abs. 3) auf diese Konflikte aus; vgl. Wortlaut der Erklärung in Auszüge der *RICR* Nr. 5, September-Oktober 1990, S. 231.

⁹ Art. 6 (b) bzw. 53.

militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und in grossem Ausmass rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden»¹⁰ für eine «schwere Verletzung», d.h. für ein Kriegsverbrechen. Weitere Bestimmungen bekräftigen diese Regel. Genannt seien das Verbot, Privateigentum einzuziehen¹¹, und das Plünderungsverbot¹². Dies gilt für feindliche und für besetzte Gebiete.

3) *Verbot, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Güter zu zerstören*

Die Neuerung in den 1977 angenommenen Bestimmungen ist von grösster Bedeutung. Sie richtet sich als Hinweis auf die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte und erwähnt namentlich «*Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen*».¹³ Nur zwingende militärische Notwendigkeit gestattet es einer Konfliktpartei, selbst lebensnotwendige Objekte zu zerstören, vorausgesetzt, dass sie sich auf dem von ihr kontrollierten Landesgebiet befinden.¹⁴ Die Formel, die zur Bezeichnung der diese Objekte schädigenden Handlungen verwendet wird, ist so abgefasst, dass sie allen Situationen entspricht («es ist verboten, die besagten Objekte anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen»). Man denkt u.a. an die Verseuchung von Wasservorräten durch chemische oder andere Stoffe.¹⁵ Dieselbe Formel wird in Artikel 14 des Protokolls II verwendet, die als Beispiel für lebensnotwendige Objekte «die Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte und die Bewässerungsanlagen» erwähnt. Der Schutz der lebensnotwendigen Objekte wird nur dann aufgehoben, wenn sie ausschliesslich dem Überleben der Angehörigen der Streitkräfte oder zur direkten Unterstützung einer militärischen Operation dienen. Und selbst in diesem

¹⁰ IV. Genfer Abkommen, Art. 147.

¹¹ Haager Landkriegsordnung, Art. 46.

¹² *Ibid.*, Art. 28 und 47, und IV. Genfer Abkommen, Art. 33 Abs. 2. Das Recht der nicht internationalen bewaffneten Konflikte untersagt auch die Plünderung (Zusatzprotokoll II von 1977, Art. 4 Abs. 2 Lit. g).

¹³ Zusatzprotokoll I von 1977, Art. 54 Abs. 2 (unsere Hervorhebung).

¹⁴ *Ibid.* Abs. 5.

¹⁵ *Commentaire des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949*, Y. Sandoz, Ch. Swinarski und B. Zimmermann (Hrsg.), IKRK und Martinus Nijhoff Publishers, Genf 1986, Abs. 2101, S. 673.

Fall müssen sich die Kriegführenden Handlungen enthalten, die die Bevölkerung einer Hungersnot aussetzen oder ihr das lebensnotwendige Wasser entziehen.¹⁶ Repressalien gegen lebensnotwendige Objekte sind verboten.¹⁷ Es ist zu bedauern, dass Zusatzprotokoll II kein derartiges Verbot enthält.

4) *Verbot, Anlagen und Einrichtungen anzugreifen, die gefährliche Kräfte enthalten*

Aufgrund der äusserst gefährlichen Folgen, die Angriffe gegen «Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten», für die Bevölkerung und ihre Objekte haben können, untersagen die Zusatzprotokolle von 1977 diese Angriffe auch dann, wenn es sich um militärische Ziele handelt.¹⁸ Die Aufzählung ist auf drei Arten von Anlagen oder Einrichtungen begrenzt: Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke, die elektrischen Strom liefern.

Die Erfahrung mit bewaffneten Konflikten hat gezeigt, dass dies bevorzugte Ziele sind, deren Zerstörung über den Ausgang einer Schlacht und sogar eines Krieges entscheiden kann. Im Bewusstsein der einer derartigen Zerstörung innewohnenden Gefahren, die bei weitem die Auswirkungen eines Angriffs auf rechtmässige militärische Ziele übersteigen, versahen die Verfasser des Zusatzprotokolls I den obenerwähnten besonderen Schutz mit zusätzlichen Klauseln, deren wesentlicher Inhalt im Nachstehenden wiedergegeben wird.

Selbst militärische Ziele, die sich in den erwähnten Anlagen oder Einrichtungen oder in deren Nähe befinden, sind von Angriffen ausgenommen, «wenn ein solcher Angriff gefährliche Kräfte freisetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann».¹⁹ Der Schutz vor Angriffen, der für die beiden Kategorien von Anlagen vorgesehen ist (Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke einerseits und militärische Ziele an oder in der Nähe dieser Anlagen oder Einrichtungen andererseits) wird nur aufgehoben, wenn die eine oder andere dieser Einrichtungen «zur regelmässigen, bedeutenden und unmittel-

¹⁶ Zusatzprotokoll I, Art. 54 Abs. 3.

¹⁷ Ibid. Abs. 4.

¹⁸ Zusatzprotokolle I und II, Art. 56 bzw. 15. Es ist zu erwähnen, dass Art. 15 des Zusatzprotokolls II lediglich dem ersten Satz in Art. 56 des Zusatzprotokolls I entspricht.

¹⁹ Zusatzprotokoll I, Art. 56 Abs. 1 zweiter Satz.

telbaren Unterstützung von Kriegshandlungen benutzt werden» und wenn ein solcher Angriff «das einzige praktisch mögliche Mittel ist, um diese Unterstützung zu beenden».²⁰ Absatz 3 dieses Artikels schreibt den Kriegführenden vor, die notwendigen vorsorglichen Massnahmen zu treffen, um der Zivilbevölkerung und den einzelnen Zivilpersonen den ihnen durch das Völkerrecht garantierten Schutz zu gewährleisten. Es werden keine vorsorglichen Massnahmen für zivile Objekte erwähnt, doch lässt sich berechtigterweise der Schluss ziehen, dass der zweite Satz des Absatzes auch diese einschliesst. Repressalien gegen die fraglichen Anlagen und militärischen Ziele sind verboten²¹, und das allgemeine Verbot, militärische Ziele in der Nähe der besagten Einrichtungen zu errichten, wird durch die Erlaubnis eingeschränkt, Einrichtungen zu Verteidigungszwecken und mit Verteidigungsbewaffnung zum Schutz von Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, zu erstellen.²² Sonderübereinkünfte im Hinblick auf einen verstärkten Schutz und die Kennzeichnung mit dem im Zusatzprotokoll I (Anhang I, Art. 17) angegebenen Kennzeichen bleiben der Initiative der Parteien überlassen.²³ In bezug auf Repressalien wird die Tatsache, dass «ein Angriff gegen gefährliche Kräfte enthaltende Anlagen oder Einrichtungen in Kenntnis davon geführt wird, dass der Angriff Verluste an Menschenleben, die Verwundung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte zur Folge haben wird, die im Sinne des Artikels 57 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer iii unverhältnismässig sind», als «schwere Verletzung» betrachtet.²⁴ Bezüglich dieser Bestimmung wird man sich insbesondere daran erinnern, dass sie Zivilpersonen und zivile Objekte schützt, was dem Sinn unserer vorhergehenden Bemerkung über die in Absatz 3 des Artikels 56 hervorgehobene Auslassung entspricht.

Die Einhaltung dieser auf die Führung von Feindseligkeiten anwendbaren Regeln kann einen wirksamen Schutz der Wasservorräte und -versorgungsanlagen gewähren, die für die gesamte Bevölkerung lebensnotwendig sind. Den Konfliktparteien obliegen im Rahmen des

²⁰ Ibid., Abs. 2 Buchstaben a, b und c.

²¹ Ibid., Abs. 4.

²² Ibid., Abs. 5.

²³ Ibid., Abs. 6 und 7. Seit der Annahme der Abänderungen des Anhangs I zum Zusatzprotokoll I im Jahre 1993 wurde Artikel 16, auf den sich Art. 56 Abs. 7 des Zusatzprotokolls bezieht, zu Artikel 17.

²⁴ Zusatzprotokoll I, Art. 85 Absatz 3 c).

Schutzes der Opfer noch weitere Verpflichtungen. Dazu gehört auch die Wasserversorgung.

B. Wasser, lebenswichtiges Element für geschützte Personen

Das humanitäre Recht zielt darauf ab, die Mindestbedingungen für ein normales Leben der von ihm zu schützenden Personen zu gewährleisten. Grundlage dieser «Normalität» ist eine menschliche Behandlung, die konkret in der Erfüllung der elementarsten Bedürfnisse des Menschen zum Ausdruck kommt. Zu diesen elementarsten Bedürfnissen gehört Wasser. Ganz allgemein ist festzustellen, dass Hilfe und Pflege für Verwundete und Kranke ohne Wasser unvorstellbar sind. Um seine Arbeit zu tun, braucht das medizinische Personal Wasser. Das gilt auch für die sanitären Einrichtungen und Anlagen sowie für Hygiene und Unterhalt überall dort, wo sich geschützte Personen aufhalten. Das ist so offensichtlich, dass man es nicht für notwendig erachtet hat, spezifische Regeln aufzustellen. Hingegen drängt sich in bestimmten Zusammenhängen ein ausdrücklicher Hinweis auf, wie er in einzelnen Bestimmungen des III. und des IV. Abkommens enthalten ist.²⁵ Artikel 20 Abs. 2 des III. Abkommens schreibt vor, dass der Gewahrsamsstaat bei der Evakuierung Kriegsgefangene ausreichend mit Trinkwasser und Verpflegung sowie mit der notwendigen Bekleidung und ärztlichen Pflege zu versorgen hat. Diese Verpflichtung ist auch in Artikel 46 Abs. 3 dieses Abkommens für die Verlegung von Kriegsgefangenen und in Artikel 127 Abs. 2 des IV. Abkommens für die Verlegung von Internierten vorgesehen. Trinkwasser ist auch Gegenstand eines eigenen Absatzes des den beiden Abkommen gemeinsamen Artikels, der sich mit der Verpflegung von Kriegsgefangenen und Zivilinternierten befasst.²⁶

²⁵ Wir werden hier nicht neuerlich auf die bereits zitierten Bestimmungen der Zusatzprotokolle zurückkommen. In diesem Stadium ist zu erwähnen, dass Wasser auch ein Transportweg und sogar ein bedeutender Ort der Ruhe sowie in bestimmten Fällen für die geschützten Personen unerlässlich ist, wie aus der Regelung über Sanitätsschiffe und sonstige Sanitätswasserfahrzeuge hervorgeht. Abgesehen von den Bestimmungen der bereits untersuchten Artikel 54 und 56, erwähnt das Zusatzprotokoll I das Wasser auch in weiteren Artikeln, die eine globale Auffassung widerspiegeln und Sanitätsfahrzeugen und Personen einen erweiterten Schutz «auf See oder in einem anderen Gewässer» gewähren (Zusatzprotokoll I, Art. 8 b), 23 Abs. 1 und 44 Abs. 8). In anderweitiger Hinsicht wird Wasser als Mittel betrachtet, das einem Kriegsgefangenen eine gelungene Flucht ermöglichen kann (III. Abkommen, Art. 91 Abs. 1 Ziffer 3).

²⁶ III. und IV. Abkommen, Art. 26 Abs. 3 bzw. 89 Abs. 3.

C. Die Rolle der Zivilschutzorganisationen

Es ist insbesondere hervorzuheben, dass eine der humanitären Aufgaben des Zivilschutzes, dessen Regelung in den neuen Bestimmungen des Zusatzprotokolls I von 1977 erläutert wird, in der dringlichen Wiederherstellung der lebensnotwendigen öffentlichen Versorgungsdienste besteht. Hinzu kommen weitere Aufgaben, die ausdrücklich zugunsten der Zivilbevölkerung vorgesehen sind wie etwa die Brandbekämpfung, die Notversorgung und der Schutz der lebensnotwendigen Objekte. Obwohl das Zivilschutzpersonal seine Aufgaben nur im eigenen — besetzten oder unbesetzten — Landesgebiet erfüllt, verstärken diese Bestimmungen den Schutz der zivilen Objekte, und deren genaue Einhaltung kann einen wertvollen Beitrag zur Unterstützung der Zivilbevölkerung leisten. Die Rolle des Zivilschutzes beim Schutz von Vorräten und anderen Versorgungssystemen ist zu unterstreichen und muss geachtet werden.²⁷

Dieser kurze Hinweis auf die einschlägigen Regeln ermöglicht die Feststellung, dass der Schutz des Wassers in Zeiten bewaffneter Konflikte Bestandteil des humanitären Rechts²⁸ ist und dass dieses in der jüngsten Kodifizierungsphase den Auswirkungen der zeitgenössischen Kriege auf die Wasserversorgungsanlagen und die Trinkwasservorräte Rechnung getragen hat. Tatsächlich könnten dem Wasser durch die Auswirkungen der Feindseligkeiten zugefügte Schäden die Fauna und Flora einer Region bedrohen, jegliches Leben vernichten und ganze Bevölkerungen zum Verlassen ihrer Heimstätten zwingen. Die Akteure der humanitären Aktion waren in mehr als einem Konflikt Zeugen dafür, und sie haben bedeutende Aufgaben in diesem Bereich zu erfüllen.

²⁷ Zusatzprotokoll I von 1977, Art. 61 a, namentlich Ziffern vii, x, xii und xiv.

²⁸ In ihrem Entwurf von Artikeln über das Recht der Nutzung der internationalen Gewässer zu anderen Zwecken als Schifffahrt nahm die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen einen Artikel (29) an mit der Überschrift «Internationale Gewässer und Anlagen in Zeiten bewaffneter Konflikte», der festlegt, dass «die internationalen Gewässer und Anlagen, Einrichtungen und andere damit verbundene Anlagen in den Genuss des von den Grundsätzen und Regeln des Völkerrechts gewährten Schutzes, die auf internationale und interne bewaffnete Konflikte anwendbar sind, gelangen und nicht in Verletzung dieser Grundsätze und Regeln genutzt werden dürfen» (uns. Übers.). Vgl. den französischen Bericht der Völkerrechtskommission über die Arbeiten ihrer 46. Session (1994), A/49/10, S. 341.

II. Die Rolle des IKRK und der übrigen Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Bei der Erfüllung seiner humanitären Aufgaben zugunsten der Opfer bewaffneter Konflikte auf der Grundlage der Vertragsbestimmungen hält sich das IKRK an eine Prioritätenfolge, die auf dem unmittelbaren Interesse der geschützten Personen beruht. Jede Aktion, die den Schutz des Wassers oder eines jeden anderen zivilen Objektes bezweckt, ist letzten Endes lediglich ein Mittel, um den Opfern zu helfen. Werden, wie es das humanitäre Recht vorsieht, die Wasserversorgungsanlagen und die zivilen Versorgungssysteme von den Kriegführenden geachtet, wird das IKRK seine Bemühungen auf andere Aufgaben richten, die in Kriegszeiten in grosser Zahl anfallen. Hingegen erfordert die Zerstörung solcher Anlagen und Systeme eine unverzügliche Reaktion und Lösung, denn jede Verzögerung bei der Reparatur der beschädigten Objekte oder jede Behinderung der Reparaturarbeiten kann schwere Folgen für die Bevölkerung haben und die für ihr Überleben erforderlichen Mittel gefährden. Gewisse Konflikte der jüngsten Zeit haben mit aller Schärfe die Probleme gezeigt, die Beschädigungen der Wasservorräte und -versorgungssysteme verursachen. Angesichts des Umfangs dieser Probleme lässt sich die Aktion des IKRK zugleich unter einem kurativen (A) und einem präventiven Aspekt (B) analysieren.

A) Der kurative Aspekt der Aktion

Hier sind zwei Punkte hervorzuheben: Die Wasserverteilung (1) und die Reparatur der Versorgungssysteme (2).

1) Die Wasserverteilung

Um nur ein Beispiel für diese Art von Aktion zu nennen, sei erwähnt, dass das IKRK im «zweiten Golfkrieg» von Anfang an Wasser, Lebensmittel und Arzneimittel an Zehntausende ausländischer Staatsangehöriger verteilte, die aus Irak und Kuwait geflüchtet waren. Unter Mitwirkung des Jordanischen Roten Halbmondes konnten die in Jordanien eingerichteten Durchgangslager zufriedenstellende sanitäre Verhältnisse anbieten.²⁹

²⁹ Vgl. IKRK, Tätigkeitsbericht 1990, S. 84.

In Irak selbst musste man der Bevölkerung helfen, aber auch den örtlichen Diensten, um die Trinkwasserverteilung wiederherzustellen. So wurde ein Programm für die Verteilung sauberen Wassers aufgestellt, das in Plastiktüten von 1 Liter Inhalt abgegeben wurde, um den Bedarf der Krankenhäuser und Gesundheitszentren zu decken. In einzelnen städtischen Gebieten im Süden und im Norden des Landes ermöglichten Tanklastwagen die Versorgung der Bevölkerung in den Stadtteilen, die kein Trinkwasser hatten.³⁰ Diese Art der Wasserverteilung im Rahmen einer Soforthilfeaktion ist insofern von Vorteil, als sie den dringendsten Bedarf schnell und wirksam zu decken vermag. Sie kann jedoch keinesfalls die einen weitaus grösseren Kreis erfassende klassische Verteilung über das Leitungsnetz ersetzen. Sie ist also eine Überbrückungsmassnahme, bis die Instandsetzungsarbeiten abgeschlossen sind, was häufig längere Zeit dauert.

2) *Reparatur der Versorgungssysteme und Reinigung der Trinkwasservorräte*

Im Gefolge von bewaffneten Konflikten kommt es häufig zur Betriebsunfähigkeit von Kraftwerken, was wiederum zur Lahmlegung der Wasserversorgung oder der Abwasserbeseitigung führen kann. Abgesehen von den dadurch entstehenden Entbehrungen vergrössert sich das Risiko von Epidemien, und die Reparaturarbeiten verteuern sich, dauern länger und werden mitunter sogar unmöglich. Die von derartigen Umständen diktierte Dringlichkeit zwingt das IKRK, alles zu unternehmen, um einen Mindestschutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte zu gewährleisten und die Mindestbedingungen für Gesundheit und Hygiene aufrechtzuerhalten oder zu garantieren. Zu diesem Zweck zieht es Ingenieure und Fachleute für das öffentliche Gesundheitswesen bei, deren Hauptaufgaben darin bestehen, einerseits die beschädigten Anlagen zu reparieren und andererseits die erforderlichen Pläne und Programme auszuarbeiten, um den Problemen zu begegnen, die durch die extreme Dringlichkeit entstehen.³¹

Um auf das Beispiel der ab März 1991 in Irak durchgeführten Aktion zurückzukommen, stellte das IKRK für das ganze Land ein Sanierungs-

³⁰ IKRK, Tätigkeitsbericht 1991, S. 107.

³¹ 1991 beteiligten sich rund 40 Sanitäringenieure am Sanierungsprogramm des IKRK in Irak. Vgl. Tätigkeitsbericht 1991, S. 107.

programm auf, das abgesehen von der bereits erwähnten Verteilung auch die Reparatur der Wasseraufbereitungsanlagen und Verteilersysteme umfasste. Zu diesem Zweck erhielten die irakischen Wasserwerke Wartungsmaterial, chemische Produkte für das Wasser sowie Ersatzteile. Dank diesem Programm wurde die Gefahr von Epidemien wie Cholera und Typhus gebannt.³² 1994 führte das IKRK ein Programm zur Bereitstellung von Ersatzteilen durch, um es den irakischen Wasserwerken zu ermöglichen, rund 100 Aufbereitungseinheiten mittlerer Grösse (bis 50 m³/Stunde) sowie mehrere Aufbereitungsanlagen durchschnittlicher Grösse (etwa 100 000 m³/Tag) zu warten oder zu sanieren.³³

Auch der 1994 in Jemen ausgebrochene Konflikt verursachte Schäden im Bereich der Wasserversorgung, und zwar an der grossen Pumpstation Bir Nasser im Süden des Landes, die die Stadt Aden versorgt. Hätte es nicht das Wasser aus den Brunnen in Aden gegeben, wären die Folgen für die Bevölkerung der Stadt nicht wiedergutzumachen gewesen. Unter Mitwirkung der Kommunalbehörden gelang es den Ingenieurteams des IKRK, die Leistung der Brunnen auf den öffentlichen Plätzen und in den Moscheen zu verbessern, Generatoren und Pumpen zu installieren und die beschädigten Wasserleitungen und -reservoirs zu reparieren oder zu ersetzen. Gleich nach Ende des Konflikts errichtete das IKRK ein Wasserverteilsystem mit Tanklastwagen für die gesamte Bevölkerung, vornehmlich aber für die Vertriebenen, Inhaftierten und Krankenhauspatienten. Die Aktion kam den von den Auswirkungen des Konflikts Betroffenen — Vertriebene, Inhaftierte und Krankenhauspatienten — zugute. Jemenitische Ingenieure und das IKRK setzten ausserdem die Pumpstationen Bir Nasser und Lahaj wieder instand. Die jemenitischen Wasserwerke erhielten ihrerseits vom IKRK logistische Unterstützung, Material und technische Hilfe.³⁴

Wie aus den beiden obenerwähnten Beispielen ersichtlich, können die Nachwirkungen eines bewaffneten Konflikts auch über die aktiven Feindseligkeiten hinausgehen. Das IKRK kann sich somit gezwungen sehen, seine Tätigkeit fortzusetzen, um die Bedingungen für die Trinkwasserversorgung zu erleichtern. Angesichts der grossen Nachfrage und der vorhandenen Schwierigkeiten nimmt das IKRK ausser seinen eigenen

³² Vgl. *ibid.*, S. 103 und 107.

³³ Vgl. die französische Fassung des Tätigkeitsberichts 1994, S. 234.

³⁴ *Ibid.*, S. 242-243.

Teams qualifiziertes Personal in Anspruch, das auch bei den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften rekrutiert werden kann. Die Rolle der Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zum Schutz der Wasserversorgungssysteme³⁵ darf sich allerdings nicht auf den kurativen Aspekt der Aktion beschränken.

B) Der präventive Aspekt der Aktion

Obwohl die beiden obengenannten Beispiele oder andere, ähnliche Situationen ebenfalls präventive Aspekte aufweisen, erscheint es uns wichtig, insbesondere zwei Aspekte hervorzuheben.

1) Demarchen bei den Konfliktparteien

Da das IKRK für die «genaue Anwendung»³⁶ des humanitären Völkerrechts sorgt, hat es alle Demarchen zu unternehmen, die für die Durchsetzung der Regeln dieses Rechts erforderlich sind. Diese Demarchen sind grundsätzlich vertraulicher Natur, können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen³⁷ öffentlich sein. Dies gilt für Verstösse gegen Personen oder geschützte Objekte. In dieser Hinsicht muss jede vorsätzliche Schädigung von Wasserversorgungsanlagen und Trinkwasservorräten für zivile Nutzung Gegenstand von Demarchen bilden, die geeignet sind, die Verletzungen zu beenden, zu verhindern, dass sie erneut vorkommen, und die erforderlichen Gegenmassnahmen gegen die Urheber der Verletzungen zu treffen. Die vom IKRK erlassenen öffentlichen Aufrufe müssen gegebenenfalls an die Grundsätze des anwendbaren Rechts erinnern.

2) Mobilisierungs- und Sensibilisierungsaktion

Die in Zeiten bewaffneter Konflikte unternommenen Bemühungen schliessen, wie bereits erwähnt, nicht aus, dass in Friedenszeiten Initia-

³⁵ 1994 war beispielsweise die Behebung des Trinkwassermangels in Bosnien-Herzegowina eine der Prioritäten des IKRK. Die Nationalen Gesellschaften wirkten daran mit und arbeiteten weiterhin mit dem IKRK u.a. an Wasser- und Sanierungsprogrammen zusammen. Vgl. französische Fassung des Tätigkeitsberichts 1994, S. 178-179.

³⁶ Statuten der Bewegung, Art. 5 Abs. 2 c) in: Auszüge *RICR*, Juli-August 1992, S. 204, und Statuten des IKRK, Art. 4 Abs. 1 c) in: Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, IKRK und Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Genf, 13. Ausgabe, März 1994, S. 462.

³⁷ Vgl. «Die Demarchen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz im Falle von Verletzungen des humanitären Völkerrechts», Auszüge *RICR*, September-Oktober 1981, S. 86-94.

tiven zur besseren Erläuterung des bestehenden Rechts und zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung und der Entscheidungsträger über die Auswirkungen der bewaffneten Konflikte auf die Wasserversorgungsanlagen und infolgedessen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung ergriffen werden. Die aus der Erfahrung mit verschiedenen Konfliktsituationen gezogenen Lehren müssen — ohne in übermäßige Panik zu verfallen — dazu beitragen, die humanitäre Aktion besser zu orientieren, und dabei mithelfen, die Schwierigkeiten wirksam zu lösen. Dies ist im übrigen eine der Schlussfolgerungen eines vom IKRK 1994 in Montreux veranstalteten Symposiums.³⁸ An diesem Symposium nahmen rund 50 Experten (Fachleute von einigen UN-Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen, Juristen, Sanitäringenieure, Wissenschaftler, die Mitglieder von Nationalen Gesellschaften und der Föderation sind, sowie Fachjournalisten) teil. Zum Abschluss ihrer Arbeiten beschloss die Teilnehmer, sich für die Verwirklichung einer Reihe von Zielen einzusetzen, namentlich:

- Gewährleistung eines besseren (materiellen und rechtlichen) Schutzes der Wasserversorgungssysteme sowie der Sanitäringenieure;
- Verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich zwischen dem IKRK, den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und ihrer Föderation, UN-Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen und dem Privatsektor;
- Verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit zwecks Austausch von Informationen, der erforderlichen Kenntnisse und des Know-how;
- Aufforderung des Privatsektors zur Mitwirkung bei der Wiederinstandsetzung der durch die Feindseligkeiten beschädigten Wasserversorgungssysteme;
- Annahme der erforderlichen vorbeugenden Massnahmen in Friedenszeiten, um die schädlichen Auswirkungen des Wassermangels in Kriegszeiten zu vermeiden oder zu begrenzen, und Ausdehnung der Reichweite der notärztlichen Massnahmen in Kriegszeiten auf die Tätigkeit des öffentlichen Gesundheitswesens;

³⁸ Das Protokoll dieses Symposiums ist in Vorbereitung. Vgl. auch Christian Chesnot, «L'arme de soif» in: *Hydroplus — Magazine international de l'eau*, Januar-Februar 1995, Nr. 50, S. 16-20; Wilfried Remans, «Water and War» in *Humanitäres Völkerrecht*, Nr. 1, 1995, S. 4-14.

- durch Orientierung und Schulung auf allen Ebenen der Gesellschaft möglichst weitgehende Gewährleistung der Verbreitung und Kenntnis der internationalen Regeln, die die Wasservorräte und -versorgungsanlagen schützen.

Diese Ziele können von einer Organisation allein nicht erreicht werden und erfordern die vereinten Bemühungen aller, insbesondere aber die konzertierte Aktion sämtlicher Organisationen der Bewegung. Obwohl der Noteinsatz in Zeiten bewaffneter Konflikte und bei Naturkatastrophen vorrangig ist, sollte sich die Bewegung auch mit anderen Notlagen befassen. Ausserdem sehen sich die Bevölkerung und die humanitären Organisationen in diesen beiden Notsituationen mitunter gleichgearteten Schwierigkeiten gegenüber, und der Bedarf an Wasser und öffentlichen Gesundheitsdiensten ist in diesen beiden Fällen vorrangig. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, angemessene Programme auszuarbeiten und qualifiziertes Personal zu gewinnen und auszubilden, um über die einfache Notaktion hinauszugehen, denn ohne Trinkwasser ist das öffentliche Gesundheitswesen zur Untätigkeit verurteilt, und ohne öffentliches Gesundheitswesen sind die ausgefeiltesten Pläne zum Scheitern verurteilt. Ausserdem ist hervorzuheben, dass die von den einzelnen Organisationen der Bewegung getrennt oder gemeinsam geplanten bzw. durchgeführten Aktivitäten angesichts der bereits erwähnten Schwierigkeiten keineswegs ihnen allein vorbehalten sind, und die Zusammenarbeit muss sich auch auf externe Fachkreise erstrecken, um gegebenenfalls gemeinsame Aktionen vorbereiten zu können.³⁹

III. Schlussbemerkungen

1. Im Falle bewaffneter Konflikte kann das Wasser als Zielscheibe benutzt oder sogar als Mittel der Kriegführung eingesetzt werden. In beiden Fällen, und solange es sich um ein ziviles — und vor allem

³⁹ In ihrer Schlusserklärung forderte die vom 30. August bis 1. September in Genf tagende Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer die Staaten auf, «die Koordination der humanitären Nothilfeaktionen zu verbessern, um diesen die nötige Kohärenz und den nötigen Wirkungsgrad zu verleihen; den humanitären Organisationen, die damit betraut sind, den Opfern bewaffneter Konflikte Schutz und Hilfe zu gewähren und die zum Überleben wesentlichen Güter und Dienstleistungen zukommen zu lassen, die notwendige Unterstützung zu geben; ...» (Schlusserklärung, Teil II, Absatz 8) in: Auszüge der *RICR*, September-Oktober 1993, S. 224)

auch für die Bevölkerung lebensnotwendiges — Objekt handelt, ist der Krieg *gegen* oder *durch* Wasser mit den bereits erwähnten Grundsätzen und Regeln des humanitären Rechts, auf die wir hingewiesen haben, nicht vereinbar. Die Bedeutung der einschlägigen Bestimmungen und die Verpflichtung, sie wirksam umzusetzen, muss mit Nachdruck hervorgehoben werden.

2. Die Bedrohungen für die Umwelt sind dieselben wie für das Wasser. Der Auftrag des IKRK im Bereich des Umweltschutzes in Zeiten bewaffneter Konflikte ist von der gesamten Völkergemeinschaft anerkannt. Diese Dynamik muss auch dem Wasser als unter allen Umständen lebenswichtigem Mittel zugute kommen, und man sollte die Notwendigkeit unterstreichen, das Wasser vor den verunreinigenden und zerstörerischen Auswirkungen der bewaffneten Konflikte zu schützen.
3. Der Grossteil der einschlägigen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts bezieht sich auf Situationen internationaler bewaffneter Konflikte, und die auf interne Konflikte anwendbaren Regeln sind noch wenig entwickelt, während sich andere Situationen interner bewaffneter Gewalt dem Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts ganz entziehen. Allerdings kommen Spannungen im Zusammenhang mit Wasser und Beeinträchtigung der Wasservorräte und -versorgungsanlagen häufiger in Situationen interner Konflikte und von Unruhen vor.
4. In den verschiedenen Situationen bewaffneter Gewalt (Konflikte, Spannungen und Unruhen) hat das IKRK einen (je nach Fall abkommensmässigen oder statutarischen) Auftrag zu erfüllen, was es ihm ermöglicht, präsent zu sein und unverzüglich zu handeln und vorzubeugen. In diesem Rahmen leitet bzw. beteiligt es sich an den Sanierungsprogrammen. Die Natur der heutigen Konflikte veranlasst es dazu, mehr Initiative an den Tag zu legen und im Rahmen seiner Mittel die angemessenen Lösungen zu finden. In diesem Zusammenhang drängt sich die Aktion des IKRK zur Hilfe für die von Handlungen bewaffneter Gewalt betroffene Bevölkerung und die entsprechenden Dienste auf, sei es unmittelbar durch die Reparatur der beschädigten Wasserkraftanlagen und -einrichtungen, sei es durch die Weitergabe seiner technischen Erfahrung, da das Überleben dieser Bevölkerung und der Betrieb ihres Produktionssystems vom Wasser abhängt.
5. Welches auch immer die Zielsetzungen und Prioritäten der Aktion zum Schutz des Wassers sein mögen, es liegt an den Hauptakteuren,

die auf dem Informationsaustausch, der Absprache und der Koordination beruhenden Initiativen zu ergreifen. Diese Elemente sind unseres Erachtens sowohl für die Aktionspläne in Notzeiten als auch für vorbeugende Massnahmen unerlässlich. Wenn wir das Gewicht auf die Rolle des IKRK und der übrigen Organisationen der Bewegung gelegt haben, so geschah dies aufgrund ihrer jeweiligen Aufgaben und der Grundsätze, die ihre Aktion leiten. Die vielfältigen, komplexen Auswirkungen der bewaffneten Konflikte auf das Wasser rufen indessen nach weiteren ergänzenden Bemühungen.

Ameur Zemmali, geboren 1955, erwarb sich ein Lizentiat der Rechte und das Anwaltspatent (CAPA) an der Juristischen Fakultät Tunis. Nach einem Diplom für höhere juristische Studien promovierte er an der Universität Genf. Heute ist er Mitglied der Rechtsabteilung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. In dieser Eigenschaft veröffentlichte er mehrere Artikel und Studien und beteiligte sich an zahlreichen Arbeiten über das humanitäre Völkerrecht. In der Hauptausgabe der *Revue* veröffentlichte er insbesondere «De quelques idées humanitaires de l'Imam Al-Awza'i» (franz. Ausgabe, Nr. 782, März-April 1990, S. 126-134).

Aus der Welt des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds

EINE GROSSE DAME DES ROTEN KREUZES IST NICHT MEHR SACHIKO HASHIMOTO

Mit grosser Trauer hat das IKRK erfahren, dass Frau Sachiko Hashimoto, ehemalige Leiterin der Jugendabteilung des Japanischen Roten Kreuzes und Gründerin des Henry-Dunant-Studienzentrums in Japan, am 6. Oktober 1995 in Tokio verstarb.

Mit ihr verschwindet eine der herausragenden Persönlichkeiten des Internationalen Roten Kreuzes der letzten fünfzig Jahre, eine grosse Dame des Roten Kreuzes, die ihr Leben der Förderung der Ideen Henry Dunants gewidmet hatte sowie der Verbreitung der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds und der Kenntnis des humanitären Völkerrechts.

Sie wurde 1909 in Shanghai geboren und lebte bis 1946 in China. Anschliessend nahm sie Studien an der Frauenuniversität Japans und bei der Vereinigung für Sozialerziehung japanischer Frauen in Tokio auf. Mitglied des Jugendrotkreuzes ab 1948, nahm sie an zahlreichen Tagungen und Versammlungen von Jugendlichen in den USA und in Europa teil und wurde 1960 zur nationalen Leiterin des Japanischen Jugendrotkreuzes bestellt. Auf nationaler wie auf internationaler Ebene führte sie unzählige Projekte im Bereich der Jugendarbeit durch.

«Mein Ziel ist es», so erklärte sie, «die freie Entwicklung des Geistes des freiwilligen Dienstes durch die Klugheit des einzelnen und die kreative Zusammenarbeit zu fördern. Denken ohne zu handeln ist ein ebenso nutzloses Unterfangen wie handeln ohne zu denken.»

Das grosse Verdienst von Frau Hashimoto liegt darin, dass sie sich bewusst wurde, dass das Rote Kreuz in Japan vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg verkannt wurde oder unbekannt war und sich zumeist auf Bilder von Verwundeten und Kranken auf dem Schlachtfeld beschränkte. Sie verstand es, rechtzeitig ein umfangreiches Programm zur Erziehung der Jugend einzuleiten und richtete hier freiwillige Nähdienste ein, um den Katastrophenopfern von 1959 zu helfen, unternahm dort ein Besuchsprogramm in den Krankenhäusern im Jahre 1960 und

rief auch ein Freiwilligenkorps zur Unterstützung körperlich Behinderter ins Leben.

Ihre ansteckende Hilfsbereitschaft und Dynamik, getragen von einem unerschütterlichen Glauben an die Tugenden des Roten Kreuzes, brachten ihr internationales Ansehen ein, das sich bis nach Südostasien ausbreitete, als sie sich für die Durchführung eines Jugendseminars für die 18 Länder der Region Südostasien und Pazifik unter der Bezeichnung «Konichiwa 70» einsetzte. Dieses Treffen, das den Zweck verfolgte, die Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen der Jugend und die Art und Weise zu prüfen, wie die Ideale des Roten Kreuzes den Realitäten angepasst werden sollten, wurde zu einem bedeutenden internationalen Erfolg und inspirierte zahlreiche Nationale Gesellschaften in der ganzen Welt.

Nachdem Frau Hashimoto im Februar 1971 in den Ruhestand getreten war, gründete sie ein Henry-Dunant-Studienzentrum zur Verbreitung der Ideale des Gründers des Roten Kreuzes, für den sie eine grenzenlose Bewunderung hegte. Sie leitete Programme für Forschung, Bildung und Veröffentlichungen ein und besuchte zu diesem Zweck zahlreiche Zentren, darunter auch das Henry-Dunant-Institut in Genf, mit dem sie bis zu ihrem Tod enge Beziehungen pflegte.

Ihre Gedanken sind in dem Buch *Henry Dunant and myself*, das sie Henry Dunant widmete, sowie in zahlreichen Aufsätzen, die die *Revue* veröffentlichen konnte, festgehalten.

Für ihre Dienste an der Menschheit und ihre schöpferische Denkweise, mit denen sie die Bewegung prägte, wurde ihr am 11. April 1972 die Henry-Dunant-Medaille verliehen. In ihrem Kommentar zu dieser Auszeichnung erklärte die Vorsitzende der Ständigen Kommission des Internationalen Roten Kreuzes, Angela Gräfin Limerick, namentlich:

«Frau Hashimoto verschrieb sich von Beginn ihrer Tätigkeit im Dienst des Japanischen Roten Kreuzes im Jahre 1948 an dem Friedenswerk in der Welt und der Verbreitung der Kenntnis der Genfer Abkommen. Ohne Übertreibung lässt sich sagen, dass das Japanische Rote Kreuz in seinen Bemühungen um die Verbreitung der Kenntnis der Abkommen unter den Jugendlichen zu den bedeutendsten der Welt gehörte. Seine Leistungen in diesem Bereich sind praktisch vollständig auf die Arbeit von Frau Hashimoto zurückzuführen, die darüber hinaus auch unermüdlich an der Entwicklung des internationalen Verständnisses arbeitete, das die einzig dauerhafte Grundlage für eine friedliche Welt ist. Ihr sind zahlreiche kühne Vorhaben zu verdanken, in deren Rahmen die Jugendlichen in Japan eine bessere Kenntnis der Welt erwarben sowie internationale Tätigkeiten durchführten, in denen sie Pionierarbeit leisteten.»

Diese Wegbereiterin für die Verbreitung der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds wird heute von ihren vielen Freunden betrauert. Sie wird ein Vorbild für alle Freiwilligen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds bleiben. Wir werden sie am besten in Erinnerung behalten, wenn wir ihre Botschaft beherzigen: «Das Rote Kreuz kann die Leiden der Welt nicht beseitigen. Es kann jedoch mit Sicherheit die Welt in die richtige Richtung lenken und ein Kompass sein, der die Menschheit leiten kann. Wenn wir die Flamme des Roten Kreuzes in uns bewahren, damit sie auf dem ganzen Weg brennt, wird es stets Licht in jeder Dunkelheit geben, ein Licht, in dem wir die Person sehen, die vor uns geht, und diejenige, die uns folgt. Man ist nie allein, wenn man der Rotkreuzfamilie angehört. Es ist eine grosse Familie, die sich über die Kontinente und Meere erstreckt. Ich bin stolz, ihr anzugehören, und dies bis ans Ende meiner Tage.»

Das IKRK, mit dem Frau Hashimoto stets besondere Beziehungen pflegte, schliesst sich all ihren Freunden in der Internationalen Rotkreuz- und Rot-halbmondbewegung an und drückt ihrer Familie sein tiefempfundenes Beileid aus.

J. M.

Tatsachen und Dokumente

DIE WIENER ÜBERPRÜFUNGSKONFERENZ:

ERFOLG BEI LASERWAFFEN, STILLSTAND BEI LANDMINENVERHANDLUNGEN

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) begrüsst das neue, bei der jüngsten Wiener Sitzung der Überprüfungskonferenz des UN-Übereinkommens über bestimmte konventionelle Waffen (1980) angenommene humanitärrechtliche Instrumentarium zum Verbot von Laserwaffen, die zur Erblindung von Soldaten und Zivilisten führen. Nur einmal zuvor in der Geschichte ist wie hier eine besonders barbarische Form der Kriegführung noch vor ihrer Anwendung verboten worden. Der Überprüfungskonferenz, die am 13. Oktober nach dreiwöchigen Verhandlungen vertagt wurde, gelang es jedoch nicht, ihre wichtigste Aufgabe zu erfüllen, nämlich neue Beschränkungen des Einsatzes von Landminen zu beschliessen, die gegenwärtig jeden Monat 2 000 Menschen töten oder verstümmeln.

Das IKRK bedauert zutiefst, dass die jüngste Überprüfungskonferenz nicht in der Lage war, sich auf neue Massnahmen bezüglich eines Verbots oder einer weitgehenden Einschränkung der Herstellung, des Einsatzes und des Transfers von Antipersonenminen zu einigen. Die Konferenz, die fast zwei Jahre lang vorbereitet worden war, sollte ein wichtiges Element der internationalen Bemühungen um eine Beilegung der durch Landminen verursachten humanitären Krise sein. Dieser Misserfolg macht sowohl die äusserst technische Natur eines Grossteils der behandelten Vorschläge als auch die mangelnde Bereitschaft zahlreicher Staaten deutlich, den Einsatz von Landminen ernsthaft einzuschränken, um die humanitären Ziele der Konferenz zu erreichen.

Das IKRK appelliert an die Regierungen und an die Öffentlichkeit, dafür einzutreten, dass humanitäre Belange in den Mittelpunkt der Verhandlungen gestellt werden, wenn die Überprüfungskonferenz vom 15.-19. Januar und vom 22. April - 3. Mai 1996 in Genf erneut zusammentritt. Darüber hinaus spricht sich das IKRK dafür aus, dass auf nationaler

und regionaler Ebene verstärkte Bemühungen unternommen werden, beispielsweise zur Schaffung landminenfreier Zonen, um den humanitären Anliegen Rechnung zu tragen, selbst wenn in absehbarer Zeit keine internationalen Vereinbarungen über weitergehende Massnahmen möglich sind.

1. Landminen: Fortschritte und neue Hindernisse in Wien

Obwohl die Verhandlungen über mehrere wichtige technische Fragen ergebnislos vertagt werden mussten, gelang es der Wiener Überprüfungs-konferenz, eine ganze Reihe vorläufiger Übereinkünfte bezüglich neuer Massnahmen zu erzielen, die das IKRK als wichtige Schritte nach vorn betrachtet; sie beschloss u.a.,

- den Geltungsbereich der im UN-Waffenübereinkommen enthaltenen Beschränkungen des Landmineneinsatzes von internationalen auf interne bewaffnete Konflikte auszudehnen;
- die Zuständigkeit für die Räumung der Minen denjenigen zu übertragen, die sie verlegt haben;
- den Kombattanten zusätzliche Pflichten in bezug auf den Schutz der Vertreter humanitärer Organisationen — IKRK, Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften u.a. — vor Landminen aufzuerlegen, damit diese sicher zu notleidenden Menschen gelangen können;
- dass nicht mehr nur bestimmte, sondern *alle* Arten von Minenfeldern aufgezeichnet werden müssen;
- die Verwendung von Vorrichtungen zu verbieten, die Minen zur Explosion bringen, sobald elektromagnetische Detektoren — wie beispielsweise die von Minenräumkommandos verwendeten — in ihre Nähe gelangen.

Über die wichtigsten Beschränkungen des Einsatzes von Landminen, welche in den vorangegangenen zwei Jahren von einer Gruppe von Regierungsexperten ausgearbeitet worden waren, konnte hingegen keine Einigung erzielt werden. Die Experten hatten insbesondere folgende Bestimmungen vorgeschlagen:

- Alle Antipersonenminen müssen geortet werden können;
- in fernverlegte Minen muss ein Selbstzerstörungsmechanismus eingebaut sein;

- in alle von Hand oder maschinell verlegten Antipersonenminen ausserhalb markierter, bewachter und abgesperrter Minenfelder sollte ein Selbstzerstörungsmechanismus eingebaut sein.

Der Misserfolg der Wiener Verhandlungen war teilweise darauf zurückzuführen, dass manche Regierungen sich für sehr viel weniger einschränkende Massnahmen aussprachen, als es während der Treffen der Regierungsexperten zu erwarten gewesen wäre. Obgleich die meisten Staaten die obigen Bestimmungen grundsätzlich billigten und in vielen Fällen sogar stärkere Beschränkungen einschliesslich eines vollständigen Verbots befürworteten, gerieten die Verhandlungen aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über technische Durchführungsmodalitäten in eine Sackgasse. Die Meinungsverschiedenheiten betrafen im wesentlichen folgende Fragen:

- ob selbstneutralisierende Minen, die unbegrenzt im Boden bleiben und von Zivilpersonen und Räumkommandos wie funktionsfähige Minen behandelt werden müssen, durch solche mit Selbstzerstörungsmechanismus ersetzt werden könnten;
- ob Minen mit Selbstzerstörungsmechanismus sich innerhalb eines Zeitraums von dreissig Tagen oder einem Jahr zerstören müssten;
- ob die maximale Fehlerquote bei sich selbst zerstörenden Minen mit 1 von 1 000 (0,1%) sehr streng oder mit 100 von 1 000 (10%) sehr grosszügig angesetzt werden sollte;
- ob ein Mindestmetallgehalt von beispielsweise acht Gramm vorgeschrieben werden sollte, damit die Minen unter den gegenwärtigen Umständen nach einem Konflikt im Gelände geortet werden können;
- ob (a) die obigen technischen Vorschriften ab sofort für alle neuen Minen gelten, ob (b) eine Anpassungsfrist von bis zu 15 Jahren gewährt wird, oder ob sie (c) «so bald wie möglich» in Kraft treten sollten.

Die meisten dieser technischen Differenzen lassen erkennen, dass einige Staaten nicht in der Lage oder nicht bereit sind, die von ihnen hergestellten oder verwendeten Minen den Erfordernissen anzupassen, die sich aus den humanitären Zielsetzungen der Überprüfungskonferenz ergeben. Andererseits zeigt sich auch, dass Staaten, die neue Minentechniken entwickeln, nicht immer bereit sind, Massnahmen in Betracht zu ziehen, die zwar einfacher, aber dafür von grösserer Tragweite sind.

Das IKRK bedauert die Ablehnung von Vorschlägen hinsichtlich einer Bestimmung, der zufolge Panzerminen ortbar sein müssen und der Einbau

eines Mechanismus, der bei der Entschärfung eine Explosion auslöst, verboten ist. Das IKRK bedauert ferner, dass keine Einigung über Verifikationsmechanismen erzielt wurde.

2. Landminen: Welche Richtung ist einzuschlagen?

Das IKRK ist nach wie vor überzeugt, dass die einzige wirksame Methode, der Geißel der Antipersonenminen ein Ende zu setzen, ein vollständiges Verbot ihrer Herstellung, ihres Transfers und ihres Einsatzes ist. Die Schwierigkeiten bei den Wiener Verhandlungen haben die Befürchtungen des IKRK bestätigt, dass der Problematik der Landminen nicht mit komplexen und teuren Massnahmen beizukommen ist. Da viele Staaten entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind, die vorgeschlagenen technischen Veränderungen vorzunehmen, und da die Förderung von sich selbst zerstörenden Minen zu einem Anstieg der Gesamtzahl der eingesetzten Minen führen könnte, ist es nun an der Zeit, einfachere und weitreichendere Massnahmen ins Auge zu fassen. Diese wären nicht nur weitaus wirksamer, sondern auch einfacher zu verifizieren als das komplexe Instrumentarium, das in Wien erörtert wurde.

Neben seinen Bemühungen um weitere Unterstützung für eine weltweite Ächtung der Antipersonenminen, für die mittlerweile sechzehn Staaten sowie der UN-Generalsekretär, die Leiter zahlreicher UN-Sonderorganisationen, der Ministerrat der Organisation der Afrikanischen Einheit, das Europäische Parlament und Papst Johannes Paul II. eintreten, wird sich das IKRK aktiv für zwei neue Initiativen einsetzen:

- für ein **Verbot aller Transfers** von Antipersonenminen im Rahmen des UN-Waffenübereinkommens von 1980, und
- für **nationale und regionale Massnahmen** - ob die Verwendung von Landminen eingestellt wird, hängt nicht nur vom Erfolg internationaler Verhandlungen ab. Die Staaten können auf eigene Initiative ihrer moralischen und politischen Pflicht nachkommen, der Geißel der Landminen ein Ende zu setzen, und zwar entweder einseitig auf ihrem Territorium oder aber durch Zusammenarbeit in verschiedenen Regionen der Welt. Das Verbot der Herstellung, Einfuhr und des Einsatzes von Antipersonenminen und das Engagement, die vorhandenen Minen im Feld und in den Lagern zu räumen und zu zerstören, wären ein wichtiger Schritt, um die eigene Bevölkerung und das eigene Territorium vor den verheerenden Folgen ihres Einsatzes zu schützen. In Gebieten, in denen zuvor bewaffnete Auseinandersetzungen stattge-

funden haben, könnte dies wesentlich zu den Bemühungen der betreffenden Länder beitragen, die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bei der Räumung dieser Minen zu erlangen. Solche nationalen Massnahmen wären darüber hinaus ein bedeutsamer Schritt zur weltweiten Beseitigung der Antipersonenminen.

Ferner liess das IKRK am 22. November 1995 erstmals in seiner Geschichte eine internationale Medienkampagne anlaufen, durch die die Weltöffentlichkeit für die Ächtung der Antipersonenminen mobilisiert werden soll. Die Kampagne, in deren Rahmen Fernsehen und Rundfunk kostenlos Werbespots senden und die Presse Anzeigenfläche zur Verfügung stellen wird, soll die Öffentlichkeit auf die menschlichen Kosten von Landminen aufmerksam machen und dazu beitragen, dass wachsender öffentlicher Druck zu einer Veränderung führt. Die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften werden sich 1996 dieser Kampagne anschliessen.

Auf *nationaler Ebene* fordert das IKRK die Regierungen dringend auf, unverzüglich mit der einseitigen Durchführung derjenigen Massnahmen zum Schutz von Zivilisten zu beginnen, die sie auf der Überprüfungs-konferenz befürwortet hatten. Darüber hinaus sind auf nationaler Ebene verstärkte öffentliche Bemühungen erforderlich, um zu gewährleisten, dass

- die bestehenden Moratorien über den internationalen Transfer von Antipersonenminen aufrechterhalten und strenger kontrolliert werden (d.h. an die Stelle von Teil- oder zeitlich begrenzten Moratorien sollten umfassende und unbefristete Massnahmen treten);
- die Regierungen, sofern dies noch nicht geschehen ist, das UN-Waffenübereinkommen von 1980 einschliesslich seiner vier Protokolle unterzeichnen;
- die Regierungen aktiv an den 1996 stattfindenden Sitzungen der Überprüfungs-konferenz teilnehmen und sich dort für die strengsten Massnahmen einschliesslich eines vollständigen Verbots von Antipersonenminen einsetzen.

Der Misserfolg der Wiener Verhandlungen über die Landminen lässt vermuten, dass noch nicht genügend Politiker das Ausmass des Minenproblems erkannt haben oder zur Auffassung gelangt sind, dass die humanitären, sozialen und wirtschaftlichen Kosten dieser Waffe ihren begrenzten militärischen Nutzen weit übersteigen. Die Staaten, die an den nächsten Sitzungen der Überprüfungs-konferenz teilnehmen, sollten mit Nachdruck aufgefordert werden, humanitäre Belange zur wichtigsten

Achse ihrer Verhandlungsposition zu machen und Fachleute für humanitäre Fragen in ihre Delegationen aufzunehmen. Der Erfolg dieser Sitzungen hängt davon ab, ob die Staaten fähig sind, von eigennützigen nationalen Interessen abzusehen, um im Interesse des Wohls der ganzen Menschheit zu handeln.

3. Historischer Erfolg in Wien: Verbot von Laserblendwaffen

Die Tatsache, dass in Wien ein neues, Viertes Protokoll angenommen wurde, das Laserblendwaffen verbietet, stellt einen entscheidenden Durchbruch im humanitären Völkerrecht dar. Dieses im voraus ergangene Verbot einer entsetzlichen neuen Waffe, deren Herstellung und Verbreitung unmittelbar bevorzustehen schien, ist ein Meilenstein in der Geschichte der Menschheit. Erstmals seit 1868, als Explosivgeschosse verboten wurden, wird hiermit eine Waffe, die von militärischem Interesse ist, verboten, bevor sie bei Kampfhandlungen eingesetzt wird und bevor zahllose Opfer der Menschheit vor Augen führen, welche tragischen Auswirkungen sie hat.

Das neue Protokoll verbietet sowohl den Einsatz als auch den Transfer von Laserwaffen, die speziell dafür konzipiert worden sind, Menschen für den Rest ihres Lebens erblinden zu lassen. Des weiteren verpflichtet es die Staaten, alle nur möglichen Vorkehrungen zu treffen — insbesondere auch bei der militärischen Ausbildung —, um zu verhindern, dass durch den legitimen Einsatz anderer Lasersysteme Menschen auf Dauer erblinden. Mit diesem Protokoll werden im Rahmen des humanitären Völkerrechts zum ersten Mal *sowohl der Einsatz als auch der Transfer* einer Waffe verboten.

Schweden und die Schweiz waren die ersten Länder, die sich auf der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds 1986 für dieses Protokoll einsetzten. Das IKRK nahm ihre Anregung auf und berief zwischen 1989 und 1991 vier internationale Expertentreffen zu diesem Thema ein, deren Ergebnisse in *Blinding Weapons* — das mittlerweile das Standardwerk zu dieser Frage ist — veröffentlicht wurden. Seit einigen Jahren befassen sich immer mehr nichtstaatliche Organisationen, darunter auch *Human Rights Watch*, sowie Blinden- und Kriegsveteranenverbände mit diesem Problem.

Der Anwendungsbereich des neuen Protokolls erstreckt sich gegenwärtig nur auf internationale Konflikte, doch war man sich in Wien

weitgehend darüber einig, dass er auf nicht internationale Konflikte ausgedehnt werden sollte. Dabei ging man davon aus, dass die entsprechenden Bestimmungen dieses Protokolls für interne Konflikte den gleichen Wortlaut haben sollen wie diejenigen des Protokolls über die Landminen.

Das IKRK unterstreicht die Bedeutung nachdrücklicher Bemühungen auf nationaler Ebene mit dem Ziel, eine breite Akzeptanz seitens der Staaten sowie eine effektive Durchführung des neuen Protokolls zu gewährleisten. Hierbei geht es insbesondere darum,

- dafür zu sorgen, dass die Staaten das Protokoll zum frühestmöglichen Zeitpunkt als für sie bindend anerkennen;
- dass auf nationaler Ebene Massnahmen beschlossen werden, um die Herstellung und den Transfer sowie den Einsatz und die Weiterverbreitung von Laserblendwaffen zu unterbinden.

*
* *
*

Trotz der enttäuschenden Ergebnisse bei der Frage der Landminen ist die Tatsache, dass die Staaten in Wien nicht bereit waren, über ihre Meinungsverschiedenheiten hinwegzusehen und schwache oder unwirksame Massnahmen zu beschliessen, eigentlich ein gutes Zeichen. Denn sie lässt erkennen, dass öffentlicher Druck durchaus bewirken kann, dass sich die Überprüfungskonferenz um substantielle Ergebnisse bemüht, und dass sich viele Regierungen entschieden für wirksame Massnahmen einsetzen. Darüber hinaus macht sie deutlich, dass der bisherige Konsens, Landminen seien lediglich eine unter vielen Kriegswaffen, nicht mehr besteht. Allein dies ist schon ein Schritt zu ihrer Achtung.

Die internationale Gemeinschaft ist angesichts der Geissel der Landminen nicht machtlos. Ebenso wie bei der Apartheid, den chemischen und biologischen Waffen und nun bei den Laserblendwaffen kann und wird sie etwas bewirken. Hier war jahre- und teilweise sogar jahrzehntelanges Engagement erforderlich. Doch wenn Einzelpersonen oder Regierungen für solche Ziele eintreten, dann tragen sie nicht nur zur Wahrung der Grundwerte der Zivilisation bei, sondern fördern auch die Mitmenschlichkeit.

SWASILAND **RATIFIZIERT** ~~DIE PROTOKOLLE~~

Das Königreich Swasiland hat am 2. November 1995 die am 8. Juni 1977 in Genf angenommenen Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler (Protokoll I) und nicht internationaler (Protokoll II) bewaffneter Konflikte ratifiziert.

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle für Swasiland am 2. Mai 1996 in Kraft.

Mit dieser Ratifikation steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll I auf **141**, von Protokoll II auf **132**.

SÜDAFRIKA TRITT DEN PROTOKOLLEN BEI

Die Republik Südafrika ist am 21. November 1995 den am 8. Juni 1977 in Genf angenommenen Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler (Protokoll I) und nicht internationaler (Protokoll II) bewaffneter Konflikte beigetreten.

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle für Südafrika am 21. Mai 1996 in Kraft.

Mit diesem Beitritt steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll I auf **142**, von Protokoll II auf **133**.

Bibliographie

HANDBUCH DES HUMANITÄREN VÖLKERRECHTS IN BEWAFFNETEN KONFLIKTEN¹

Angesichts der häufigen und schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Unfähigkeit der Staatengemeinschaft, ihnen wirksam Einhalt zu gebieten, liegt der Akzent der Durchsetzungsmassnahmen heute auf der Prävention. Das hat auch die Zwischenstaatliche Expertengruppe zum Schutz der Kriegesopfer, die im Januar 1995 in Genf tagte, anerkannt und die Staaten dazu aufgefordert, nationale Durchsetzungsmassnahmen zu ergreifen. Unter diesen Durchsetzungsmassnahmen, die das IKRK durch seine im Aufbau befindlichen Beratungsdienste unterstützt, spielen nationale militärische Handbücher eine wichtige Rolle. Empfehlung 4 der Zwischenstaatlichen Expertengruppe ruft die Staaten auf, nationale Handbücher zu erlassen und sich dabei zwecks Harmonisierung gegenseitig zu konsultieren. Dem IKRK wird vorgeschlagen, ein Modellhandbuch auszuarbeiten.

Die Bundesrepublik Deutschland hat 1992 ein solches militärisches Handbuch in Form der Zentralen Dienstvorschrift (ZDv) 15/2 für die Bundeswehr erlassen. Schon diese Vorschrift war die Frucht einer jahrelangen Vorbereitung, bei der intensive Konsultationen mit Experten aus anderen Ländern zu Recht — und ganz im Sinne der erst später ergangenen obenerwähnten internationalen Empfehlung — eine wichtige Rolle spielten. Aus humanitärer Sicht besonders fortschrittlich ist an dieser Dienstvorschrift, dass sie deutsche Soldaten in ihrer Ziffer 211 anweist, auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten bei militärischen Operationen das ganze humanitäre Völkerrecht (wie es bei internationalen Konflikten anwendbar ist) einzuhalten.

Nun ist diese ZDv 15/2 in Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Experten aus der akademischen Welt unter der Leitung von *Dieter Fleck* in dem hier angezeigten Handbuch kommentiert worden. Es ist für denjenigen, der sich in der deutschsprachigen Welt mit humanitärem Völkerrecht befasst, eine Pflicht-

¹ *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, herausgegeben von Dieter Fleck in Zusammenarbeit mit Michael Bothe, Horst Fischer, Hans-Peter Gasser, Christopher Greenwood, Wolff Heintschel von Heinegg, Knut Ipsen, Stefan Oeter, Karl Josef Partsch, Walter Rabus, Rüdiger Wolfrum, Verlag C. H. Beck, München 1994, XVI + 476 S.

lektüre, gerade auch für den Praktiker, der eine Einzelfrage lösen will, auf die er in den gängigen Kommentaren keine Antwort findet, da sie sich nicht einer bestimmten Regel des kodifizierten Rechts zuordnen lässt. Man kann es daher nur begrüßen, dass das Handbuch in diesen Tagen auch denen zugänglich wird, die des Deutschen nicht mächtig sind. Es erscheint nämlich auch auf Englisch².

In den Kapiteln 1 und 2 kommentiert *Christopher Greenwood* in seinem selbst in der Übersetzung hervorragend leichten Stil die geschichtliche Entwicklung, die Rechtsgrundlagen und den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts, also insbesondere auch das *ius ad bellum*. Dabei führt er zu Recht die Trennung zwischen *ius ad bellum* und *ius in bello*, mit der das humanitäre Völkerrecht steht und fällt, in allen Einzelheiten konsequent durch. Auch seine Darstellung des *ius ad bellum* selbst ist wissenschaftlich sehr streng, obwohl — oder gerade weil — sie reich an Verweisen auf die Praxis ist.

Knut Ipsen kommentiert — zum Teil sehr begriffsbezogen und der ZDV 15/2 gegenüber kritisch — die Regeln über Kombattanten und Nichtkombattanten, wobei dieser letztgenannte Begriff nichts mit dem der Zivilperson zu tun hat, sondern die nichtkämpfenden Streitkräfte umfasst. Die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten ist im deutschen Recht offenbar von weit grösserer, zum Teil schwer verständlicher Bedeutung als im Völkerrecht. Bei allem Verständnis dafür aber geht es doch zu weit, wenn Ipsen auf S. 85 Ziffer 1017 der ZDV, in der es heisst «Die am Konflikt beteiligten Parteien unterscheiden jederzeit zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten», als «Kardinalfehler» bezeichnet. Für den nicht-deutschen Leser sind auch Erörterungen über die Unterscheidung zwischen «bewaffneter Macht» und «Streitkräften» schwer verständlich, stehen doch beide Begriffe für dasselbe Wort in den englischen und französischen Originaltexten.

Stefan Oeter kommentiert in einem Kapitel, das auch eine vertiefte Kenntnis der dem Ersten Zusatzprotokoll vorausgehenden Praxis zeigt und ausführliche Verweise auf weiterführende Literatur enthält, die Bestimmungen über Kampfmittel und -methoden. Dabei vertritt er auf den Seiten 115-122 ausführlich die offizielle NATO-These über die Zulässigkeit von Atomwaffeneinsätzen und kann dabei über die Grenzen solcher Einsätze nach dem als anwendbar anerkannten allgemeinen Völkerrecht verständlicherweise nicht allzu präzise werden. Auf Seite 167 schreibt er dann aber, m. E. zu Recht: «Nur unter Rückgriff auf die — nach Gewohnheitsrecht weiter erlaubte — Repressalie lässt sich die geltende Nuklearplanung wohl völkerrechtlich rechtfertigen». Will der Autor übrigens auf Seite 120 ernsthaft behaupten, Atomwaffeneinsätze (gegen einen internationalen Gegner) auf eigenem Gebiet seien in weitaus grösserem Umfang zulässig, wenn

² *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, edited by Dieter Fleck, in collaboration with Michael Bothe, Horst Fischer, Hans-Peter Gasser, Christopher Greenwood, Wolff Heintschel von Heinegg, Knut Ipsen, Walter Rabus, Stefan Oeter, Karl Josef Patsch, and Rüdiger Wolfrum, Clarendon Press, Oxford, November 1995, XVI + 589 S.

er schreibt, Art. 49(2) des Ersten Zusatzprotokolls sei «unbestreitbar neu»? Genau letzterem widerspricht übrigens Oeter selbst, mit Verweis auf den Unterzeichnenden, in Fussnote 242. Ob die Häufigkeit von Terrorangriffen gegen die Zivilbevölkerung mit dem Verbot von Repressalien zusammenhängt, wie Oeter auf Seite 139 meint, kann man sich fragen, wenn man bedenkt, dass gerade die von ihm erwähnten jugoslawischen Konfliktparteien sich fast krankhaft bei allem und jedem auf Gegenseitigkeit berufen und damit auch die schwersten Verletzungen zu rechtfertigen versuchen.

Hans-Peter Gasser stellt in klarer Sprache und mit reichen Verweisen auf die Praxis den Schutz der Zivilbevölkerung, insbesondere in besetzten Gebieten, dar. Dass er bei jedem Problem immer auch die entsprechende Regelung des Rechts der nicht internationalen Konflikte erwähnt, ist aus völkerrechtlicher Sicht und insbesondere für den nicht-deutschen Leser erfreulich. Der deutsche Soldat, der die ZDv 15/2 verstehen will, tut aber gut daran, sich daran zu erinnern, dass ihm Ziffer 211 vorschreibt, sich in nicht internationalen bewaffneten Konflikten gleich zu verhalten wie in internationalen. Dies gilt im Prinzip auch auf dem Gebiet des Genfer Rechts. Noch zwei Einzelheiten : Wenn die ZDv 15/2 in Ziffer 540 bezüglich des Endes der Anwendbarkeit vieler Bestimmungen des IV. Abkommens auf Artikel 6(3) des Abkommens verweist, vergisst sie, dass diese Bestimmung durch Artikel 3(b) des Ersten Zusatzprotokolls überholt ist, der das IV. Abkommen im vollen Umfang anwendbar bleiben lässt, bis die Besetzung endet. Auf Seite 194 steht schliesslich, Angehörige eines neutralen oder mitkriegführenden Staates, die diplomatischen Schutz geniessen, seien keine geschützten Personen. Nach Artikel 4(2) des IV. Abkommens stimmt das auf dem eigenen Hoheitsgebiet einer Konfliktpartei, nicht aber in einem besetzten Gebiet.

Walter Rabus stellt den Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen dar sowie die Regeln über den Seelsorgedienst. Die komplizierte Materie des Schutzzeichens wird hier einfach, vielleicht aber doch etwas zu kurz erklärt.

Horst Fischer behandelt den Schutz der Kriegsgefangenen. Nach einer sehr interessanten historischen Übersicht stellt er die entsprechenden Regeln mit vielen Verweisen auf die neueste Praxis, auch im ehemaligen Jugoslawien, vor. Letzteres ist an sich sehr verdienstvoll, man kann sich aber fragen, ob aus dem Verhalten der Kriegsparteien in — und dem der Staatengemeinschaft im Hinblick auf — Jugoslawien wirklich Schlüsse auf eine Staatenpraxis zum III. Genfer Abkommen gezogen werden können. Die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien waren nämlich von ihrem Ausgangspunkt her interne Konflikte, und ihre genaue Qualifikation bleibt umstritten. Erfahrungsgemäss ist aber das Kriegsgefangenenrecht das erste, das in Konflikten, die die beteiligten Parteien selbst als interne Auseinandersetzungen ansehen, trotz aller Sonderabkommen nur *mutatis mutandis* angewandt wird.

Karl Josef Partsch stellt die Bestimmungen über den Schutz von Kulturgut dar, einschliesslich der oft schwierigen Beziehungen zwischen der Kulturgüterschutzkonvention von 1954 und den Zusatzprotokollen von 1977.

Wolff Heintschel von Heinegg behandelt, mit ausführlichen Verweisen auch auf die ältere Praxis, das Recht des bewaffneten Konflikts zur See. Das ist besonders verdienstvoll, da dieses Rechtsgebiet bekanntlich seit Anfang dieses Jahrhunderts keine schriftliche Nachführung erfahren hat, obwohl sich die technischen Gegebenheiten und die Praxis in beiden Weltkriegen grundlegend geändert haben. Experten und Praktiker aus aller Welt haben im «San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts on Sea» versucht, das Seekriegsrecht in einer Art «Restatement» nachzuführen. Diese Bemühungen haben schon die ZDv 15/2 beeinflusst. So stellt diese etwa auch für den Seekrieg den Begriff des «militärischen Ziels» in den Mittelpunkt der Bestimmungen über die Kampfführung. Heintschel von Heinegg, der auch wesentlich zum «San Remo Manual» beigetragen hat, bringt in seinem Kommentar im hier rezensierten Handbuch natürlich noch über die ZDv 15/2 hinausgehend innovative — aber logische und angesichts der Praxis wohl unausweichliche — Vorschläge und Entwicklungsmöglichkeiten ein, die ebenfalls im «San Remo Manual» und in dessen von Louise Doswald-Beck herausgegebenem Kommentar erscheinen.

Michael Bothe hat die schwierige Aufgabe gemeistert, das Neutralitätsrecht darzustellen. Er verschweigt nicht die grundsätzlichen Spannungen zwischen der Charta der Vereinten Nationen und dem Grundgedanken der Neutralität in bewaffneten Konflikten, speist aber den Praktiker trotzdem nicht allzu häufig mit der für ihn nutzlosen Information ab, alles sei umstritten. Er zögert nicht, einige in den Haager Abkommen von 1907 kodifizierte Regeln — darunter auch humanitäre — als durch das Gewohnheitsrecht überholt zu bezeichnen, zeigt aber dann durchaus befriedigende Lösungen dieses Gewohnheitsrechts auf. Zu Recht ruft er in Erinnerung, dass im Dreiecksverhältnis *ius ad bellum* — Neutralitätsrecht — *ius in bello* auch die Selbstverteidigung keine Verletzungen des Neutralitätsrechts rechtfertigen kann.

Rüdiger Wolfrum behandelt sehr kurz die Achillesferse des Kriegsrechts, nämlich seine Durchsetzung, ohne sich — etwa bei der Behandlung der Rolle der Vereinten Nationen oder des gemeinsamen Artikels 1 der Genfer Abkommen — auf völkerrechtstheoretische Debatten einzulassen. Wie in der ZDv 15/2 liegt der Akzent — für eine militärische Dienstvorschrift zu Recht — auf der Ahndung von Kriegsverbrechen. Fast beiläufig erwähnen die ZDv und Wolfrum auf den Seiten 428–432 auch Verletzungen des Rechts der nicht internationalen Konflikte unter den zu ahndenden «schweren Verletzungen». Solche als Kriegsverbrechen zu bezeichnen, ist sicher ein willkommener Schritt, der neuesten Entwicklungen der Praxis (etwa der internationalen Ad-hoc-Gerichte) entspricht. Ob dies mit einer einfachen Subsumption unter den Rechtsbegriff der «schweren Verletzung» geschehen kann, ist eine andere Frage.

Das Handbuch wird durch sehr nützliche Anhänge, einschliesslich einer ansehnlichen Liste anderer militärischer Dienstvorschriften ergänzt.

Insgesamt lässt sich sagen, dass das besprochene Werk, obwohl es eigentlich ein Kommentar der deutschen Dienstvorschrift sein soll, weitgehend ein Kommentar des humanitären Völkerrechts ist, der Leser aus aller Welt interessieren

sollte. Erörterungen zu Fragen des deutschen innerstaatlichen Rechts sind relativ selten, für eine Instruktion für Praktiker vielleicht sogar zu selten. Eine negative Begleiterscheinung des völkerrechtlichen Ansatzes ist, dass über das Völkerrecht hinausgehende Einschränkungen der ZDv 15/2 — ausser bei Horst Fischer — häufig auf das völkerrechtlich Gebotene «hinunterkommentiert» werden. Überschneidungen, etwa zwischen dem Kapitel über Kampfmittel und -methoden und dem über den Schutz der Zivilbevölkerung, wären bei einem wissenschaftlichen Werk störend, sind aber in einem Handbuch sinnvoll, da der Praktiker die Möglichkeit haben muss, «sein» Problem von verschiedenen Ausgangspunkten her nachzuschlagen. Immerhin setzt das ein hohes Mass an Koordination unter den Kommentatoren voraus, was im Handbuch nicht immer gelungen ist.

Marco Sassòli

INHALTSVERZEICHNIS

1995

BAND XLVI

ARTIKEL

NACHFOLGEARBEITEN ZUR INTERNATIONALEN KONFERENZ ZUM SCHUTZ DER KRIEGSOPFER

(Genf, 30. August - 1. September 1993)

Tagung der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsopfer (Genf, 23. - 27. Januar 1995)	3
Empfehlungen	6

VERBREITUNG UND VORBEUGENDE MASSNAHMEN

Jean-Luc Chopard: Verbreitung der humanitärvölkerrechtlichen Bestimmungen und Zusammenarbeit mit den Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften im Hinblick auf vorbeugende Mass- nahmen	163
François Grunewald: Von der Vorsorge zum Wiederaufbau — Vor, während und nach der Notstandphase — Die Erfahrung des IKRK	184

FLÜCHTLINGE UND VERTRIEBENE

Jean-Philippe Lavoyer: Flüchtlinge und Vertriebene — Humanitäres Völkerrecht und die Rolle des IKRK	99
Das IKRK und innerhalb ihres eigenen Landes Vertriebene	121

324

WASSER UND BEWAFFNETE KONFLIKTE

Ameur Zemmali: Der Schutz des Wassers in Zeiten bewaffneter Konflikte	291
--	-----

BEITRÄGE ZUR GESCHICHTE

François Bugnion: Vom Ende des Zweiten Weltkriegs zum Beginn des dritten Jahrtausends — Die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz unter dem Einfluss des Kalten Krieges und seiner Folgen (1945-1995)	66
François Bugnion: Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz	207

DIE XXVI. INTERNATIONALE KONFERENZ DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS

(Genf, 4.-7. Dezember 1995)

Yves Sandoz: Die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds: Mythos und Realität	57
---	----

INTERNATIONALE KONFERENZEN UND DIE BEWEGUNG

François Bugnion: Das Rotkreuzrecht	243
--	-----

INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

HUMANITÄRE POLITIK UND OPERATIONELLE TÄTIGKEIT

Verstärkte Koordination im Bereich der humanitären Soforthilfe, Rede von Cornelio Sommaruga , Präsident des IKRK, vor der 49. Generalversammlung der Vereinten Nationen (23. November 1994)	13
--	----

325

Peter Fuchs: Koordination der Soforthilfe — Ein Problem der humanitären Akteure oder eher der Politiker und Generäle?	19
Béatrice Mégevand: Zwischen Aufständischen und Regierung — Die Aktion des IKRK in Mexiko (Januar-Februar 1994)	27
Pressekonferenz des IKRK-Präsidenten (Genf, 30. Mai 1995)	135

TAGUNG

In Erwartung der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf, 3.-7. Dezember 1995) — II. Sitzung der juristischen Berater der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Genf, 6.-7. März 1995)	143
--	-----

INFORMATIONEN

Russische Ausgabe der <i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i>	147
Wiederwahl an der Spitze des IKRK	276

NACHRUF

Zum Tode von Hans Haug	133
------------------------------	-----

AUS DER WELT DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS

Eine grosse Dame des Roten Kreuzes ist nicht mehr: Sachiko Hashimoto	308
---	-----

TATSACHEN UND DOKUMENTE

GEDENKFEIER

Gedenkfeiern zum 50. Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz	42
---	----

TAGUNGEN

Fünfzigste Generalversammlung der Vereinten Nationen — Sondersitzung der Generalversammlung aus Anlass des fünfzigsten Jahrestags der Vereinten Nationen — Erklärung von Cornelio Sommaruga, Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (New York, 22. Oktober 1995).....	277
Die Wiener Überprüfungskonferenz: Erfolg bei Laserwaffen, Stillstand bei Landminenverhandlungen	311

GENFER ABKOMMEN UND ZUSATZPROTOKOLLE

Honduras tritt den Protokollen bei	86
Erklärung der Slowakei	86
Kap Verde tritt den Protokollen bei.....	87
Erklärung von Kap Verde.....	87
Erklärung der Tschechischen Republik.....	149
Erklärung von Rumänien	230
Kolumbien tritt Protokoll II bei	281
Panama ratifiziert die Protokolle	281
Mikronesien tritt den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen bei.....	282
Swasiland ratifiziert die Protokolle	318
Südafrika tritt den Protokollen bei	318

BIBLIOGRAPHIE

Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario (<i>In- terne bewaffnete Konflikte und humanitäres Völkerrecht</i>) (<i>Araceli Mangas Martín</i>)	45
War and Law since 1945 (<i>Krieg und Recht seit 1945</i>) (<i>Geoffrey Best</i>)	88
	327

La crise du Golfe: De l'interdiction à l'autorisation du recours à la force (<i>Die Golfkrise — Vom Verbot zur Genehmigung der Gewaltanwendung</i>) (<i>Selim Sayegh</i>)	91
Le Saint en blanc (<i>Der Heilige in Weiss</i>) (<i>Dina Vlachou</i>)	150
Dérives humanitaires: États d'urgence et droit d'ingérence (<i>Abdriften des Humanitären — Notstand und Recht auf Einmischung</i>) (<i>Marie- Dominique Perrot, Gilbert Rist, François Piguet, Paul Grossrieder et al.</i>)	153
Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre (<i>Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Schutz der Kriegsopfer</i>) (<i>François Bugnion</i>)	231
Gesundheits- und humanitäre Anliegen — Grundsätze und Ethik (<i>Henryk Leszek Zielinski</i>)	236
Child Soldiers, the Role of Children in Armed Conflicts (<i>Kinder- soldaten — Die Rolle von Kindern in bewaffneten Konflikten</i>) (<i>Guy Goodwin und Ilene Cohn</i>)	283
Guerre et humanité — Un siècle de photographie (<i>Krieg und Menschlichkeit, Fotografien eines Jahrhunderts</i>) (<i>Nicolas Bouvier, Michèle Mercier, François Bugnion</i>)	285
Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten (Hrsg. <i>Dieter Fleck et al.</i>)	319
Inhaltsverzeichnis 1995	324

Die **Revue internationale de la Croix-Rouge** ist das offizielle Organ des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Sie wird seit 1869 veröffentlicht und erschien ursprünglich als «Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés» und später als «Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge».

Als Organ, das Gedanken, Meinungen und Fakten zum Auftrag und Ideengut der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung liefert, ist die **Revue** auch eine auf humanitäres Völkerrecht und andere Bereiche des humanitären Handelns spezialisierte Zeitschrift.

Sie zeichnet fortlaufend die internationale Tätigkeit der Bewegung auf und schreibt somit deren Chronik, vermittelt Informationen und stellt die Verbindung zwischen den Trägern der Bewegung her.

Die **Revue internationale de la Croix-Rouge** erscheint alle zwei Monate in fünf Hauptausgaben:

Französisch: REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE (seit Oktober 1869)

Englisch: INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS (seit April 1961)

Spanisch: REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (seit Januar 1976)

Arabisch: المجلة الدولية للصليب الأحمر
(seit Mai-Juni 1988)

Russisch: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ КРАСНОГО КРЕСТА
(seit November-Dezember 1994)

Seit Januar 1950 veröffentlicht sie ausserdem **Auszüge** aus den Hauptausgaben in deutscher Fassung.

REDAKTION: Jacques Meurant, Dr. sc. pol., Chefredakteur

ADRESSE: Revue internationale de la Croix-Rouge
19, avenue de la Paix
CH - 1202 - Genf, Schweiz

ABONNEMENTS (Deutsche Ausgabe):

10.— SFr. jährlich; Preis pro Nummer 2.-SFr.

Postscheckkonto: 12 - 1767-1 Genf

Bankkonto: 129.986.0 Schweizerischer Bankverein, Genf

Das **Internationale Komitee vom Roten Kreuz** (IKRK) und die **Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften** bilden, zusammen mit den **Nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds**, die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Das IKRK, eine unabhängige humanitäre Institution, steht am Anfang der Bewegung. Als neutraler Vermittler bei bewaffneten Konflikten und Unruhen bemüht es sich aus eigener Initiative oder unter Berufung auf die Genfer Abkommen, den Opfern von internationalen bewaffneten Konflikten und nicht internationalen bewaffneten Konflikten und von inneren Unruhen und Spannungen Schutz und Hilfe zu bringen.