

1996

BAND XLVII

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 Cologny/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*

Inhalt

XXVI. INTERNATIONALE KONFERENZ DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS (Genf, 3.-7. Dezember 1995)

Editorial: Betrachtungen zur XXVI. Internationalen Konferenz von Yves Sandoz , Direktor, Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung	3
XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf, 3.-7. Dezember 1995)	8
• Eröffnungszereemonie (3. Dezember 1995)	8
• Erste Plenarsitzung (4. Dezember 1995)	12
• Die humanitären Herausforderungen am Vorabend des 21. Jahrhunderts	15
Erklärung von Mario Villarroel Lander , Präsident der Interna- tionalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften	15
Erklärung von Cornelio Sommaruga , Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz	22
• Kommission I — Kriegsopfer und Achtung des humanitären Völkerrechts	40
• Kommission II — Humanitäre Werte und Verhalten in Krisen- situationen	48
• Zweite Plenarsitzung — Wahl von fünf Mitgliedern der Ständigen Kommission (6. Dezember 1995)	55
• Dritte Plenarsitzung — Berichte der Kommissionen und Verabschiedung der Resolutionen (7. Dezember 1995)	57
• Schlusssitzung — Schlusserklärungen	59
Delegiertenrat (Genf, 1. und 2. Dezember 1995)	62

INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

REDAKTION DER REVUE — Jacques Meurant tritt in den Ruhestand	70
Neuer Chefredakteur der Revue	72

Inhalt

Vorwort	75
Die Neutralität des IKRK und die Neutralität der humanitären Hilfe von Denise Plattner	77
Die Ankunft der «Bourbaki-Armee» in Verrières — Die Internierung der ersten französischen Armee am 1. Februar 1871 in der Schweiz von François Bugnion	99

AUS DER WELT DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS

X. Generalversammlung der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Genf, 27.-30. November 1995) ...	114
--	-----

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Mongolei ratifiziert die Protokolle	121
Beitritt Zyperns zu Protokoll II	122
Swasiland und die Zusatzprotokolle von 1977 (Berichtigung)	122

BIBLIOGRAPHIE

Manfred Botzenhart, <i>Französische Kriegsgefangene in Deutschland 1870/71</i> (von Françoise Perret)	123
Victor Monnier, <i>William E. Rappard, Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale</i> (von Françoise Perret)	125

VERSCHIEDENES

Das IKRK im Internet von Christine Franquet	129
--	------------

Inhalt

Vorwort der Redaktion	139
Fjodor Fjodorowitsch Martens (1845-1909) ein Humanist der Moderne von <i>Wladimir Pustogarrow</i>	143
Das Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten zur See anwendbare Völkerrecht von <i>Louise Doswald-Beck</i>	160
Das Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten auf See anwendbare Völkerrecht	173

INTERNATIONALES KOMITEE VON ROTEN KREUZ

Drei IKRK-Delegierte in Burundi getötet	222
Muss die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung angesichts der Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft ihre Ethik neu überdenken? von <i>Eric Roethlisberger</i>	225

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Bosnien-Herzegowina: die Suche nach den Vermissten von <i>Christophe Girod</i>	231
Zur Verfolgung mutmasslicher Kriegsverbrecher in der Schweiz von <i>Jürg van Wijnkoop</i>	237
Kolumbien: Erklärung gemäss Artikel 90 des Protokolls I	241
Beitritt Dominicas zu den Protokollen	241

BIBLIOGRAPHIE

A.P.V. Rogers, <i>Law on the Battlefield</i> von <i>Bruno Doppler</i>	242
--	-----

**AUSZÜGE
DER**

revue internationale de la croix-rouge

Inhalt

XXVI. INTERNATIONALE KONFERENZ DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS *(Genf, 3.-7. Dezember 1995)*

Editorial: Betrachtungen zur XXVI. Internationalen Konferenz von Yves Sandoz , Direktor, Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung	3
XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf, 3.-7. Dezember 1995)	8
• Eröffnungszeremonie (3. Dezember 1995)	8
• Erste Plenarsitzung (4. Dezember 1995)	12
• Die humanitären Herausforderungen am Vorabend des 21. Jahrhunderts	15
Erklärung von Mario Villarroel Lander , Präsident der Interna- tionalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften	15
Erklärung von Cornelio Sommaruga , Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz	22
	1

● Kommission I — Kriegsoffer und Achtung des humanitären Völkerrechts	40
● Kommission II — Humanitäre Werte und Verhalten in Krisensituationen	48
● Zweite Plenarsitzung — Wahl von fünf Mitgliedern der Ständigen Kommission (6. Dezember 1995)	55
● Dritte Plenarsitzung — Berichte der Kommissionen und Verabschiedung der Resolutionen (7. Dezember 1995)	57
● Schlussitzung — Schlusserklärungen	59
Delegiertenrat (Genf, 1. und 2. Dezember 1995)	62

INTERNATIONALES KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

REDAKTION DER REVUE — Jacques Meurant tritt in den Ruhestand	70
Neuer Chefredakteur der Revue	72

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz als Herausgeber der *Revue internationale de la Croix-Rouge* hat beschlossen, auf die Publikation der deutschsprachigen «Auszüge» der *Revue* in Zukunft zu verzichten. Die Nummer von Mai-Juni 1996 wird die letzte sein, die eine Auswahl von Texten aus der *Revue internationale de la Croix-Rouge* in deutscher Sprache wiedergeben wird.

Wir bedauern diese Massnahme, die für viele Leser einen Verlust bedeuten wird. Doch die Aufgaben des IKRK wachsen immer weiter. Noch nie in seiner Geschichte waren so viele Delegierte an so zahlreichen Orten im Einsatz, um den Opfern kriegserischer Ereignisse Schutz und Hilfe zu bringen. Andererseits sind die Mittel knapp geworden, was auch das IKRK zu spüren bekommt. Deshalb müssen die «Auszüge» anderen Aufgaben des IKRK weichen.

Die *Revue* wird weiterhin in französischer, englischer, spanischer, arabischer und russischer Sprache erscheinen. Wir hoffen, dass sich die Abonnenten der «Auszüge» für die eine oder andere Ausgabe entscheiden werden. Alle Abonnenten werden innert kurzem eine entsprechende Mitteilung erhalten.

Redaktion der *Revue internationale de la Croix-Rouge*

XXV . n erna ionale Kon erenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds

EDITORIAL

BETRACHTUNGEN ZUR XXVI. INTERNATIONALEN KONFERENZ

Die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds war zweifellos ein Erfolg. Das von der ganzen Bewegung mit einer Mischung aus Hoffnung und Sorge erwartete Ereignis ermöglichte es, einen Zweifel zu beseitigen, der vielen von uns zu schaffen gemacht hatte: Ist es noch möglich, diese weltweit einzigartige Versammlung zu organisieren und erfolgreich durchzuführen und damit eine über hundertjährige Tradition aufrechtzuerhalten?

Der nun feststehende Erfolg beruht auf mehreren Faktoren:

- der Teilnahme von mehr als 1 200 von 143 Regierungen, 166 Nationalen Gesellschaften, vom IKRK und der Föderation entsandten Delegierten sowie von 68 Beobachtern, die den universalen Charakter der Konferenz gefestigt hat;
- der Annahme aller Resolutionen durch Konsens, darunter auch der Empfehlungen der intergouvernementalen Expertengruppe, die im Anschluss an die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer bestellt worden war;
- dem Gehalt der Resolutionen, die eine feste Grundlage für die Stärkung des humanitären Völkerrechts und die Weiterentwicklung der Tätigkeiten der Bewegung in aller Welt darstellen;
- der engagierten Beteiligung der Nationalen Gesellschaften an den Debatten wie an den Beratungen über die Resolutionen, die jener der Regierungen in keiner Weise nachstand.

Die Konferenz hat damit die Stellung der Bewegung in der Welt und ihre Führungsrolle auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts zweifellos gestärkt.

Darüber hinaus wurde die Herausforderung, während der Konferenz den Geist unserer Bewegung walten zu lassen und ihren Grundsätzen Achtung zu verschaffen, mit Erfolg angenommen. Gewiss waren in dieser Hinsicht einige — allerdings seltene — «Ausrutscher» zu verzeichnen. Die Wortmeldungen in den Kommissionen waren durchwegs konstruktiv, während die Beratungen im Redaktionsausschuss trotz zeitweiliger Schwierigkeiten stets vom Willen zeugten, zu einem Ergebnis zu gelangen. Offensichtlich war das während der ganzen Vorbereitungsphase zum Ausdruck gebrachte Anliegen, die Konferenz nicht als Austragungsort von Konfrontationen zu betrachten, beherzigt worden. Zweifellos haben jedoch auch die sehr schöne und schlichte Eröffnungszeremonie sowie die gehaltvollen Ansprachen der Präsidenten des IKRK und der Föderation bei der ersten Plenarsitzung dazu beigetragen, dass während der ganzen Konferenz der Geist der Menschlichkeit zu spüren war.

Dank der sehr guten Zusammenarbeit zwischen dem IKRK und der Föderation, die sich während der Konferenz wie bereits bei den Vorbereitungsarbeiten entfaltete, und der aktiven Beteiligung zahlreicher Nationaler Gesellschaften erwies sich die Konferenz schliesslich auch als Ausdruck des Zusammenhalts der Bewegung.

Der Erfolg stellte sich freilich nicht von selbst ein, und den Hauptverantwortlichen gebührt entsprechender Dank:

- vorerst der Präsidentin der Konferenz, die es dank ihrer ruhigen und wohlwollenden Autorität verstanden hat, die Sympathie aller Teilnehmer zu gewinnen und Schwierigkeiten auszuräumen;
- den hervorragenden Vizepräsidenten, die sie in ihrer schweren Aufgabe wirksam unterstützten;
- den Präsidenten und Berichterstatlern der Kommissionen, die ihre schwierige Aufgabe mit viel Sachverstand und Takt zu lösen wussten;
- dem Vorsitzenden des Redaktionsausschusses, der, wirkungsvoll unterstützt von seinem Stellvertreter, sein ganzes Wissen und seine Erfahrung aufbieten musste, um — dank einer ausgewogenen Mischung aus Liebenswürdigkeit und Bestimmtheit — als Glanzleistung die Annahme aller Resolutionen durch Konsens zu erwirken;
- dem Generalsekretär der Konferenz, der sich mit ebensoviel Überzeugungskraft wie Liebenswürdigkeit unbeirrbar einsetzte, um jedem Stocken in diesem grossen Triebwerk zuvorzukommen;
- dem gesamten Sicherheitspersonal, den Übersetzern und Dolmetschern, die in Tag- und Nacharbeit ihren unverzichtbaren Beitrag zum Gelingen der Konferenz leisteten;

- schliesslich dem Personal des IKRK und der Föderation, das sich unermüdlich dafür einsetzte, Öl ins Getriebe zu geben, wann immer dies nötig erschien.

Doch dieser Erfolg ist nicht allein das Ergebnis der Arbeiten während der Konferenz. Er ist auch den in der Vorbereitungsphase unter der Schirmherrschaft der Ständigen Kommission unternommenen Bemühungen zu verdanken. In dieser Hinsicht wurden mehrere positive Erfahrungen gemacht, die bei der Vorbereitung der nächsten Konferenz berücksichtigt werden sollten, darunter

- die starke Einbeziehung einer bereits über ein Jahr zuvor geschaffenen Gruppe von Botschaftern bei der Lösung politischer Probleme. Diese Gruppe hat ihre Aufgabe sehr ernst genommen, und es gebührt ihr uneingeschränkter Dank. Sie hat sich als unverzichtbare Stütze bei der Lösung von Schwierigkeiten bezüglich der Teilnahme gewisser Staaten oder Organisationen erwiesen;
- die Beschränkung auf eine begrenzte Anzahl gehaltvoller und gut redigierter, jedoch verhältnismässig kurzer Berichte;
- eingehende Konsultationen zwischen den Regierungen und den Nationalen Gesellschaften über die Tagesordnung sowie die Resolutionsentwürfe der Konferenz. Ohne diese Vorverhandlungen wäre es dem Vorsitzenden des Redaktionsausschusses angesichts der kurzen Dauer der Konferenz trotz seiner grossen Fähigkeiten nie gelungen, die Annahme der Resolutionen durch Konsens zu erwirken;
- die frühzeitige Ernennung eines sehr sachkundigen Konferenzkommissars, der mit der Koordination der Beziehungen zwischen dem Gastland und den Organisatoren der Konferenz betraut ist und einen aktiven Beitrag zur praktischen und politischen Vorbereitung der Konferenz leistet;
- die Ernennung einer homogenen Gruppe fähiger und repräsentativer Persönlichkeiten aus der ganzen Welt, denen Konferenzfunktionen übertragen werden.

Kurzum, die Konferenz war ein Erfolg, der beizeiten vorbereitet wurde, und über den man sich zweifellos freuen kann.

Gleichwohl besteht kein Anlass zu Euphorie, und zwar aus verschiedenen Gründen.

Erstens gibt es noch einige organisatorische Fragen, die man besser hätte lösen können. Man denke insbesondere an das Verfahren bei der

Wahl der Ständigen Kommission, das unbedingt einfacher und weniger zeitaufwendig zu gestalten wäre.

Ferner wäre hervorzuheben, dass der Erfolg einer solchen Versammlung trotz allem auch eine Glücksfrage ist und demgemäss dem Zufall unterworfen bleibt. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere auf die Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) hinzuweisen, die als Unterzeichnerstaat der Genfer Abkommen eingeladen worden war, was jedoch von vielen Staaten angefochten wurde. Die BRJ zog es deshalb vor, auf eine Teilnahme zu verzichten, um Zwischenfälle zu vermeiden, die den Verlauf der Konferenz ernsthaft hätten stören können.

Überdies bleibt die Frage offen, ob man es sich in Zukunft noch erlauben kann, einem Forum mit einer so hohen Teilnehmerzahl so wenig Zeit zur Verfügung zu stellen. Der Zeitdruck grenzte ans Unerträgliche, weshalb man sich dieser Frage auf alle Fälle erneut annehmen muss, ohne dabei ausser acht zu lassen, dass viele Nationale Gesellschaften nicht wünschen, ihren wegen der vor der Konferenz stattfindenden Versammlungen der Bewegung ohnehin schon langen Aufenthalt über Gebühr zu verlängern.

. Abgesehen von diesen Überlegungen schweben zwei grundsätzlichere Fragen im Raum:

Vermochte die Konferenz die öffentliche Meinung in den verschiedenen Teilen der Welt tatsächlich zu mobilisieren?

Wir sollten nicht vergessen, dass es eines der Hauptziele der Konferenz war, die Opfer in den Vordergrund zu rücken und die öffentliche Meinung für sie zu mobilisieren. Ist dies in allen Teilen der Welt gelungen? Es wird aufschlussreich sein, Bilanz zu ziehen, und insbesondere die Untersuchungen der Nationalen Gesellschaften kennenzulernen, die sich bemüht haben, «den Opfern das Wort zu geben».

Die zweite Frage ist noch grundlegenderer Art und man wird sie weder bald noch einfach beantworten können. Sie beschäftigt alle, die am Gelingen der Konferenz mitgearbeitet haben: werden die angenommenen Resolutionen und der humanitäre Aufbruch, den die Konferenz bewirkte, tatsächlich das Los der Kriegsoffer und aller verletzlichen Personen, denen unsere Bewegung zu helfen sucht, verbessern? Zweifellos ebnet viele Resolutionen neue Wege, besonders in bezug auf die Massnahmen, die auf nationaler Ebene zu ergreifen sind. Von einem Erfolg wird man aber erst sprechen können, wenn die Versprechen auch eingehalten und in die Tat umgesetzt werden.

Während wir in Genf konferierten, waren Frauen, Kinder und Männer Opfer der schlimmsten Übergriffe; wieder andere verloren ihre Illusionen, weil sie ihr Leben in ausweglosen und verzweifelten Situationen aufs Spiel setzten... man kann an diesen Tatsachen nicht vorbeisehen.

Man darf, ja man soll sich über den Erfolg der Konferenz guten Gewissens freuen. Doch wird man sich dabei daran erinnern müssen, dass sie kein Selbstzweck, sondern ein Sprungbrett war, das uns höher, weiter und noch näher an die Opfer bringen soll. Es liegt in unserer Hand, diesen Elan ohne Verzug zu nutzen: Die humanitäre Arbeit kennt keine Atempausen!

Yves Sandoz

Direktor

*Grundsatz- und Rechtsfragen und
Beziehungen zur Bewegung*

XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds

Genf, 3.-7. Dezember 1995

Die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds ist vom 3. bis 7. Dezember 1995 in Genf zusammengetreten. Sie wurde erstmals vom IKRK und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften gemeinsam veranstaltet und führte rund 1 200 Delegierte zusammen, die 143 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und 166 Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, das IKRK und die Föderation vertraten. Ausserdem nahmen 68 zwischenstaatliche und nichtstaatliche Institutionen sowie im Aufbau begriffene Nationale Gesellschaften als Beobachter an der Konferenz teil.

Der Konferenz waren verschiedene Tagungen der Bewegung vorangegangen, so der Exekutivrat, die 10. Generalversammlung der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und der Delegiertenrat (1. und 2. Dezember 1995).

ERÖFFNUNGSZEREMONIE

(3. Dezember 1995)

Die Eröffnungszeremonie wurde mit einer eindrucksvollen Tonbildschau in Multivision über die Opfer von Kriegen und Katastrophen mit dem Titel «Etat des lieux» eingeleitet. Danach hiess Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein in seiner Eigenschaft als Präsident der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds die Teilnehmer willkommen und rief die Regierungen auf, der Bewegung die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern und sie ständig in ihren Bemühungen zu unterstützen, vermehrt humanitäre und soziale Hilfe zu leisten.

Schliesslich ermahnte er alle zur Einigkeit, damit die Bewegung ihrer Verpflichtung nachkommen kann, der Gewalttätigkeit und Unterdrückung entgegenzuwirken und für die Achtung des menschlichen Lebens einzutreten, um die Gesundheit und Würde jedes einzelnen zu wahren.

Der Präsident des IKRK, **Cornelio Sommaruga**, erinnerte daran, welche Bedeutung die Internationale Konferenz seit über einem Jahrhundert für die Bewegung hat: «Sie war der Entstehungsort des humanitären Völkerrechts», erklärte er namentlich, «sie verlieh der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ihre Stärke und Daseinsberechtigung. Sie machte es möglich, dass die Bewegung ihren Zusammenhalt in der Vielfalt Nationaler Gesellschaften behaupten konnte, deren Gemeinsamkeit auf den Grundsätzen der Menschlichkeit, der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit beruht. Durch die von ihr verabschiedeten Resolutionen bildete die Konferenz allmählich ein universales humanitäres Bewusstsein heran, dessen Forderungen sich vor allem heute niemand mehr verschliessen kann. Und schliesslich ist diese Konferenz, die Seite an Seite die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und die Organisationen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung vereinigt, auch der Ausdruck einer zeitgemässen Auffassung von der Völkergemeinschaft, in der sich die zivile Gesellschaft Gehör verschaffen kann (...)». «In der heutigen Zeit der Wirren und der Gewalttätigkeit obliegt es uns — und dies ist eine schwere Verantwortung —, den Dialog zugunsten aller Opfer wirksam zu gestalten. Dazu müssen wir uns hier in diesem Raum weit über die Streitigkeiten, politischen Meinungsverschiedenheiten und egoistischen Interessen erheben, um gemeinsam erneut den Willen und die Mittel zu finden, damit in allen Konflikten die Werte des Mitgefühls, der Toleranz und der Achtung der menschlichen Person respektiert werden, die den Kern des humanitären Völkerrechts bilden.» Der Präsident des IKRK schloss mit dem Wunsch, es möge der Konferenz gelingen, «das Fundament für einen erneuerten Vertrag der Menschlichkeit zu legen, für den sich jeder persönlich verantwortlich fühlt».

Der Präsident der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, **Mario Villarroel Lander**, würdigte seinerseits die Aktion der Millionen freiwilliger Mitarbeiter, die die Stärke der Bewegung, eine «Kraft des Friedens und der Solidarität», ausmachen. Die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds sei in seinen Augen eine der wichtigsten Veranstaltungen der humanitären Aktion in der Welt. Sie sichere den Zusammenhalt zwischen den Staaten und den Organisationen der Bewegung, nämlich den Nationalen Gesellschaften, deren Zahl heute 169 beträgt, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-

gesellschaften. «In dieser Zusammensetzung bildet die Konferenz vor allem eine Hochburg des unpolitischen Dialogs, wo humanitäre Fragen von gemeinsamem Interesse erörtert werden.»

Der Präsident der Föderation ermahnte «die Teilnehmer der XXVI. Internationalen Konferenz, alles daran zu setzen, um die Grundsätze der Bewegung wieder aufzuwerten und ihnen mehr Nachdruck zu verleihen, sowie die Achtung der Menschenwürde und der humanitären Werte so zu stärken, dass sich die Lage der Verletzlichsten in der ganzen Welt verbessert.»

Der Präsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft, **Kaspar Villiger**, hiess die Teilnehmer im Namen der Schweizer Regierung willkommen. Er wies auf die humanitären Krisen hin, von denen die Völkergemeinschaft betroffen ist, sowie auf die unzähligen Verstösse gegen das humanitäre Recht, und würdigte die beispiellose Aktion der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zur Linderung des Leidens der Opfer von Kriegen und regionalen Krisen. Dies reiche indessen leider nicht aus. «Man muss reagieren», erklärte er. «Wir, die Regierungen, die eine Politik zur Unterstützung dieser Organisationen verfolgen, und ein Engagement zur Verbesserung des Loses der Menschen eingegangen sind, müssen uns mobilisieren. Wenn wir dies heute nicht tun, laufen wir Gefahr, in Zukunft noch schwereren Krisen gegenüberzustehen. Die Schweiz betrachtet den humanitären Bereich mehr denn je als Priorität ihrer Aussenpolitik. In diesem Sinne berief sie 1993 die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer ein. Es steht zu hoffen, dass die Konferenz, die heute eröffnet wird, die Fortsetzung jener Konferenz sichern wird» (...). «Es ist wichtig, dass die Politiker und die Angehörigen der Streitkräfte humanitäre Reflexe entwickeln. Dies ist von grundlegender Bedeutung, wenn man die humanitären Krisen verhindern will, anstatt sie bewältigen zu müssen, wenn sie einmal eingetreten sind. Die Staaten weisen angesichts der Vermehrung der humanitären Krisen Anzeichen von Ermüdung auf. Die Reihenfolge der Prioritäten muss umgekehrt und der Schwerpunkt auf die Verhütung mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln gelegt werden. Wenn es aber zu Krisen kommt, müssen die Unabhängigkeit und Neutralität der humanitären Aktion unbedingt geachtet werden.»

In seiner Eigenschaft als Präsident des Staatsrats der Republik und des Kantons Genf begrüsst schliesslich **Olivier Vodoz** die Delegierten. Er dankte ihnen für ihr rückhaltloses Engagement, die Unterstützung und die Hoffnung, die sie so vielen Menschen bringen: «Ihre Anwesenheit in Genf», so erklärte er, «erinnert die ganze Welt daran, dass Sie einen

ständigen Kampf zugunsten der Opfer führen, der leider nie zu Ende ist. Die wachsende Kluft zwischen humanitären Erfordernissen und verfügbaren Mitteln gebietet, dass sich die Welt noch weit stärker mobilisiert, um Ihnen die Mittel zur Verfügung zu stellen, die Ihrem Auftrag entsprechen.»

Schliesslich äusserte er den Wunsch, dass die XXVI. Internationale Konferenz die humanitäre Überzeugung stärken und die Notwendigkeit bekräftigen möge, das humanitäre Recht zu fördern.

*
* *

Verschiedene Veranstaltungen verliehen der Eröffnungszeremonie ausserdem ihr Gepräge, wie die Verlesung der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds durch die Schüler einer Genfer Schule und der Vortrag von Zeugenberichten von Delegierten und Opfern durch bekannte Schauspieler. Den Höhepunkt bildete jedoch unbestritten die Darbietung von «Dissimilis», einer Gruppe behinderter jugendlicher Musiker aus Norwegen, die Werke von Grieg und Jobin aufführten.

ERSTE PLENARSITZUNG

(4. Dezember 1995)

In seiner Eröffnungsansprache ersuchte Prinz Botho zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein die anwesenden Vertreter der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und der Staaten sowie die Mitglieder der mit Beobachterstatus an der Internationalen Konferenz teilnehmenden zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, in den Debatten vor allen anderen Erwägungen die Interessen der Opfer von Konflikten und Naturkatastrophen zu berücksichtigen.

Die Versammlung wählte danach durch Zuruf die Funktionsträger der Konferenz, deren Namen auf der Grundlage der von der Ständigen Kommission ausgesprochenen Empfehlungen vom Präsidenten des Delegiertenrates vorgeschlagen worden waren. Es wurden gewählt:

Präsidentin:

Prof. Astrid Heiberg, Präsidentin des Norwegischen Roten Kreuzes

Vizepräsidenten:

Dr. Hugo Palazzi, Präsident des Bolivianischen Roten Kreuzes

S.E. Mohammed Ennaceur, Ständiger Vertreter Tunesiens in Genf

S.E. Tej Bunnag, Ständiger Vertreter Thailands in Genf

Kommission I (Kriegsopfer und Achtung des humanitären Völkerrechts)

Präsident:

S.E. Hisashi Owada, Ständiger Vertreter Japans in New York

Vizepräsidenten:

Miguel Carmona Jiménez, Präsident des Costaricanischen Roten Kreuzes

S.E. Tichaona Joseph B. Jokonya, Ständiger Vertreter Simbabwe in Genf

Berichterstatter:

Prof. José Manuel Carilho Ribeiro, Präsident des Portugiesischen Roten Kreuzes

Kommission II (Humanitäre Werte und Verhalten in Krisensituationen)

Präsident:

Ousman Diagne, Präsident des Senegalesischen Roten Kreuzes

Vizepräsidenten:

Kenneth Montplaisir, Präsident des Roten Kreuzes von St. Lucia

S.E. Ludwik Dembinski, Ständiger Vertreter Polens in Genf

Berichterstatter:

Jaime J. Yambao, Gesandter, Ständige Vertretung der Philippinen in Genf

Redaktionsausschuss

Vorsitzender:

S.E. Philippe Kirsch, Rechtsberater des kanadischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten und Aussenhandel

Stellvertretender Vorsitzender:

Hon. Jim Carlton, Generalsekretär des Australischen Roten Kreuzes

Generalsekretär der Internationalen Konferenz:

S.E. Jean-Daniel Biéler, Kommissar der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds

Stellvertretende Generalsekretäre:

Yolande Camporini, Leiterin des Dienstes für die Unterstützung der statutarischen Organe, Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften

Olivier Dürr, Leiter der Abteilung Grundsatzfragen und Beziehungen zur Bewegung, IKRK

Die Präsidentin, Astrid Heiberg, erinnerte die Teilnehmer daran, dass der Erfolg dieser Konferenz von jedem Beteiligten abhängt und dass sie alle gemeinsam für die Ergebnisse verantwortlich seien. Ferner klärte sie zwei Punkte in bezug auf die Teilnahme:

- die Teilnahme des Jugoslawischen Roten Kreuzes schaffe keinen Präzedenzfall im Hinblick auf die Frage der Rechtsnachfolge des ehemaligen jugoslawischen Staates;
- die Bezeichnung «Palästina» werde von dieser Konferenz für die PLO und nicht für ein Territorium verwendet.

Die **Tagesordnung der Konferenz** wurde ohne Aussprache angenommen.

Anschliessend gingen Mario Villarroel Lander, Präsident der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, und Cornelio Sommaruga, Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, in ihren Ansprachen auf die humanitären Herausforderungen ein, mit denen die Welt zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert ist.

Beide Ansprachen werden im folgenden ungekürzt wiedergegeben.

DIE HUMANITÄREN HERAUSFORDERUNGEN AM VORABEND DES 21. JAHRHUNDERTS

ERKLÄRUNG VON MARIO VILLARROEL LANDER

*Präsident der Internationalen Föderation
der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften*

Ich möchte heute von den verheissungsvollen Zukunftsaussichten sprechen, die für unsere Welt bestehen und die sich verwirklichen lassen, wenn wir nur daran glauben und gemeinsam darauf hinarbeiten.

Meine Hoffnung ist von demselben Geist getragen, der auch die Erste Internationale Konferenz vor 132 Jahren prägte und auf der die Zweifel der Skeptiker angesichts der Unterzeichnung der Ersten Genfer Konvention weichen mussten. Dieser Vertrag verlieh den verwundeten und kranken Soldat:innen in Kriegszeiten sowie dem sie betreuenden Sanitätspersonal Schutz. Seither ist dieser völkerrechtliche Schutz ausgedehnt worden auf die Verwundeten und Kranken der Streitkräfte zur See, auf die Kriegsverwundeten, auf die Zivilisten in Kriegszeiten und — im Zuge der sich verändernden Natur der Konflikte der letzten Jahrzehnte — auf die verletzlichen Gruppen bei inneren Unruhen.

Vor der Annahme der Genfer Abkommen hätte sicherlich kaum jemand eine solche Entwicklung für möglich gehalten. Und doch gibt es heutzutage viele, die diese Texte gar nicht kennen, manche missachten ihre Bestimmungen und wieder andere wenden sie nicht richtig an.

Inzwischen hat der Geist der Selbstaufopferung, der 1863 zum Tragen kam, ein Netz von 169 Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften hervorgebracht. Hinzu kommen etwa zwanzig weitere, im Entstehen begriffene Gesellschaften, zwei internationale Organisationen, die Jahr für Jahr in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich Millionen von Verletzlichen helfen, sowie die 186 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen von 1949, unter denen viele auch die Zusatzprotokolle zu diesen Abkommen unterzeichnet haben.

Dank des humanitären Elans der hier vertretenen Staaten und des weltweiten Netzes der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften besteht ein enormes Po-

tential an Selbstaufopferung und Einsatzbereitschaft zugunsten der Verletzlichen in aller Welt. Und da diese Kraft existiert und wirkt, wage ich es, meine Hoffnungen auszusprechen, denn ich bin überzeugt, dass sie sich verwirklichen lassen.

Ich stelle mir eine Welt vor, in der die Zahl der Todesopfer oder Verletzten, die Natur- oder von Menschenhand verursachte Katastrophen fordern, abnimmt, statt, wie dies heute der Fall ist, jährlich um etwa zehn Millionen anzusteigen, um Anfang des nächsten Jahrhunderts womöglich 500 Millionen zu erreichen.

Sie werden sich fragen, ob diese Hoffnung realistisch ist. Gibt es denn Mittel, um Erdbeben und Wirbelstürme, Vulkanausbrüche und Überschwemmungen zu verhindern? Nein, das gibt es nicht. Doch vergessen wir für einen Augenblick die Schlagzeilen in der Presse. Es ist nämlich eine Tatsache, dass die Zahl der Naturkatastrophen von einem Jahr zum andern praktisch unverändert bleibt. Und doch steigt die Zahl der Katastrophenopfer, denn immer mehr Menschen haben oft keine andere Wahl, als ihre Häuser auf einem Gelände zu errichten, das beispielsweise von seismischen Spalten durchzogen ist oder so tief liegt, dass es Unwettern und Überschwemmungen ausgesetzt ist. Oder es wird an Berghängen gebaut, die von Lavaströmen, Erdrutschen und Lawinen bedroht sind. Darüber hinaus verfügen sehr viele Betroffene nicht über die Mittel, die für den Wiederaufbau nach einer Katastrophe erforderlich sind.

Die Rotkreuz- und Rothalbmondorganisationen können die Bevölkerung jedoch dazu aufrufen, in sicheren Zonen zu bauen und Bauverfahren zu wählen, die Katastrophen standhalten, während die Staaten solche Initiativen unterstützen können. Es ist möglich, der Bevölkerung zu helfen, sich auf eventuelle Katastrophen vorzubereiten. Sollte der Ernstfall eintreten, können Nothilfeaktionen so konzipiert werden, dass Wiederaufbau- und langfristige Entwicklungsprogramme nach einer ersten Ermittlung der Bedürfnisse der Opfer integriert werden können. Durch eine grosszügige Unterstützung der Hilfsorganisationen können die Staaten letztere dazu anhalten, Hilfsmassnahmen zu konzipieren und anzuwenden, die die Autonomie der Bevölkerung stärken, statt ihre Abhängigkeit vergrössern.

Würde diese optimistisch anmutende Möglichkeit verwirklicht, könnte das heute oft beobachtete, besorgniserregende Ungleichgewicht zwischen der zunehmenden Finanzierung der Soforthilfe und der abnehmenden Finanzierung der Entwicklungsprojekte aufgehoben werden. Sämtliche für die Verletzlichen bestimmten Gelder müssen grundsätzlich zwei Ziele erfüllen: zum einen, die Wunden heilen, zum andern, die Fähigkeiten dieser Menschen fördern, die Verantwortung für sich selbst zu übernehmen und sich um andere zu kümmern. Damit dieses Prinzip in allen Situationen angewendet werden kann, bedarf es zweifellos einer eingehenden Reflexion, doch verfügen wir bereits über konkrete und überzeugende Beispiele.

Für die kommenden Jahre hege ich auch die Hoffnung, dass der Elan, den wir innerhalb der Bevölkerung mobilisieren wollen, ihre Bereitschaft zur Aufopferung und freiwilligen Hilfeleistung fördern wird. Dieser Elan sollte dazu führen, dass es in jedem Land einen festen Bestand an Freiwilligen gibt, die bereit sind, im Notfall Hilfe zu leisten oder Mittel und Wege zu finden, um die Lebensbedingungen der Verletzlichen zu verbessern.

In einigen Ländern ist die Ausbildung von Freiwilligen bereits eine langjährige Tradition, während sie in anderen Ländern erst seit kurzem betrieben wird. Wie dem auch sei: Individuen wie Staaten werden gewiss einsehen, dass die Kosten der Hilfeleistung geringer und die geleisteten Dienste von besserer Qualität sind, wenn ausgebildete und auf Noteinsätze vorbereitete Freiwillige zur Verfügung stehen. Diese Art Hilfeleistung veranschaulicht überdies sehr eindrucksvoll, was der einzelne für den andern tun kann. Darüber hinaus fördert sie die Reaktionsfähigkeit einer Gemeinschaft, da sie die Mitglieder für das gemeinsame Ziel der gegenseitigen Hilfe mobilisiert.

Die Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die sich von den Grundsätzen der Bewegung leiten lassen, vermögen ihrer Mission zweifellos einen wahrhaften und konkreten Sinn zu geben, indem sie namentlich als «freiwillige Hilfsgesellschaften der Behörden» tätig sind. Jede Nationale Gesellschaft kann einen grundlegenden Beitrag leisten, auch wenn ihre materiellen Ressourcen begrenzt sind. Deshalb muss jeder Staat, der um das Wohl seiner Bevölkerung besorgt ist, seine Nationale Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft als einen nützlichen Partner im Hinblick auf die Entwicklung der Autonomie aller Bevölkerungsschichten betrachten, damit sie bei Unfällen, Krankheiten oder Katastrophen selbständig Initiativen zu ergreifen vermögen.

Die ganze Bevölkerung muss in der freiwilligen Hilfeleistung eine Tätigkeit sehen, die parallel zur beruflichen Karriere läuft und als langfristiges Engagement zu verstehen ist. Auch dies kann erreicht werden.

Ich sehe aber auch eine neue, zusätzliche Aufgabe für die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften. Sie könnte die führende Rolle bei der Reflexion und Sensibilisierung im humanitären Bereich übernehmen. Allerdings haben die Führungskräfte des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds bisher häufig Bedenken hinsichtlich einer solchen Rolle geäußert, da sie sie für zu politisch hielten.

Doch sind nicht wir am besten in der Lage, die negativen Folgen festzustellen und einzuschätzen, die ethnische Spannungen, Diskriminierung von Minderheiten, Naturkatastrophen oder vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Sanktionen verursachen, die ungewollt Unschuldige treffen?

Spielte Henry Dunant eine zu politische Rolle, als er an allen europäischen Höfen dafür plädierte, die Lehren aus seiner Erfahrung in Solferino zu ziehen? Engagierte sich Henry Davison politisch zu stark, als er die Regierungen ersuchte, die Aktion der Liga der Rotkreuzgesellschaften zugunsten des durch den Ersten Weltkrieg zerstörten Europas zu unterstützen? Es sind Initiativen wie diese, die uns ein Vorbild sein müssen. Wir müssen alles daran setzen, um die humanitäre Aktion auf vertretbare und angemessene Weise zu fördern und unseren Einfluss geltend zu machen, damit sie auch dementsprechend durchgeführt wird. Damit will ich sagen, dass das Rote Kreuz und der Rote Halbmond die Wortführer der Verletzlichen in aller Welt sein und sich bei den Völkern und den Staaten Gehör verschaffen müssen.

Erlauben Sie mir deshalb, eine Reihe von Ideen zur Verbesserung unserer gemeinsamen Aktion und zur Stärkung unserer künftigen Zusammenarbeit vorzubringen.

Als erstes wäre zu bemerken, dass die Konferenz in zu grossen Abständen zusammentritt. Seit der letzten Konferenz sind neun Jahre vergangen. Das ist viel zu lang.

Da der Dialog mit der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ausblieb, haben die Staaten begonnen, die Frage des Schutzes der Verletzlichen und der Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens auf anderen Foren zu debattieren.

Doch liesse es sich nicht einrichten, dass eine aus Vertretern der Staaten und der verschiedenen Organisationen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds bestehende Arbeitsgruppe zwischen zwei Konferenzen zusammentritt, um Vorschläge auszuarbeiten, die der folgenden Konferenz unterbreitet werden könnten? Ich bin der Ansicht, ein solches Verfahren könnte durchaus organisiert und finanziert werden, vorausgesetzt, wir alle sind gewillt, dieses Ziel zu erreichen.

Gegenwärtig sind weltweit tiefgreifende Umwälzungen im Gange und wir bei der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sind bereit, auch die Ansichten anderer zu diesen Fragen anzuhören. Natürlich hoffen wir, dass die Vertreter der Staaten und unsere Kollegen beim Roten Kreuz und Roten Halbmond gewillt sind, unsere Meinung ebenfalls anzuhören.

Heutzutage sind die ungelösten Probleme im humanitären Bereich zweifellos zahlreicher denn je. Nun, da wir über die verschiedenen auf unserer Tagesordnung stehenden Themen und Resolutionen beraten, müssen wir angesichts des Leidens der Opfer in aller Welt eine noch grössere Sensibilität unter Beweis stellen. Wir müssen uns bemühen, noch intensiver nach dauerhaften Lösungen zu suchen.

So müssten wir uns beispielsweise häufiger und eingehender mit den humanitären Folgen von Sanktionen und Interventionen zur Friedensschaffung befassen.

Darüber zu entscheiden, ob eine friedensschaffende Mission oder die Verhängung von Sanktionen gerechtfertigt sind, ist weder Sache des Roten Kreuzes noch des Roten Halbmonds. Dagegen ist es unsere Aufgabe, uns gemeinsam mit den Staaten der humanitären Folgen solcher Massnahmen anzunehmen.

In diesem Zusammenhang wäre vielleicht ein von der internationalen Gemeinschaft akzeptierter Verhaltenskodex von Vorteil, der auf alle Situationen dieser Art anwendbar wäre. Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat in Zusammenarbeit mit verschiedenen anderen Organisationen einen Verhaltenskodex für Hilfsaktionen im Katastrophenfall ausgearbeitet, den immer mehr internationale Hilfsorganisationen befolgen. Wäre es nicht sinnvoll, etwas Ähnliches in bezug auf unvorhergesehene Folgen von Sanktionen und friedensschaffenden Missionen auszuarbeiten?

Wir müssen unser gemeinsames Werk fortsetzen, denn wir haben ergänzende Mandate zu erfüllen, um den Bedürfnissen der Opfer von Natur- oder von Menschenhand verursachten Katastrophen gerecht zu werden. Wir müssen aber auch Mittel finden, um den Ausbruch neuer Konflikte soweit wie möglich zu verhindern.

Dies sind nur einige der noch ungelösten humanitären Fragen, die sich uns allen stellen — seien wir nun Mitglied der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung oder einer der in den verschiedenen Staaten tätigen humanitären Organisationen.

Es gibt jedoch auch noch eine Reihe weiterer Fragen. So wäre z.B. zu klären, ob die zahlreichen internationalen Organisationen, die im humanitären Bereich tätig sind und deren Aktivitäten sich mehr oder weniger überschneiden, wirklich alle nötig sind. Sollten wir nicht auf den Ursprung selbst des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds zurückgreifen, auf die Nationalen Gesellschaften, die als freiwillige Hilfsgesellschaften der Behörden tätig sein müssen, wenn sie anerkannt zu sein wollen? Müssten wir nicht zuverlässigere Strukturen schaffen und dem Roten Kreuz und Roten Halbmond eine grössere Verantwortung übertragen?

Im Laufe des 76jährigen Bestehens der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften haben wir gelernt, dass die erfolgreichsten Aktionen im humanitären Bereich von verantwortungsbewussten und tatkräftigen Personen erzielt wurden, die in Absprache mit anderen und unter Einsatz ihre Fähigkeiten in einem Geiste der Zusammenarbeit und Achtung wirkten. Mit vereinten Kräften werden wir — die Staaten, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, die Internationale Föderation der Rotkreuz- und

Rothalbmondgesellschaften und die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften — die erforderlichen Antworten auf die humanitären Fragen finden. Ich mache mir allerdings keine Illusionen, denn ich weiss nur zu genau, dass meine Vorschläge nicht einfach zu verwirklichen sind.

Ich gebe auch nicht vor, die Antworten auf die zahlreichen Fragen zu kennen, die sich uns bei unseren Bemühungen zur Lösung humanitärer Probleme stellen. Ich weiss nur, dass das Rote Kreuz und der Rote Halbmond die Pflicht haben, den Staaten diese schwierigen Fragen zu stellen und ihren gesunden Menschenverstand einzusetzen, um Antworten zu finden und Lösungen vorzuschlagen. In diesem Sinne sind auch meine Vorschläge aufzufassen.

Wir vom Roten Kreuz und Roten Halbmond behandeln tagtäglich unschuldige Opfer von Landminen. Diese Menschen haben nur einen Wunsch: wieder ein normales Leben aufzunehmen.

Unter den Millionen Menschen, die wir unterstützen, sind die meisten Flüchtlinge oder Vertriebene. 70% unserer finanziellen Mittel werden für Hilfsaktionen zugunsten dieser Gruppe eingesetzt. Oft reicht es jedoch nicht, ihnen ein Obdach und Nahrungsmittel zur Verfügung zu stellen. Viele unter ihnen sind durch ihre Erlebnisse — Vertreibung, Misshandlung, Vergewaltigung, Missachtung ihrer Rechte und Würde — traumatisiert. Wenn wir diesen Menschen helfen wollen, müssen wir ihnen vor allem die Kraft geben, ihren täglichen Kampf fortzusetzen und trotz allem die Hoffnung zu wahren.

Wir müssen der Welt helfen, die Werte der zivilen Gesellschaft wiederzuentdecken, aber auch den Sinn, gemeinsam auf das Wohl aller hinzuarbeiten. Wir werden uns bemühen, dieses Ziel durch Aktionen zu erreichen, die vielleicht einfach erscheinen mögen. Und doch stellen Kurse in Erster Hilfe und Krankenpflege, die Unterstützung zur Bekämpfung von Epidemien, die Ausbildung in der Pflege von Älteren und Behinderten, von Aids-Kranken und Invaliden eine sehr wertvolle Hilfe dar. Eine Gesellschaft, in der die Pflicht verankert ist, dem anderen zu helfen, ist eine Gesellschaft, die kaum dazu neigen wird, aus eigenem Antrieb Krieg zu führen.

In unserem eigenen Interesse sollten wir daher unserer Pflicht nachkommen, die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in ihrem eigenen Land zu stärken und ihnen damit in Notlagen wie auch in Friedenszeiten die Aufgabe zu erleichtern, den humanitären Bedürfnissen zu begegnen, als freiwillige Hilfsgesellschaften der Behörden tätig zu sein, konfliktträchtige Spannungen und lokale Unruhen zu entschärfen und zerstrittene Parteien zu versöhnen. Damit erlauben wir ihnen, bei der Suche nach Lösungen humanitärer Fragen eine führende Rolle zu spielen.

Vor solchen Problemen können wir, selbst wenn wir es wollten, die Augen nicht verschliessen. Das heisst nicht, dass wir bei der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung um jeden Preis neue Tätigkeiten finden wollen. Wir haben schon überreichlich Aufgaben zu lösen. Vielmehr fordert die weltweite Entwicklung, dass wir uns mit diesen Bedürfnissen und Fragen auseinandersetzen und etwas für die Betroffenen tun, ihre Wunden heilen, ihrem Dasein mehr Sinn und mehr Würde verleihen.

Denen, die diese Verantwortung für zu gross halten, schlage ich vor, sich die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung anzusehen. Lesen Sie sie und überlegen Sie sich, welche Bedeutung ihnen in unserer geplagten Welt zukommt, in dieser Welt, in der wir uns bemühen, unserem Mitgefühl im Namen der gesamten Menschheit Gestalt zu verleihen. Wir müssen uns doppelt anstrengen, um diesen Grundsätzen und den sie in allen Ländern leitenden Werten ihren wahren Sinn zu geben und sie im Hinblick auf den Wiederaufbau der durch einen Konflikt zerstörten Länder anzuwenden.

Diese Aufgabe kann niemand alleine bewältigen. Wir werden die Hilfe, auf die die heutige Welt so sehr angewiesen ist, nur dann suchen und finden können, wenn wir unsere Bemühungen — genau wie diese Konferenz der Staaten und die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung — auf internationaler Ebene vereinen.

Dies ist der Aufruf, den ich an die Staaten und Organisationen richte, die Sie vertreten. Ich rufe die Staaten auf, sich an der Suche nach wahren Lösungen der humanitären Probleme, die die heutige Welt erdrücken, zu beteiligen, und darüber hinaus ihrer Nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft zu helfen, ihre Planungs- und Organisationsmöglichkeiten zu stärken. Ich rufe alle internationalen und nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondorganisationen auf, den Verletzlichen in aller Welt mit vereinten Kräften zu helfen und sie zu verteidigen.

Schliesslich fordere ich sowohl die Staaten als auch alle Organisationen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds auf, im Rahmen eines internationalen, erneuerten und leistungsfähigen Netzes zusammenzuarbeiten, um konkrete Lösungen für die Probleme und Folgen von menschlichen Konflikten aller Art zu finden sowie die dadurch hervorgerufenen Entbehrungen und Verletzlichkeit zu überwinden, damit unsere gemeinsamen Bemühungen auf dieser wie auf künftigen Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds zu einer Ära des wahren Friedens und der wahren Solidarität führen werden.

Ich danke Ihnen.

ERKLÄRUNG VON CORNELIO SOMMARUGA

Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

Die Welt ist an ihren Opfern erkrankt. Heute, im Rahmen dieser XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, wende ich mich *im Namen der Opfer* — die der einzige Grund unseres Hierseins sind — an die Vertreter der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und an die Vertreter der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Unsere Bewegung steht vor der Herausforderung, diese Opfer, deren Zahl tragischerweise ständig zunimmt, zu schützen und zu unterstützen. Die Situationen, in denen wir handeln müssen, werden immer komplexer: *von der Natur und der Technik hervorgerufene Katastrophen*, die sich häufig in Entwicklungsländern ohne geeignete Infrastrukturen ereignen; *bewaffnete Konflikte* und andere Formen der Gewalttätigkeit in Umfeldern, in denen die Behörden im allgemeinen unfähig sind, sich für die Bevölkerung einzusetzen. Wir schöpfen unsere Kraft aus unserer *Solidarität mit den Opfern*. Eine Solidarität, die ihren Ausdruck in den spezifischen, doch sich ergänzenden Aktionen der Nationalen Gesellschaften, ihrer Föderation und des IKRK ihren Ausdruck findet. Und gerade aus der *Ergänzung unserer jeweiligen Kompetenzen*, die wir durch Erfahrung erworben und in unseren Statuten verankert haben, erwächst die Effizienz unserer Aktion.

Vor hundertzweiunddreissig Jahren entstanden, um den verwundeten und kranken Soldaten beizustehen, trägt das IKRK innerhalb der Bewegung, deren Gründer es ist, die *historische und juristische Verantwortung für die humanitäre Aktion zugunsten der militärischen und zivilen Opfer bewaffneter Konflikte*. Um sich dieser Aufgabe zu entledigen und bestrebt, dies immer effizienter zu tun, bezieht es die *Nationalen Gesellschaften*, die einen wesentlichen Bestandteil unserer Bewegung bilden, immer enger in seine Aktion mit ein. Die Tätigkeiten und Entwicklungsbemühungen dieser Gesellschaften verdienen vorbehaltlose Unterstützung.

In den unruhigen Zeiten, die unser Planet durchlebt, braucht unsere gesamte Bewegung mehr denn je *die Unterstützung und das Engagement der Regierungen*. Wenn schon das Rote Kreuz und der Rote Halbmond eine Hoffnung für die Opfer sind, wie gross ist dann nicht die Verantwortung unserer Versammlung!

Vergessen wir nicht die einzigartige Bedeutung der Konferenz, dieses wichtigsten multilateralen Forums der humanitären Debatte, dieses besonders privilegierten Treffpunkts der Internationalen Bewegung und der Gesamtheit der Regierungen! Von dieser Konferenz sind während mehr als eines Jahrhunderts Ideen zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts ausgegangen; sie hat es verstanden, Mittel vorzuschlagen, die am besten geeignet schienen, das Leiden von Millionen Unseresgleichen zu verhüten und zu lindern. Aus diesem Grund müssen wir entschlossen, vereint und solidarisch sein, über alle Trennungen und Konflikte hinweg, denn keiner von uns darf die Hoffnung verraten, die andere in uns gesetzt haben.

Traditionell legt der Präsident des IKRK einen Bericht vor, der den Zeitraum zwischen zwei Internationalen Konferenzen umfasst. Diejenige, die 1991 in Budapest stattfinden sollte, musste in letzter Minute abgesagt werden. Allzuviel Zeit ist seit der letzten Konferenz im Jahre 1986 verstrichen, als dass ich hier heute ein systematisches Inventar darüber vorlegen könnte, wie das humanitäre Völkerrecht angewandt oder, sagen wir es rundheraus, allzuoft mit Füßen getreten wurde. Diese letzten neun Jahre waren in der Tat reich an Ereignissen. Statt sie hier aufzuzählen, möchte ich zur Reflexion anregen, die, so hoffe ich, es uns ermöglichen wird, gemeinsam Fortschritte zu machen.

Es gibt Gedenktage, die sich nicht aus dem Gedächtnis löschen lassen. Man hat dieses Jahr schon viel davon gesprochen, doch wie könnten wir hier die Tatsache übergehen, dass diese XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds fünfzig Jahre nach dem Zeitpunkt zusammentritt, an dem die Welt aus einem Alptraum erwachte? Zunächst dem Alptraum eines Konflikts, der einen grossen Teil des Erdballs entflammt und Millionen und Abermillionen von Opfern gefordert hatte, der Leib und Seele der Völker entsetzliche Wunden zugefügt hatte. Ein Alptraum wohl auch vor allem deshalb, weil man willentlich versucht hatte, ein Volk und gewisse Minderheiten, deren Dasein man für hinderlich erachtete, systematisch und auf «industrielle» Weise auszurotten. «Das Scheitern der Demokratien», hat man geschrieben. Scheitern der Zivilisation. Scheitern auch des Roten Kreuzes, dem man zweifellos eine Macht zuschrieb, über die es nicht verfügte. Dieses Rote Kreuz, das es nicht immer verstand, sich dem Einfluss der Mächtigen zu entziehen, auch wenn manche seiner Delegierten gelegentlich heldenhaft über sich selbst hinauswuchsen.

Vor fünfzig Jahren gingen die ersten *Atombomben* auf Hiroshima und Nagasaki nieder und verwandelten sie in wenigen Sekunden in jene apokalyptischen Bilder, die wir heute kennen. Erstmals in ihrer Geschichte hatte sich die Menschheit als fähig erwiesen, sich selber zu vernichten, das Erbe all jener Zivilisationen zu zerstören, die sie im Laufe der Jahrtausende hatte aufblühen lassen.

«*Niemals wieder!*» lautete das Motto der unmittelbaren Nachkriegszeit. Das Trauma des Holocaust und der entsetzlichen Zerstörungen, die der Konflikt mit sich gebracht hatte, zeugte grosse Ideen, von denen einige in die Praxis umgesetzt wurden. Die Staaten sollten von nun an innerhalb der ganz neuen *Organisation der Vereinten Nationen* zusammenarbeiten, um weitere grosse Katastrophen zu verhüten: Im Überschwang des Augenblicks ging man sogar soweit, den Krieg zu ächten.

Bescheidener, aber durchaus nicht wirklichkeitsfremd, wirkte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz auf die Annahme der vier *Genfer Abkommen von 1949* durch die internationale Staatengemeinschaft hin. Diese Abkommen sind die Neubestätigung und Weiterentwicklung der im 19. Jahrhundert entstandenen und auf universellen humanitären Traditionen beruhenden Texte. Man ging davon aus, dass der Krieg nicht einfach aus der Geschichte der Menschheit verbannt sein würde. Folglich musste man erreichen, dass selbst auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen gewisse elementare Grundsätze der Menschlichkeit eingehalten würden. Um der Entwicklung des Weltgeschehens Rechnung zu tragen, sollten diese Rechtsbestimmungen 1977 durch zwei *Zusatzprotokolle* neu bestätigt und vervollständigt werden.

Die Stunde der Bilanz. Ein Geburtstag ist immer auch eine Bilanz. Was soll man von all diesen Bemühungen halten? Ich persönlich möchte nicht darüber urteilen, ob die Welt allgemein besser oder schlechter ist als vor einem halben Jahrhundert. Dank des wissenschaftlichen Fortschritts haben sich die Lebens- und Gesundheitsbedingungen eines grossen Teils der Menschheit wesentlich verbessert. Der Entkolonisierungsprozess ist abgeschlossen. Auch der Kalte Krieg, der die Welt gleich nach dem Zweiten Weltkrieg spaltete, ist jetzt zu Ende.

Doch es gibt keinen Grund, besonders stolz zu sein: *Von 1945 bis heute hat es mehr als hundertzwanzig Konflikte gegeben, die annähernd zweiundzwanzig Millionen Opfer gefordert haben.* Die Menschheit steht heute vor neuen Herausforderungen: Die *Umweltverschmutzung* hat in einigen Ländern erschreckende Ausmasse angenommen; die *Landflucht* geht in einem besorgniserregenden Rhythmus weiter, während das *städtische Elend* immer grösser wird; seit kurzem erleben wir die Rückkehr gewisser grosser *Pandemien*; in den ärmsten Ländern leben Millionen und Abermillionen von Menschen in der Ungewissheit, ob ihre elementarsten Rechte geachtet werden, angefangen bei dem auf ein menschenwürdiges Dasein; *diesen Menschen wird Bildung und Gesundheitsvorsorge vorenthalten*; darüber hinaus haben sie keinerlei Aussicht, dass sich ihr Los bessert, noch das ihrer Kinder. Zur Stunde der virtuellen Bilder, der immateriellen Wirtschaft und der Informationsautobahnen ist es nicht unnütz daran zu erinnern, welch gewaltiger Graben zwischen der entwickelten Welt und einem wachsenden Teil der Weltbevölkerung aufbricht. Wenn wir nichts dagegen unternehmen, wird dieses ungeheure Ungleichgewicht Anlass zu den Konflikten von morgen geben.

Der Geschichtsabschnitt, der uns von der letzten Konferenz trennt, ist eine Phase des Bruchs, des Umschwungs gewesen. Wir haben den Kalten Krieg und das Gleichgewicht des Schreckens verlassen und sind in eine Zeit der Ungewissheit eingetreten, in der die Bezugssysteme, die bis anhin als Anhaltspunkte dienten, verschwunden sind. Alle Richtungen stehen offen, alle Entwicklungen sind möglich, aber keine setzt sich mehr durch. Natürlich ist es nicht verwunderlich, dass in einer Zeit der politischen Krise die Marksteine der humanitären Werte verloren gehen. Die Grundsätze, die man zu Pfeilern machen wollte, sehen sich in Frage gestellt. Doch vergessen wir nicht die gewaltigen Hoffnungen, die das Ende der Teilung der Welt in zwei antagonistische Blöcke hatte aufleben lassen: Damals wagte man an die Entstehung eines besser geeinten, solidarischeren, menschlicheren Universums zu glauben.

Ich freue mich, die positiven Entwicklungen nennen zu können, die es in Afrika gegeben hat, sei es in Äthiopien, in Namibia, in Angola, in Moçambique oder in der Republik Südafrika. Dieses letztgenannte Land ist wieder in den Kreis der Gemeinschaft der Nationen aufgenommen worden, nachdem es ihm gelungen ist, das ungerechte System der Apartheid friedlich zu beenden. Eine positive Entwicklung war auch in Asien und in Lateinamerika zu verzeichnen, nämlich in Kambodscha und El Salvador. Begründete Hoffnungen sind im Rahmen des Israelisch-Arabischen Konflikts aufgetaucht, wo sich zwischen den ehemaligen Kriegführenden Beziehungen angebahnt haben, die hoffentlich konstruktiv sein werden. Auch in Nordirland ist der Dialog an die Stelle der Gewalt getreten. Und ich könnte noch weitere Fälle positiver Dynamik zitieren.

Doch wie viele *ungelöste Tragödien*, in denen sich die Absurdität unendlichen Leidens und unnützer Zerstörung in die Länge zieht, sind nicht auf der Gegenseite dieser guten Nachrichten zu verzeichnen, wie viele *neue Auseinandersetzungen* gibt es nicht, wie viele neue Schattenzonen! Zur Stunde, da ich zu ihnen spreche, wird *in mehr als dreissig Konflikten* Blut vergossen, Konflikte, bei denen das Streitobjekt Macht, Boden, Minderheiten oder Religion heisst. All dies sind Schauplätze, die heute alle Kräfte des IKRK mobilisieren, zu denen sich noch diejenigen zahlreicher Nationaler Gesellschaften gesellen.

Sie alle kennen diese Konflikte, und ich habe nicht die Absicht, hier von allen zu sprechen. Aber sechzehn Jahre nach der *Tragödie Kambodschas*, wo ein ganzes Volk abseits von den Blicken der Welt dezimiert wurde, findet sich der absolute Schrecken in der *Tragödie Rwandas* wieder. Allerdings konnten wir in diesem Fall das Geschehen fassungslos auf unserem kleinen Bildschirm verfolgen, der das entsetzliche Ausmass an Barbarei und Perversion widerspiegelte. In Rwanda ist das IKRK allein zurückgeblieben. Gewiss, es hat einige tausend Menschenleben retten können. Aber es war unfähig zu verhindern, was sich vor unseren Augen abspielte. Und wie könnte ich es unterlassen Ihnen zu sagen, was

ich in Sarajevo gesehen habe, inmitten schrecklicher Taten, die einen grossen Teil dessen in Trauer versetzten, was einst das *«Land der Südslawen»* war, dieses *Jugoslawiens* aller Verbrechen und aller Schmerzen, wo sich ein immer bitterer Groll der einzelnen Bevölkerungsteile bemächtigt hat? Wie könnte ich nicht an die Wirren und die menschlichen Tragödien im Gefolge des *Zerfalls der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken* erinnern? Und an das unsäglich Leiden *Afghanistans*, dieser Märtyrernation, deren Kriegsherren sich weiterhin gegenseitig zerfleischen, und dasjenige in *Sri Lanka*, in *Somalia*, in *Sudan*, in *Sierra Leone*... Allzulang ist die Liste der Schauplätze, auf denen sich in diesem Augenblick selbst die unendliche Tragödie des Leidens von Menschen in der Hand anderer Menschen abspielt...

Wenn sich der Krieg einerseits aus unzähligen, unvermutet auftauchenden Einzelfällen zusammensetzt, so ist andererseits festzustellen, dass sich bei dem gegenwärtigen tiefgreifenden politischen Wandel eine fremdenfeindliche oder rassistische Demagogie entfaltet, die die Welt mit Lärm und Wut erfüllt. Ihre schlimmsten Folgen, an deren Spitze das verabscheuungswürdige Phänomen der *«ethnischen Säuberung»*, diese abscheulichste aller Formen von Hass und Ablehnung des anderen zu nennen ist, sind nur allzu wohlbekannt.

Sagen wir es frei heraus: Seit einigen Jahren wohnen wir auf diesem Planeten der Rückkehr und Entfesselung der reinen *Barbarei* und von Methoden bei, die man längst als der Geschichte angehörig geglaubt hatte. In dieser Zeit, in der alles so überstürzt vor sich geht, stellt man eine Eskalation, eine Verkettung der Ereignisse fest, und der Grad der derzeitigen Gewalttätigkeit übersteigt alles, was man schon seit langem kannte.

Darüber hinaus werden wir in zahlreichen neuen Konflikten aus der Zeit nach dem Kalten Krieg Zeugen von Verhaltensweisen, die an Verfolgung und Kriminalität grenzen, bei denen *Krieg und Banditentum untrennbar miteinander verbunden sind*. Bisher hatten wir es häufig mit Situationen zu tun, in denen eine Regierung mit einer Rebellenbewegung im Streit lag: Die einen und die anderen verfügten über strukturierte und organisierte Streitkräfte, deren Ideologien und Zielsetzungen identifizierbar waren und die mehr oder weniger kohärente militärische Ziele verfolgten. Heute sehen wir uns ziemlich andersartigen Situationen gegenüber, bei denen die *«Kriegführenden»* häufig sehr jung und wenig organisiert sind. Ihre Ideologien und Zielsetzungen sind im allgemeinen schwer zu erfassen. Aber zunächst einmal sind viele Auseinandersetzungen prioritär auf die *Zerstörung des anderen* ausgerichtet, deren Ursachen in der rassistischen, nationalistischen oder religiösen Radikalisierung, wenn nicht gar in wirtschaftlichen Gründen zu suchen sind. Es gibt keine Frontlinien mehr, *die traditionelle Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten* (auf der der wesentliche Teil des humanitären Rechts beruht) *wird kaum respektiert*, obwohl sie von grundlegender Bedeutung ist.

In diesen Konflikten, in denen lokale Faktoren vorherrschen, gibt es keine klaren Kommandowege, und es fehlt häufig jegliche Bereitschaft, sich an die elementarsten Normen der Menschlichkeit zu halten. Man wohnt so einem wahren *Auseinanderbrechen der staatlichen Strukturen* bei, während gleichzeitig eine Unzahl stark autonomer Konfliktparteien auftritt. Hinzu kommen eine Vielzahl von scheinbar unkontrollierten Elementen und Heckenschützen, die unschuldige Zivilisten zur Zielscheibe nehmen. Bürgerkriege und ethnische Auseinandersetzungen verheeren weite Landstriche, die in Chaos und Anarchie versinken. Die Aussicht, diese Konflikte durch äusseren Einfluss zu beenden und eine politische Lösung dafür zu finden, ist äusserst gering.

Sich in solchen Umfeldern zu bewegen, ist für die humanitären Organisationen sehr gefährlich geworden, und auch sehr frustrierend. Und all diese Gefahren werden noch durch die Proliferation der Waffen weiter verschärft. Dieser Markt floriert, bewaffnete Banden und Aussenseiter haben heutzutage ebenso leichten Zugang dazu wie das Militär. Der massive und unkontrollierte Zustrom von Waffen, der darüber hinaus durch die während des Kalten Krieges angelegten und seither häufig geplünderten Vorratslager gespeist wird, ist ein Faktor zusätzlicher Spannungen, die zu echten bewaffneten Konflikten ausarten können.

Aufgrund der Art seines Mandats stellt das *Volumen der Aktivitäten des IKRK* eine Art Barometer für den Zustand der Welt dar. In diesem Zusammenhang ist interessant festzustellen, dass die Gesamtausgaben der Institution zwischen 1987 und 1993 von weniger als dreihundert Millionen Schweizer Franken auf über achthundert Millionen hinaufgeschwungen sind. Während der gleichen Zeitspanne vervielfachte sich der Wert seiner Hilfsgüterverteilungen, und sein Personalbestand hat sich fast verdoppelt.

Angeichts dieser Gewalttätigkeit musste sich das humanitäre Recht unter Feuer und Leidenschaften behaupten. Im Laufe der Konflikte, in denen das IKRK zahlreiche Aktivitäten entfaltet hat, haben die vier Genfer Abkommen — insbesondere ihr gemeinsamer Artikel 3, der in nicht internationalen bewaffneten Konflikten anwendbar ist — und ihre beiden Zusatzprotokolle unschätzbare Dienste erwiesen. Sie tun es auch weiterhin, indem sie den rechtlichen Schutz der Kriegsoffer festschreiben. Nichtsdestoweniger wurden unzählige *Verletzungen* dieser Abkommen oder der grundlegenden humanitären Forderungen festgestellt. Das hat Leiden und Trauer verursacht, die man, wären die Gesetze und Gebräuche des Krieges geachtet worden, hätte vermeiden können. Alle diese Verstösse mit ihren äusserst schwerwiegenden Folgen wirkten sich auch dahingehend aus — und das sollte man durchaus nicht vernachlässigen —, dass sich die Rückkehr zum Frieden sehr viel schwieriger gestaltete. Alle diese Rechtsverletzungen rühren nicht daher, dass die humanitären Regeln unangepasst sind,

sondern sie sind vielmehr auf den mangelnden Willen zurückzuführen, sie einzuhalten. Und in vielen Fällen sogar auf eine tragische Verachtung der elementarsten Grundsätze der Menschlichkeit.

Mord, Folter, erniedrigende Behandlung, willkürliche Haft, häufig unter elendiglichen Bedingungen, waren das Schicksal zahlloser Opfer. *Geiselnahmen*, die eine Verletzung der grundlegenden Regeln des humanitären Rechts darstellen, haben alarmierende Ausmasse angenommen. Die *Familieneinheit*, Eckstein einer jeden Gesellschaft, ist heute schwer angegriffen und durch die Kalamitäten in Frage gestellt, die die Zivilbevölkerung treffen: immer häufiger werden die Familien getrennt und die Angst um ihre Nächsten, von denen man keine Nachrichten hat, wächst. Die *Frauen* sind häufig unter den ersten Opfern dieser Situationen und der revoltierenden Erscheinung der Vergewaltigung ausgesetzt. Die *Kinder*, die Verletzlichsten unter den Verletzlichen, sind häufig für ihr ganzes Leben gezeichnet. Ihre Existenz ist zerstört, wenn sie zusehen mussten, wie ihre Eltern vor ihren Augen getötet, ihre Heimstätten niedergebrannt wurden. Kinder werden angeworben und aufgefordert, sich an der Gewalttätigkeit zu beteiligen. Schon im Kindesalter ihren Familien weggenommen, kennen viele unter ihnen nichts als das Gesetz und die Handhabung des Gewehrs. Manche Jungen sind mit fünfzehn Jahren alte Kombattanten... Dieses *Phänomen der Kindersoldaten* ist eine Geissel, die die Menschheit nicht auszurotten vermochte und die sich ganz im Gegenteil mehr und mehr entwickelt.

Die *grossen Völkerwanderungen der Geschichte* wiederholen sich einmal mehr: mehrere Quellen schätzen die Zahl der Flüchtlinge auf über dreiundzwanzig Millionen, und die der Vertriebenen auf über neunundzwanzig Millionen Menschen.

Gewisse Mittel und Methoden der Kriegführung ziehen ebenfalls immer tragischere Folgen nach sich. Jedes Jahr werden mehr als zwanzigtausend Menschen, unter ihnen viele Kinder, bei der Explosion von Antipersonenminen getötet oder verstümmelt. Die medizinischen Equipen des IKRK hören überall die Schmerzensschreie jener, denen diese Geräte des blinden Terrors ein Glied abgerissen oder einen nahen Angehörigen getötet haben. Ich lade Sie ein, über die Tatsache nachzudenken, dass laut den Vereinten Nationen bereits über hundert Millionen Minen in vierundsechzig Ländern verlegt sind...

Einen weiteren Grund zur Beunruhigung bieten die Angriffe gegen lebenswichtige öffentliche Dienste, insbesondere die Trinkwasserversorgung, die häufig willentlich behindert oder deren Anlagen im Laufe der Feindseligkeiten zerstört werden. In gewissen Konflikten ist das Wasser zu einer furchtbaren und besonders grausamen Kriegswaffe geworden. Grossstädte sind häufig über lange Zeitspannen ihrer Trinkwasserversorgung beraubt; mangels Belieferung mit Medikamenten und medizinischem Material, aber auch aufgrund der Zerstörung

der Infrastrukturen oder des Ausbleibens von qualifiziertem Personal, sind die *Gesundheitsdienste* häufig lahmgelegt, und die Bevölkerung ist schutzlos den grossen Epidemien ausgeliefert.

Durch blindes Töten oder Verletzen, durch feige Angriffe auf wehrlose Unschuldige, schlägt auch *der Terrorismus* zu. Solche Akte müssen vorbehaltlos verurteilt werden, denn sie stehen im völligen Gegensatz zu den grundlegenden Prinzipien des humanitären Rechts. Aber ebensowenig kann man akzeptieren, dass Regierungen ihre Gegner einzig und allein zum Zweck, ihnen im Falle der Verhaftung oder der Gefangennahme jedes Recht auf menschliche Behandlung zu verweigern, als «*Terroristen*» bezeichnen.

Das Gleichgewicht des Schreckens, das sich bekanntlich in phantastischen Arsenalen niedergeschlagen hat, rief nach Massnahmen durch das Völkerrecht, um die unterschiedslose Wirkung einer immer erschreckenderen *militärischen Technologie* zu begrenzen. Das gilt beispielsweise für bakteriologische und chemische Waffen. Was die *Atomwaffen* anbelangt, die ihrem Wesen nach die Verleugnung jeglichen Lebens und folglich jeglicher humanitären Aktion sind, möchte ich mich mit dem Hinweis begnügen, dass sich im Laufe dieser Zeitspanne der geopolitischen Destrukturierung ihr Gefährdungspotential durch die unkontrollierte Verbreitung der Bestände noch weiter verstärkt hat.

Doch in einer Zeit, in der selbst durch Macheten ein Völkermord hervorgerufen werden kann, ist ein Nachdenken über die Kampfmittel und -methoden vielleicht kein besonders besorgniserregendes Thema. Bei dem tiefgreifenden Wandel, den wir durchleben, stehen wir meiner Ansicht nach zunächst einmal vor einem *menschlichen Problem*. Warum, wird man sich zu Recht fragen, haben es die durch den menschlichen Geist erreichten Fortschritte nicht erlaubt, der Barbarei ein Ende zu setzen? Nun, ganz einfach deshalb, weil die Gewalttätigkeit im Geist des Menschen verwurzelt ist und der moralische Fortschritt nicht mit dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt Hand in Hand gegangen ist.

Angesichts dieser Situation muss man dem humanitären Recht neues Leben einhauchen. Die unendliche Tragödie der Opfer, an die ich hier erinnert habe, verlangt, dass die Konferenz Antworten für die grossen Aufgaben findet, die ich ihr unterbreitet habe. Am Vorabend des dritten Jahrtausends erwarte ich von den Regierungen, dass sie sich fest an der Seite unserer Bewegung engagieren, damit wir gemeinsam die grosse Herausforderung aufnehmen, die uns Pasteur stellt: «*Die Zukunft gehört denen, die am meisten für die leidende Menschheit getan haben werden.*»

Zunächst einmal gilt es, den ethischen Rückstand in bezug auf den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt aufzuholen, indem wir uns um den *moralischen Fortschritt* bemühen. Indem wir der *Solidarität* einen neuen, universellen Sinn geben, müssen die *Achtung des anderen* und die *Toleranz* an ihren

Platz gerückt werden. Wir müssen in unseren Reihen das Bewusstsein der *kollektiven Verantwortung* schaffen. Angesichts der Drohungen, die auf der Menschheit lasten, ist es unumgänglich, dass wir die *Wertsysteme, auf denen die Idee des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds ruht, wieder voll zum Tragen kommen lassen: Recht der Opfer, Recht auf Hilfe, Achtung der humanitären Aktion.*

Eine grosse Herausforderung liegt darin, dass das heutige humanitäre Recht in einem Jahrhundert wurzelt, in dem sich der Nationalstaat behauptete; es spiegelt folglich eine von internationalen Konflikten zerrissene Gemeinschaft wider. Heute aber spielen sich die Auseinandersetzungen hauptsächlich innerhalb ein- und desselben Staates ab. *Das Hauptproblem liegt also in der Achtung des humanitären Rechts in den internen Konflikten.* Dazu muss man die These entwickeln, dass der Staat nicht der ausschliessliche Adressat dieses Rechts ist. Jenseits der Beziehungen zwischen Staaten und den wechselseitigen Interessen, die die Konfliktparteien zur Einhaltung gewisser Regeln veranlassen, *zielt das Recht auf den Schutz aller Opfer ab.* Keine Kategorie von Kriegführenden ist von ihren humanitären Pflichten befreit. Ganz abgesehen davon, dass es angesichts desselben Leidens absurd und unmoralisch wäre, dass der Staat gegenüber seinen internen Gegnern — seinen eigenen Bürgern! — Handlungsweisen toleriert, die er sich in einem internationalen Konflikt verbieten würde.

In der Tat, *es ist von grosser Bedeutung, die elementaren Grundregeln wieder zu entdecken.* Beispielsweise den *allen vier Genfer Abkommen gemeinsamen Artikel 3*, der auf interne Konflikte anwendbar ist und für sich allein ein wahrhaftes «Miniabkommen» darstellt. Diese Regeln bringen Grundsätze zum Ausdruck, die sich in allen Kulturen und allen Zivilisationen wiederfinden, und die niemand in Frage stellen wird. *«Ihr dürft den anderen kein Leid antun, ohne absolute Notwendigkeit dürft ihr kein Leben nehmen»*, verkündet Buddha. *«Der vollkommene Mensch ist jener, der für die anderen am nützlichsten ist»*, heisst es im Koran. *«Die Feinde, die im Laufe eines Krieges zu Gefangenen gemacht werden, dürften nicht getötet werden; wir müssen sie im Gegenteil wie unsere eigenen Kinder behandeln»*, schreibt der Mahabharata, und ganz ähnlich kommt dieser Gedanke in einem kenianischen Sprichwort zum Ausdruck: *«Wenn ihr der Sieger seid, setzt ihr Euch nicht auf den Besiegten»*. Und für den Heiligen Jakob *«ist ein Glaube ohne Taten ein toter Glaube»*. Das ist klar, einfach und recht, das geht alle Menschen an.

Seit einigen Jahren ist festzustellen, dass man sich in der Generalversammlung, im Sicherheitsrat, in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, in regionalen Organisationen, wie die Organisation der Afrikanischen Einheit, die Organisation der Amerikanischen Staaten und der Europarat, oder in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, ebenso wie in der Bewegung der Blockfreien oder der Interparlamentarischen Union in wachsen-

dem Masse auf das humanitäre Völkerrecht bezieht. Mit Stetigkeit haben die Staaten, die Sie vertreten, klar ihren Willen zum Ausdruck gebracht, die von ihnen ratifizierten Texte auch wirklich zu beachten. Das IKRK seinerseits kann sich über diesen Willen der Staaten, sich für die Einhaltung des humanitären Rechts und die Verteidigung der Opfer einzusetzen, nur freuen.

Um es dieser sich abzeichnenden Interessens- und Gefühlsgemeinschaft zu ermöglichen, dies auf konkrete und fruchtbare Weise zum Ausdruck zu bringen, hatte das IKRK die *Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsgesopfer* angeregt. Auf Einladung der Schweizer Regierung fand sie im August-September 1993 in Genf statt. Mit Erfolg hat sich diese Konferenz als äusserst nützliches Vorbereitungsforum für die augenblickliche Internationale Konferenz erwiesen. *Jus est ars boni et aequi*: das ist der Inhalt des Schlusssatzes der von der Konferenz verabschiedeten Erklärung: *«Abschliessend bekräftigen wir unsere Überzeugung, dass das humanitäre Völkerrecht den Weg zur Versöhnung offenhält, die Wiederherstellung des Friedens zwischen Kriegführenden erleichtert und die Eintracht zwischen allen Völkern nährt, indem es inmitten bewaffneter Auseinandersetzungen einen Geist der Menschlichkeit wahrt.»* Die Empfehlungen der *intergouvernementalen Expertengruppe*, die auf Ansuchen der Konferenz eingesetzt wurde, sollen im Rahmen der Kommission I diskutiert und, so hoffe ich, angenommen werden.

Wenn wir uns bei *hundertsechsdachtzig Vertragsstaaten der Genfer Abkommen von 1949* darüber freuen können, dass diese eine praktisch universelle Tragweite erreicht haben, lässt sich nicht dasselbe von den *Zusatzprotokollen von 1977* sagen. In der Tat sind nur *hunderteinundvierzig Staaten* derzeit *Vertragsparteien von Protokoll I*, das sich auf internationale bewaffnete Konflikte bezieht, und *hundertzweiunddreissig von Protokoll II*, das auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbar ist. Achtzehn Jahre nach der Unterzeichnung dieser Verträge ist das eine nur schwer akzeptierbare Tatsache. Das IKRK seinerseits hat nichts unterlassen, damit diese Texte universelle Anerkennung finden. Angesichts der Barbarei, die heute wütet, vertrete ich nach bestem Wissen und Gewissen im Namen der Opfer die Meinung, dass der Augenblick gekommen ist, damit die Staaten, die das noch nicht getan haben, endlich die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen ratifizieren oder ihnen beitreten. *Die Universalität des humanitären Völkerrechts ist in hohem Masse eine Voraussetzung für seine Einhaltung.*

Die Bindung an die Verträge des humanitären Völkerrechts ist ein erster, gewiss notwendiger, aber für sich allein unzureichender Schritt. Gemäss dem Wortlaut von *Artikel 1 der Genfer Abkommen* haben sich die Staaten, die Sie vertreten, verpflichtet, diese Verträge nicht nur unter allen Umständen einzuhalten, sondern auch *ihre Einhaltung durchzusetzen*. Es handelt sich also um eine

solidarische, universelle Pflicht gegenüber *allen Kriegsoptionen*. Das Recht auf Schutz und Hilfe dieser Opfer, wo immer sie sich auch befinden mögen, dieses in den humanitärrechtlichen Texten verankerte unveräusserliche Recht, ist also die Sache aller.

Um Regeln anzuwenden, muss man sie kennen. *Das humanitäre Recht verbreiten bedeutet, das Studium seiner Regeln «in die militärischen und, wenn möglich, zivilen Ausbildungsprogramme aufzunehmen, so dass die Gesamtheit ihrer Streitkräfte und der Bevölkerung seine Grundsätze kennenlernen kann»*, wie es in Artikel 127 des III. Abkommens heisst. Es handelt sich da um eine unumgängliche Voraussetzung zu seiner Einhaltung. Die Vertragsparteien dürfen sich dieser grundlegenden Verpflichtung nicht entziehen. Die Expertengruppe ihrerseits hat über die Möglichkeiten diskutiert, diese Verbreitung der Kenntnis des Rechts weiter zu verstärken. Sie hat sich auch an das IKRK gewandt, und es aufgefordert, mit anderen Organen zusammenzuarbeiten. Diese Form der Zusammenarbeit, die das IKRK durchaus ausbauen will, sowie die entscheidende Rolle, die jede Nationale Gesellschaft in diesem Bereich spielen muss, sollen in der Kommission I besprochen werden.

Um die Bemühungen der Staaten im Bereich der Umsetzung des humanitären Völkerrechts und seine Verbreitung zu fördern und zu unterstützen, hat das IKRK bereits die Grundstruktur eines *Beratungsdienstes im humanitären Völkerrecht* eingerichtet. Damit erfüllt das IKRK die Aufgabe, die ihm die Expertengruppe in seiner Empfehlung III übertragen hat. Die Staaten wie übrigens auch die Nationalen Gesellschaften und jedes andere interessierte Organ sind eingeladen, in hohem Masse von diesem Beratungsdienst Gebrauch zu machen und dadurch zu seinem Erfolg beizutragen.

In ihrer Empfehlung VII fordern die Experten insbesondere, dass die Staaten *«sowohl gemeinsam als auch einzeln in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und gemäss deren Charta in Situationen schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts tätig werden»*. Denn wozu können schliesslich die Regeln und Grundsätze dienen, welches kann die praktische Tragweite des Rechts sein, das sie verkörpern, wenn man sie ungestraft verletzen kann? Abgesehen von der *kollektiven Verantwortung* der Vertragsstaaten der Abkommen gibt es eine *individuelle Verantwortung* jener, die die Vorschriften des humanitären Rechts anwenden oder deren Anwendung durchsetzen müssen. In dieser Hinsicht muss man jedermann wissen lassen, dass den Verbrechern keine andere Zukunft beschieden sein darf als Strafe. Ich erinnere daran, dass die Genfer Abkommen den Signatarstaaten aufgrund einer solidarischen Pflicht vorschreiben, die Personen *zu suchen, zu verfolgen und zu richten*, die angeklagt sind, die eine oder andere schwere Verletzung der Abkommen selber begangen oder angeordnet zu haben. In diesem Sinne lässt die Einrichtung von *internationalen*

Gerichtshöfen zur Aburteilung der massiven Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte im ehemaligen Jugoslawien und in Rwanda hoffen, dass den Zeiten der Straflosigkeit endlich ein Ende gesetzt wird. Das IKRK setzt seine grosse Hoffnung auf die Bildung eines *internationalen Strafgerichtshofes* mit weltweiter Gerichtsbarkeit. Allerdings muss ich daran erinnern, dass *die Justiz in Ergänzung zur humanitären Aktion vorgeht, ohne sich jedoch mit ihr zu vermischen*. In der Tat ist die Rolle der humanitären Institutionen nicht die des Richters, und noch weniger die des Staatsanwalts.

Manche Staaten haben noch keine Erklärung abgegeben, dass sie die Zuständigkeit der *Internationalen Ermittlungskommission* annehmen, wie sie von Protokoll I vorgesehen ist, um in Fällen behaupteter schwerer Verletzungen der Genfer Abkommen oder ihrer Zusatzprotokolle zu ermitteln. Nichtsdestoweniger können sie die Dienste dieser Kommission in Anspruch nehmen. Insbesondere steht die Kommission zur Verfügung, um mit Zustimmung der interessierten Parteien ein Verfahren in Fällen schwerer Verletzungen des humanitären Rechts zu ermitteln, die sich in nicht internationalen bewaffneten Konflikten ereignen. Warum wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht?

Ich habe vorhin die Tragödien beschrieben, die die allgemeine Verwendung von *Antipersonenminen* nach sich zieht, und ich glaube mich sehr klar ausgedrückt zu haben: das muss aufhören! Dazu aber gibt es nur ein einziges Mittel: die Herstellung, die Lagerung, der Transfer und die Verwendung dieser Waffen müssen vollständig verboten werden. Die geringen militärischen Vorteile, die sie bringen, stehen in keinem Verhältnis zu ihren fürchterlichen Folgen. Es steht also zu hoffen, dass bei der Wiederaufnahme der Wiener Konferenz im kommenden Januar die Diskussionen mit der erforderlichen geistigen Offenheit und Weitsicht geführt werden, um aus der gegenwärtigen Sackgasse beim *Zweiten Protokoll zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen* herauszukommen. Dagegen ist der Abschluss des *Vierten Protokolls zu diesem Übereinkommen* zu begrüßen, das sich auf *Laserblendwaffen* bezieht. So ist es zum ersten Mal seit der Sankt Petersburger Erklärung von 1868, die sich auf Explosivgeschosse bezieht, gelungen, eine Waffe zu verbieten, bevor sie verwendet wurde. Ich erwarte jetzt von den Staaten, dass sie so rasch wie möglich Vertragspartei dieses so wichtigen Protokolls werden.

Ich habe auch von den verheerenden Folgen einer Erscheinung gesprochen, die sich seit dem Ende des Kalten Kriegs immer mehr ausgeweitet hat: die in der ganzen Welt zu beobachtende *Proliferation von Waffen*, insbesondere von leichten Waffen, in scheinbar unbegrenzten Mengen. Die Gefahr liegt darin, dass alle diese Waffen, die häufig zu lächerlichen Preisen zu beziehen sind, als völlig banale Gegenstände betrachtet werden. Und genau das muss man unbedingt verhindern! Wegen ihrer todbringenden Eigenschaft müssen Waffen ethischen

Grundsätzen unterworfen und streng kontrolliert werden. Zuäusserst besorgt über dieses Problem, wird das IKRK abklären, *welche Beziehung zwischen dem Phänomen des Waffentransfers und den Verletzungen des humanitären Völkerrechts besteht*. Damit wird es der Empfehlung der intergouvernementalen Expertengruppe stattgeben und in enger Absprache mit den anderen Organisationen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zusammenarbeiten.

Nach den Rechtsregeln und nach den Anwendungsproblemen des humanitären Völkerrechts, müssen wir jetzt die humanitäre Aktion des IKRK, der Nationalen Gesellschaften und ihrer Föderation betrachten, die sie in Erfüllung ihres jeweiligen Mandats durchführen. Heute werden dem Ausdruck «*humanitäre Aktion*» die unterschiedlichsten Bedeutungen beigemessen. In der Tat wird ein grosser Teil der gegenwärtigen Antworten auf einen Konflikt mit der Etikette «*humanitär*» versehen: militärische Einheiten, die mit der Aufrechterhaltung des Friedens beauftragt sind, entfalten humanitäre Aktivitäten; Regierungen führen mit Hilfe eigener operationeller Einrichtungen humanitäre Aktivitäten unter ihrer Nationalflagge durch. In gewissen Fällen, wie etwa in Somalia, sind Operationen unter dem humanitären Banner entgleist. Für mich scheint diese Inflation des Begriffs «*humanitär*» wachsende Ungewissheit in bezug auf die jeweilige Rolle und Verantwortung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft anzuzeigen. Das verlangt Klärung.

Alles weist darauf hin, dass sich die internationalen Kontrollmechanismen noch nicht der neuen Realität der Konflikte angepasst haben, die sehr viel anarchischer, sehr viel chaotischer sind als zur Zeit der Bipolarität des Kalten Krieges. In dieser neuen Sachlage finden sich häufig die humanitären Einrichtungen, aber auch die Politiker und die Generäle, ohne klare Bezugspunkte. Es scheint den Regierungen schwer und manchmal sogar unmöglich, einen realistischen Konsens über politische oder militärische Optionen oder Aktionen zu erreichen. Die humanitäre Aktion bietet somit einen Grund zum Handeln, die eine Lücke schliesst. Wohl mag dieser Aktivismus dazu beitragen, den von den Medien und der öffentlichen Meinung auf die Regierungen ausgeübten Druck zu verringern. Gleichzeitig erhält er die Ungewissheit über die Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten in der internationalen Gemeinschaft.

Ich bestätige es mit allem Nachdruck: *die humanitäre Aktion muss parallel zur politischen oder militärischen Aktion verlaufen. Sie darf und kann sie nicht ersetzen*. Wird die humanitäre Aktion als Verlängerung der Aussenpolitik eingesetzt, was häufig aus nationalen Erwägungen geschieht, so fehlt es dieser humanitären Aktion an der *Neutralität*, die ihr eignen müsste. Schliesslich verliert sie ihre Identität und kann sogar Gegenstand bewaffneter Angriffe werden.

Ein *integriertes Vorgehen von politischer, militärischer und humanitärer Aktion*, um die heutigen Notlagen zu meistern, schafft Synergien zwischen den

verschiedenen Akteuren. Sie könnte also die Effizienz der internationalen Staatengemeinschaft stärken, ohne dass man deshalb auch die zu investierenden Mittel erhöhen müsste. Ein solches Vorgehen scheint mir korrekt bei der *Verhütung der Konflikte*: die vorbeugende Diplomatie, die wirtschaftliche Hilfe, die Entwicklung, die humanitäre Hilfe und die Entsendung militärischer Beobachter können wirksam zur Stabilisierung von Situationen beitragen, die sonst zu Konflikten ausarten könnten. Dieselben Synergien können in der *Nachkonfliktphase* eingesetzt werden, wenn man zur Konsolidierung des Friedens, zum Wiederaufbau übergehen und in sehr vielen Fällen eine humanitäre Aktion einleiten muss, um den Schwächsten zu helfen.

Aber ich bin überzeugt, dass *ein solches integriertes Vorgehen von einzelnen Aktionen sich nicht für die akute Phase eines Konflikts eignet*. In diesem Fall konzentriert sich die humanitäre Hilfe auf das von der Krise heraufbeschworene Übel und kann sich nicht mit politischen oder militärischen Problemen befassen. Um effizient zu sein, bedarf es eines *neutralen und unparteiischen humanitären Vorgehens*, eines *humanitären Freiraumes*, frei von jeder politischen Motivation, so dass mit der Zustimmung aller Parteien *alle Opfer erreicht werden können*.

In diesen Situationen können allein die wirklich unabhängigen, neutralen und unparteiischen Organisationen wie das IKRK jene erreichen, die Schutz und Hilfe brauchen. Die Staaten waren sich übrigens dieser Notwendigkeit durchaus bewusst, als sie die Genfer Abkommen ausarbeiteten und unterzeichneten, die den *neutralen und unparteiischen Charakter der humanitären Aktion* festlegen. Sollten wir uns nicht um der Effizienz willen auf die *Spezialisierung der verschiedenen Akteure* in den heutigen Konflikten konzentrieren, bei denen ein jeder nach seinen eigenen Kompetenzen handeln müsste? Persönlich bin ich der Meinung, dass die gegenwärtig herrschende Verwirrung dringend beendet werden muss. Die jeweilige Verantwortung der humanitären Organisationen, der Politiker, der Generäle und der Richter muss klarer definiert werden.

Die zunehmende Ausweitung der Aufgaben und die immer grössere Zahl von Akteuren lassen es notwendiger denn je werden, den horizontalen Konzertationsprozess zu stärken, der unter den verschiedenen Organisationen mit humanitärer Berufung begonnen wurde. Innerhalb der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat das IKRK die Aufgabe, die Koordination der humanitären Aktion im Rahmen der bewaffneten Konflikte zu übernehmen. Ob es sich nun um Organisationen unserer Bewegung oder um andere Partner im Feld handelt, das IKRK sieht diese Konzertation, diesen ständigen Dialog in der Achtung des jeweiligen Mandats stets in einem Geist der Offenheit, der Ergänzung und der Solidarität.

Festzustellen ist, dass das IKRK am Anfang eines Konflikts häufig die einzige Organisation vor Ort ist. Einerseits ist es an allen Brandherden der Welt

durch das Netz seiner Delegationen anwesend. Andererseits zeichnet es sich durch die Schnelligkeit seiner Aktion aus. Wenn andere Organe eingreifen, handelt es sich für das IKRK darum, sich der Zusammenarbeit zugunsten der Opfer zu öffnen, deren Zahl und Bedürfnisse häufig seine eigenen Kräfte übersteigen. Durch Konzertation und Ergänzung gilt es, *eine noch grössere Planung der humanitären Aktion in Zeit und Raum* zu suchen. Eine Häufung von Hilfsorganisationen auf den Kriegsschauplätzen im Rampenlicht der Medien und ein anschliessender Rückzug ohne schrittweisen Übergang zu Wiederaufbau- und Entwicklungsprogrammen sind Beispiele schlechter Koordination und unbefriedigender Planung: unter diesem Stand der Dinge zu leiden haben die Opfer.

Wichtig ist, dass sich die Fachleute der Soforthilfe, des Wiederaufbaus und der Entwicklung absprechen: Die humanitären Akteure müssen die Übernahme durch Wiederaufbau- und Entwicklungsorganisationen vorbereiten. Diese geordnete Abfolge von Soforthilfe und Wiederaufbau ist unerlässlich, wenn die betroffene Bevölkerung so schnell wie möglich ihre Würde in der Selbstversorgung wiederfinden soll. Das IKRK vertritt die Ansicht, dass man die Opfer nicht sich selbst überlassen darf: *die einzig mögliche Form der Hilfe besteht darin, dass man sie bis zum Ende führt.* Das ist übrigens eine der Stärken unserer Bewegung, denn ihre verschiedenen Organisationen können sich ablösen und so die Kontinuität der humanitären Aktion gewährleisten. Mehr noch als die Hilfe selbst scheint mir *die Art und Weise, wie sie gebracht wird*, besonders wichtig. Diese muss zum *Schutz* beitragen, zur Aufrechterhaltung der Integrität und Würde der menschlichen Person. Darüber hinaus ist die Aktion des IKRK, die immer häufiger in Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften durchgeführt wird, nicht auf gewisse Kategorien von Empfängern ausgerichtet und sucht sich auch nicht zu spezialisieren, sondern erfasst viele Bereiche. Sie ist auf alle Opfer ausgerichtet: Verwundete und Kranke, Gefangene, Vertriebene, Frauen, Kinder, Alte, getrennte Familien.

Das IKRK hat den Auftrag, *alle Opfer aller Konflikte zu unterstützen*. Es ist ihm nicht erlaubt, nach nichthumanitären Gesichtspunkten zu handeln, die von den Spendern festgelegt werden. Als unabhängige Organisation handelt das IKRK überall dort, wo Menschen in den Händen anderer Menschen leiden. Die Sorge um die *Finanzierung* seiner Aktion kommt erst danach. Das IKRK denkt nicht daran, dieses — nicht risikolose — Vorgehen zu ändern. Doch jede Änderung — finanzielle Sicherheit zuerst, Aktion danach — würde zu einer Schwächung der Hilfe für die Opfer führen. Das aber ist unannehmbar für das IKRK. Die finanzielle Unterstützung muss ihm in der Zukunft ebenso gewiss sein wie in der Vergangenheit. Im Namen aller Opfer möchte ich hier den grosszügigen Spendern — Regierungen, Nationale Gesellschaften und Privatpersonen — meinen herzlichsten Dank zum Ausdruck bringen, denn sie haben es dem IKRK in den letzten Jahren ermöglicht, stets sein Mandat zu erfüllen, obwohl die

Bedürfnisse immer umfangreicher wurden. Und heute appelliere ich an sie, in dieser schwierigen Zeit, in der es häufig an der nötigen Finanzierung fehlt, in ihren Anstrengungen nicht nachzulassen. Mögen uns die Regierungen durch ihre Zurückhaltung bei der Finanzierung des IKRK nicht dazu zwingen, die Opfer sich selbst zu überlassen!

Die Medien befassen sich häufig mit den Soforthilfeaktionen. In Kriegsgebieten können sie ausgezeichnete Vektoren zur Verbreitung der sittlichen Werte und humanitären Grundsätze sein. Sie können sich aber auch zur politischen Manipulation und zur Verzerrung der Fakten hinreissen lassen. Einige sind sogar soweit gegangen, Hassgefühle zu entfachen und zum Morden aufzurufen. In anderen Ländern hat die hohe Mediatisierung gewisser Konflikte verschiedene positive Aspekte, und insbesondere den, dass sie unzählige Notlagen dem Vergessen entreisst. Der Einfluss der Medien auf die öffentliche Meinung und die verschiedenen Verantwortlichen lässt sich nicht leugnen. Die Mediatisierung schliesst jedoch das Risiko der Banalisierung der Gewalt und der Sättigung angesichts der täglichen Beschreibung und Bilder von Greueln ein. Darüber hinaus hat die Tatsache, dass nur eine begrenzte Anzahl von Konflikten zur gleichen Zeit im Rampenlicht steht, die perverse Folge, die anderen ins Vergessen geraten zu lassen. Die Mediatisierung der Konflikte ist schliesslich sehr selektiv. Wer interessiert sich heute beispielsweise noch für Afghanistan, für Sierra Leone oder Sudan? Der Grund dafür? Überduss, Vergessen. Inzwischen aber leiden *die Opfer dieser vergessenen Konflikte* an Leib und Seele nicht weniger inmitten dieser allgemeinen Gleichgültigkeit in einer Welt, die der Mode des Tages nachläuft.

Die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts engagiert die ganze Bewegung. Angesichts des Ausmasses der Bedürfnisse musste diese sich anpassen, ja verstärken, und dabei gleichzeitig ihre *Grundsätze bestätigen*, die vor dreissig Jahren in Wien von der Internationalen Konferenz angenommen worden waren. So begehen wir heute einen weiteren symbolischen Jahrestag. Diese Grundsätze, deren Hüter das IKRK ist, sind mehr denn je das Bindemittel unserer Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, deren Aktion sie bestimmen müssen. Wir alle, Nationale Gesellschaften, Föderation und IKRK, sind zu ihrer Befolgung verpflichtet. Für das IKRK verkörpern die Grundsätze der *Neutralität, der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit* aufgrund seines spezifischen Mandats zugunsten der Opfer bewaffneter Konflikte ein regelrechtes Dogma. Die Regierungen, die die Statuten der Bewegung angenommen haben, sind gehalten, die Bindung aller Organisationen der Internationalen Bewegung an diese Grundsätze zu allen Zeiten zu achten.

Wie ich bereits vorhin unterstrichen habe, stellt der *Grundsatz der Unabhängigkeit* für uns ein wesentliches Arbeitsinstrument dar. Er ermöglicht es uns, die

Schnelligkeit und Effizienz unserer operationellen Aktion aufrechtzuerhalten, wobei das für das IKRK insbesondere im Dienste aller Opfer bewaffneter Konflikte geschieht, und für die Bewegung ganz allgemein im Dienste der Verletzlichsten, was immer auch die Ursache ihrer Verletzlichkeit sein möge. Man darf die materielle Unterstützung, die eine Regierung einer Nationalen Gesellschaft leisten kann, nicht mit einer Art Kontrolle verwechseln. Ebenso wie es sich das IKRK oder die Föderation verbieten, zu Instrumenten der internationalen Politik zu werden, darf eine Nationale Gesellschaft keinesfalls zum politischen Werkzeug ihrer Regierung werden. Die verschiedenen Organisationen der Bewegung müssen sich diesen Grundsatz der Unabhängigkeit auch immer dann ins Gedächtnis rufen, wenn es darum geht, Beziehungen mit anderen humanitären Organisationen zu unterhalten. Beziehungen, die sich in das weitgefassete Konzept der humanitären Konzertation einfügen, das wir zuvor untersucht haben.

Die Zeiten ändern sich, die Bedürfnisse auch: mit Mut und Phantasie müssen wir unsere Aktion ständig den Forderungen des Tages anpassen. In einer Welt, wo die politische Aktion zur Verhütung oder Lösung der Krisen zu wünschen übrig lässt, wo die militärische Anstrengung nicht zu grösserer Toleranz beiträgt, ist die Rolle der Bewegung — die sich aufgrund der spezifischen, gleichzeitig aber auch ergänzenden Aktion ihrer verschiedenen Organisationen als stärker und solidarischer erweist — unerlässlich. Unerlässlich selbstverständlich bei der Soforthilfe und beim Wiederaufbau, aber auch bei der *vorbeugenden Aktion*: indem sie aktiv gegen alle Formen des Hasses und des Fanatismus, gegen Rassismus und Ausgrenzung kämpft. Wir können mehr tun, genausogut auf internationaler Ebene wie im Rahmen eines jeden der hier vertretenen Länder, *um diesen Wert der Toleranz zu fördern*, der allein es ermöglichen wird, der Menschheit morgen noch grösseres Unglück zu ersparen. Denn Toleranz setzt voraus, dass man sich den Normen der Zivilisation und der Kultur unterwirft, eine gewisse Lebensart im Sinne eines tagtäglichen Zusammenlebens verfolgt, sich nach anerkannten und allgemein akzeptierten Grundsätzen richtet, die auf Zuhören und Dialog beruhen.

Als Antwort auf die ungeheuren Herausforderungen, die ich hier beschrieben habe, ist diese Konferenz gewissermassen eine Verlängerung der positiven Auswirkungen der Konferenz von 1993 zum Schutz der Kriegsgesopfer. Sie muss darauf abzielen, dass die *humanitäre Aktion weltweit anerkannt und geachtet wird*. Als Ausdruck eines gemeinsamen Willens von grosser Tragweite schlage ich Ihnen hier einen *neuen Vertrag der Menschlichkeit* vor, dem zufolge sich die Staaten und die internationale Gemeinschaft verpflichten, die zur Anwendung des humanitären Völkerrechts unternommenen Anstrengungen vorbehaltlos zu unterstützen. Dazu ist es notwendig:

- *den Ratifikationsprozess der bestehenden humanitärrechtlichen Abkommen zu beschleunigen;*

- *die Verbreitung dieses Rechts zu verstärken;*
- *erneut zu bestätigen, dass es unannehmbar ist, die in internationalen bewaffneten Konflikten geltenden Regeln nicht auch auf interner Ebene zu beachten, und dass auf diese Weise Artikel 3 der Genfer Abkommen anzuwenden und seine Anwendung durchzusetzen ist;*
- *im Falle von Verletzungen des humanitären Rechts alles zu tun, um im Geiste von Artikel 1 dieser Abkommen und von Artikel 89 des Protokolls I solchen Situationen abzuhelpen und um, wie in den Abkommen vorgesehen, die Verantwortlichen schwerer Verletzungen strafrechtlich zu verfolgen.*

Um die Verwirrung zu beenden, die derzeit über die jeweilige Rolle der humanitären Akteure, der Politiker und des Militärs besteht, und um die Opfer besser zu schützen und zu unterstützen, *haben die Staaten die Pflicht, einen «humanitären Freiraum» zu wahren, der geeignet ist, die Neutralität, die Unparteilichkeit und die Unabhängigkeit der humanitären Aktion zu garantieren.*

Die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds tritt nur alle vier Jahre zusammen. Folglich tritt das IKRK für die Empfehlung VII der intergouvernementalen Expertengruppe ein, der zufolge insbesondere der *Depositär der Genfer Abkommen regelmässige Treffen von Vertretern der Vertragsparteien dieser Abkommen organisieren sollte.* Solche Treffen können, wenn sie die Konferenz ergänzen und in Übereinstimmung mit den Arbeiten derselben erfolgen, sich nur positiv auf die Aufrechterhaltung und Stärkung des Dialogs innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft über die allgemeinen Probleme der Anwendung des humanitären Völkerrechts auswirken.

Ich weiss, dass wir alle der gleichen Überzeugung und in der Lage sind, uns den Ihnen vorgeschlagenen neuen Vertrag der Menschlichkeit zu eigen zu machen. Im Namen der Opfer danke ich Ihnen dafür, denn der entscheidende Grundsatz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds ist die Verantwortung eines jeden Menschen für das Leiden des anderen!

KOMMISSION I

KRIEGSOPFER UND ACHTUNG DES HUMANITÄREN VÖLKERRECHTS

Unter dem Vorsitz von Botschafter Hisashi Owada, Ständiger Vertreter Japans bei den Vereinten Nationen in New York, behandelte Kommission I zwei wichtige Tagesordnungspunkte. Einerseits hatte sie die Aufgabe, die Folgearbeiten zur Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer (Genf 1993) zur Kenntnis zu nehmen und die Anschlussmassnahmen zu prüfen, mit denen die XXVI. Internationale Konferenz sie weiterverfolgen will. Andererseits war die Kommission aufgerufen, eine Reihe humanitärer Probleme im Zusammenhang mit dem Schutz der Zivilbevölkerung in Zeiten bewaffneter Konflikte zu untersuchen. Die Kommission nahm ausserdem das Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten zur See anwendbare Völkerrecht zur Kenntnis.

A. Bericht über die Folgearbeiten zur Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer

Auf Einladung der Schweizer Regierung hatte vom 30. August bis 1. September 1993 die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer stattgefunden. Die Teilnehmerstaaten dieser Konferenz weigerten sich, die schwerwiegenden, massiven Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht als unausweichliches Schicksal hinzunehmen, die vor allem die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen und Leiden und Zerstörung, Elend und Tod verursachen. Sie richteten einen dringlichen Aufruf an alle Staaten, ihre Verpflichtungen humanitärer Art einzuhalten.¹

¹ Vgl. Schlusserklärung der Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 5, Bd. XLIV, September-Oktober 1993, S. 221-225.

Auf Antrag der Konferenz von 1993 berief die Schweizer Regierung in der Folge vom 23.-27. Januar 1995 ein Treffen einer intergouvernementalen Expertengruppe mit offener Beteiligung in Genf ein. Die Gruppe nahm im Konsensverfahren konkrete Empfehlungen an, die die uneingeschränkte Einhaltung des humanitären Völkerrechts fördern sollen.² Es oblag dem Vorsitzenden dieses Treffens der intergouvernementalen Expertengruppe, Botschafter Luzius Caflisch (Schweiz), der Kommission I diese acht konkreten und im wesentlichen pragmatischen Empfehlungen zu erläutern.

Botschafter Caflisch erinnerte Kommission I daran, dass die erste Empfehlung die Staaten auffordert, allen humanitärrechtlichen Verträgen beizutreten. Empfehlung II regt an, dass das IKRK mit Unterstützung von Experten die in internationalen und internen bewaffneten Konflikten anwendbaren Gewohnheitsregeln klarlegt.

Empfehlung III erinnert daran, dass die Verbreitung des humanitären Völkerrechts eine vorrangige Aufgabe für alle ist. Infolgedessen wurde das IKRK aufgefordert, mit Unterstützung der Nationalen Gesellschaften, der Internationalen Föderation und akademischer Einrichtungen seine Möglichkeiten auszubauen, die Staaten durch beratende Dienste zu unterstützen. Empfehlung IV bezieht sich ebenfalls auf die Verbreitung und schlägt eine Reihe von Massnahmen vor, die eine bessere Kenntnis des humanitären Völkerrechts fördern können. Als konkrete Massnahme erklärte sich das IKRK bereit, mit Hilfe von Experten aus verschiedenen Regionen der Welt ein Modell für ein Handbuch über das Recht der internationalen und nicht internationalen Konflikte auszuarbeiten. Empfehlung V regt — ebenfalls im Bestreben, die Verbreitung des Rechts zu fördern — die Bildung nationaler Ausschüsse an, in denen interessierte Regierungs- und andere Kreise vertreten wären und die als Gesprächspartner für alle Fragen im Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht, seiner Verbreitung und seiner Umsetzung dienen könnten.

Empfehlung VI legt den Staaten einen Informationsaustausch über ihre Umsetzungsmassnahmen nahe und fordert das IKRK auf, diesen Austausch zu erleichtern und die übrigen Staaten und die Internationale Konferenz davon in Kenntnis zu setzen.

² Vgl. Empfehlungen der intergouvernementalen Expertengruppe zum Schutz der Kriegsopfer, *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Nr. 1, Bd. XLVI, Januar-Februar 1995, S. 6-12. Vgl. ebenfalls Bericht 95/C.I/2/1 (Genf 1995) und das von den Schweizer Behörden ausgearbeitete Dokument 95/C.I/2/3 (Genf 1995). Das IKRK nahm mit seinem Bericht: «International humanitarian law: from law to action», Dokument 95/C.I/2/2 (Genf 1995), Stellung zu den Empfehlungen.

Empfehlung VII entspricht einer Aufzählung von Massnahmen, die es den Staaten, namentlich mit Hilfe der Vereinten Nationen, ermöglichen sollen, die Regeln des humanitären Völkerrechts zu achten und ihre Einhaltung durchzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Regeln, die die Zivilbevölkerung schützen. Zu diesen Massnahmen gehört die Unterstützung der *Ad-hoc*-Gerichte für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda sowie die Unterstützung im Hinblick auf die Errichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs. Schliesslich wurde vorgeschlagen, dass der Verwahrerstaat der Genfer Abkommen regelmässige Tagungen durchführt, auf denen die Vertragsstaaten «die allgemeinen Probleme bei der Anwendung des humanitären Völkerrechts» prüfen könnten.

Die achte und letzte Empfehlung legt dem IKRK nahe, verschiedene Fragen bezüglich des Schutzes der Zivilbevölkerung zu prüfen, darunter namentlich der Schutz von Frauen, Kindern und Flüchtlingen, die Situationen, in denen sich die Strukturen des Staates aufgelöst haben, sowie die Beziehung, die zwischen der leichten Verfügbarkeit von Waffen, der Zunahme der Konflikte und der Verschlechterung der Lage der Zivilisten besteht.

Im Namen des IKRK hob Vizepräsident Pierre Keller die Bedeutung hervor, die das Internationale Komitee den von der intergouvernementalen Expertengruppe formulierten Empfehlungen beimisst. Er unterrichtete die Delegierten über die beim IKRK bereits getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen, die es unmittelbar betreffen, insbesondere durch eine erhebliche Verstärkung seiner beratenden Dienste. Professor Mamoun Yousif Hamid, Präsident des Sudanesischen Roten Halbmonds und Vizepräsident der Internationalen Föderation, ging noch weiter und erinnerte an den Beitrag, den die Nationalen Gesellschaften leisten können, um die Achtung des humanitären Völkerrechts zu verstärken und auf diese Weise zu einem verbesserten Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen des Krieges beizutragen.

Zahlreiche Redner in der Kommission I bedauerten die allzu zahlreichen Situationen, in denen das humanitäre Völkerrecht in schwerwiegender Weise verletzt wird, namentlich zum Schaden der verletzlichsten Gruppen der Gesellschaft. Um diesem Zustand der Nichteinhaltung der humanitären Verpflichtungen entgegenzuwirken, nahmen die Delegierten der Kommission I die unterbreiteten Vorschläge an. Sie hoben die Zweckmässigkeit der Empfehlungen der intergouvernementalen Gruppe hervor und sprachen sich dafür aus, sie in ihrer Gesamtheit zu billigen. Lediglich Empfehlung VII gab Anlass zu einigen kritischen Anmerkungen. Einzelne Delegierte befürchteten nämlich, die Durchführung regelmässiger Tagun-

gen zur Prüfung allgemeiner Anwendungsschwierigkeiten des humanitären Rechts könnte die Rolle der Internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds beeinträchtigen. Dies wird indessen nicht mit dieser Neuerung beabsichtigt, und es gelang schliesslich, die Bedenken hinsichtlich der in Kommission I vorgeschlagenen Resolution zu zerstreuen.

Kommission I nahm im Konsens eine Resolution zur Beratung in der Plenarsitzung an. Diese trägt den Titel «Humanitäres Völkerrecht: Vom Recht zur Aktion. Bericht über die Folgetätigkeiten zur Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer» und wurde nach ihrer Annahme durch die Plenarsitzung im Konsensverfahren zur Resolution 1 der XXVI. Internationalen Konferenz. Mit dieser Resolution verurteilt die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung mit allem Nachdruck die Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht und ruft die Staaten auf, es unter allen Umständen zu achten und seine Einhaltung durchzusetzen. Ausserdem billigte die Konferenz die Schlussklärung der Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer von 1993 und die Empfehlungen der intergouvernementalen Expertengruppe vom Januar 1995 und forderte die Staaten zu ihrer Umsetzung auf. In bezug auf die Empfehlung, der Verwahrerstaat solle die Vertreter der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen regelmässig einberufen, um die allgemeinen Probleme zu prüfen, die sich aus den Verstössen gegen das humanitäre Völkerrecht ergeben, forderte die Konferenz, dass die Schlussfolgerungen dieser Prüfung nicht nur an die Staaten, sondern auch an die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds weitergeleitet werden. Ausserdem gab die Schweizer Regierungsdelegation in der Plenarschlusssitzung eine Erklärung zu diesem Thema ab. Nachdem die Schweizer Regierung den Auftrag zur Einberufung solcher Tagungen angenommen hatte, liess sie wissen, dass sie dies jeweils erst nach ausgiebigen Konsultationen und auf der Grundlage eines Konsens über die Zweckmässigkeit einer derartigen Tagung sowie die zu erörternden Themen tun werde. Sie hob ausserdem hervor, dass jeweils lediglich allgemeine Anwendungsprobleme des humanitären Völkerrechts behandelt würden.

B. Der Schutz der Zivilbevölkerung in Zeiten bewaffneter Konflikte

Dieser Punkt auf der Tagesordnung der Kommission I bot den Delegierten Gelegenheit, einige der brennendsten Probleme im Zusammenhang mit dem Los der in einen Krieg verwickelten Zivilbevölkerung

zu prüfen und zu erörtern. Der vom IKRK (nach Rücksprache mit der Internationalen Föderation) ausgearbeitete und vorgelegte Bericht bildete die Grundlage für einen ausführlichen Meinungsaustausch über folgende Hauptthemen: Schutz der Zivilbevölkerung (allgemeine Fragen), Schutz von Frauen, Schutz von Kindern, Zusammenführung getrennter Familien, Hunger und Krieg, Wasser und Krieg, Antipersonenminen und Blendwaffen.³ Das IKRK hatte ausserdem in Zusammenarbeit mit der Föderation und nach Rücksprache mit den Nationalen Gesellschaften und den Staaten, namentlich über deren Ständige Vertretungen in Genf, einen Resolutionsentwurf ausgearbeitet. Dieser Text bot den Rahmen für die Beratungen über eine äusserst umfassende Resolution mit dem Titel «Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten». Der vom Redaktionsausschuss erstellte Entwurf wurde ohne Abstimmung sowohl von Kommission I als auch in der Plenarschlusssitzung der Konferenz angenommen, womit er zur Resolution 2 der XXVI. Internationalen Konferenz wurde.

Im Verlauf ihrer einleitenden Erklärungen hoben die Vertreter des IKRK (Pierre Keller) und der Internationalen Föderation (Professor Mamoun Yousif Hamid) hervor, dass dringlicher Handlungsbedarf bestehe, weshalb sowohl auf eine bessere Achtung des humanitären Völkerrechts durch die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle hingearbeitet als auch das grosse Potential der Nationalen Gesellschaften besser genutzt werden sollte. Gemeinsam müssten sich alle bemühen, das Leiden der Kriegsoffer besser zu lindern.

Die Vertreter der Regierungen, der Nationalen Gesellschaften und der internationalen Organisationen, die sich zu Wort meldeten, waren sich einig in der Verurteilung der allzu häufigen und mitunter äusserst gravierenden Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht. Sie wiesen namentlich auf die Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung hin, die in einigen der jüngsten Konflikte begangen wurden, wie Folter, «ethnische Säuberung», Verstösse gegen die Rechte der Frauen, der Flüchtlinge oder der Vertriebenen sowie die Angriffe gegen humanitäre Konvois. Einzelne Redner wiesen auf die ungeheure Diskrepanz zwischen den bestehenden humanitären Bestimmungen und der Realität der vor allem gegenüber der Zivilbevölkerung begangenen Greuelthaten hervor und prangerten das Fehlen eines politischen Willens an, der die Einhaltung der übernommenen

³ Protection of the civilian population in periods of armed conflict, Dokument 95/C.I/3/1 (Genf 1995).

nen Verpflichtungen gewährleisten könnte. Die Redner forderten folglich geeignete Massnahmen, um den Verstössen, unter denen die Zivilbevölkerung allzu häufig zu leiden hat, einen Riegel vorzuschieben. Ferner verlangten sie Unterstützung für die Bemühungen des IKRK, der Nationalen Gesellschaften und der Internationalen Föderation sowie anderer humanitärer Organisationen, damit der Schutz der Zivilbevölkerung tatsächlich gewährleistet werden kann.

Hinsichtlich des Loses, das den verletzlichsten Gruppen der Gesellschaft durch den Krieg auferlegt wird, forderten die Delegierten zunächst eine bessere Achtung der Stellung und der Rolle, die die Frauen in bewaffneten Konflikten spielen. Sie verurteilten einstimmig die Vergewaltigung als Kriegsverbrechen, das mit Nachdruck zu verfolgen ist. Mehrere Delegierte schlugen ausserdem vor, es sollten konkrete Massnahmen getroffen werden, um den Frauen, die Opfer sexueller Gewalt sind, Hilfe zu gewähren. Dies ist eine Aufgabe, die die Nationalen Gesellschaften übernehmen können.

Die Diskussion über den Schutz des Kindes in Zeiten bewaffneter Konflikte richtete sich insbesondere auf das Phänomen der Kindersoldaten. Es waren vor allem mehrere Vertreter Nationaler Gesellschaften, die die Altersgrenze von 15 Jahren für die Anwerbung Jugendlicher in die Streitkräfte in Zweifel zogen. Sie forderten eine Anhebung der Altersgrenze auf 18 Jahre, denn nur der Erwachsene besitzt die Fähigkeit, zwischen dem im Verlauf militärischer Operationen Erlaubten und dem, was nicht erlaubt ist, zu unterscheiden. Parallel dazu sind konkrete Massnahmen zu treffen, um zu vermeiden, dass Kinder unter 18 Jahren an Kampfhandlungen teilnehmen. Ein ausgewogener Text, der den verschiedenen Standpunkten Rechnung trägt, wurde in den Resolutionsentwurf aufgenommen.

Einzelne Delegierte hoben die Bedeutung der Massnahmen hervor, die auf die Zusammenführung von Familien abzielen, die der Krieg auseinandergerissen hat.

Die Themen Hunger und Krieg sowie Wasser und Krieg boten verschiedenen Rednern Gelegenheit, das Aushungern als Kriegsmittel zu verurteilen. Zugleich ist die Zerstörung der Wasserversorgungssysteme als Angriff gegen die Zivilbevölkerung zu betrachten. Die Delegierten riefen zur strikten Achtung der Interessen der Zivilbevölkerung und namentlich ihres Anspruchs auf Unterstützung auf, wenn die Umstände dies erfordern.

Das grösste Interesse der meisten Delegierten galt indessen der Frage der Antipersonenminen. Unter Hinweis auf das unsägliches Leiden und die ungeheuren Schäden, die Antipersonenminen unter der Zivilbevölkerung mehrerer Staaten, vor allem in Afrika und Asien, verursacht haben und

weiterhin verursachen, forderten Vertreter Nationaler Gesellschaften ein vollständiges Verbot der Antipersonenminen, d.h. nicht nur ihres Einsatzes, sondern auch ihrer Herstellung, Lagerung oder Ausfuhr. Sie folgten damit einem Vorschlag des IKRK. Viele bedauerten die Unfähigkeit der Überprüfungskonferenz des Übereinkommens von 1980 über konventionelle Waffen (Wien, 1995), sich auf eine strengere Regelung zu einigen. Nach langwierigen Verhandlungen nahm die Kommission ohne Abstimmung einen Text zur Aufnahme in die Resolution über den Schutz der Zivilbevölkerung an. Die Resolution nimmt zur Kenntnis, «dass die Bewegung und eine wachsende Zahl von Staaten sowie von internationalen, regionalen und nichtstaatlichen Organisationen sich verpflichtet haben, sich unverzüglich für die vollständige Abschaffung der Antipersonenminen einzusetzen». Ferner fordert die Resolution die Staaten auf, keine Mühe zu scheuen, um das Übereinkommen von 1980 und sein Protokoll II über Landminen zu verstärken.

Die Kommission I wandte sich dann den Problemen im humanitären Bereich zu, die durch ein weiteres Kriegsmittel, die Laserblendwaffen, verursacht werden, und begrüßte die Annahme eines neuen, vierten Protokolls durch die Überprüfungskonferenz des Übereinkommens von 1980, das Laserwaffen verbietet, die eigens dazu bestimmt sind, Menschen erblinden zu lassen.

C. Verschiedenes: Auf Konflikte zur See anwendbares humanitäres Völkerrecht

Im Anschluss an Resolution VII der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz berief das Internationale Institut für humanitäres Recht (San Remo) eine Gruppe von Regierungs- und unabhängigen Experten (die alle als individuelle Teilnehmer kamen) ein mit dem Ziel, den derzeitigen Stand des in bewaffneten Konflikten zur See anwendbaren Völkerrechts zu überprüfen. Das Ergebnis ihrer Arbeiten ist das Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten zur See anwendbare Völkerrecht, welches das IKRK der XXVI. Internationalen Konferenz zur Kenntnis brachte.⁴

Mehrere Delegierte begrüßten den Abschluss dieser Arbeiten und gaben der Bedeutung des Handbuchs von San Remo Ausdruck, das eine

⁴ Vgl. Bericht 95/C.I/4/1

Lücke schliesst. In ihrer Resolution 3 fordert die XXVI. Internationale Konferenz die Staaten auf, selbst Handbücher auszuarbeiten, und ermutigt sie, das Handbuch von San Remo gegebenenfalls als Modell zu verwenden.

KOMMISSION II

HUMANITÄRE WERTE UND VERHALTEN IN KRISENSITUATIONEN

Unter dem Vorsitz von Ousmane Diagne, Präsident des Senegalesischen Roten Kreuzes, erörterte Kommission II die humanitären Werte und das Verhalten in Krisensituationen. Am Anfang ihrer Arbeiten standen zwei kurze Ansprachen von Vertretern der Föderation und des IKRK zu den Themen, die in folgenden beiden Dokumenten enthalten sind: «Richtlinien und Durchführung von internationalen humanitären Schutz- und Hilfstätigkeiten» (englische Fassung Doc.95/C.II/2/1) und «Verbesserung der nationalen Möglichkeiten, humanitäre und Entwicklungshilfe zu leisten und die Verletzlichsten zu schützen» (englische Fassung Doc. 95/C.II/3/1).

Als Vizepräsidentin der Föderation erinnerte Lady Limerick, Präsidentin des Britischen Roten Kreuzes, an die Tragödie der Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen auf der ganzen Welt und wies darauf hin, dass die Bewegung geeignete operative Beziehungen mit den Staaten und internationalen Organisationen aufbauen muss. Gleichzeitig betonte sie, dass die Aktionen der Organisationen der Bewegung die in den Grundsätzen und Regeln für die Katastrophenhilfe geforderte Qualität und Transparenz aufweisen müssen. Dieses Anliegen, ethisch hochstehende Regeln für das Verhalten und für die professionelle Praxis im humanitären Bereich festzulegen, kommt auch im Verhaltenskodex für die Bewegung und die NGOs zum Ausdruck. Schliesslich unterstrich Lady Limerick die Notwendigkeit, die negativen Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen so gering wie möglich zu halten sowie die Nationalen Gesellschaften und ihre Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene zu unterstützen.

Eric Roethlisberger, Vizepräsident des IKRK, rief die Bedeutung der vom IKRK zugunsten der im eigenen Land Vertriebenen entfaltenen Aktivitäten in Erinnerung, die immer im Rahmen einer umfassenderen

Aktion zugunsten aller Opfer eines Konflikts erfolgen. Er unterstrich, dass angesichts einer sich ständig weiterentwickelnden Welt, in der sich humanitäre Belange immer mehr mit politischen, militärischen und wirtschaftlichen Aspekten vermengen, die Tätigkeit der Bewegung weiterhin von ihren Grundsätzen geleitet werden muss, insbesondere jenen der Neutralität, der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit. Der Verhaltenskodex soll den professionellen Charakter und die Glaubwürdigkeit der humanitären Aktion fördern. Hinsichtlich der komplexen und umstrittenen Frage der Wirtschaftssanktionen bemerkte das IKRK, dass es immer wichtiger wird, deren Auswirkungen sorgfältig unter dem Gesichtswinkel zu analysieren, dass das Leiden der Opfer gelindert werden muss.

Schliesslich ermahnte der Redner die Staaten, ihre Nationalen Gesellschaften zu unterstützen, damit diese den Opfern von Konflikten und anderen Notlagen sowie den verletzlichsten Bevölkerungsgruppen besser helfen können.

1. Allgemeine Fragen

Die Delegationen hoben die Bedeutung der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und der von ihr verkörperten humanitären Werte hervor und würdigten die Tätigkeit der verschiedenen Organisationen der Bewegung sowie den Einsatz ihrer Mitglieder und freiwilligen Helfer, vor allem jener, die dabei ihr Leben opferten. Die meisten Delegationen wiesen auch auf die Notwendigkeit hin, die Grundsätze der Bewegung erneut zu bekräftigen, und erwähnten namentlich die entscheidende Rolle der Erziehung bei der Verbreitung dieser Grundsätze sowie verschiedene Massnahmen, mit deren Hilfe eine humanitäre Kultur auf internationaler Ebene geschaffen werden kann.

Zur Frage der Unabhängigkeit der humanitären Tätigkeit äusserten sich zahlreiche Teilnehmer. Mehrere Delegationen gaben zu bedenken, dass die humanitäre Tätigkeit sich von politischen und militärischen Aktionen abheben und unabhängig bleiben muss. Ein zu enger Zusammenhang zwischen politischen, militärischen und humanitären Massnahmen im Feld könnte zu einer Politisierung der humanitären Aktion führen, die die Grundsätze der Bewegung und die Sicherheit des Personals des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds gefährden würde.

Verschiedene Regierungsdelegationen bestätigten im übrigen, dass politische und humanitäre Aspekte nicht leicht voneinander zu trennen sind. Sie machten geltend, dass die humanitäre Tätigkeit die von den

Regierungen zu treffenden politischen Massnahmen nicht ersetzen kann, und hoben die Bedeutung der politischen Tätigkeit zur Verhinderung von Konflikten und zur Verringerung des Bedarfs an humanitärer Hilfe hervor.

Diese Überlegungen führten zu einer Reihe von Empfehlungen, die im Entwurf der von der Kommission und anschliessend von der Konferenz angenommenen Resolution wieder aufgenommen wurden (Resolution 4. G.).

Ausserdem riefen die Delegierten in Erinnerung, dass Doppelspurigkeiten unter den humanitären Organisationen vermieden und die Beziehungen zwischen den Organisationen der Bewegung und anderen Institutionen, insbesondere jenen der Vereinten Nationen, präzisiert werden müssen, damit ihre Tätigkeiten aufs beste koordiniert werden können.

Hierbei machten die Nationalen Gesellschaften auf die einzigartige und spezifische Rolle der Bewegung aufmerksam und stellten fest, dass eine Erhöhung der Zahl der im humanitären Bereich Tätigen nicht nur unnötig ist, sondern zu einer Verschwendung von Mitteln führt, die im übrigen immer beschränkter sind.

2. Richtlinien und Durchführung von internationalen humanitären Schutz- und Hilfstätigkeiten

Dieser Sachbereich war Gegenstand einer von der Konferenz angenommenen Resolution (Resolution 4), die folgende Themen umfasst:

a) Flüchtlinge und Vertriebene

Zahlreiche Vertreter von Regierungen und Nationalen Gesellschaften wiesen auf die durch Konflikte und andere Notlagen hervorgerufene bedenkliche Zunahme der Flüchtlingsströme und der Zahl der im eigenen Land Vertriebenen hin.

Die Delegierten verlangten von den Staaten insbesondere, dass sie «den neutralen, unparteiischen und unabhängigen humanitären Organisationen, insbesondere dem Hohen Kommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate angemessenen und wirksamen Zugang zu den Flüchtlingen und den im eigenen Land Vertriebenen ermöglichen, damit sie ihnen Schutz gewähren und humanitäre Hilfe leisten können».

Die Organisationen der Bewegung wurden aufgefordert, «neue Ansätze für ihre Tätigkeit im humanitären Bereich zu erarbeiten und umzu-

setzen. Dazu gehört insbesondere, dass bei Soforthilfeaktionen Mittel mobilisiert und eingesetzt werden können, mit denen die Bewegung den Flüchtlingen und den im eigenen Land Vertriebenen unter gebührender Beachtung der Tätigkeit anderer humanitärer Organisationen zweckmässige und geeignete Hilfe gewähren kann».

Das IKRK, die Föderation und die Nationalen Gesellschaften wurden ihrerseits dazu eingeladen, die operationelle Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, insbesondere mit dem UNHCR, im Sinne einer gegenseitigen Ergänzung aufrechtzuerhalten und zu fördern.

b) Natur- und technologische Katastrophen

Die Bewegung wurde aufgefordert, sich vermehrt mit der Möglichkeit technologischer Katastrophen zu befassen und sich auf solche Situationen vorzubereiten, auch wenn für Vorbeuge- und Nothilfemassnahmen sowie für die Rehabilitation der Opfer in erster Linie die Regierungen zuständig sind.

c) Grundsätze und Regeln für die Katastrophenhilfe

Die Delegierten nahmen die revidierte Fassung der Grundsätze und Regeln für die Katastrophenhilfe des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds zur Kenntnis und forderten die Organisationen der Bewegung auf, diese anzuwenden.

Zahlreiche Delegationen äusserten sich zur Zweckmässigkeit, langfristige Entwicklungsperspektiven in die humanitäre Hilfe aufzunehmen, was mit einer Stärkung der Strukturen und der operationellen Kapazitäten der Nationalen Gesellschaften einhergehen würde.

d) Verhaltenskodex für die Bewegung und die NGOs bei der Katastrophenhilfe

Der Verhaltenskodex wurde von den Delegierten positiv aufgenommen, da seine ethischen Grundsätze die Hilfsorganisationen darin bestärken, ein Minimum an professioneller Ethik zu wahren und ihre Aktivitäten auf die Bedürfnisse der Opfer auszurichten.

e) Humanitäre Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen

Thema mehrerer Diskussionsbeiträge waren die Wirtschaftssanktionen, wobei durchwegs erwähnt wurde, dass die Auswirkungen der

Sanktionen auf die Lage der betroffenen Zivilbevölkerungen, insbesondere der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen, unter humanitären Gesichtspunkten berücksichtigt werden müssen. So wurde den Staaten nahegelegt, rein humanitäre Hilfsmassnahmen zugunsten dieser Gruppen zuzulassen. Das IKRK, die Föderation und die Nationalen Gesellschaften ihrerseits wurden aufgefordert, «zur Verringerung der unerwünschten Auswirkungen von Sanktionen auf die Lage der Zivilbevölkerungen im humanitären Bereich beizutragen, indem sie die Tragweite dieser Sanktionen analysieren und den Verletzlichsten im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate Hilfe leisten».

3. Verbesserung der nationalen Möglichkeiten, humanitäre und Entwicklungshilfe zu leisten und die Verletzlichsten zu schützen

Dieses Thema war Gegenstand langer Debatten in der Kommission II und wurde schliesslich von der Konferenz in Form einer Resolution angenommen (Resolution 5).

Mehrere Delegationen der Nationalen Gesellschaften stellten ihre Programme und Aktivitäten im Bereich der Hilfeleistung und des Schutzes zugunsten der Verletzlichsten vor. Einige Delegationen aus Entwicklungsländern wiesen darauf hin, dass sie über immer unzureichendere Mittel verfügen, um dem ständig grösseren Bedarf gerecht zu werden.

Die Staaten wurden aufgefordert, die Notwendigkeit des unabhängigen und eigenständigen Handelns der Nationalen Gesellschaften anzuerkennen, sowie «das Potential der Nationalen Gesellschaften als Anbieter von besonders vorteilhaften Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich der Soforthilfe zugunsten der Verletzlichsten besser zu nutzen und schliesslich anzuerkennen, dass die Gesellschaften neue Finanzierungsarten für die in Zusammenarbeit mit den Behörden entfalteten Aktivitäten finden müssen, darunter auch zur Kostendeckung geeignete Verfahren».

Die Staaten werden des weiteren aufgefordert, den Nationalen Gesellschaften beispielsweise finanzielle und steuerliche Vorteile zu gewähren und «die Entwicklung des weltweiten Netzes der Nationalen Gesellschaften zu unterstützen, indem sie für die Programme zur Entwicklungszusammenarbeit geeignete finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, damit die Bedürfnisse der wachsenden Zahl der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen im Frieden ebenso wie bei Notlagen gedeckt werden können.»

Die Kommission zeigte sich über die von den Nationalen Gesellschaften und der Föderation im Rahmen der Entwicklung der Institutionen, der Ressourcen und der Programme gemachten Anstrengungen befriedigt und schlug der Föderation und dem IKRK vor, in Zusammenarbeit mit den Nationalen Gesellschaften «ein Mustergesetz für die Anerkennung einer Nationalen Gesellschaft auszuarbeiten, das auf die nationalen Verhältnisse abgestimmt werden kann, und dieses der XXVII. Internationalen Konferenz zu unterbreiten». Schliesslich wurden, und das ist ein wichtiger Punkt, die betroffenen Staaten und die Föderation dazu aufgefordert, in Zusammenarbeit mit dem IKRK in den einzelnen Ländern die Schaffung und die Entwicklung einer eigenständigen Nationalen Gesellschaft zu fördern, die die statutarischen Bedingungen für die Anerkennung und für die spätere Aufnahme in die Föderation erfüllt; dies gilt insbesondere für Nationale Gesellschaften, die noch nicht Vollmitglieder der Föderation sind.

4. Schlussbemerkungen

Nachdem der Berichterstatter, Jaime J. Yambao, Gesandter, Ständige Vertretung der Philippinen in Genf, der Kommission seine Zusammenfassung der Arbeiten unterbreitet hatte, dankte der Vertreter der Föderation den Delegierten für ihre Beiträge und die uneingeschränkte Unterstützung, die sie der Bewegung als Ganzes zukommen liessen. Er forderte die Regierungen auf, die zugunsten der Entwicklung der Nationalen Gesellschaften versprochene Hilfe in die Tat umzusetzen und zeigte sich erfreut über das Engagement der Regierungen, die Integrität und Unabhängigkeit der Nationalen Gesellschaften zu schützen. Die Föderation ihrerseits wird alles in ihren Kräften Stehende unternehmen, um die Anerkennung des Verhaltenskodex durch alle humanitären Organisationen zu fördern, damit allgemein bessere humanitäre Hilfe geleistet werden kann. Sie unterstützte den Vorschlag einer Regierung, eine Expertengruppe einzusetzen, die sich mit der Frage der Trennung von humanitären, politischen und militärischen Aspekten befassen soll. In Zukunft wird die Föderation jenen Bemühungen besondere Beachtung schenken, die darauf abzielen, die Situation der Verletzlichsten zu verbessern und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen sowie die Verbreitung der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds und den Schutz der Unabhängigkeit der Bewegung zu fördern.

Der Vertreter des IKRK rief die spezifisch neutrale Rolle des IKRK in Konflikt- und anderen Gewaltsituationen in Erinnerung. Die Nationalen

Gesellschaften spielen dabei eine entscheidende Rolle. Der Redner betonte, dass sie in ihrer wichtigen Aufgabe unterstützt und ihre Aktivitäten gefördert werden müssen. Ausserdem müssen Doppelspurigkeiten zwischen verschiedenen Organisationen, die sich in ihrer Aufgabe ergänzen sollten, vermieden werden. Er erklärte, dass das IKRK das von einer Regierung gemachte Angebot annehmen und eine Expertengruppe einsetzen sowie zusammen mit der Föderation gezielte Überlegungen zur Trennung von humanitären, politischen und militärischen Fragen anstellen will. Er erinnerte auch an die entscheidende Rolle, die der Verbreitung des humanitären Völkerrechts zukommt, und tat schliesslich seine Betroffenheit über die Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen auf die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen kund.

Beide Redner sprachen dem Kommissionspräsidenten für seine bemerkenswerte Leitung der Arbeiten und dem Berichterstatter für seine ausgezeichnete Präsentation ihren Dank aus.

ZWEITE PLENARSITZUNG

(6. Dezember 1995)

In der zweiten Plenarsitzung nahm die Konferenz einstimmig einen Änderungsantrag der Statuten und der Geschäftsordnung der Bewegung an, wonach im Text alle Bezugnahmen auf die «Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften» durch «Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften» ersetzt werden sollen. Diese Namensänderung war von der Generalversammlung der Föderation 1991 angenommen worden.

Der Bericht der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds sowie jener der Paritätischen Kommission des Kaiserin-Shôken-Fonds wurden durch Akklamation angenommen.

Wahl von fünf Mitgliedern der Ständigen Kommission

In der gleichen Sitzung wählten die Delegationen die fünf Mitglieder der Ständigen Kommission, die von den Nationalen Gesellschaften vorgeschlagen werden. Erinnern wir daran, dass sich diese aus neun Personen bestehende Kommission aus zwei Mitgliedern des IKRK, zwei Mitgliedern der Internationalen Föderation und fünf persönlich gewählten Mitgliedern zusammensetzt.

Die XXVI. Konferenz wählte unter 13 Kandidaten die fünf folgenden Persönlichkeiten zu Mitgliedern der Ständigen Kommission (in abnehmender Reihenfolge der erzielten Stimmen):

Prinzessin Margriet der Niederlande, Vizepräsidentin des Niederländischen Roten Kreuzes,

Christina Magnuson, Präsidentin des Schwedischen Roten Kreuzes,

Dr. Guillermo Rueda Montana, Präsident des Kolumbianischen Roten Kreuzes,

Tadateru Konoe, Vizepräsident des Japanischen Roten Kreuzes,

Byron Reuben Hove, Präsident des Simbabweischen Roten Kreuzes,
bisheriger Vizepräsident der Ständigen Kommission.

Die vier weiteren Mitglieder der Ständigen Kommission sind:

Cornelio Sommaruga, Präsident des Internationalen Komitees vom
Roten Kreuz,

Mario Villarroel Lander, Präsident der Internationalen Föderation
der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften,

Yves Sandoz, Direktor, Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehun-
gen zur Bewegung,

George Weber, Generalsekretär der Internationalen Föderation.

In ihrer ersten Sitzung am 7. September wählte die neubestellte Stän-
dige Kommission Prinzessin Margriet der Niederlande zur Präsidentin
und Byron Reuben Hove zum Vizepräsidenten.

Die nächste Sitzung der Kommission wird im Januar 1996 in Genf
stattfinden.

DRITTE PLENARSITZUNG
BERICHTE DER KOMMISSIONEN
UND VERABSCHIEDUNG DER RESOLUTIONEN

(7. Dezember 1995)

Eingangs nahm die dritte Plenarsitzung die Berichte der Berichterstatter über die Tätigkeiten der beiden Kommissionen entgegen. Prof. José Manuel Carrilho Ribeiro, Präsident des Portugiesischen Roten Kreuzes, referierte über die Arbeiten der Kommission I, während Jaime J. Yambao, Gesandter, Ständige Vertretung der Philippinen, über die Arbeiten der Kommission II berichtete.

Nach einem zusammenfassenden Referat von Botschafter Philippe Kirsch über die Arbeiten des Redaktionsausschusses **verabschiedete die Plenarversammlung durch Konsens die ihr vorgelegten fünf Resolutionen¹**; die ersten drei Resolutionen bezogen sich auf die Themen der Kommission I, die beiden anderen auf jene der Kommission II.

- | | |
|---------------------|---|
| <i>Resolution 1</i> | Humanitäres Völkerrecht: Vom Recht zur Aktion
Bericht über die Folgetätigkeiten zur Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer |
| <i>Resolution 2</i> | Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten |
| <i>Resolution 3</i> | Auf Konflikte zur See anwendbares humanitäres Völkerrecht |
| <i>Resolution 4</i> | Richtlinien und Durchführung von internationalen humanitären Schutz- und Hilfstätigkeiten |

¹ Für die englische Fassung siehe *International Review of the Red Cross*, No. 310, Januar-Februar 1996, S. 55 ff.

Resolution 5 Verbesserung der nationalen Möglichkeiten, humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe zu leisten und die Verletzlichen zu schützen

SCHLUSSSITZUNG SCHLUSSERKLÄRUNGEN

(7. Dezember 1995)

Die Konferenz ging in guter Atmosphäre mit den Schlusserklärungen der Präsidentin der Ständigen Kommission, Prinzessin Margriet der Niederlande, des Präsidenten des IKRK, des Präsidenten der Föderation und der Präsidentin der Konferenz, Astrid Heiberg, zu Ende.

Die **Präsidentin der Ständigen Kommission** würdigte die Arbeit der abtretenden Kommission und namentlich die ihres Präsidenten; sie unterstrich das Engagement der neuen Kommission, sich für die Stärkung der Einheit der Bewegung einzusetzen und die nächste Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds vorzubereiten, die vor dem Ende des Jahrhunderts stattfinden soll.

Der **Präsident des IKRK** betonte, dass es die XXVI. Konferenz ermöglicht habe, den humanitären Dialog nach langjähriger Unterbrechung wiederaufzunehmen und damit zu beweisen, dass die Bewegung weiterlebt und ihre Botschaft der Menschlichkeit bis zum Anbruch des dritten Jahrtausends und weit darüber hinaus verkünden wird. Diese Konferenz sei von Erfolg gekrönt gewesen, weil sie, von langer Hand vorbereitet, mit Festigkeit und Eleganz geleitet wurde. Die Opfer blicken weiterhin auf uns; überall erwarten sie alles von uns; sie erwarten, dass die hier im Vertrag für Menschlichkeit eingegangenen Verpflichtungen auch in die Praxis umgesetzt werden. Bilanz soll 1999 auf der XXVII. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds gezogen werden, die sowohl hinsichtlich der Beteiligung der Staaten wie auch der Nationalen Gesellschaften universell sein sollte. Präsident Sommaruga beglückwünschte die neuen Mitglieder der Ständigen Kommission und sagte, er freue sich auf die künftige Zusammenarbeit. Im weiteren dankte er der Präsidentin der Konferenz und ihrem Vizepräsidenten, den Präsidenten, Vizepräsidenten und Berichterstattern der beiden Kommissionen sowie dem Vorsitzenden des Redaktionsausschusses und

dem Generalsekretär der Konferenz. Er dankte ferner der Schweizer Regierung für ihre politische, finanzielle und logistische Unterstützung und zollte allen Delegationen Dank: die Konferenz sei ein einzigartiges und unersetzliches Forum. Abschliessend unterstrich Cornelio Sommaruga die Notwendigkeit, alles zu unternehmen, um die verabschiedeten Resolutionen durchzusetzen: «Möge die Stimme der Menschlichkeit, die sich während dieser Konferenz erhoben hat, nie mehr verstummen!»

Der **Präsident der Föderation** dankte zunächst der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie all jenen, die zum Erfolg der Konferenz beigetragen haben. Anschliessend rief er die Nationalen Gesellschaften auf, zu neuen Ufern aufzubrechen und zu einer regelrechten humanitären Lobby zu werden. «Mögen die Föderation und das IKRK die nötige Demut aufbringen, um Änderungen anzunehmen. Gemeinsam werden wir erfolgreich sein!»

Schliesslich unterstrich die **Präsidentin der Konferenz**, dass die XXVI. Konferenz dank der Mitwirkung von mehr als 350 Delegationen von Regierungen, Nationalen Gesellschaften, des IKRK, der Föderation und Beobachtern bewiesen habe, wie zeitgemäss die humanitären Bestrebungen sind; dies ginge auch aus den rund zweihundert Wortmeldungen in den beiden Kommissionen hervor. Bei der Übersicht über die Ergebnisse der Konferenz hob Frau Heiberg die einhellige Verurteilung von Übergriffen auf die Zivilbevölkerung, die Anerkennung der Vergewaltigung als Kriegsverbrechen, die Unterstützung der Delegierten für die Anhebung des Mindestalters von Kindern für den Kriegsdienst von 15 auf 18 Jahre sowie die umfassende Unterstützung für die Empfehlungen der intergouvernementalen Expertengruppe hervor, namentlich was die Verbreitung des humanitären Völkerrechts und die Strafverfolgung jener anbelangt, die diesem Recht zuwiderhandeln. Kommission II unterstützte vor allem die vorgeschlagenen Richtlinien für eine verbesserte Durchführung der Hilfsaktionen und unterstrich die Notwendigkeit, die Entwicklung der Nationalen Gesellschaften zu fördern.

Ferner begrüsst Frau Heiberg die Fortschritte in Richtung auf ein vollständiges Verbot der Antipersonenminen sowie den neuen Impuls für einen Dialog zwischen den Regierungen und den Institutionen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds.

Abschliessend dankte Frau Heiberg den Mitgliedern des Bureaus der Konferenz, Botschafter Kirsch und Jim Carlton, die die Arbeiten des Redaktionskomitees mit Meisterhand gelenkt haben, dem Präsidenten der Eidgenossenschaft, Kaspar Villiger, dem Präsidenten des Staatsrates,

Olivier Vodoz, dem IKRK und der Föderation als gemeinsame Organisatoren der Konferenz, dem Generalsekretär, Botschafter Jean-Daniel Biéler, und den stellvertretenden Generalsekretären, Yolande Camporini und Olivier Dürr.

Delegiertenrat

(Genf, 1. und 2. Dezember 1995)

Eröffnung der Tagung

An der Tagung des Delegiertenrates, die am 1. und 2. Dezember 1995 in Genf stattfand, nahmen rund 600 Delegierte (doppelt so viele wie in Birmingham 1993) der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie Vertreter des IKRK und der Föderation teil.

Die Tagung wurde von Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein in seiner Eigenschaft als Präsident der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds eröffnet.

In seiner Eröffnungsansprache bekräftigte er die Hauptaufgabe der Bewegung, nämlich den Verletzlichsten zu helfen. Er unterstrich die entscheidende Bedeutung solidarischer und harmonischer Beziehungen innerhalb der Bewegung sowie auch ihren moralischen Anspruch auf Unterstützung der Staaten für das Wirken des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds. Anschliessend schritt die Versammlung zur Wahl der Funktionsträger des Rates: Cornelio Sommaruga, Präsident des IKRK, und Dr. Mohamed El Hadid, Präsident des Jordanischen Roten Halbmonds und Vizepräsident der Föderation, wurden durch Zuruf zum Präsidenten bzw. Vizepräsidenten des Delegiertenrats gewählt. Yolande Camporini von der Föderation und Kathleen Graf vom IKRK wurden zu Sekretärinnen des Rates bestellt.

In seiner Ansprache begrüßte C. Sommaruga die acht Nationalen Gesellschaften, die in jüngster Zeit vom IKRK anerkannt worden waren (Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Äquatorialguinea, die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Usbekistan und Turkmenistan), sowie das wiedervereinigte kambodschanische Rote Kreuz. Er erwähnte das 30jährige Bestehen der Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, an denen sich heute zahlreiche humanitäre Organisa-

tionen, die den vom IKRK und der Föderation vorgeschlagenen Verhaltenskodex übernommen haben, orientieren. Auch er hob erneut hervor, wie wichtig es ist, den inneren Zusammenhalt der Bewegung zu gewährleisten; sie existiere nur für andere, denn es sei die gemeinsame Aufgabe ihrer Organisationen, den Leidenden und Hilflosen zur Seite zu stehen. Die heutige Welt bedürfe einer starken Bewegung mit einer wirksamen humanitären Botschaft.

Die Tagesordnung wurde im Anschluss an einige Kommentare zur XXVI. Internationalen Konferenz angenommen, die Gelegenheit bietet, die internationale Gemeinschaft für die Sache aller Konfliktopfer und anderer Notleidender zu mobilisieren und die Rolle der Nationalen Gesellschaften bei der Förderung geeigneter Massnahmen in ihren jeweiligen Ländern deutlich zu machen.

Auf Initiative mehrerer Nationaler Gesellschaften wurde durch Zuruf eine Resolution angenommen (Resolution 1), die «alle Teilnehmer der Internationalen Konferenz (verpflichtet), im Interesse aller Opfer und aller Notleidenden den ausschliesslich humanitären Charakter der Konferenz zu wahren, insbesondere indem sie während der Konferenz und im Einklang mit den Statuten die Grundsätze der Bewegung achten».

Bericht der Kommission über das Rote Kreuz, den Roten Halbmond und den Frieden

Maurice Aubert, Vorsitzender der Kommission über das Rote Kreuz, den Roten Halbmond und den Frieden, legte den abschliessenden Bericht und die Empfehlungen vor. Einige der Empfehlungen waren allgemeiner Art, andere behandelten die Rechte des Kindes, die Verbreitung des von der Föderation herausgegebenen Handbuchs «AIDS, Health and Human Rights» und die Minderheitenfrage.

Eric Roethlisberger, Vizepräsident des IKRK, ging auf die Verantwortung der Bewegung für die Förderung von Frieden und Toleranz sowie auf die Absicht des IKRK ein, dafür zu sorgen, dass die Frage des Waffentransfers in einem kleinen, für die Bewegung repräsentativen Gremium behandelt wird.

Lady Limerick, Vizepräsidentin der Föderation, erklärte, nach Ansicht der Föderation könnten die Arbeiten der Kommission von den Organisationen der Bewegung übernommen werden, und bestätigte damit die Auflösung der Kommission.

Die Delegierten dankten der Kommission und ihrem Präsidenten und verabschiedeten eine Resolution, in der «die Nationalen Gesellschaften, das IKRK und die Internationale Föderation ersucht werden, in Zusammenarbeit mit dem Henry-Dunant-Institut die Verwirklichung des 'Aktionsprogramms des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds als Friedensfaktor' und der 'Grundsätze und Leitlinien für den Beitrag der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu einem wirklichen und weltweiten Frieden' wahrzunehmen». Ferner werden in der Resolution alle Organisationen der Bewegung aufgefordert, sich für die Vermeidung von Konflikten einzusetzen, indem sie die Völkerverständigung fördern und erneut bekräftigen, wie wichtig die Achtung der Rechte der Kinder ist — vor allem derjenigen, die ausgebeutet, misshandelt und gefoltert werden. Die Resolution unterstreicht auch die Notwendigkeit gesetzgeberischer Massnahmen auf nationaler Ebene, durch die Kinderprostitution unter Strafe gestellt wird. Abschliessend spricht sich der Rat in der Resolution dafür aus, dass die Rolle und die Einstellung der Bewegung in bezug auf die Frage des Waffentransfers untersucht und geklärt wird.

In seiner abschliessenden Stellungnahme vertrat M. Aubert die Auffassung, dass Menschenrechte und Konfliktvorbeugung für den Frieden die gleiche Rolle spielen wie Hygiene für die Gesundheit. Er betonte schliesslich, wie wichtig das weltweite Netz der Nationalen Gesellschaften für die Unterstützung der Verletzlichsten ist (Resolution 2).

Die Zukunft der Bewegung

Auf seiner Tagung in Birmingham hatte der Delegiertenrat 1993 einen «Konsultativausschuss für Richtlinien und Planung» mit zwölf Mitgliedern bestellt, die die Nationalen Gesellschaften (6), die Föderation (3) und das IKRK (3) vertreten. Aufgabe dieses Ausschusses ist es, die Frage der künftigen Entwicklung der Bewegung zu untersuchen. Ihr Vorsitzender, Darrel Jones vom Kanadischen Roten Kreuz, legte den Bericht des Ausschusses an den Delegiertenrat vor. Er ging dabei insbesondere auf den Vorschlag des Ausschusses ein, die Rolle der Ständigen Kommission zu stärken, sowie auf die voraussichtliche Entwicklung der funktionellen Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen der Bewegung und auf Fragen im Zusammenhang mit dem Wahrzeichen (diesbezüglich schlägt der Konsultativausschuss der Ständigen Kommission vor, in allen Fragen hinsichtlich der Verwendung des Zeichens Regierungsexperten zu konsultieren).

Insgesamt reagierte der Delegiertenrat sehr positiv auf die Schlussfolgerungen dieses Berichts und nahm eine Resolution zur Erweiterung des Mandats sowie zur Struktur der Ständigen Kommission an. In dieser Resolution wird auch der Beschluss festgehalten, einen zeitlich befristeten Unabhängigen Konsultativausschuss mit zwölf Mitgliedern (3 werden vom IKRK und 3 von der Föderation ernannt, 6 vertreten die Nationalen Gesellschaften) einzusetzen. Aufgabe dieses Ausschusses wird es sein, für die Umsetzung der Empfehlungen in bezug auf die Ständige Kommission und den Delegiertenrat zu sorgen; ferner festzustellen, inwieweit eine Verdeutlichung der Statuten im Hinblick auf Rolle, Befugnisse und Funktionsweise der statutarischen Organe der Bewegung erforderlich ist; die weitere Entwicklung der funktionellen Zusammenarbeit des IKRK und der Föderation zu verfolgen; Vorschläge für eine gemeinsame Strategie der Organisationen der Bewegung auszuarbeiten und schliesslich die Entwicklung externer Faktoren, die die Bewegung berühren, zu beobachten (Resolution 3).

Des weiteren nahm der Delegiertenrat eine Resolution an, in der das IKRK und die Föderation ersucht werden, den Ausbau ihrer funktionellen Zusammenarbeit fortzusetzen und «auf der Grundlage praktischer Erfahrungen sowie des Berichts über die funktionelle Zusammenarbeit Vorschläge zu formulieren, die in dem neuen Abkommen, das die Gestaltung der internationalen Aktivitäten der Organisationen der Bewegung definieren soll, berücksichtigt werden» (Resolution 4).

Informationspolitik der Bewegung

Die für die Informationsarbeit des IKRK und der Föderation Verantwortlichen, Christian Kornevall und Ian Piper, skizzierten die Leitlinien der Informationspolitik der Bewegung, die 1989 gebilligt worden waren und den neuen Erfordernissen angepasst werden müssen. Sie stellten die Prioritäten des Arbeitsprogramms vor, mit denen sich das IKRK und die Föderation in den kommenden Jahren intensiv befassen wollen; diese Prioritäten betreffen die Publikationen, den jährlich begangenen Welttag des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, die neuen Kommunikationstechnologien, die Beziehungen zu den Medien usw. Sie machten die Delegierten auf die Notwendigkeit aufmerksam, die Unterstützung der Nationalen Gesellschaften zu gewinnen und ihre Mitwirkung bei Projekten im Bereich der Informationsarbeit zu erweitern.

Im Anschluss an die Aussprache billigte der Delegiertenrat eine Resolution, in der u.a. «das IKRK und die Föderation ersucht (werden),

sorgfältig mit allen Nationalen Gesellschaften zusammenzuarbeiten, um in aller Welt klare und präzise Inhalte zu vermitteln, die sich an den Grundsätzen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds orientieren ...». Des weiteren werden das IKRK und die Föderation ersucht, «eine geographisch repräsentative Versammlung von Kommunikationsexperten der Nationalen Gesellschaften einzuberufen und hierzu erforderlichenfalls auch auswärtige Berater hinzuzuziehen, um eine kohärente Planung für die Jahre 1996 bis 2000 zu erarbeiten». Diese Versammlung könnte sich 1996 auch mit der Frage der Information der Nationalen Gesellschaften über die direkten Kontakte befassen, die das IKRK und die Föderation im Rahmen von Kampagnen und Appellen zu Presseagenturen aufnehmen (Resolution 6).

Kinder in bewaffneten Konflikten

Der Delegiertenrat billigte eine Resolution, in der er beklagte, dass in vielen Teilen der Welt Kinder unter 15 Jahren völkerrechtswidrig als Soldaten eingesetzt werden, und in der er «das IKRK, die Nationalen Gesellschaften und die Internationale Föderation dringend aufruft, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um eine strengere Anwendung der bestehenden internationalen Bestimmungen durchzusetzen und für eine umfassendere Verbreitung dieser Bestimmungen zu sorgen». Der Rat billigte den Aktionsplan, der den Grundsatz der Nichtteilnahme und der Nichtrekrutierung von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren in bewaffneten Konflikten fördern und konkrete Massnahmen zum Schutz und zur Hilfe für Kinder, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, veranlassen soll. Er forderte ausserdem das IKRK und die Föderation auf, dem Delegiertenrat 1997 über den Fortgang des Aktionsplans Bericht zu erstatten (Resolution 5).

Henry-Dunant-Institut

Nachdem der Präsident der Institutsversammlung, George Weber, und der Interimsdirektor des Instituts, Jiri Toman, Bericht erstattet hatten, würdigte der Rat die nunmehr drei Jahrzehnte währende Tätigkeit des Instituts und die Dienste, die es in den Bereichen Forschung, Ausbildung und Veröffentlichungen geleistet hat. Die Delegierten nahmen eine Resolution an, in der der Rat unter Hinweis auf die Tatsache, dass das IKRK, die Föderation und zahlreiche Nationale Gesellschaften eigene Informations-, Forschungs- und Bildungsabteilungen unterhalten, das IKRK,

die Föderation und das Schweizerische Rote Kreuz in ihrer Eigenschaft als Mitbegründer des Instituts ersucht, vor Ende 1996 die Rolle und die Funktionen des Instituts zu überprüfen und neu zu definieren, damit seine intellektuellen, finanziellen und materiellen Ressourcen für Tätigkeiten eingesetzt werden können, die dazu beitragen, die gemeinsamen Arbeitsgrundsätze und Strategien der Bewegung zu präzisieren und zu klären. Des weiteren rief der Rat die Nationalen Gesellschaften auf, die Neudefinition und Stärkung des Instituts uneingeschränkt zu unterstützen, und ersuchte die Gründerorganisationen, dem Delegiertenrat 1997 einen Lagebericht zu unterbreiten (Resolution 8).

Bericht der Kommission für die Finanzierung des IKRK

Der Delegiertenrat verlängerte das Mandat dieser Kommission, die auf Initiative fünf Nationaler Gesellschaften eingesetzt worden war, um zwei Jahre. Damit bestätigte er das Mandat der Nationalen Gesellschaften Deutschlands, Australiens, Kolumbiens, Costa Ricas, Finnlands, Libyens, Japans und Sierra Leones und ernannte die Nationalen Gesellschaften der Republik Korea, Ungarns, Libanons und Simbabwe zu neuen Mitgliedern.

Der Delegiertenrat ersuchte die Kommission, deren Vorsitzender gegenwärtig Markku Niskala (Finnland) ist, ihre Rolle und Arbeitsweise zu überprüfen und nach Rücksprache mit dem IKRK geeignete Modalitäten festzuhalten (Resolution 7).

Bewaffneter Schutz für humanitäre Hilfe

Der Delegiertenrat billigte eine Resolution, die Bezug nahm auf den vom IKRK und der Föderation vorgelegten Bericht. Darin wird an den Grundsatz erinnert, dem zufolge die Organisationen der Bewegung keinen bewaffneten Schutz in Anspruch nehmen. Ferner werden die im Bericht aufgeführten Leitlinien (Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Neutralität) und insbesondere die Minimalkriterien für die in Ausnahmefällen gestattete Inanspruchnahme eines bewaffneten Schutzes für humanitäre Transporte bestätigt (Resolution 9).

Antipersonenminen

Im Anschluss an eine sehr lebhafte Debatte verabschiedete der Delegiertenrat eine Resolution, in der er seiner Besorgnis angesichts der

unterschiedslosen Wirkung von Antipersonenminen und ihrer Folgen für die Zivilbevölkerung und die humanitären Aktivitäten Ausdruck gibt und alle Organisationen der Bewegung eindringlich auffordert, sich für ein vollständiges Verbot der Antipersonenminen einzusetzen. Ferner werden alle Massnahmen befürwortet, die die Linderung des Leidens der Opfer und die Entfernung der bereits verlegten Minen zum Ziel haben. Die Nationalen Gesellschaften werden aufgefordert, verstärkt bei ihren Regierungen vorstellig zu werden, um ein vollständiges Verbot der Antipersonenminen zu erreichen. Schliesslich werden das IKRK und die Föderation aufgefordert, 1997 über den Fortgang dieser Bemühungen Bericht zu erstatten.

Verschiedenes

Das IKRK und die Föderation berichteten über die Weiterverbreitung und Anwendung des Verhaltenskodexes für Organisationen, die im Rahmen der Rotkreuzbewegung bzw. nichtstaatlicher Organisationen in Katastrophenfällen Hilfe leisten, sowie über die Frage der Flüchtlinge und Vertriebenen. Diese beiden Themen wurden von der XXVI. Internationalen Konferenz aufgegriffen und waren Gegenstand mehrerer Resolutionen.

Datum und Ort der nächsten Tagung des Delegiertenrats

Der Delegiertenrat nahm die Einladung des Spanischen Roten Kreuzes zur Kenntnis, die nächste Tagung des Delegiertenrat im Herbst 1997 in Spanien abzuhalten.

VERLEIHUNG DER HENRY-DUNANT-MEDAILLE

Im Rahmen einer Feier, die am 2. Dezember 1995 in Genf stattfand, wurde sechs Personen — drei von ihnen postum — für ihre humanitären Verdienste die Henry-Dunant-Medaille verliehen.

Mit der Medaille ausgezeichnet wurden:

- **Dr. Hugo Ernesto Merino Grijalva**, ehemaliger Präsident des Ecuadorianischen Roten Kreuzes;
- **Jacqueline Briot**, Französisches Rotes Kreuz;
- **Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein**, Präsident der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds;
- **Tunku Tan Sri Mohammed**, ehemaliger Präsident des Malaysischen Roten Kreuzes (postum);
- **Prof. Hans Haug**, ehemaliger Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes, ehemaliger Vizepräsident der Internationalen Föderation und ehemaliges Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (postum);
- **Dr. Esmildo Gutiérrez Sánchez**, ehemaliger Generalsekretär des Kubanischen Roten Kreuzes (postum).

Es sei daran erinnert, dass diese Medaille alle zwei Jahre verliehen wird, um besondere Dienste und aussergewöhnliche Taten im Namen der Bewegung zu würdigen. Ausgezeichnet werden Personen, die für andere Menschen ihr Leben, ihre Gesundheit oder ihre persönliche Freiheit aufs Spiel gesetzt haben, oder die viele Jahre lang im Dienst der Bewegung gestanden haben.

Seit 1969 sind 61 Mitglieder der Bewegung — davon 16 postum — mit der Henry-Dunant-Medaille ausgezeichnet worden.

Internationales Komitee vom Roten Kreuz

REDAKTION DER REVUE

JACQUES MEURANT TRITT IN DEN RUHESTAND

Ende 1995 verabschiedete das Internationale Komitee vom Roten Kreuz Jacques Meurant, der seit 1986 als Chefredakteur der *Revue internationale de la Croix-Rouge* tätig war. Nachdem er über dreissig Jahre im Dienste der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung gestanden hatte, davon zehn Jahre als Redaktionsleiter der *Revue*, tritt Jacques Meurant nun in den wohlverdienten Ruhestand.

Nach seiner Ausbildung an der Philosophischen Fakultät, dem Studium der Politikwissenschaften und zeitweiliger Lehrtätigkeit nimmt Jacques Meurant seine Arbeit für das Französische Rote Kreuz auf. 1962 wechselt er zum Sekretariat der Liga der Rotkreuzgesellschaften in Genf (der heutigen Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften), wo er dem Generalsekretär als langjähriger Sonderberater für rechtliche und statutarische Fragen zur Seite steht. 1979 wird er als Nachfolger von Jean Pictet zum Direktor des Henry-Dunant-Instituts ernannt. Nach Michel Testuz' Ausscheiden betraut das IKRK Jacques Meurant Anfang 1986 mit der Chefredaktion der *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

Diese Wahl hat sich bewährt, denn unter der Leitung des neuen Chefredakteurs zeichnet sich eine positive Entwicklung ab. Die *Revue* gewinnt an Gehalt: Das Inhaltsverzeichnis der zehn Jahrgänge, die unter Jacques Meurant herausgegeben werden, überzeugt durch eine vielfältige Themenauswahl. Ausserdem vergrössert sich der Leserkreis der *Revue*, da neben der französischen, englischen, spanischen und deutschen Ausgabe auch eine arabische und seit kurzem eine russische Fassung erscheinen. Jacques Meurant verfolgt die von seinen berühmten Vorgängern wie Gustave Moynier oder Jean-Georges Lossier gesteckten Ziele und entwickelt die *Revue* zu einem wichtigen Bindeglied zwischen

den einzelnen Organisationen der Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung, den Regierungen der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen, den Universitäten und insbesondere den freiwilligen Helfern, die das Rote Kreuz bei der Ausübung seiner Mission unterstützen.

In der vorliegenden Ausgabe, der letzten, für die Jacques Meurant verantwortlich zeichnet, gibt er uns einen Überblick über die Versammlung des Delegiertenrats und über die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, die vom 1. bis 7. Dezember 1995 in Genf stattfanden. Welch glücklicher Zufall: Mit der ausführlichen Berichterstattung über die Debatten und durch die Bekanntgabe der vom Delegiertenrat und der XXVI. Konferenz gefassten Resolutionen vermochte Jacques Meurant einmal mehr sämtliche Themen zu behandeln, denen die Bewegung heute ihre ganze Aufmerksamkeit widmet. Wer hätte diese Aufgabe mit mehr Bravour meistern können?

Im Namen des Komitees möchte ich Jacques Meurant für seinen wertvollen Beitrag zur Verbreitung der Ideale des Roten Kreuzes meinen herzlichen Dank aussprechen.

VIVE VALEQUE!

Cornelio Sommaruga
*Präsident des Internationalen Komitees
vom Roten Kreuz*

NEUER CHEFREDAKTEUR DER REVUE

Hans-Peter Gasser, 1939 in Zürich (Schweiz) geboren, ist Schweizer Staatsbürger. Er ist verheiratet und Vater zweier Söhne, die noch die Universität besuchen. Nach der Absolvierung der Primar- und Sekundarschule in seiner Heimatstadt studierte Hans-Peter Gasser an der dortigen Universität Rechtswissenschaften. Er promovierte im Jahre 1965 und setzte seine Studien an der *Harvard Law School* (Vereinigte Staaten) fort, wo er den *Master of Law (LL.M.)* erwarb.

Hans-Peter Gasser begann seine Berufslaufbahn als Gerichtsschreiber am Bezirksgericht Winterthur (Zürich). Anschliessend war er als Jurist im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und später als Stellvertreter der Generalsekretär des Eidgenössischen Wissenschaftsrates in Bern tätig. 1970 trat Hans-Peter Gasser in die Dienste des IKRK. Er wurde in den Nahen Osten entsandt und eignete sich in Israel und den besetzten Gebieten während zwei Jahren eine solide praktische Erfahrung als «Felddelegierter» an. 1977 wurde er zum Leiter der Rechtsabteilung des IKRK ernannt, eine Funktion, die er während nahezu fünf Jahren ausübte. Von 1983 bis 1995 war er als Rechtsberater unmittelbar dem Direktor des Departements Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Bewegung beigeordnet. Diese Tätigkeit umfasste eine grosse Palette von Aufgaben, darunter insbesondere die Förderung der Ratifizierung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen durch die Staaten. In diesem Rahmen pflegte Hans-Peter Gasser regelmässige Kontakte mit zahlreichen Regierungen und Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften.

Hans-Peter Gasser verfasste Beiträge über verschiedene mit dem humanitären Völkerrecht in Verbindung stehende Themen. Eine Reihe dieser Artikel sind in der *Revue internationale de la Croix-Rouge* erschienen. Er ist auch der Autor einer Einführung in das humanitäre Völkerrecht, die in verschiedene Sprachen übersetzt wurde. Überdies wirkt Hans-Peter Gasser regelmässig an Lehrveranstaltungen über humanitäres Völkerrecht mit, namentlich auf universitärer Ebene.

AUSZÜGE
DER

revue internationale de la croix-rouge

Inhalt

Vorwort	75
Die Neutralität des IKRK und die Neutralität der humanitären Hilfe von <i>Denise Plattner</i>	77
Die Ankunft der «Bourbaki-Armee» in Verrières — Die Inter- nierung der ersten französischen Armee am 1. Februar 1871 in der Schweiz von <i>François Bugnion</i>	99

AUS DER WELT DES ROTEN KREUZES UND ROTEN HALBMONDS

X. Generalversammlung der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Genf, 27.-30. November 1995) ...	114
	73

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Mongolei ratifiziert die Protokolle	121
Beitritt Zyperns zu Protokoll II	122
Swasiland und die Zusatzprotokolle von 1977 (Berichtigung)	122

BIBLIOGRAPHIE

Manfred Botzenhart, <i>Französische Kriegsgefangene in Deutschland 1870/71</i> (von <i>Françoise Perret</i>)	123
Victor Monnier, <i>William E. Rappard, Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale</i> (von <i>Françoise Perret</i>)	125

VERSCHIEDENES

Das IKRK im Internet von <i>Christine Franquet</i>	129
--	-----

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz als Herausgeber der *Revue internationale de la Croix-Rouge* hat beschlossen, auf die Publikation der deutschsprachigen «Auszüge» der *Revue* in Zukunft zu verzichten. Die Nummer vom Mai-Juni 1996 wird die letzte sein, die eine Auswahl von Texten aus der *Revue internationale de la Croix-Rouge* in deutscher Sprache wiedergeben wird.

Wir bedauern diese Massnahme, die für viele Leser einen Verlust bedeuten wird. Doch die Aufgaben des IKRK wachsen immer weiter. Noch nie in seiner Geschichte waren so viele Delegierte an so zahlreichen Orten im Einsatz, um den Opfern kriegserischer Ereignisse Schutz und Hilfe zu bringen. Andererseits sind die Mittel knapp geworden, was auch das IKRK zu spüren bekommt. Deshalb müssen die «Auszüge» anderen Aufgaben des IKRK weichen.

Die *Revue* wird weiterhin in französischer, englischer, spanischer, arabischer und russischer Sprache erscheinen. Wir hoffen, dass sich die Abonnenten der «Auszüge» für die eine oder andere Ausgabe entscheiden werden.

Redaktion der *Revue internationale de la Croix-Rouge*

Die Nummer vom März-April 1996 der Revue internationale de la Croix-Rouge ist das erste von der neuen Redaktion vorbereitete Heft. Sie folgt durchaus der von den Vorgängern in der Redaktion aufgezeichneten Linie, getreu dem der Revue gestellten Auftrag:

- Gedanken, Meinungen und Fakten zum Auftrag und Ideengut der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu liefern,*
- eine spezialisierte Zeitschrift für humanitäres Völkerrecht und für die humanitäre Aktion ganz allgemein zu sein, und zugleich*
- als offizielles Organ des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu dienen.*

Wie gewohnt werden in den «Auszügen» der Revue internationale de la Croix-Rouge eine Auswahl von Beiträgen in deutscher Sprache veröffentlicht.

In ihrem Aufsatz «Die Neutralität des IKRK und die Neutralität der humanitären Hilfe» trägt Denise Plattner zur Klärung des Neutralitätsbegriffs für die humanitäre Aktion bei. François Bugnion stellt in seinem Aufsatz «Die Ankunft der Bourbaki-Armee in Verrières» ein vorerst für die Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert bedeutsames Ereignis dar. Er zeigt aber auch auf, wie dieses Ereignis Einfluss auf die Entwicklung des völkerrechtlichen Schutzes von Soldaten, die in einem neutralen Staat interniert worden sind, ausgeübt hat.

Unter der Rubrik «Aus der Welt des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds» wird die in der vorangehenden Nummer begonnene Veröffentlichung von Texten und Kommentaren zur XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (Genf 1995) weitergeführt und abgeschlossen.

Die Texte, welche unter «Tatsachen und Dokumente» wiedergegeben werden, haben alle einen engen Bezug zu Fragen der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Es ist vorgesehen, diese Rubrik in Zukunft weiter auszubauen. Auch die Buchbesprechungen sollen dem Leser Einblick in die Praxis des humanitären Völkerrechts geben.

Schliesslich den Beweis dafür, dass wir mit der Zeit gehen: die Revue ist nunmehr auf Internet!

Eine Rubrik fehlt noch, nämlich «Briefe an die Redaktion». Die Revue will nicht nur Informationen vermitteln, sondern auch ein Forum für Diskussion, Kritik und andere Beiträge sein. Die Redaktion wird in den nächsten Nummern den Lesern entsprechenden Raum zur Verfügung stellen.

Die Revue

Die Neutralität des IKRK und die Neutralität der humanitären Hilfe

von Denise Plattner

1. Einleitung

Im Vokabular der internationalen Beziehungen sind die Bestimmungsworte «*neutral*» und «*humanitär*» häufig anzutreffen. Dies zeugt vom Stellenwert, der den Merkmalen der Neutralität und allem, was als «*humanitär*» bezeichnet werden kann, eingeräumt wird.

Paradoxerweise jedoch bleiben weder die Neutralität noch die humanitäre Aktion von Kritik verschont.

Nichtstaatliche Organisationen französischer Prägung, wie z.B. die Organisation Ärzte ohne Grenzen (*Médecins sans Frontières*, MSF), halten gelegentlich Neutralität und Gerechtigkeit für unvereinbar¹, und es gibt Experten, die Neutralität unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen beurteilen, etwa jenen der Friedenstruppen der Vereinten Nationen.² Was den humanitären Bereich betrifft, so wurden hauptsächlich der «Humanitarismus» und das «ausschliesslich humanitär sein wollen» in Frage gestellt.³ Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) seinerseits ist weit davon entfernt, die seinem Handeln zugrundeliegenden Richtlinien zu absoluten

Original französisch.

¹ Siehe unten, Fussnote 33 und 34.

² Siehe unten, Fussnote 46 bis 48.

³ Vgl. hierzu R. Brauman, «Contre l'humanitarisme», in: *Esprit*, Dezember 1991, S. 77-85, S. 79.

Handlungsprinzipien zu erheben. So stellt das IKRK selbst fest, dass die humanitäre Aktion bewaffnete Konflikte nicht beenden kann und daher sehr begrenzte Zielsetzungen hat.⁴ Doch selbst wenn das IKRK auf der Ebene der Konzepte humanitäre Aktion und politische Aktion einander gegenüberstellt, anerkennt es die Berechtigung beider, und es geht keineswegs darum, die politische Aktion zugunsten der humanitären abzulehnen.

Wir können also berechtigterweise behaupten, dass das, was nicht neutral ist, nicht an sich schlecht sein muss, sondern dass ihm andere Eigenschaften anhaften, deren Wert auf anderen Grundlagen beruht. Damit gehen wir davon aus, dass die Neutralität existiert, was uns verpflichtet, sie objektiv zu definieren.

Für das IKRK beinhaltet die Neutralität drei verschiedene Aspekte: erstens ist sie ein Begriff, dessen Inhalt angesichts der Tatsache, dass die Organisation als neutrale Institution bezeichnet wird, klar umrissen werden sollte. Zweitens ist die Neutralität einer der sieben Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Im folgenden soll also der Inhalt dieses Grundsatzes in Erinnerung gerufen und seine Beziehung zur Neutralität des IKRK untersucht werden. Drittens wurde die Neutralität in den letzten Jahren häufig im Zusammenhang mit der humanitären Hilfe genannt. Deshalb sollen im folgenden die verschiedenen Aspekte der Debatte untersucht und anschliessend eine Definition der neutralen humanitären Hilfe gesucht werden.

2. Die Neutralität des IKRK

A. Das IKRK als neutrale Organisation

In den Genfer Abkommen von 1949 sowie im Zusatzprotokoll I von 1977 wird das IKRK als unparteiische humanitäre Organisation (oder Institution) bezeichnet, wobei in den einschlägigen Bestimmungen im allgemeinen die Formulierung *«eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz»*⁵ verwendet wird.

⁴ Vgl. hierzu die Ansprache von Cornelio Sommaruga, Präsident des IKRK, anlässlich der Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer, *Auszüge der Revue Internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, September-Oktober 1993, S. 217-220.

⁵ Vgl. hierzu den allen vier Genfer Abkommen von 1949 gemeinsamen Artikel 3, sowie die Artikel 9/9/9/10 der vier Genfer Abkommen und Artikel 5 Absatz 3 des Zusatzprotokolls I.

In den Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung wird das IKRK als «*neutrale Institution*» oder auch als «*spezifisch neutrale und unabhängige*» Institution und Vermittler bezeichnet.⁶

Damit wird das IKRK sowohl in den allein von den Staaten verabschiedeten Rechtstexten wie den humanitärvölkerrechtlichen Verträgen, als auch in denen, die, wie die Statuten der Bewegung, von den Staaten und den Organisationen der Bewegung (Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und IKRK) angenommen wurden, als eine humanitäre, neutrale, unparteiische und unabhängige Institution (oder Organisation) bezeichnet.

Diese Tatsache lässt die Annahme zu, dass diese Merkmale miteinander in Beziehung gesetzt werden können. Insbesondere in Bezug auf die Neutralität scheint uns jedoch diejenige des IKRK nur im Zusammenhang mit dem ursprünglichen, vom Völkerrecht definierten Status der Neutralität, d.h. dem des neutralen Staates, verstanden werden zu können.

Als der Begriff der Neutralität Ende des 19. Jahrhunderts in die völkerrechtlichen Verträge aufgenommen wurde, beschrieb er die Rechtsordnung eines Staates, der beschlossen hatte, sich aus Kriegen zwischen zwei oder mehreren Staaten herauszuhalten.⁷ Die Neutralität wurde also als Status verstanden, der die Gesamtheit aller Rechte und Pflichten eines neutralen Staates umfasste. Aufgrund der seither eingetretenen Veränderungen in der internationalen Gemeinschaft wurde der Status des neutralen Staates jedoch zum Ausnahmefall, was sein Verständnis in hohem Masse erschwert.⁸

⁶ Vgl. hierzu Artikel 5 Absatz 2 Ziff. d und Absatz 3 der Statuten. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds angenommen werden. An dieser Konferenz, die im Prinzip alle vier Jahre stattfindet, nehmen das IKRK, die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen von 1949 teil. Zum Text dieser Statuten siehe *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, veröffentlicht vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, 13. Auflage, Genf 1994, S. 429-446. Deutsche Fassung der Statuten in *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge*, Juli-August 1992, S. 198-231.

⁷ J. Monnier, «Développement du droit international humanitaire et droit de la neutralité», in: *Quatre études du droit international humanitaire*, Henry-Dunant-Institut, Genf 1985, S. 5-16, S. 5.

⁸ D. Schindler, «Transformation in the law of neutrality since 1945», in: *Humanitarian Law of Armed Conflict — Challenges Ahead*, hrsg. von A.J.M. Delissen und G.J. Tanja, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1991, S. 367-386, S. 370.

Mit dem Verbot der Gewaltanwendung nach dem Ersten Weltkrieg gab es neben dem Status der Neutralität eine weitere Rechtsgrundlage für die Verpflichtung, nicht an Feindseligkeiten teilzunehmen. Anschliessend wurde mit der Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems durch die Charta der Vereinten Nationen die Frage aufgeworfen, wie dieses System und die mit dem Status der Neutralität verbundenen Rechte und Pflichten miteinander vereinbart werden könnten. Gleichzeitig führte dies in der Praxis zu einer Vielzahl von «Zwischenstellungen» seitens der Staaten, die zwischen Neutralität und Teilnahme an den Feindseligkeiten liegen und denen das Völkerrecht keine spezifischen Rechte oder Pflichten zuweist.⁹ Die Neutralität *«ist daher auf dem besten Wege — so sie es nicht schon ist —, zur unverbindlichen Haltung zu werden, die sich Drittstaaten vorbehalten, um sie entsprechend den Umständen und unabhängig von der formellen Qualifizierung der jeweiligen Konflikte einzunehmen»*¹⁰ (unsere Übers.). Der Kalte Krieg und die ideologischen Auseinandersetzungen — also nicht-kriegerischen Formen von Feindseligkeiten zwischen Staaten — haben schliesslich zu einer Auffassung von Neutralität geführt, der zufolge die Neutralität (namentlich die ständige Neutralität) schon in Friedenszeiten Pflichten mit sich bringen. Dadurch soll verhindert werden, dass ein neutraler Staat in einen Konflikt zwischen Drittstaaten mithineingezogen wird.¹¹

Diese Ausführungen zeigen, dass sich die Neutralität keineswegs auf die Nichtteilnahme an Feindseligkeiten beschränkt. Wäre dies der Fall, so müsste nicht zwischen neutralen und nichtkriegführenden Staaten unterschieden werden. Die Nichtteilnahme an den Feindseligkeiten kennzeichnet die Haltung des neutralen ebenso wie die des nichtkriegführenden Staates. Der Unterschied liegt daher in der Begründung der Nichtteilnahme: der neutrale Staat nimmt aufgrund seines Rechtsstatus nicht an den Feindseligkeiten teil, während der nichtkriegführende Staat

⁹ *Ibid.*, S. 371 ff.; siehe ebenfalls, vom selben Autor, «Aspects contemporains de la neutralité», *Académie de droit international, Recueil des Cours*, 1967, II, Tome 121, S. 221-321, S. 272. Man kann feststellen, dass diese «Zwischenstellungen» vom humanitären Völkerrecht bestätigt wurden, da in Artikel 4 Absatz B Ziff. 2 des III. Genfer Abkommens von 1949 von «einem neutralen oder nichtkriegführenden Staat» (unsere Hervorhebung), und in Artikel 9 Absatz 2 Ziff. a des Zusatzprotokolls I von «einem neutralen oder einem anderen nicht am Konflikt beteiligten Staat» (unsere Hervorhebung) die Rede ist.

¹⁰ J. Monnier, *op. cit.* (siehe Fussnote 7), S. 8.

¹¹ D. Schindler, *op. cit.* (siehe Fussnote 9), S. 307 ff; vgl. auch Ch. Dominicé, «La neutralité et l'assistance humanitaire», in: *Annales de droit international médical*, Nr. 35, 1991, S. 118-126, S. 118, sowie J. Monnier, *op. cit.* (siehe Fussnote 7), S. 9.

beschlossen hat, dies nicht zu tun. Dieser Entschluss fällt meistens mit der Verpflichtung zusammen, im Rahmen der internationalen Beziehungen auf Gewaltanwendung zu verzichten.

Mit anderen Worten, wenn Neutralität die Nichtteilnahme an den Feindseligkeiten voraussetzt, so ist das Gegenteil nicht unbedingt richtig. Demzufolge wird die Neutralität eines Staates von anderen Verpflichtungen als der Nichtteilnahme an Feindseligkeiten gekennzeichnet.

Diese Verpflichtungen kommentiert Professor Torrelli folgendermassen: «Bei einem Staat, der sich ständig oder in einem gegebenen Fall vom Konflikt fernhalten will, stützt sich die Neutralität auf zwei Grundprinzipien: Verzicht und Unparteilichkeit»¹² (unsere Übers.). Laut Professor Schindler unterteilen sich die Verpflichtungen eines neutralen Staates in die Unterlassungs-, die Präventions- und Unparteilichkeitspflicht.¹³

Die Unterlassungspflicht eines neutralen Staates beinhaltet die Verpflichtung, den Kriegsparteien keinerlei militärische Hilfe zu leisten. Die Pflicht zur Prävention verpflichtet den neutralen Staat, die Kriegsparteien daran zu hindern, sein Hoheitsgebiet zu Kriegszwecken zu benützen oder von seinem Hoheitsgebiet aus Handlungen anzuordnen, die das Neutralitätsrecht verletzen. Die Pflicht zur Unparteilichkeit schliesslich verpflichtet den neutralen Staat, die Verhaltensregeln, die er sich im Bereich der Beziehungen mit den Kriegsparteien gesetzt hat, ohne Unterscheidung auf beide Kriegsparteien gleichermassen anzuwenden.¹⁴

Der Neutralitätsstatus umfasst also auch die Verpflichtung zur «Unterlassung von Handlungen» (oder «andere nicht handeln zu lassen»). Ausserdem besteht im Bereich der Aktion («tun») die Verpflichtung zu einer bestimmten *Handlungsweise*, die in der Achtung des Prinzips der Unparteilichkeit besteht. Diese Pflicht, die für einen nichtkriegführenden Staat sicherlich nicht besteht, kann als die charakteristischste Pflicht für diejenigen angesehen werden, die sich der Neutralität verschrieben haben.¹⁵ Betrachtet man das Wesen der Neutralität und misst man ihr eine Tragweite bei, die ihre eventuellen Folgen für Friedenszeiten

¹² M. Torrelli, «La neutralité en question», *Revue Générale de Droit International Public*, Band 96/1992/1, S. 5-43, S. 7.

¹³ D. Schindler, *op. cit.* (Siehe Fussnote 8), S. 379.

¹⁴ *Ibid.*, S. 380.

¹⁵ H. Meyrowitz, *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris 1970, S. 392.

miteinschliesst, so kann man Neutralität «im Sinne einer Verpflichtung verstehen, jede Handlung zu unterlassen, die in irgendeiner Konfliktsituation als Förderung der Interessen der einen Konfliktpartei oder als Beeinträchtigung der Interessen der anderen ausgelegt werden kann»¹⁶ (unsere Übers.).

Dadurch, dass die Staaten das IKRK nacheinander als unparteiische Organisation und als neutrale Institution bezeichneten, haben sie die Inhalte des staatlichen Neutralitätsstatus auf das IKRK übertragen. Dafür gibt es wahrscheinlich mehrere Gründe. Jeder Status ist belohnend und beschränkend zugleich. Die Staaten haben zweifellos ein Interesse daran, sicherzustellen, dass eine Organisation die Pflichten der Neutralität achtet, deren Tätigkeitsbereich von Krieg heimgesuchte Länder sind. Ohne Garantien für ihre eigene militärische und politische Sicherheit hätten sie dem IKRK nie die Befugnisse verliehen, die es heute hat. Ausserdem hat das IKRK, das vom Beginn seiner Tätigkeit an stets aus freiem Willen gewisse Handlungen unterlassen und sich unparteiisch verhalten hat, das Vertrauen der Staaten gewonnen und erreicht, dass sie Aufgaben, die vorher auf weniger sicheren Rechtsgrundlagen fussten, in Form von internationalen Bestimmungen im Völkerrecht verankert haben.¹⁷

Es war möglich, dem IKRK den Status einer neutralen nichtstaatlichen Organisation zu übertragen, weil es zum einen eine nichtstaatliche Organisation und zum anderen Völkerrechtssubjekt ist. Die Tatsache, dass das IKRK aus natürlichen Personen zusammengesetzt ist, und nicht aus Staaten, gewährleistet, dass seine Entscheidungen nicht vom Willen geleitet werden, die Konfliktparteien, mit denen es zu tun hat, zu begünstigen oder zu benachteiligen. Die Mononationalität des Komitees, das gemäss Artikel 5 Absatz 1 der Statuten der Bewegung seine Mitglieder unter Schweizer Staatsbürgern kooptiert, stellt für die Staaten eine zusätzliche Garantie für die Neutralität des IKRK dar. In diesem Zusammenhang ist allerdings hervorzuheben, dass die Neutralität der Schweiz, die wahrscheinlich zum Entstehen der Neutralität des IKRK beigetragen hat, strikt von derjenigen der Organisation zu unterscheiden ist.¹⁸

¹⁶ Ch. Swinarski, «La notion d'un organisme neutre et le droit international», *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, hrsg. von Ch. Swinarski, IKRK, Genf 1984, S. 819-835, S. 823.

¹⁷ *Ibid.*, S. 833.

¹⁸ Vgl. dazu den Vortrag von Cornelio Sommaruga, Präsident des IKRK, «Sind die Neutralität der Schweiz und die Neutralität des IKRK untrennbar miteinander verbunden? — Unabhängigkeit, die gewahrt werden muss», *Auszüge der RICR*, Mai-Juni 1992, S. 127-137.

Allerdings wird einer Organisation kaum die ständige Befähigung verliehen werden, als neutraler Vermittler zu wirken, wenn nicht gewährleistet ist, dass sie keinem anderen Völkerrechtssubjekt unterstellt ist.¹⁹ Daraus folgt, dass der Neutralitätsstatus, wird er einer anderen Körperschaft als einem Staat zuerkannt, die Völkerrechtspersönlichkeit voraussetzt. Die Tatsache, dass das IKRK als Ersatzschutzmacht tätig werden kann, zeugt auf jeden Fall von seiner Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten des Völkerrechts zu sein, und seine Völkerrechtspersönlichkeit scheint jetzt anerkannt zu sein.²⁰

Die Neutralität einer Körperschaft, die kein Staat ist, beinhaltet Unterlassungspflichten, die, sofern sie für eine solche Körperschaft rechtserheblich sind, sich nicht von denen eines neutralen Staates unterscheiden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Nichtteilnahme an den Feindseligkeiten für eine internationale oder nicht-staatliche Organisation von Relevanz bleibt. Einerseits gibt es mindestens eine zwischenstaatliche Organisation, die UNO, der das Recht zur Anwendung von Waffengewalt zuerkannt wird, und zwar im Rahmen der ihr gemäss Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vorbehaltenen Befugnisse. Andererseits kann Waffengewalt auch ausserhalb des staatlichen Gewaltmonopols angewendet werden. Daher ist von grosser Bedeutung, dass die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung allen Organisationen, aus denen es zusammengesetzt ist, die Pflicht auferlegt, sich «*der Teilnahme an Feindseligkeiten*» zu enthalten.²¹ Ausserdem stellt sich für die Organisationen der Bewegung unter anderem im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Neutralität die Frage des bewaffneten Schutzes oder militärischer Eskorten für die humanitäre Hilfe.²²

Was die Pflicht zur Unparteilichkeit des IKRK betrifft, so kann diese nur im Zusammenhang mit seinem spezifischen Tätigkeitsfeld der Hilfe für die Opfer von bewaffneten Konflikten und inneren Unruhen zum

¹⁹ Ch. Swinarski, *op. cit.* (siehe Fussnote 16), S. 826 und D. Schindler, «Die Neutralität des Roten Kreuzes», in: *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung, Festschrift für K.J. Partsch zum 75. Geburtstag*, hrsg. von J. Jekewitz, K.H. Klein, J.D. Kühne, H. Petersmann, R. Wolfrum, Dunker & Humblot, Berlin 1989, S. 141-152, S. 145.

²⁰ Vgl. Artikel 10/10/11 der vier Genfer Abkommen sowie Artikel 5, Zusatzprotokoll I. Zum Status des IKRK als Völkerrechtssubjekt, vgl. insbesondere Ch. Dominicé, «L'Accord de siège conclu par le Comité international de la Croix-Rouge avec la Suisse», *Revue Générale de Droit International Public*, Band IC-1995, S. 5-36, S. 25 f.

²¹ Siehe unten, Abschnitt 2B.

²² Siehe unten, Abschnitt 3B.

Ausdruck kommen. Das bedeutet, dass das IKRK gegenüber den Konfliktparteien unterschiedslos die gleiche Haltung einnehmen wird und sich bei seinem Handeln einzig von den Interessen der Menschen leiten lässt, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen.²³ Das IKRK ist also eine neutrale und humanitäre Organisation, oder, gemäss der Terminologie der Genfer Abkommen und des Zusatzprotokolls I, eine humanitäre und unparteiische Institution (oder Organisation).²⁴

Im Folgenden soll noch der Zusammenhang zwischen den Attributen «neutral» und «unabhängig» untersucht werden.

Die Unabhängigkeit im technischen Sinne als eine mit der Völkerrechtspersönlichkeit verhaftete Eigenschaft haben wir bereits definiert. Im landläufigen Sinne muss jede Körperschaft, die keiner anderen untergeordnet ist, als unabhängig betrachtet werden. Nichtstaatliche sowie zwischenstaatliche Organisationen können in diesem Sinn unabhängig sein, allerdings unter der Bedingung, dass ihnen Rechtspersönlichkeit zuerkannt wird und diese im jeweiligen Landesrecht oder im Völkerrecht verankert ist. Das für die Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung geltende Recht schliesslich lässt eine dritte Definition der Unabhängigkeit erkennen, und zwar die eines Grundsatzes, der diese Organisationen verbindet und eine besondere Tragweite hat.

In der Präambel der Statuten der Bewegung wird der Grundsatz der Unabhängigkeit folgendermassen definiert: *«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.»*

Das wichtigste Wort dieser Definition ist zweifellos «Eigenständigkeit». Jean Pictet schreibt dazu: *«Das Rote Kreuz muss, wenn es nicht Gefahr laufen will, sich selbst aufzugeben, Herr seiner Entschlüsse, seiner Handlungen und seiner Worte sein. Es muss frei den Weg der Menschlichkeit und ihrer Gerechtigkeit weisen können. Man darf nicht zulassen, dass irgendeine Macht, welcher Art auch immer, es von der Linie abbringt, die sein Ideal allein ihm vorschreibt.»*²⁵ Wird die Unabhängigkeit

²³ Siehe unten, Abschnitt 2B.

²⁴ Siehe die in Fussnote 5 zitierten Artikel.

²⁵ J. Pictet, *Die Grundsätze des Roten Kreuzes*, Kommentar hrsg. vom Henry-Dunant-Institut und dem Deutschen Roten Kreuz, Genf und Bonn 1990, S. 65.

in diesem Sinne verstanden, so unterscheidet sich das IKRK darin von anderen zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. So wie man anerkennen muss, dass die Eigenständigkeit des IKRK (das keine Hilfsgesellschaft der Behörden ist und Völkerrechtspersönlichkeit besitzt) grösser als die der Nationalen Gesellschaften ist, kann man davon ausgehen, dass seine Unabhängigkeit durch seine nichtstaatliche Zusammensetzung und seinen Status als neutrale Organisation bestimmt wird.

B. Die Neutralität als Grundsatz der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Gemäss der Präambel ihrer Statuten lässt sich die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung²⁶ von folgenden sieben Grundsätzen leiten: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität. Laut Artikel 3 Absatz 1 der Statuten der Bewegung müssen die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ihre humanitären Aufgaben *«getreu den Grundsätzen der Bewegung»* verwirklichen. Das IKRK seinerseits hat die Grundsätze der Bewegung *«zu wahren und zu verbreiten»* (Artikel 5 Absatz 2 Ziff. a der Statuten der Bewegung). Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ist gehalten, ihre Aufgaben gemäss den *«Grundsätzen der Bewegung»* wahrzunehmen (Artikel 6 Absatz 4 der Statuten der Bewegung).

Der zweite Grundsatz der Bewegung ist der der Unparteilichkeit, der folgendermassen umschrieben wird: *«[Die Bewegung] 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.»*

Der Grundsatz der Neutralität ist folgendermassen formuliert: *«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.»*

Diese beiden Grundsätze umfassen somit die Unterlassungs- und Unparteilichkeitspflichten, die die Neutralität der Staaten seit ihren Anfängen bestimmen. Ausserdem geht die Tragweite der Unterlassungspflicht über die konkrete Konfliktsituation hinaus mit der Forderung,

²⁶ Zu den Statuten siehe Fussnote 6.

«sich jederzeit politischen, rassischen, religiösen und ideologischen Auseinandersetzungen völlig fernzuhalten»²⁷, was der Konzeption der Neutralität eines Staates, wie sie sich vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat, entspricht. Wie für die Staaten auch, definiert diese Zurückhaltung die Neutralität in Friedenszeiten und soll sie auch in Konfliktsituationen gewährleisten. Und wie es in den Statuten heisst, geht es also insbesondere darum, nicht das Vertrauen der Organe zu erschüttern, die früher oder später an einer bewaffneten Auseinandersetzung beteiligt sein könnten. Es kann also, mit den Worten von Jean Pictet, zwischen ideologischer und militärischer Neutralität unterschieden werden.²⁸

Wie Marion Harroff-Tavel schreibt, «enthält der Grundsatz der Unparteilichkeit zwei präzise Verhaltensregeln: Die Nichtdiskriminierung bei Hilfeleistungen durch die Bewegung (sowohl zu Friedenszeiten als auch bei Konflikten und Unruhen) und die Anpassung der Hilfe an das Mass der Bedürfnisse, weshalb stärker benachteiligte Menschen Anspruch auf vermehrte Hilfe haben».²⁹ So, wie die Unparteilichkeit in den Statuten definiert ist, beinhaltet sie sowohl die Nichtdiskriminierung als auch die Anpassung der Hilfe.

Untersucht man diese Forderungen, so stellt man fest, dass sie eher von der auf die zwischenstaatlichen Beziehungen angewandten Neutralität abgeleitet sind, als dass sie inhaltliche Bestandteile derselben wären. Da die Bewegung gemäss ihrem ersten Grundsatz der Menschlichkeit auf humanitäre Hilfe ausgerichtet ist, bedarf es bestimmter Kriterien, damit sich diese Tätigkeit, namentlich im Bereich der Hilfsaktionen, innerhalb eines Rahmens entfaltet, der ihre Neutralität gewährleistet. Die Nichtdiskriminierung ist eher dem einzelnen als einer Institution gegenüber anwendbar, selbst wenn die verbotenen Unterscheidungen dazu führen könnten, eine Gemeinschaft zum Nachteil der sie bekämpfenden zu begünstigen. Die Verhältnismässigkeit (d.h. Anpassung der Hilfe) ihrerseits ist das einzige Kriterium, das bei dem Entschluss zu einer Hilfsaktion ausschlaggebend ist. Nichtdiskriminierung und Verhältnismässigkeit der Hilfe sind also der negative und der positive Pol einer neutralen humanitären Aktion.

²⁷ M. Harroff-Tavel, «Neutralität und Unparteilichkeit — Die Bedeutung dieser Grundsätze für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und die Schwierigkeiten bei ihrer Anwendung», *Auszüge der RICR*, November-Dezember 1989, S. 316-335, S. 317

²⁸ Jean Pictet, *op. cit.* (siehe Fussnote 25), S. 59-60.

²⁹ M. Harroff-Tavel, *op. cit.* (siehe Fussnote 27), S. 318 f.

Die Unparteilichkeit dagegen, die in einer Situation gewahrt werden muss, in der sich Gemeinschaften feindlich gegenüberstehen, verlangt, wie die Neutralität eines Staates, dass diese letzteren gleich behandelt werden müssen. Während also die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit ausschliesslich im Zusammenhang einer Aktion — und namentlich einer Hilfsaktion — zum Tragen kommen, bezieht sich die Unparteilichkeit als eigentlicher Bestandteil der Neutralität³⁰ auf den gesamten Entscheidungsbereich einer humanitären Organisation.

Dieser Aspekt der Neutralität wird in den Statuten der Bewegung nicht ausdrücklich erwähnt. Tatsächlich ist er vor allem für das IKRK von Interesse, da er im wesentlichen in Situationen bewaffneter Auseinandersetzungen von Bedeutung ist. Die Gleichbehandlung der Konfliktparteien ist für das IKRK in der Tat eine zwingende Notwendigkeit, um von den Konfliktparteien weiterhin als neutral angesehen zu werden. Beispiele für die Tätigkeitsbereiche, auf die diese Gleichbehandlungspflicht Anwendung findet, sind die Auslegung des humanitären Völkerrechts, das Angebot der guten Dienste im Fall eines bewaffneten innerstaatlichen Konflikts³¹ oder die öffentliche Stellungnahme zu einer Verletzung des humanitären Rechts³².

Nichtstaatliche Organisationen französischer Prägung haben die Neutralität insbesondere im Hinblick auf eine öffentliche Verurteilung von Rechtsverletzungen in Frage gestellt. Aus der Distanz betrachtet, erkennt man, dass die Kritik dieser Organisation auf zwei Prämissen beruht: die Neutralität zwingt zum Schweigen³³, und das Schweigen ist, vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus, zu verurteilen³⁴.

³⁰ J. Pictet, *Die Grundsätze des Roten Kreuzes*, IKRK, Genf 1956, S. 78.

³¹ Y. Sandoz, «Le droit d'initiative du CICR», *Jahrbuch für internationales Recht*, Bd. 22, 1979, S. 352-373, S. 368; M. Harroff-Tavel, *op. cit.* (siehe Fussnote 27), S. 324 f.

³² Vgl. «Die Demarchen des IKRK im Falle von Verletzungen des humanitären Völkerrechts», *Auszüge der RICR*, September-Oktober 1981, S. 86-94, S. 91 f.

³³ Zur Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Neutralität und der Haltung des IKRK bezüglich Völkerrechtsverletzungen, vgl. J. Pictet, *op. cit.* (siehe Fussnote 30), S. 73 und, bezüglich einer Kritik des «Schweigens», B. Kouchner, *Le malheur des autres*, Editions Odile Jacob, Paris 1991, S. 107 ff.

³⁴ Vgl. z.B. A. Desthèxe, ehemaliger Generalsekretär von Ärzten ohne Grenzen, der, sicher aus persönlicher Sicht, in einer Veröffentlichung folgendes schreibt: «Die humanitäre Welt benötigt nur eine einzige neutrale Organisation: das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), unabdingbar, genügt dafür völlig. ... [Die] private humanitäre Aktion muss sich endlich aus der doppelten Zwangsjacke des einfachen Mitleids und der Neutralität befreien und von einer Forderung nach Gerechtigkeit begleitet werden.» (Unsere Übers.). A. Desthèxe, *Rwanda: essai sur le génocide*, Editions Complexe, Bruxelles, 1994, S. 87.

In Wirklichkeit hat das IKRK, wie Yves Sandoz schreibt, *«sein Schweigen nie zum Grundsatz erhoben. Wenn es jedoch schweigt, dann immer aus der Sorge heraus, seine auf dem Grundsatz der Menschlichkeit basierenden Ziele so effizient wie möglich zu erreichen»*.³⁵ Der Beweis dafür ist, dass das IKRK durchaus nicht darauf verzichtet, Verletzungen des humanitären Rechts anzuprangern, dies jedoch nur unter ganz bestimmten Bedingungen tut. Eine dieser Bedingungen ist insbesondere die Forderung, dass *«eine solche Publizität (...) im Interesse der betroffenen oder bedrohten Personen oder Bevölkerungsgruppen [ist]»*.³⁶ Was den Gegensatz von Gerechtigkeit und Neutralität anbelangt, so wurde dieser von den Vertretern des IKRK keineswegs bestritten. So schreibt Jean Pictet: *«wenn die Gerechtigkeit jedem nach seinem Recht gibt, so gibt die Nächstenliebe jedem nach seinem Leiden. [...] Die Nächstenliebe weigert sich, das Verdienst oder den Fehler des Einzelnen abzuwägen»*.³⁷ Da sich nun Ärzte ohne Grenzen die Frage stellt, ob es nicht ratsam wäre, die Neutralität aufzugeben³⁸, kann man annehmen, dass die Auffassungen der beiden Organisationen in bezug auf die Auslegung des Grundsatzes übereinstimmen. Die Unterschiede lägen also deutlich auf der Ebene der Begründung der Neutralität, da sich die französische Organisation in bestimmten Fällen die Möglichkeit vorbehalten zu wollen scheint, als Zeuge aufzutreten.³⁹

Das IKRK seinerseits hat immer die Ansicht vertreten, dass die Neutralität nicht ein Ziel an sich, sondern ein Mittel ist, um seinen Auftrag im Interesse der Opfer von bewaffneten Konflikten und inneren Unruhen zu erfüllen.⁴⁰ Für das IKRK stellt deshalb die Achtung der verschiedenen

³⁵ Y. Sandoz, «Recht oder Pflicht zum Eingreifen, Recht auf Hilfe: Worum geht es eigentlich?», *Auszüge der RICR*, September-Oktober 1992, S. 258.

³⁶ Vgl. «Die Demarchen des IKRK im Falle von Verletzungen des humanitären Völkerrechts», *op. cit.* (siehe Fussnote 32), S. 92.

³⁷ J. Pictet, *op. cit.* (siehe Fussnote 30), S. 53.

³⁸ V. Kassard, «Vous dites neutralité?», *Messages - Journal interne des Médecins sans Frontières*, Nr. 78, Mai 1995, S. 2.

³⁹ Vgl. V. Kassard, der im oben angeführten Artikel schreibt, dass «Ärzte ohne Grenzen eine fallweise Neutralität praktiziert — Neutralität: einverstanden, aber die Aktion MSF geht vor — und diese wird manchmal als Hindernis für die öffentliche Stellungnahme betrachtet!» (unsere Übers.).

⁴⁰ Vgl. hierzu J. Pictet, *op. cit.* (siehe Fussnote 30), S. 65; Y. Sandoz, *op. cit.* (siehe Fussnote 35), S. 234; M. Harroff-Tavel, *op. cit.* (siehe Fussnote 27), S. 333; J. Meurant, «Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et humanitarisme moderne», *Etudes et essais en l'honneur de Jean Pictet*, *op. cit.* (siehe Fussnote 16), S. 893-911, S. 899.

Verpflichtungen der Neutralität eine zwingende Notwendigkeit zur Erhaltung seines Status und seiner Funktionen dar.

3. Die Neutralität der humanitären Hilfe

A. Die Debatte

Die Beachtung, die die Experten in internationalen Beziehungen der Neutralität im Bereich der humanitären Hilfe schenken, ist relativ neu. Sie ist eng mit der Anerkennung verbunden, die all dem gezollt wird, was in den Bereich der humanitären Aktion, und vor allem in den der Entwicklung der humanitären Koordination der Vereinten Nationen fällt. Die Überlegungen gingen teilweise über den Rahmen der Erbringung von Hilfeleistungen hinaus und schlossen alles, was dem Schutz des Menschen vor der Gefährdung seines Lebens, der Beeinträchtigung seiner körperlichen Unversehrtheit und der Verletzung seiner Würde dient, mit ein.⁴¹ Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, verliert die Neutralität ihre rechtliche Bedeutung und wird zu einem Kriterium, das die Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten internationaler Aktion ermöglicht.

Manchmal beruft man sich sogar auf die Neutralität des humanitären Völkerrechts.⁴² Danach kann die Umsetzung des humanitären Völkerrechts nicht als Beeinträchtigung der militärischen und politischen Stellung der Konfliktparteien gewertet werden,⁴³ da die Bestimmungen dieses Rechts von den Staaten als annehmbarer Kompromiss zwischen den militärischen Notwendigkeiten und den Geboten der Menschlichkeit angenommen wurden. Abgesehen von diesem Fall ist die Untersuchung anderer Bereiche des Völkerrechts im Lichte des Neutralitätskonzepts unserer Ansicht nach unangebracht und könnte zu Missverständnissen

⁴¹ So stellen «*The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*» (veröffentlicht von der *World Conference on Religion and Peace*, Februar 1994), in denen Neutralität und Unparteilichkeit als zwei ihrer Prinzipien aufgezählt werden, Richtlinien für ein wesentlich weiter gefasstes Tätigkeitsfeld dar als die einfache Erbringung von Hilfeleistungen.

⁴² Vgl. z.B. Th. A. von Baarda, «*The Involvement of the Security Council in Maintaining International Humanitarian Law*», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 12, 1994, Nr. 2, S. 137-152, S. 146.

⁴³ J. Pictet, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, A.W. Sijthoff, Institut Henry-Dunant, Genf 1973, S. 47.

führen. Dagegen ist die Unparteilichkeit hinsichtlich der Anwendung des Rechts und insbesondere hinsichtlich der Justizverwaltung ein relevanter Grundsatz. Allerdings hat er eine äusserst präzise Bedeutung, die mit der Neutralität nur entfernt in Zusammenhang steht.

Die Anwendung des Neutralitätsprinzips im Bereich der humanitären Hilfe erfordert auch eine Unterscheidung zwischen den Tätigkeitsbereichen: den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verteilung von Hilfsgütern, die unter die Bezeichnung «*humanitäre Hilfe*» fallen, einerseits, und allen anderen Aktionsformen von Organisationen, die im Bereich der Nahrungsmittelhilfe und der medizinischen Hilfe tätig sind, andererseits. Wie Professor Torrelli aufzeigt, stellt sich die Frage, welche Folgen die öffentliche Verurteilung von angeblichen Verletzungen der einschlägigen Bestimmungen für die Hilfsaktionen haben kann.⁴⁴ Diese Unterscheidung stimmt mit derjenigen überein, die zwischen der Neutralität eines Staates oder einer Organisation und der auf eine gewisse Form der internationalen Aktion angewandten Neutralität gemacht werden muss.

Die Anwendung der Prinzipien der Unterlassung und der Unparteilichkeit auf die Aktion der UN-Truppen hat vor kurzem mehrfache Kritik hervorgerufen. «Die humanitäre Hilfe mag auf universalen Beweggründen und Prinzipien beruhen, sobald sie aber durchgeführt wird, erhält sie unausweichlich einen politischen, parteiischen Charakter, der lange Zeit als unangebracht für die unter dem Banner der Vereinten Nationen handelnden Friedenstruppen angesehen wurde, da er ihre Neutralität gefährdet»⁴⁵ (unsere Übers.). Anderen Autoren zufolge «sollte eine im Gange befindliche humanitäre Hilfsaktion neu überdacht, ihr Umfang verringert oder ganz eingestellt werden, sobald ihre Unparteilichkeit und Neutralität in Frage gestellt sind»⁴⁶ (unsere Übers.). Oder, «in zwischenstaatlichen Konflikten ist es der Unparteilichkeit nicht gelungen, den Frieden wiederherzustellen, und, in manchen Fällen, wie in Bosnien, hat

⁴⁴ Vgl. besonders, M. Torrelli, «Von der humanitären Hilfe zum humanitären Eingreifen?», *Auszüge der RICR*, September-Oktober 1992, S. 261-284, S. 274 ff.

⁴⁵ M. Pugh, *International Peacekeeping*, vol. 1, Winter 1994, Number 4, S. 503-505, S. 503: Rezension von Th. G. Weiss und L. Minear, «Humanitarian Aid Across Borders, Sustaining Civilians in Times of War», Lynnar Rienner Publishers, Colorado und London 1993. Zu Überlegungen hinsichtlich der Neutralität in der angegebenen Veröffentlichung, vgl. G. Smith: «Relief Operations and Military Strategy», S. 97 - 116, S. 98.

⁴⁶ «Military Support for Humanitarian Aid Operations; IISS - Strategic Comments», *ISS — International Institute for Strategic Studies*, Ausgabe Nr. 2, 22. Februar 1995.

sie das Leiden wahrscheinlich sogar verlängert».⁴⁷ «Sollte man daraus schliessen, dass eine neutrale und unparteiische Haltung nicht ausreicht?»⁴⁸ (unsere Übers.)

Die Einwände, die gegen die Angemessenheit der Ziele der UN-Friedenstruppen und die Wahrung der Unterlassungs- und der Unparteilichkeitspflicht vorgebracht werden, sollten sich im Prinzip nicht gegen die Haltung des IKRK richten. Da dabei jedoch nicht immer zwischen der militärischen und humanitären Umsetzung des Begriffs der Neutralität unterschieden wird, können diese Einwände als Kritik am Grundsatz selbst in allen Bereichen, in denen er zur Anwendung gelangt, verstanden werden.

Auf die Anwendung des Prinzips der Neutralität unter den nicht-staatlichen Organisationen Bezug nehmend, vertritt eine nichtstaatliche Organisation die Ansicht, dass «die Geringschätzung der Konzepte, Symbole und Verfahren des IKRK aufgrund ihrer Verwendung durch andere, weniger gewissenhafte humanitäre Organisationen schwerwiegende Folgen für die Glaubwürdigkeit des IKRK hat».⁴⁹ Selbst wenn wir dem Pessimismus dieser Organisation nicht vollständig zustimmen, und noch weniger der Härte ihres Urteils, erachten wir es trotzdem für notwendig, die Bedeutung der Begriffe zu klären, was auch für diejenigen von Nutzen sein kann, die bestimmte Arten internationaler Aktion unter dem Gesichtspunkt der Neutralität untersuchen.

B. Versuch einer Definition

Man kann die Ansicht vertreten, dass die Neutralität im Bereich der Hilfeleistung für Opfer bewaffneter Konflikte rechtlich verankert ist — vorausgesetzt, man kann diese Rechtsgrundlage klar aufzeigen.

Erstens werden in den einschlägigen Bestimmungen der Zusatzprotokolle I und II zwei eng an die Neutralität gebundene Bedingungen genannt: Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung. So sind gemäss

⁴⁷ S. Duke, «The United Nations and intra-State conflict», *International Peace-keeping*, Bd. 1, Winter 1994, Nummer 4, S. 375-393, S. 389. Eine ähnliche Ansicht vertritt R.K. Betts in: «The Delusions of Impartiality», *Foreign Affairs*, November-Dezember 1994, S. 20-33, S. 20.

⁴⁸ A. Donini, «Beyond Neutrality: On the Compatibility of Military Intervention and Humanitarian Assistance», *The Fletcher Forum of World Affairs*, Bd. 19, Sommer/Herbst 1995, Nummer 2, S. 31-45, S. 44.

⁴⁹ «Humanitarianism Unbound», *African Rights*, Discussion Paper No 5, November 1994, S. 25.

Artikel 70 Absatz 1 des Zusatzprotokolls I «*ohne jede nachteilige Unterscheidung unparteiische humanitäre Hilfsaktionen*» und gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Zusatzprotokolls II «*Hilfsaktionen rein humanitärer unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung*» durchzuführen.

Zweitens wird in den Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die verstärkte Koordinierung der humanitären Hilfe der Vereinten Nationen bei Notlagen im allgemeinen zur Achtung der Grundsätze der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit aufgerufen.⁵⁰ Besonders ist, gemäss der im Anhang der Resolution 46/182 vom 19. Dezember 1991 aufgeführten Richtlinien, «*die humanitäre Hilfe im Einklang mit den Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit zu leisten*».

Neutralität und/oder Unparteilichkeit werden ebenfalls in vielen Texten mehrerer an Hilfsaktionen interessierter Institutionen mit dem Ziel genannt, als Richtlinien für ihre Tätigkeiten oder für Hilfsaktionen allgemein zu dienen. So wird die Neutralität in den «*Principes humanitaires et dilemmes lors d'opérations en zones de conflits armés*» (Humanitäre Grundsätze und Schwierigkeiten bei Aktionen in Zonen bewaffneter

⁵⁰ So wird in der Resolution 43/131 vom 8. Dezember 1988 dazu aufgerufen, dass «im Fall von Naturkatastrophen und ähnlichen Notstandssituationen den Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit von all jenen, die humanitäre Hilfe leisten, Achtung zu schenken ist». In der Resolution 45/100 vom 14. Dezember 1990 bezeugt die Generalversammlung ihr Bewusstsein, dass «es hinsichtlich der Schnelligkeit und der Effizienz, mit der diese Hilfe gewährt wird, parallel zu den Massnahmen der Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen häufig auch auf die Hilfe und Unterstützung lokaler und nichtstaatlicher Organisationen ankommt, die selbst unparteiisch vorgehen und ausschliesslich humanitäre Ziele verfolgen» und «*betont den wichtigen Beitrag zur Gewährung humanitärer Hilfe, den zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen leisten, die unparteiisch vorgehen und ausschliesslich humanitäre Ziele verfolgen*». In der Resolution 48/57 vom 14. Dezember 1993 betont die Generalversammlung «wie wichtig es ist, dass der Koordinator für Nothilfe voll an der in den Vereinten Nationen stattfindenden Gesamtplanung der Massnahmen in Notstandssituationen beteiligt ist, damit er im Rahmen seiner Rolle als Sachwalter für humanitäre Fragen dafür Sorge tragen kann, dass der humanitären Dimension, insbesondere den Grundsätzen der Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit der Hilfsmassnahmen, voll Rechnung getragen wird». In der Resolution 49/139 vom 20. Dezember 1994 schliesslich nimmt die Generalversammlung «Kenntnis von den in dem Bericht des Generalsekretärs aufgeführten Massnahmen zur verstärkten Koordinierung der humanitären Hilfe im Feld und anerkennt die Notwendigkeit, die systemweite Koordinierung weiter auszubauen und zu verstärken, namentlich auch die Zusammenarbeit zwischen den operativen Organisationen, der Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten und den nichtstaatlichen Organisationen im Einklang mit der Resolution 46/182, mit dem Ziel, die Fähigkeit zu einem raschen und koordinierten Vorgehen im Falle von Naturkatastrophen und anderen Notstandssituationen zu verbessern und gleichzeitig den nichtpolitischen, neutralen und unparteiischen Charakter der humanitären Aktivitäten zu wahren».

Konflikte) des Programms der Vereinten Nationen für Entwicklung (UNDP)⁵¹ genannt, und in «*The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*»⁵² sowie in den vom Rat des Internationalen Instituts für humanitäres Recht auf seiner Sitzung vom April 1993 verabschiedeten «*Leitlinien des Rechts auf humanitäre Hilfe*»⁵³ werden Unparteilichkeit und Neutralität angeführt. Diese Grundsätze werden manchmal sogar in Texten angeführt, die auf andere Situationen als bewaffnete Konflikte Anwendung finden, was auf den ersten Blick insofern überraschen mag, als die Neutralität grundsätzlich die Existenz von sich gegenüberstehenden Gemeinschaften voraussetzt.⁵⁴

Schliesslich haben auch die Professoren Ch. Dominicé⁵⁵ und M. Torrelli⁵⁶ die Neutralität im Zusammenhang mit der humanitären Hilfe untersucht.

Keiner der von uns zitierten Texte enthält jedoch eine Definition der neutralen humanitären Hilfe. Unserer Ansicht nach kann eine solche nur von bestimmten Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die sich aus dem derzeitigen Stand des Rechts und einer sachlichen Reflexion ziehen lassen:

1. *Die neutrale Hilfe ist eine Hilfeleistung, deren Grundlagen im humanitären Völkerrecht verankert sind.* In Artikel 70 des Zusatzprotokolls I sowie in Artikel 18 Absatz 2 des Zusatzprotokolls II werden zwei eng an die Neutralität geknüpfte Voraussetzungen angeführt: Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung. Ausserdem wird die Neutralität als Grundsatz des humanitären Völkerrechts betrachtet, dem zufolge «*die humanitäre Hilfe nie eine Einmischung in den bewaffneten Konflikt ist*».⁵⁷

⁵¹ Eine von L. Minear und Th. Weiss vorbereitete Veröffentlichung: UNDP-DHA, *Programme de formation à la gestion des catastrophes*, 1994, S. 30.

⁵² Siehe oben, Fussnote 41.

⁵³ Diese Leitlinien wurden in den *Auszügen der RICR*, November-Dezember 1993, S. 288-294 veröffentlicht. Vgl. hierzu auch Entschliessung 12 über die humanitäre Hilfe in bewaffneten Konflikten, die vom Delegiertenrat auf seiner Tagung vom 28. bis 30. November 1991 in Budapest angenommen und in den *Auszügen der RICR*, März-April 1992, S. 96 f. veröffentlicht wurde, sowie die Entschliessung 11 über die Grundsätze der humanitären Hilfe, die vom Delegiertenrat auf seiner Sitzung vom 29. bis 30. Oktober 1993 in Birmingham angenommen und in den *Auszügen der RICR*, Januar-Februar 1994, S. 27 f. veröffentlicht wurde. Ziel dieser Entschliessungen des Delegiertenrats ist vor allem der Versuch einer Definition der humanitären Hilfe.

⁵⁴ So z.B. in «*Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief*», United Nations DHA-Geneva, Project DPR 213/3 MCDA, May 1994, S. 62 f., S. 64.

⁵⁵ Ch. Dominicé, *op. cit.* (siehe Fussnote 11), S. 120.

⁵⁶ M. Torrelli, *op. cit.* (siehe Fussnote 12), S. 37.

⁵⁷ J. Pictet, *op. cit.* (siehe Fussnote 43), S. 47.

2. *Die neutrale Hilfe ist weder eine Einmischung in den bewaffneten Konflikt noch ein unfreundlicher Akt.* So steht es im Artikel 70 von Zusatzprotokoll I. Im Zusatzprotokoll II wird allgemein verdeutlicht, dass die Bestimmungen dieses Protokolls nicht zur Rechtfertigung einer wie auch immer begründeten unmittelbaren oder mittelbaren Einmischung herangezogen werden darf⁵⁸.

3. *Eine im Rahmen einer einseitigen Aktion mit Waffengewalt aufgezwungene Hilfsaktion gilt als Einmischung und entspricht folglich nicht dem Kriterium der Neutralität.* Zwei Autoren, O. Corten und P. Klein, die sich mit dem Recht auf Einmischung beschäftigt haben, stellen somit die humanitäre Hilfsaktion, die ohne militärische Gewalt im Anschluss an eine willkürliche Zurückweisung eines Staates durchgeführt wird, der einseitigen, von militärischer Gewalt begleiteten Reaktion gegenüber, die ihrer Ansicht nach vom Völkerrecht verboten ist.⁵⁹ Als Beispiel für die erstere führen sie den Abwurf von Nahrungsmitteln und Medikamenten durch indische Flugzeuge im Jahre 1987 in Jaffna (Sri Lanka) auf tamilischem Gebiet an. Allerdings betonen die Autoren, dass die Rechtmässigkeit der Aktion noch der Bestätigung bedürfe, da die zivilen Flugzeuge von Mirage-Kampfflugzeugen begleitet wurden.⁶⁰

4. *Einzig eine Hilfsaktion rein humanitärer Art ist neutral.* Im Gegensatz zu Artikel 70 des Zusatzprotokolls I verweist Artikel 18 Absatz 2 des Zusatzprotokolls II in keiner Weise auf eine Einmischung, bestimmt aber, dass die durchzuführende Hilfsaktion «*rein humanitärer (...) Art*» sein müsse.

5. *Die neutrale Hilfsaktion ist auf die durch die Praxis des Roten Kreuzes bestätigten Zielsetzungen beschränkt.* Der Internationale Gerichtshof befand in seinem Urteil über die militärischen und paramilitärischen Aktivitäten in und gegen Nicaragua: «*Um nicht als eine zu verurteilende Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates zu gelten, muss die "humanitäre Hilfsaktion" in ihren Zielen nicht nur auf die von der Tätigkeit des Roten Kreuzes bestätigten Zielsetzungen,*

⁵⁸ Artikel 3 Absatz 2 des Zusatzprotokolls II; vgl. hierzu auch Artikel 5 der Entschliessung des *Institut de droit international* «La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats» (Schutz der Menschenrechte und der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates), *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1990, vol. 63-II, S. 338 ff.

⁵⁹ O. Corten und P. Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1992, S. 220.

⁶⁰ *Ibid.*, S.144/145.

*d.h. "menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern" und "Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen", beschränkt sein; sie muss insbesondere auch ohne jede nachteilige Unterscheidung allen hilfsbedürftigen Menschen zukommen (...)*⁶¹ (unsere Übers.).

6. Die Tatsache, dass eine Hilfsaktion trotz der willkürlichen Zurückweisung des Hilfsangebots durch einen Staat oder eine andere Konfliktpartei durchgeführt wird, nimmt ihr nichts von ihrem neutralen Charakter, solange sie nicht von militärischer Gewalt begleitet wird. Wie weiter oben schon ausgeführt, ist ein Hilfsangebot, das die Bedingungen des Artikels 70 von Zusatzprotokoll I sowie des Artikels 18 Absatz 2 von Zusatzprotokoll II erfüllt, keine Einmischung. Wird «die willkürliche Zurückweisung nach ergebnislosen Verhandlungen weiterhin aufrechterhalten», entspricht die trotz dieser Weigerung durchgeführte Hilfsaktion, zumindest wenn sie von einem Drittstaat ausgeführt wird, einer legitimen «Gegenmassnahme» und ist daher keine Einmischung.⁶²

7. Die Tatsache, dass eine von der einen oder anderen Organisation der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung durchgeführte Hilfsaktion von bewaffneten Eskorten geschützt wird, nimmt ihr nichts von ihrem neutralen Charakter. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass die Partei (oder Behörde), die das Gebiet kontrolliert, das der Konvoi durchqueren und in dem humanitäre Hilfsaktion geleistet werden soll, den Grundsätzen und Modalitäten der bewaffneten Eskorte voll und ganz zugestimmt hat, und dass die Eskorte auf den Schutz der Hilfsgüter vor Banditen und Verbrecher des gemeinen Rechts abzielt. Dies sind die Schlussfolgerungen der im Anschluss an die vom Delegiertenrat 1993 angenommene Entschliessung 5 einberufene gemeinsame Arbeitsgruppe des IKRK und der Föderation.⁶³ Die Arbeitsgruppe betont übrigens die Tatsache, dass die Begleitung durch bewaffnete Eskorten nur in Ausnahmefällen und erst, nachdem alle anderen Mittel ausgeschöpft sowie alle Vorteile und Nachteile einer solchen Massnahme umfassend untersucht wurden, beschlossen werden darf.

8. Damit sie neutral ist, muss die Hilfsaktion dem Prinzip der Nichtdiskriminierung Genüge leisten. Artikel 70 von Zusatzprotokoll I sowie

⁶¹ *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1986, S. 125, Absatz 243.

⁶² O. Corten und P. Klein, *op. cit.* (siehe Fussnote 59), S. 144.

⁶³ Vgl. «Entschliessungen des Delegiertenrats», *Auszüge der RICR*, Januar-Februar 1994, S. 13-29.

Artikel 18 Absatz 2 von Zusatzprotokoll II nennen beide als Voraussetzung das Fehlen jeder nachteiligen Unterscheidung. Die vollständigste Auflistung nachteiliger Unterscheidungen, die in völkerrechtlichen Verträgen zu finden ist, enthält Artikel 75 von Zusatzprotokoll I.

9. *Damit sie neutral ist, muss die Hilfsaktion darauf ausgerichtet sein, den Menschen nach dem Mass ihrer Not zu helfen und dabei den dringenden Fällen den Vorrang zu geben.*⁶⁴ Diese Forderung erwächst vor allem aus dem Grundsatz der Unparteilichkeit der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.⁶⁵

10. *Damit sie neutral ist, darf die Hilfsaktion nicht bestimmte Gruppen oder Personen anderen gegenüber bevorzugen.*⁶⁶ Andere als die in der Liste der nachteiligen Unterscheidungen aufgeführten und nicht durch die Bedürfnisse der Opfer gerechtfertigten Unterscheidungen erfüllen daher nicht die Bedingung der Unparteilichkeit.

11. *Eine einseitige Hilfsaktion ist nicht zwangsläufig «nicht neutral»*⁶⁷. Die zugunsten der Opfer einer der Konfliktparteien geleistete Hilfe ist, vorbehaltlich anderer Faktoren, kein Verstoß gegen die Bedingungen des humanitären Völkerrechts.

Die hier gemachten Feststellungen decken wahrscheinlich nicht den gesamten Inhalt der Definition der neutralen humanitären Hilfe ab, die noch um die Lehren aus der Praxis der jüngsten Vergangenheit bereichert werden müsste.

Die internationale Gemeinschaft müsste sich festlegen namentlich bezüglich der humanitären Hilfe, die im Zusammenhang mit einer von den Vereinten Nationen durchgeführten oder bewilligten bewaffneten Operation geleistet wird. Es stellt sich nämlich die Frage, ob eine Hilfsaktion, die aufgrund einer Operation geleistet wird, die nicht unbedingt dem Unterlassungskriterium entspricht, trotzdem als neutral gelten kann. Heute scheint sich die Ansicht durchgesetzt zu haben, dass eine Hilfsaktion, die von den UN-Streitkräften geschützt wird, die gegen eine oder

⁶⁴ *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, herausgegeben von Y. Sandoz, C. Swinarski und B. Zimmermann, IKRK, Genf 1986, S. 840, Paragraph 2802.

⁶⁵ Siehe oben, Abschnitt 2B.

⁶⁶ *Commentaire des Protocoles additionnels* (siehe Fussnote 64).

⁶⁷ *Ibid.*, Paragraphen 2803 und 2812.

mehrere Konfliktparteien Gewalt anwenden, nicht neutral sein kann.⁶⁸ Es bleibt also noch zu bestimmen, ob eine Hilfe, die von Militär-, Polizei- oder zivilen Kräften, die im Rahmen von Zwangsmassnahmen oder Einsätzen zur Friedenssicherung, unabhängig davon, ob diese nun von Zwangsmassnahmen begleitet ist oder nicht⁶⁹, geleistet wird, als neutral erachtet werden kann⁷⁰.

Auf jeden Fall erlauben diese Darlegungen die Feststellung, dass die auf die humanitäre Hilfe angewandte Neutralität ein autonomer Begriff ist, unabhängig davon, welche Art von Institution die Tätigkeiten, die unter den Begriff «humanitäre Hilfe» fallen, ausführt. Mit anderen Worten, ein Staat, selbst wenn er nicht neutral ist, sowie zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen können den Opfern eines bewaffneten Konfliktes eine Hilfe leisten, die den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts entspricht. Man kann sogar davon ausgehen, dass ihre Tätigkeiten in bestimmten Situationen mit dem humanitären Völkerrecht im Einklang stehen, selbst wenn dies auf anderen Kriegsschauplätzen nicht der Fall wäre. Was dagegen das IKRK betrifft, so muss man davon ausgehen, dass seine Hilfstätigkeiten immer die auf die Hilfe für die Opfer von bewaffneten Konflikten angewandte Neutralitätsforderung erfüllen. Es besteht tatsächlich ein Zusammenhang zwischen der Neutralität des IKRK, der Neutralität als Grundsatz der Internationa-

⁶⁸ So stellt der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, in seinem Nachtrag zur *Agenda für den Frieden* fest, dass sich die Operationen, bei denen Gewaltanwendung ausserhalb des Bereichs der Notwehr notwendig ist, vom Prinzip der Zustimmung der Parteien, der Unparteilichkeit und des Verzichts auf Gewaltanwendung entfernten, besonders wenn es darum ging, «humanitäre Einsätze während noch andauernder kriegserischer Auseinandersetzungen zu schützen». Er nimmt in diesem Zusammenhang Bezug auf die Präzedenzfälle Somalia und Bosnien-Herzegowina. Siehe Boutros Boutros-Ghali, «Ergänzung zur „Agenda für den Frieden“: Positionspapier des Generalsekretärs anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der Vereinten Nationen», A/50/60-S/1995/1, vom 3. Januar 1995, Absatz 33 bis 35.

⁶⁹ Zum Thema der Einsätze zur Friedenssicherung unter Zwangsmassnahmen vgl. die vom Generalsekretär am 3. Juli 1995 in Genf vor dem *Institut universitaire de hautes études internationales* gehaltene Rede (Pressemitteilung SG/SM/95/147 vom 3. Juli 1995, S. 6).

⁷⁰ Die Sachverständigen der Vereinten Nationen scheinen den Begriff «Unparteilichkeit» dem Begriff «Neutralität» vorzuziehen (vgl. IKRK, «Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix», Genf, 22.-24. Juni 1994, Rapport, Genf 1995, S. 84). In diesem Zusammenhang ist ebenfalls darauf aufmerksam zu machen, dass in der am 9. Dezember 1994 von der Generalversammlung angenommenen Konvention über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals nur vom «unparteilichen und internationalen Charakter» (unsere Hervorhebung) der Aufgaben dieses Personals die Rede ist (Art. 6 Abs. 1 Ziff. b dieser Konvention im Anhang der Resolution A/RES/49/59).

len Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und der Neutralität als Merkmal der humanitären Hilfe.

4. Schlussfolgerung

Im Bereich der humanitären Hilfe erweist sich die Neutralität als ein Merkmal des IKRK, als eine Pflicht, die die Organisationen der Bewegung bindet und als ein Merkmal der Hilfe zugunsten der Opfer bewaffneter Konflikte. In diesen drei Fällen erhält die Neutralität je nach Anwendungsbereich dieses Begriffs eine etwas andere Bedeutung. Sie bleibt jedoch eng an die Definition gebunden, die ihr zu Beginn im Völkerrecht zur Bezeichnung der Rechtsstellung eines Staates gegeben wurde, der beschlossen hatte, sich bewaffneten Konflikten fernzuhalten. Ihre Anwendungen im positiven Recht halten sich also weiterhin an die Unterlassungs- und Unparteilichkeitskriterien, die die Neutralität von Anfang an charakterisiert haben.

Heute wird die Neutralität entweder als wichtig erachtet oder zurückgewiesen, ein Phänomen, das eher auf ihrer gewöhnlichen als auf ihrer rechtlichen Definition beruht. Die Folge davon sind Missverständnisse, die die objektive Beurteilung der Neutralität behindern. Ausserdem lässt die Berufung auf die Neutralität im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Formen kollektiver Aktionen zugunsten der Wiederherstellung oder Erhaltung des Friedens viele Unklarheiten erkennen.

Es wäre also wünschenswert, zu einem besseren Verständnis der im Bereich der humanitären Hilfe zugunsten der Opfer bewaffneter Konflikte angewandten Neutralität zu gelangen, da sonst einzig die Hilfe des IKRK mit Sicherheit als neutral bezeichnet werden könnte. Denn es steht ausser Zweifel, dass sich die Neutralität einer Organisation auf ihr gesamtes Tätigkeitsfeld auswirkt.

Denise Plattner ist Mitglied der Rechtsabteilung des IKRK seit 1978. In dieser Eigenschaft hat sie zahlreiche Missionen für das IKRK ausgeführt. Zur Zeit ist sie der Delegation in Neu-Delhi als Rechtsberaterin zugeteilt. Denise Plattner hat zahlreiche Aufsätze in der *Revue* veröffentlicht.

Die Ankunft der «Bourbaki-Armee» in Verrières

Die Internierung der ersten französischen Armee
am 1. Februar 1871 in der Schweiz

von François Bugnion

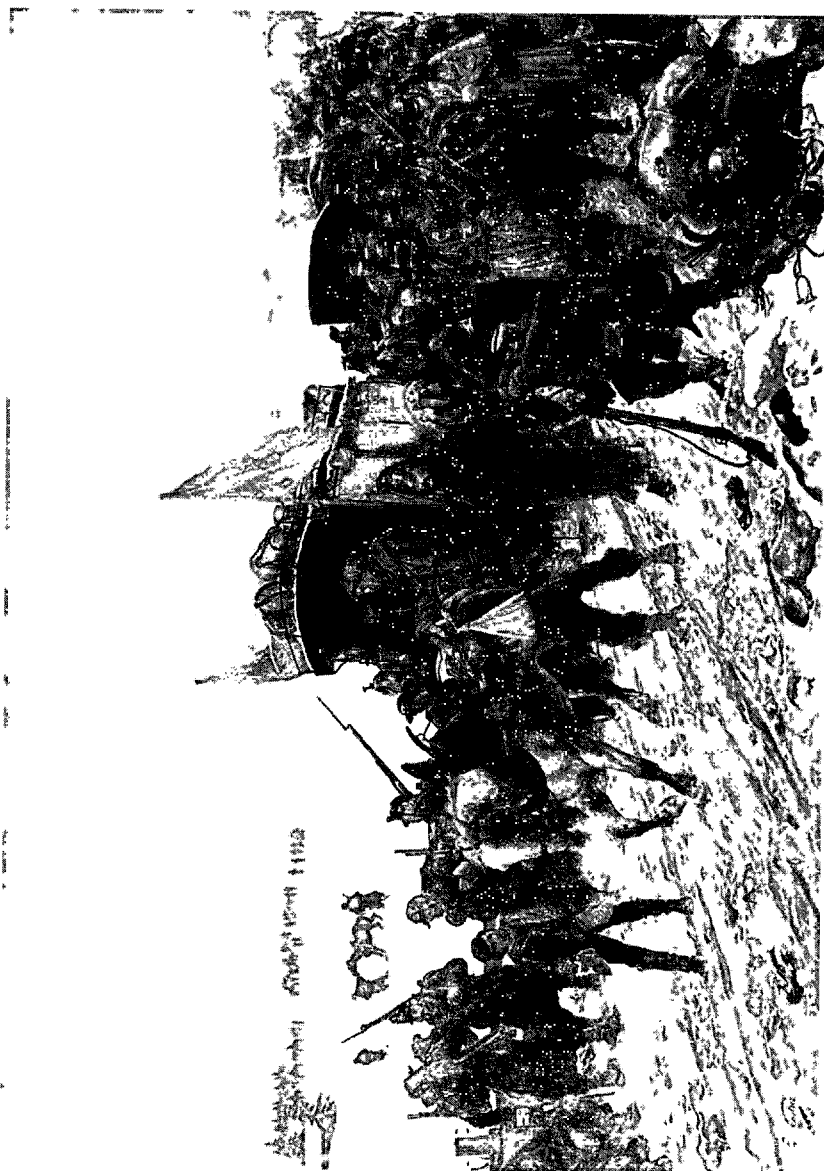
«Die Armee ist bereit. Es fehlt nicht ein einziger Gamaschenknopf» hatte Marschall Lebœuf, Kriegsminister Napoleons III., vor der Abstimmung über die für die Mobilmachung erforderlichen Kredite erklärt.

Es gibt nur wenige Beispiele für eine derartige Kurzsichtigkeit. Die mangelhaft ausgerüstete, schlecht ausgebildete und vor allem höchst inkompetent kommandierte französische Armee erlitt eine Niederlage nach der anderen. Schon nach den ersten Schlachten im August 1870 musste sie das Elsass und Lothringen aufgeben — mit Ausnahme einiger Festungen, die von den Preussen belagert wurden: Strassburg, Sélestat/Schlettstadt, Neuf-Brisach/Neu-Breisach, Metz und Belfort. Als Napoleon III. am 2. September in Sedan mit 80 000 Soldaten kapitulierte, stürzte mit ihm das Zweite Kaiserreich, während die Preussen auf Paris marschierten.

Die am 4. September ausgerufene Republik befand sich in einer verzweifelten Lage: am 18. September begann die Belagerung von Paris und die Regierung der nationalen Verteidigung war mit ihren besten Truppen in der Hauptstadt eingeschlossen; Strassburg stand in Flammen und musste sich am 28. September ergeben; am 27. Oktober kapitulierte Marschall Bazaine mit 150 000 Soldaten in Metz und erlaubte damit den Preussen, Truppen für die Belagerung von Paris abzuziehen, dessen Bevölkerung hungerte und bald auch unter der Kälte leiden sollte.¹

Original französisch

¹ Pierre Benaerts, Henri Hauser, Fernand L'Huillier und Jean Maurain, *Nationalité et nationalisme (1860-1878)*, Neuaufgabe, Paris, Presses universitaires de France, 1968, S. 198-209.



Edouard Castres, *Die internationale Ambulanz im Schnee*, 1872.

Alle Aufmerksamkeit konzentrierte sich von nun an auf Paris, dessen Schicksal über den Ausgang des Krieges entscheiden würde. Um die Umzingelung der Hauptstadt aufzubrechen, wurden in der Provinz in aller Eile neue Truppen ausgehoben und mit völlig unzureichender Ausrüstung in die Schlacht geworfen. Der Loire-Armee gelang es trotz aller Schwierigkeiten, bei Coulmiers (9. November) die Bayern zu überrumpeln und auf Beaune-la-Rolande (28. November) zu marschieren, bevor sie nach Süden abgedrängt wurde. Am 6. Dezember wurde Orléans von den Preussen besetzt. In Paris, das einer praktisch ununterbrochenen Beschiessung ausgesetzt war und immer grössere Versorgungsschwierigkeiten hatte, machte sich Niedergeschlagenheit breit. Es gab kaum noch Heizmaterial, das Brot war ungeniessbar und in den Fleischerläden gab es nur noch das, was bei Belagerungszuständen seit jeher üblich ist: Pferde-, Esels-, Hunde-, Katzen- und Rattenfleisch.²

Dem Kriegsministerium — das als Generalstab fungierte, obgleich es hiefür nicht vorbereitet war — gelang es nicht, die Hauptstadt zu entsetzen, und deshalb plante es ein Ablenkungsmanöver im Osten. Aus der zersprengten Loire-Armee wurde eine neue Armee aufgestellt, die Belfort entlasten sollte, das den Durchgang zwischen Vogesen und Jura kontrollierte und seine Belagerer bislang in Schach gehalten hatte. Falls das gelang, sollte diese Armee die Nachrichten- und Nachschubverbindungen der Invasionsarmee bedrohen und die Preussen zwingen, einen Teil ihrer Truppen von Paris in den Osten zu verlegen.³

Nach ihrem Sieg bei Villersexel (9. Januar 1871) gelang es der von General Bourbaki geführten Armee, bis ganz in die Nähe Belforts vorzudringen, wo sie an der Lisaine aufgehalten wurde. Drei Tage lang kämpfte sie erbittert und ohne Erfolg um einen Durchbruch durch die Linien der Preussen, die zwar zahlenmässig weit unterlegen, aber sehr viel besser ausgebildet waren. Der Gegenschlag des deutschen Generalstabs schlug ein wie ein Blitz: aus Teilen der Belagerungstruppen vor Paris stellte er eine neue Armee auf, die unter Umgehung Dijons der Ostarmee in den Rücken fiel und sowohl ihre Nachschub- als auch ihre Rückzugswege bedrohte.⁴

² *Ibid.*, S. 209-216.

³ Oberst Édouard Secretan, *L'Armée de l'Est (20 décembre 1870 - 1^{er} février 1871)*, 2. A., Neuchâtel, Attinger Frères Editeurs, 1894, S. 26-48.

⁴ *Ibid.*, S. 154-315.

Der Rückzug war nun unvermeidlich geworden, und da eine sibirische Kälte herrschte, artete er in eine wilde Flucht aus. Die Soldaten waren demoralisiert durch die ständigen Niederlagen und erschöpft von zwei Monaten ständigen Hin- und Hermarschierens, sie kamen auf den von Schnee und Eis bedeckten Strassen nur mit Mühe voran, ihre Stiefel waren zerfetzt und ihre Uniformen in Lumpen. Sie überliessen sich ihrem Schicksal und vergassen jegliche Disziplin, teilweise sogar ihren Überlebenstrieb. Viele desertierten und warfen ihre Waffen und ihre Ausrüstung weg; andere waren so erschöpft, dass sie in den Schnee sanken und erfroren. Die Pferde, die keinen Winterbeschlagnahme hatten sowie seit Tagen nicht gefüttert und seit Wochen nicht ausgespannt worden waren, glitten auf dem Eis aus und verendeten.

Aus Verzweiflung über den Zusammenbruch seiner Armee versuchte General Bourbaki sich am 26. Januar das Leben zu nehmen, indem er sich eine Kugel in den Kopf schoss. Am Tag darauf unterzeichneten Jules Favre, Aussenminister der Regierung der nationalen Verteidigung, und Graf Bismarck, Kanzler des wenige Tage zuvor im Spiegelsaal ausgerufenen deutschen Kaiserreichs, in Versailles einen Waffenstillstand, der die Einstellung der Feindseligkeiten an allen Fronten mit Ausnahme der Front im Osten zur Folge hatte. Dadurch wurden das Durcheinander und die Verwirrung der Truppen noch verstärkt.⁵

Angeichts der Tatsache, dass der Krieg nun endgültig verloren und die Preussen im Begriff waren, die letzten Rückzugswege abzuschneiden, beschloss General Clinchant, der Nachfolger des unglücklichen Bourbaki, nach einem letzten Versuch, die Umzingelung zu durchbrechen, die Schweiz um Internierung seiner Armee zu bitten. Die einzige Alternative wäre eine Kapitulation gewesen.

Im Morgengrauen des 1. Februar 1871 unterzeichneten General Herzog, Oberbefehlshaber der schweizerischen Armee, und General Clinchant am Grenzübergang Verrières ein Abkommen, das der Ost-Armee unter der Bedingung, sich entwaffnen zu lassen, das Betreten schweizerischen Bodens erlaubte (s. Kasten)⁶.

⁵ *Ibid.*, S. 345-498.

⁶ *Ibid.* S. 549-550; *Documents diplomatiques suisses (1848-1945)*, Bd. 2, Bern 1985, S. 497. Vgl. auch De Clerq, *Recueil des Traités de la France*, Bd. X, S. 421, und C. Parry (Hrsg.), *The Consolidated Treaty Series*, Bd. 142, S. 475-476.

Zwischen Herrn General Herzog, Oberbefehlshaber der schweizerischen Armee, und Herrn Divisionsgeneral Clinchant, Oberbefehlshaber der ersten französischen Armee, wird der folgende Vertrag geschlossen:

1. Die französische Armee, welche den Übertritt auf schweizerisches Gebiet verlangt, wird beim Eintritt ihre Waffen, Ausrüstung und Munition abgeben.
2. Die Waffen, Ausrüstung und Munition werden an Frankreich zurückgegeben, nachdem alle Kosten, welche der Aufenthalt der französischen Armee der Schweiz verursachen wird, endgültig ersetzt sind.
3. Das Nämliche geschieht mit dem Material der Artillerie und deren Munition.
4. Die Pferde, Waffen und das Gepäck der Offiziere werden zu deren Verfügung gelassen.
5. In Bezug auf die Truppenpferde bleiben weitere Verfügungen vorbehalten.
6. Die Wagen mit Lebensmitteln und Gepäck, nachdem sie ihren Inhalt abgeladen, werden unverzüglich sammt Fuhrknechten und Pferden nach Frankreich zurückkehren.
7. Die Fuhrwerke der französischen Armeekasse und der Feldpost werden mit deren gesammtem Inhalte der Eidgenossenschaft übergeben, welche bei der Abrechnung der Gesamtkosten den Werth des Inhaltes in Abzug bringt.
8. Die Ausführung dieser Bestimmungen wird im Beisein von hiezu bezeichneten Offizieren der französischen und schweizerischen Armee stattfinden.
9. Es ist der schweizerischen Eidgenossenschaft anheimgestellt, die Internirungspunkte für Offiziere und Truppen der französischen Armee zu bezeichnen.
10. Dem Bundesrathe bleibt überlassen, die Einzelheiten der Vorschriften zu bestimmen, welche obige Übereinkunft vervollständigen sollen.

In dreifacher Ausfertigung geschehen den 1. Februar 1871.

Clinchant

Hans Herzog

An diesem 1. Februar, die ganze folgende Nacht hindurch und einen Teil des nächsten Tages zogen Tausende von Soldaten mit Wagen, Pferden, Geschützen, Munition und Gepäck in einem ununterbrochenen Zug über die Grenze.

«Der Anblick der Soldaten der französischen Ostarmee bei ihrem Grenzübertritt war erschütternd, angesichts von solchem Leid blieb niemand unberührt» schrieb Major Davall in seinem offiziellen Bericht über die in der Schweiz internierten französischen Soldaten. Er fuhr fort:

«Sobald sie nicht mehr von der Furcht vor ständiger Bedrohung aufrechtgehalten wurden, die sie seit Wochen verfolgte, (...) sobald sie diesen gastfreundlichen Boden betreten hatten, wo ihnen von allen Seiten hilfsbereite Hände gereicht wurden, brachen die Soldaten vollkommen zusammen und verloren auch die geringe Energie, die ihnen noch geblieben war.

Viele von ihnen gingen mit blossen Füßen oder hatten sich elende Lappen um die Füsse gebunden; ihre Schuhe, die aus schwammigem und schlecht gegerbtem Leder hergestellt und meist zu klein waren, hatten den wochenlangen Marsch durch Schnee und Schlamm nicht überstanden, und (...) deshalb hatten die meisten dieser Unglücklichen abgefrorene Zehen und blutige Füsse. Die Uniformen waren zerfetzt und die Soldaten, die diese Lumpen durch alle möglichen unterwegs gefundenen Kleidungsstücke ersetzt hatten, boten einen überaus verwahrlosten Anblick. Manche von ihnen trugen noch die Leinenhosen, die man ihnen zu Beginn des Feldzugs zugeteilt hatte, und sie froren ganz erbärmlich.

Sobald die Soldaten schweizerischen Boden betraten, wurden sie entwapfnet; sie hatten ihr Gewehr, ihren Säbel und ihre Munition abzugeben. Innerhalb kurzer Zeit entstanden so zu beiden Seiten des Weges riesige Haufen von Waffen und Ausrüstungsgegenständen.

Die Pferde waren in einem besonders jämmerlichen Zustand; da sie seit Wochen kaum Futter und keine Pflege gehabt und vielfach schlechtes Geschirr hatten, waren sie mit ekelerregenden Wunden übersät. Sie waren so mager und ausgemergelt, dass sie sich kaum auf den Beinen halten konnten und alles erreichbare zu fressen versuchten: Radfelgen, alte Körbe, die Schweife und Mähnen anderer Pferde. Manche dieser armen Kreaturen, die am Ende ihrer Kräfte waren, stürzten und waren selbst mit der Peitsche nicht mehr auf die Beine zu bringen. Wenn sie verendet waren, schnitt man sie lediglich aus dem Geschirr und zog sie an den Wegrand. Auf beiden Seiten des Weges stiess man immer wieder auf Pferdekadaver. (...)

Nach Aussage der Pferdeknechte waren viele der Artillerie-Zugpferde seit mehreren Wochen nicht ausgespannt worden. (...)

Der Marsch über die Grenze begann am Morgen des 1. Februar und hielt den ganzen Tag über ohne Unterbrechung an. Zunächst kamen bunt durcheinandergewürfelt Soldaten der verschiedensten Einheiten, ohne jede Ordnung und Disziplin (...). Später tauchten geordnete Armeekorps auf, teilweise auch ganze Kompanien, dann einzelne Bataillone mit ihren Kommandeuren und schliesslich ein oder zwei vollzählige Regimenter (...).

Der Selbsterhaltungstrieb veranlasste die Männer, die vor ihnen Gehenden nach vorne zu drängen, so dass weder Abstände noch Stockungen entstanden (...).

Die schneebedeckten Abhänge des Jura, über die zu dieser Jahreszeit nur drei oder vier gangbare Wege in die Schweiz führen, boten einen sonderbaren Anblick. Lange schwarze Linien schlängelten sich durch die Hügel; sie glichen einem Sturzbach, der den Weg zum Tal sucht. Hunderte von Wagen schwammen in diesem Strom von Menschen mit, und es gab keinen Halt, kein Ausruhen. Beständig von hinten angetrieben durchquerten die Soldaten diese dünnbesiedelte Gegend, in der es kaum etwas gab, das ihre Leiden hätte lindern können, und stiegen ins Tal hinab, um endlich in eine Stadt oder ein Dorf zu gelangen, wo sie für kurze Zeit ausruhen konnten. Die ersten Truppen, die über die Grenze kamen, mussten noch bis zum Abend weitermarschieren, um die Strassen freizumachen, damit die nach ihnen Kommenden vorrücken konnten. Sobald sie in bewohnte Ortschaften kamen, wo die Bevölkerung darauf vorbereitet war, sie aufzunehmen und zu versorgen, kauerten sich die erschöpften und halbverhungerten Soldaten an den Häusern nieder, regungslos, keiner Bewegung mehr fähig und kaum imstande, ein Wort herauszubringen.

Von der Spitze bis zum Ende einer jeden Kolonne war ein keuchendes Husten zu vernehmen, denn mit nur wenigen Ausnahmen waren alle von diesem Übel befallen, dass ihnen die Brust zerriss und ihre Entkräftung noch verschlimmerte.⁷

⁷ Major E. Davall, *Les troupes françaises internées en Suisse à la fin de la guerre franco-allemande en 1871, Rapport rédigé par ordre du Département militaire fédéral sur les documents officiels déposés dans ses archives*, Bern 1873, S. 42-44. — Übersetzung aus dem französischen Original durch Revue.

Der französische Generalstab hatte 42 000 Mann angekündigt. Tatsächlich kamen dann 87 847 Soldaten (darunter 2 467 Offiziere) mit 11 800 Pferden, 285 Kanonen und Mörsern sowie 1 158 Fuhrwerken.⁸

Den Offizieren wurde freigestellt, ihren Aufenthaltsort in der Schweiz selbst zu wählen. Die Mannschaften wurden auf 188 Städte und Dörfer in allen Kantonen mit Ausnahme des Tessins verteilt, und zwar anteilmässig zur jeweiligen Bevölkerung.⁹

Etwa 5 000 Mann wurden unverzüglich in Krankenhäuser eingewiesen, aber auch fast alle anderen waren pflegebedürftig, und daher wurden alle für die Internierten zur Verfügung gestellten Unterkünfte — Kirchen, Schulen, Kasernen usw. — in Lazarette umgewandelt.¹⁰

Am 2. Februar wies der Bundesrat den schweizerischen Gesandten in Paris an, mit der Regierung der nationalen Verteidigung und mit Bismarck über eine Repatriierung der Internierten zu verhandeln. Frankreich gab seine Zustimmung, doch bei Bismarck, der auf kein Druckmittel verzichten wollte, um die französische Regierung zur möglichst baldigen Unterzeichnung eines demütigenden Friedensvertrages zu veranlassen, stiess der Gesandte Kern auf entschiedene Ablehnung seines Ersuchens.¹¹

Tatsächlich musste erst die Ratifizierung des Präliminarfriedens am 2. März 1871 abgewartet werden, bevor Deutschland sich mit der Repatriierung der Internierten einverstanden erklärte. Die Repatriierung fand dann vom 13.-24. März statt. Der grösste Teil der Soldaten wurde per Eisenbahn über Genf evakuiert, die übrigen über Verrières, Divonne oder per Schiff über den Genfer See.¹²

Etwa 1 000 Kranke waren noch in Behandlung und wurden nach der Entlassung aus dem Krankenhaus in kleinen Gruppen repatriiert. 1 700 In-

⁸ É. Secretan, *op. cit.*, S. 553. Zu Beginn des Feldzugs Ende Dezember 1870 hatte die Ost-Armee eine Truppenstärke von schätzungsweise 120 000 - 140 000 Mann gehabt.

⁹ Davall, *op. cit.*, S. 50-51, 61-62 und 83-87; Secretan, *op. cit.*, S. 575.

¹⁰ É. Secretan, *op. cit.*, S. 579. Als die Ost-Armee am 25. Januar aus Besançon abgezogen war, hatte sie dort 8 - 10 000 Verwundete und Kranke zurückgelassen, die in den Krankenhäusern der Stadt und in improvisierten Ambulanzen untergebracht wurden (*Ibid.*, S. 474). Major Davall (*op. cit.*, S. 290) schreibt, dass 17 897 Internierte in Krankenhäusern und improvisierten Ambulanzen behandelt worden sind; bei dieser Zahl sind jedoch alle diejenigen nicht berücksichtigt, die in den ersten Tagen der Internierung ärztlich behandelt wurden und die nicht erfasst werden konnten, weil Ärzte und Pflegepersonal unter ausserordentlichem Zeitdruck standen.

¹¹ *Documents diplomatiques suisses (1848-1945)*, Bd. 2, Bern 1985, S. 498-526; Davall, *op. cit.*, S. 215-218; É. Secretan, *op. cit.*, S. 576-578.

¹² Davall, *op. cit.*, S. 263; Secretan, *op. cit.*, S. 578-579.

ternierte starben während ihres Aufenthalts in der Schweiz an Typhus, Pocken oder Lungenentzündung.¹³

Die Kosten der Internierung wurden auf 12 Millionen Franken festgesetzt. Entsprechend dem Vertrag von Verrières zahlte Frankreich diese Summe im August 1872 in voller Höhe.¹⁴

*
* *

Der Krieg von 1870/71 hatte ganz erhebliche Unklarheiten hinsichtlich der bei der Führung der Feindseligkeiten anzuwendenden Regeln deutlich gemacht. Unbeschadet der jüngsten Genfer Konvention zur Verbesserung des Schicksals der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde (22. August 1864) wurde das Kriegsrecht noch immer ausschliesslich als Gewohnheitsrecht betrachtet. Diese Unklarheiten hatten ernsthafte Streitigkeiten zwischen den kriegführenden Mächten zur Folge, die Anlass zu Vergeltungsmassnahmen gaben.

Nach dem Vorbild des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, das gleich nach dem Ende des Krieges die Annahme einer Konvention vorgeschlagen hatte, die Verhaltensregeln für die kriegführenden Mächte festsetzen sollte, berief Zar Alexander II. vom 27. Juli bis 27. August 1874 eine Konferenz nach Brüssel ein, die die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs kodifizieren sollte.

Die St. Petersburger Regierung hatte im Entwurf der Erklärung, der der Brüsseler Konferenz als Arbeitsgrundlage dienen sollte, keine Bestimmung bezüglich einer Internierung in einem neutralen Land vorgesehen. Doch die Flucht der «Bourbaki-Armee» war allen Beteiligten noch so gegenwärtig, dass diese Frage nicht übergangen werden konnte. In der Tat war dies das erste Mal in der Geschichte, dass eine zahlenmässig so starke Armee unter so dramatischen Umständen in einem neutralen Land interniert wurde. Darüber hinaus hatte diese Internierung neuartige rechtliche Probleme aufgeworfen, die sowohl das Kriegsrecht als auch das Neutralitätsrecht betrafen und die durch die Verhandlungen der Schweiz

¹³ Davall, *op.cit.*, S. 263 und 291-297; Secretan, *op. cit.*, S. 579.

¹⁴ Davall, *op.cit.*, S. 304-311; Secretan, *op. cit.*, S. 579.

mit Deutschland einerseits und mit Frankreich andererseits gelöst werden konnten.¹⁵

Daher hatte der Delegierte Belgiens, der eine Regelung dieser Frage vorschlug und Entwürfe für entsprechende Artikel unterbreitet hatte, keine Schwierigkeiten, die Konferenz von seinem Standpunkt zu überzeugen. Nach ausführlicher Debatte einigte man sich auf die Formulierung der Artikel 53-56 der Brüsseler Erklärung, die sichtlich von den Ereignissen in Verrières geprägt sind.¹⁶

Da die Brüsseler Erklärung nicht ratifiziert worden war, stand die Angelegenheit bei der Ersten Internationalen Friedenskonferenz, die vom 18. Mai bis 29. Juli 1899 im Haag stattfand, erneut auf der Tagesordnung. Die in Brüssel angenommenen Artikel wurden fast mit gleichem Wortlaut in die Konvention betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 29. Juli 1899 aufgenommen.¹⁷

Die Zweite Internationale Friedenskonferenz, die vom 15. Juni bis 18. Oktober 1907 im Haag stattfand und die sich nicht nur die Kodifizierung des Kriegsrechts, sondern auch die des Neutralitätsrechts zur Aufgabe gemacht hatte, nahm diese Bestimmungen dann in das neue Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907 auf.¹⁸ In diesem Zusammenhang regelte die Haager Konferenz auch zwei Fragen, über die sich die Konferenz von Brüssel nicht hatte einigen können, nämlich die Behandlung von Kriegsgefangenen, die in ein neutrales Land geflüchtet sind, sowie von Kriegsgefangenen, die von Truppen mitgeführt werden, die in einem neutralen Gebiet Zuflucht suchen.¹⁹

¹⁵ Andere Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Neutralitätsrechts waren zu Beginn des Krieges entstanden, als Preussen um die Benutzung der belgischen und luxemburgischen Eisenbahnen ersucht hatte, um nach den Kämpfen bei Metz und Sedan die Verwundeten zu evakuieren. Siehe *Conférence internationale de la Paix, La Haye, 18 mai - 29 juillet 1899*, Neuauflage, Aussenministerium, Den Haag 1907, Dritter Teil, S. 87-88.

¹⁶ Protokoll der Konferenz, die vom 27. Juli bis 27. August 1874 in Brüssel tagte, um die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs zu regeln, De Martens, *Nouveau Recueil général de Traités*, 2. Reihe, Bd. IV, S. 26-27, 90, 162-168, 182-189, 195-197 und 225-226.

¹⁷ Art. 57-60 der Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 29. Juli 1899, *Conférence internationale de la Paix, La Haye, 18 mai - 29 juillet 1899*, Erster Teil, S. 30-31, 46-47, 54-55 und Anhang, S. 27-28; Dritter Teil, S. 22, 37-38, 46-47, 85-88 und 146.

¹⁸ Abkommen V, Den Haag, 18. Oktober 1907

¹⁹ Zweite Internationale Friedenskonferenz, Den Haag, 15. Juni - 18. Oktober 1907, *Actes et documents*, Aussenministerium, Den Haag, 1907, Bd. I, S. 125, 136-150, 345-346 und 640; Bd. III, S. 33-40, 51-62, 134, 179-185, 241, 246 und 257-267.

So entstanden die Artikel 11-15 des *Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges* vom 18. Oktober 1907, das noch heute in Kraft ist. Diese Artikel bilden das Kapitel II des Abkommens, dessen Überschrift lautet: «Bei Neutralen untergebrachte Angehörigen einer Kriegsmacht und in Pflege befindliche Verwundete».

Artikel 11

Die neutrale Macht, auf deren Gebiet Truppen der kriegsführenden Heere übertreten, muss sie möglichst weit vom Kriegsschauplatz unterbringen.

Sie kann sie in Lagern verwahren und sie auch in Festungen oder an anderen zu diesem Zweck geeigneten Orten einschliessen.

Es hängt von ihrer Entscheidung ab, ob Offiziere, die sich auf Ehrenwort verpflichten, das neutrale Gebiet nicht ohne Erlaubnis zu verlassen, freigelassen werden können.

Artikel 12

In Ermangelung einer besonderen Vereinbarung hat die neutrale Macht den bei ihr untergebrachten Personen Nahrung, Kleidung und die durch die Menschlichkeit gebotenen Hilfsmittel zu gewähren.

Die durch die Unterbringung verursachten Kosten sind nach dem Friedensschluss zu ersetzen.

Artikel 13

Die neutrale Macht, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, wird diese in Freiheit lassen. Wenn sie ihnen gestattet, auf ihrem Gebiet zu verweilen, so kann sie ihnen den Aufenthaltsort anweisen.

Die gleiche Bestimmung findet Anwendung auf die Kriegsgefangenen, die von Truppen bei ihrer Flucht auf das Gebiet der neutralen Macht mitgeführt werden.

Artikel 14

Eine neutrale Macht kann den Durchzug von Verwundeten oder Kranken der kriegführenden Heere durch ihr Gebiet gestatten, doch nur unter dem Vorbehalte, dass die zur Beförderung benutzten Züge weder Kriegspersonal noch Kriegsmaterial mit sich führen. Die neutrale Macht ist in einem solchen Falle verpflichtet, die erforderlichen Sicherheits- und Aufsichtsmaßnahmen zu treffen.

Die der Gegenpartei angehörenden Verwundeten oder Kranken, die unter solchen Umständen von einem der Kriegführenden auf neutrales Gebiet gebracht werden, sind von der neutralen Macht derart zu bewachen, dass sie an den Kriegsunternehmungen nicht wieder teilnehmen können. Diese Macht hat die gleichen Verpflichtungen in Ansehung der ihr anvertrauten Verwundeten oder Kranken des anderen Heeres.

Artikel 15

Das Genfer Abkommen gilt auch für die im neutralen Gebiet untergebrachten Kranken und Verwundeten.²⁰

Diese Bestimmungen, die sowohl Teil des Kriegs- als auch des Neutralitätsrechts sind, wurden wiederholt angewandt, insbesondere während der beiden Weltkriege. Der bekannteste einschlägige Fall ist der der Internierung des von General Daille kommandierten 45. Korps der französischen Armee, das von den Panzern des deutschen Generals Guderian eingekesselt worden war — ebenso wie 70 Jahre zuvor die Ost-Armee von der preussischen Infanterie — und sich gezwungen sah, in der Schweiz Zuflucht zu suchen. Am 18. Juni 1940, als Marschall Pétain um einen Waffenstillstand nachgesucht hatte und General de Gaulle von London aus zum Widerstand aufrief, überschritten 45 000 Mann — darunter 29 000 Franzosen und Marokkaner sowie 12 000 Polen, die sich als Freiwillige zur französischen Armee gemeldet hatten — wenige Kilometer nordöstlich von Verrières die schweizerische Grenze. Während die Franzosen und die Marokkaner nach einer Überein-

²⁰ Zweite Internationale Friedenskonferenz, Den Haag, 15. Juni - 18. Oktober 1907, *Actes et documents*, Bd. I, S. 640. Deutschsprachige Fassung in Hinz/Rauch, *Kriegsvölkerrecht*, 3. A., Köln Berlin Bonn München 1984, Nr. 1535.

kunft zwischen Deutschland und der Vichy-Regierung im Januar 1942 repatriert wurden, blieben die Polen bis zum Ende des Krieges in der Schweiz interniert.²¹

*
* *

«Jener Generation, die in der Schweiz Zeuge dieses trostlosen Nachspiels eines grauenhaften Krieges war, hat sich dieses tragische Ereignis unauslöschlich eingeprägt. Nie zuvor hatte man in diesem vom Glück verwöhnten Land eine solche Katastrophe gesehen», schrieb Oberst Secretan am Schluss seiner Geschichte der Ost-Armee.²²

Der elende Zustand der Soldaten und wohl auch die Tatsache, dass sie über die ganze Schweiz verteilt wurden, hinterliess einen tiefen Eindruck bei der Bevölkerung. In den Städten und Dörfern, durch die die französischen Soldaten zogen, und mehr noch an den Orten, wo sie dann auf ihre Heimkehr warteten, entwickelte sich eine beeindruckende Solidarität. Diese war in den ersten Tagen spontaner Art: unzählige Familien zögerten nicht, ihnen von den Lebensmitteln und dem Viehfutter abzugeben, mit denen sie bis zur nächsten Ernte auskommen mussten. Sehr schnell jedoch entschloss sich das Schweizerische Rote Kreuz, das vier Jahre zuvor gegründet worden war, den Internierten umfangreiche Hilfe zukommen zu lassen und ihnen die erforderlichen Nahrungsmittel sowie medizinische Behandlung zur Verfügung zu stellen. Die Versorgung der «Bourbaki-Armee» war übrigens die erste grosse Hilfsaktion des Schweizerischen Roten Kreuzes.²³

²¹ Edgar Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, 2. A., Basel/Frankfurt am Main, Band VI, S. 45-101; André Lasserre, *Frontières et camps*, Flüchtlinge in der Schweiz von 1933-1945, Lausanne, Editions Payot, 1995, S. 150-158.

²² Secretan, *op. cit.*, S. 557.

²³ Bedauerlicherweise gibt es unseres Wissens keinen zusammenfassenden Bericht über die Gesamtheit der Aktivitäten des Schweizerischen Roten Kreuzes bei der Aufnahme der Ost-Armee. Im Bericht der Neuenburger Sektion jedoch, die aus geographischen Gründen die erste war, die den Internierten zu Hilfe kam, wird die spontane Hilfe beim Durchzug der Truppen und die in den folgenden Wochen immer besser organisierte Hilfe ausführlicher beschrieben: die Einrichtung von Gemeinschaftsküchen, die die durchziehenden Soldaten mit warmen Mahlzeiten versorgten, und von Sanitätsstationen, um Verwundete und Kranke ärztlich zu versorgen, bis sie in ein Krankenhaus eingeliefert werden konnten; Unterbringung zahlloser kranker und gesunder Soldaten in öffentlichen Gebäuden oder Privathäusern; Verteilung von Lebensmitteln, Kleidung, Viehfutter, Brennholz usw. Société suisse de Secours aux Militaires blessés, Section neuchâteloise, *Rapport général*, 1^{er} juillet 1871, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1871.

Der nachhaltige Eindruck, den die Ankunft der französischen Soldaten hinterlassen hatte, veranlasste zahlreiche Zeitgenossen, dieses aussergewöhnliche Ereignis mit der Feder oder dem Pinsel für die Nachwelt festzuhalten.²⁴

Bereits 1876 beschloss der Unternehmer Benjamin Henneberg, in Genf ein Panorama bauen zu lassen, das die Ereignisse von Verrières darstellen sollte; mit der Dekoration beauftragte er den Genfer Maler Edouard Castres. 1880 begann die «Aktiengesellschaft der Panoramen von Marseille, Lyon und Genf» mit der Konstruktion eines Rundbaus von beeindruckenden Ausmassen: der Durchmesser betrug 40 Meter und die Höhe 28 Meter, das eigentliche Panorama auf der Innenwand war 14 Meter hoch.²⁵

Die Wahl des Malers Edouard Castres drängte sich nicht nur wegen seines Talents auf, sondern auch deshalb, weil er sich als Freiwilliger zum Französischen Roten Kreuz gemeldet hatte. Als Krankenträger einer Ambulanz hatte er den Feldzug der Ost-Armee mitgemacht und befand sich am 1. Februar in Verrières, zugleich als Statist und Augenzeuge des Dramas.²⁶ Sein Werk, ein Rundpanorama mit einer Oberfläche von 1 100 m², hat den Leidensweg der französischen Truppen in dem Augenblick, in dem sie die schweizerische Grenze überschreiten und entwaffnet werden, für die Nachwelt festgehalten.

Das Panorama wurde am 24. September 1881 eingeweiht. «*Die Illusion der Wirklichkeit ist vollkommen (...) und das Ganze hinterlässt einen erschütternden Eindruck*», kommentierte das *Journal de Genève*.²⁷

²⁴ André Meyer und Heinz Horat, *Bourbaki, Episoden und Erlebnisse aus der Internierungszeit der Bourbaki-Armee 1871*, Bern, Edition Erpf, 1981.

²⁵ *Ibid.*, S. 15-16. Das Panorama war eine in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sehr beliebte Kunstform. Es handelte sich um eine Rotunde, deren gesamte Innenwand von einem Rundgemälde bedeckt war, das eine Landschaft oder ein aussergewöhnliches historisches Ereignis darstellte. Um dem Beschauer eine Illusion von Tiefe zu geben, waren die Decke und der Boden zusätzlich mit plastischen Dekorationen versehen, und zwar so, dass die Besucher, die durch einen unterirdischen Gang und über eine Wendeltreppe auf eine erhöhte Plattform im Innern des Gebäudes gelangten, den Eindruck hatten, sich wirklich in der dargestellten Landschaft oder dem Geschehen zu befinden. Damals hatten zahlreiche westeuropäische Städte ihr Panorama, und die Gesellschaften, die Panoramen betrieben, stellten die Gemälde in mehreren Städten aus. Das Panorama war eine Vorform des Kinos, das es später abgelöst hat. Einige dieser Rundgebäude sind erhalten geblieben und zu Theatern umgebaut worden, so etwa die Rotunde der Champs-Élysées in Paris. Das unseres Wissens einzige vollständig erhaltene und seit seiner Gründung ununterbrochen geöffnete Panorama ist das Verrières-Panorama in Luzern. Nach Aussagen von Zeitgenossen war es auch das schönste.

²⁶ *Ibid.*, S. 53. Bekannt geworden war Castres durch sein im Herbstsalon 1872 ausgestelltes Gemälde «*Ambulanz im Schnee*» — eine der ersten bildlichen Darstellungen einer Ambulanz des Roten Kreuzes — das mit einer Goldmedaille ausgezeichnet wurde und die Anerkennung der Kritik fand.

²⁷ *Journal de Genève*, 28. September 1881.

Das Bourbaki-Panorama blieb bis 1886 in Genf und wurde dann nach Luzern gebracht, wo es noch heute zu sehen ist.²⁸ Unsere Anerkennung gilt dem Initiativkomitee, das sich seine Erhaltung zur Aufgabe gemacht hat, sowie auch den Behörden der Stadt und des Kantons Luzern. Diese haben kürzlich Gelder für die Restaurierung dieses aussergewöhnlichen Werks zur Verfügung gestellt, das das letzte noch erhaltene Beispiel einer im 19. Jahrhundert blühenden Kunstform und zugleich ein ergeifendes Zeugnis des unsagbaren Leidens ist, das jeder Krieg mit sich bringt.

François Bugnion, lic. ès lettres und Doktor der politischen Wissenschaften ist Stellvertretender Direktor für Grundsatz- und Rechtsfragen und Beziehungen zur Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Er ist der Verfasser von *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 Kriegsgesunden), IKRK, Genf 1994.

²⁸ Brigit Kämpfen-Klapproth, *Das Bourbaki-Panorama von Edouard Castres*, 2. A., Luzern, Verlag der Stadt Luzern, 1983, S. 39-47.

Aus der Welt des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds

X. Generalversammlung der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften

(Genf, 27. bis 30. November 1995)

Der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds ging die X. Generalversammlung der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften voran, die vom 27. bis 30. November 1995 in Genf unter Teilnahme von nahezu 6 000 Delegierten aus 179 Ländern stattfand. Unter den Teilnehmern waren sowohl Delegierte der anerkannten Nationalen Gesellschaften als auch Beobachter von im Aufbau befindlichen Gesellschaften.

In seiner Eröffnungsrede rief der Präsident der Föderation, Mario Villaruel Lander, die Situation der Föderation sowie ihre Tätigkeit seit der letzten Versammlung in Birmingham in Erinnerung und verlieh seinen Hoffnungen für die Zukunft Ausdruck. Er unterstrich die entscheidende Bedeutung einer ständigen aktiven Unterstützung seitens der Nationalen Gesellschaften, insbesondere hinsichtlich der Zielsetzungen des strategischen Arbeitsprogramms.

Acht neue Mitglieder der Föderation

Die acht neuen Nationalen Gesellschaften, die das IKRK seit der letzten Sitzung des Delegiertenrats 1993 in Birmingham anerkannt hat, wurden alle in die Föderation aufgenommen. Es handelt sich um die Nationalen Gesellschaften von Andorra, Äquatorialguinea, Turkmenistan, Usbekistan, Armenien, Aserbaidschan, Weissrussland (Belarus) und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (Makedonski Crven Krst).

Bericht des Generalsekretärs der Föderation

George Weber fasste die Tätigkeiten der Föderation seit der letzten Generalversammlung 1993 zusammen. Er unterstrich insbesondere das

breite Spektrum von Hilfsaktionen, die die Föderation weltweit in äusserst komplexen Situationen durchgeführt hat. Er hob weiterhin die grosse Anzahl von Nationalen Gesellschaften (den offiziellen Berichten zufolge 70) hervor, die das strategische Arbeitsprogramm als Richtlinie für Planung und Ausführung ihrer Programme verwenden, und unterstrich die steigende Beachtung, die die Nationalen Gesellschaften den Bemühungen um Entwicklungsmassnahmen im Rahmen von Soforthilfeaktionen sowie der Vorbereitung auf Katastrophen schenken.

Anschliessend legte George Weber die vorrangigen Belange der Föderation für die kommenden Jahre dar und hob dabei die Notwendigkeit eines entschiedeneren Einsatzes zur Erreichung der einmal gesetzten Ziele hervor, namentlich jener, die es den verletzlichen Gruppen ermöglichen sollen, künftigen Katastrophen vorzubeugen und sie zu überwinden.

Strategisches Arbeitsprogramm

Unter Bezugnahme auf Entschliessung Nr. 35 der Generalversammlung 1993 in Birmingham über die Aktualisierung und Umsetzung des Arbeitsprogramms bezüglich der Strategie für die 90er Jahre (*Plan de travail stratégique*)¹ erklärte die Versammlung, dass das Programm für den Rest des Jahrzehnts in Kraft bleibt. Sie ermutigte alle Nationalen Gesellschaften nachdrücklich, ihre eigenen strategischen Arbeitsprogramme zu entwickeln oder weiterhin umzusetzen und dabei den im strategischen Arbeitsprogramm der Föderation aufgeführten Tätigkeiten den Vorrang zu geben. Ausserdem forderte sie die Nationalen Gesellschaften auf, regelmässig mit dem Generalsekretär Informationen über die Durchführung dieser Tätigkeiten auszutauschen, so dass er vor der Generalversammlung 1997 Rechenschaft über die Tätigkeiten einer jeden einzelnen sowie der Gesamtheit der Nationalen Gesellschaften ablegen kann. Des weiteren sollten sie dafür Sorge tragen, dass dem Sekretariat ausreichend finanzielle, am besten nicht zweckgebundene, Mittel aus nationalen Quellen für die Durchführung des strategischen Arbeitsprogramms zur Verfügung gestellt werden.

¹ Vgl. dazu *RICR*, Nr. 804, November-Dezember 1993, S. 534, und *RICR*, Nr. 808, Juli-August 1994: Sonderausgabe mit dem Titel: «La Croix-Rouge, le Croissant-Rouge et les communautés vulnérables». Einige dieser Artikel finden sich in deutscher Übersetzung in den Auszügen der Revue vom Juli-August 1994.

Bericht des Entwicklungsausschusses

Im Anschluss an die Annahme des Berichts des Ausschusses genehmigte die Generalversammlung die Entwicklungspolitik des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, deren vorrangiges Ziel die Stärkung der verletzlichsten Gruppen ist, denen sie Hilfe leisten müssen. Die Generalversammlung bestand ebenfalls nachdrücklich darauf, dass der Anteil an Frauen unter den Mitarbeitern in allen Tätigkeitsbereichen des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds erhöht werden muss. Schliesslich ersuchte sie die Spendergesellschaften um Unterstützung des Entwicklungsfonds.

Bericht des Gesundheits- und Dienstleistungsausschusses

Die Generalversammlung nahm den Bericht des Ausschusses an. Dieser bedauert die allgemeine Verschlechterung der Gesundheitsbedingungen und der sozialen Situation der ärmsten Bevölkerungsgruppen und sorgt sich ebenfalls um die gegenwärtige Tendenz, die Nothilfeaktionen auf Kosten einer langfristigen Entwicklung der Gemeinschaften zu bevorzugen, wodurch eine nachhaltige Stärkung der Fähigkeit der verletzlichen Gruppen, sich selber zu helfen, verhindert wird. Vor dem Hintergrund dieser globalen Verschlechterung des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherheit erhält die Tätigkeit des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds eine besondere Bedeutung.

Der Ausschuss konzentrierte seine Aufmerksamkeit auf die Vorbeugung von Krankheiten und die Förderung der Gesundheit sowie des sozialen Wohlergehens. Er empfahl den Nationalen Gesellschaften, sich aktiv an der Entwicklung von Programmen in verschiedenen Bereichen, wie z.B. Gesundheit von Frauen und Kindern, Trinkwasser, Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, psychologische Unterstützung von Katastrophenopfern, Erste Hilfe, zu beteiligen.

Schliesslich nahm die Generalversammlung eine Resolution über die Tätigkeit des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds zugunsten von Wanderarbeitern an. Sie bat daher die Nationalen Gesellschaften, solche Tätigkeiten zugunsten wandernder Bevölkerungsgruppen im Rahmen des strategischen Arbeitsprogramms in Erwägung zu ziehen, die darauf ausgerichtet sind, den verletzlichsten Gruppen Hilfe zu leisten. Weiterhin lud sie die Nationalen Gesellschaften ein, die Wanderarbeiter dazu zu ermutigen, an ihren Tätigkeiten als Freiwillige oder Angestellte entsprechend den jeweils geltenden nationalen Bestimmungen teilzunehmen.

Bericht des Jugendausschusses

Nach Anhörung des Berichts des Ausschusses, dessen Hauptanliegen die Entwicklung und Umsetzung der Jugendpolitik und -strategie in allen Nationalen Gesellschaften ist, empfahl die Generalversammlung den Nationalen Gesellschaften, bei der Ausführung des strategischen Arbeitsprogramms den folgenden acht vorrangigen Belangen im Zusammenhang mit dem Jugendrotkreuz/Jugendrothalbmond die gebührende Bedeutung beizumessen: Status der jungen Freiwilligen, ihre Rekrutierung und Betreuung; Erziehung und Ausbildung; Bildung regionaler Netzwerke; Jugend und Gesundheitsfragen; Minderheiten, Rechte des Kindes und Menschenrechte; Gemeinschaftsaktionen; Beziehungen zwischen der Jugend und den Erwachsenen der Nationalen Gesellschaft; Mittelbeschaffung.

In einer weiteren Resolution lud die Generalversammlung die Nationalen Gesellschaften nachdrücklich dazu ein, finanzielle Mittel für den Jugendfonds bereitzustellen, so dass dieser rasch operativ werden kann.

Bericht des Ausschusses für Nothilfe

Seit der letzten Generalversammlung stellte der Ausschuss Reflexionen über die Verbesserung der Katastrophenhilfe an. Seine Leitlinien waren dabei folgende fünf Bereiche: Entwicklung der Interventionsbereiche der Vereinten Nationen und ihre Folgen für die Föderation; steigender Bedarf an Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene; Probleme, die aufgrund der Häufung von technologischen Unfällen entstehen; die Notwendigkeit für die humanitären Hilfsorganisationen, ihre Fürsprache-tätigkeit weiter auszubauen und strenge Berufsnormen im Bereich der humanitären Hilfe zu erstellen.

Der Ausschuss betonte nachdrücklich, dass das Rote Kreuz und der Rote Halbmond bei der Zusammenarbeit mit den Organisationen der Vereinten Nationen ihre Eigenständigkeit und ihre Grundsätze wahren müssen.

Die Generalversammlung nahm den Bericht des Ausschusses an und beauftragte ihn, in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär eine globale Interventionspolitik für Katastrophenfälle zu entwerfen, um die Föderation in ihrer Arbeit zu leiten und die bestehende Politik über Nahrungsmittelhilfe und Ernährung in Notsituationen zu aktualisieren und in die globale Politik einzubeziehen.

Globale Mittelbeschaffung

Der Generalsekretär der Föderation stellte ein Dokument mit dem Titel «*Cadre directif pour la création de recettes mondiales*» (Richtlinien für die globale Mittelbeschaffung) vor, ein Projekt zur Steigerung der Einnahmen zugunsten aller Nationalen Gesellschaften durch die Schaffung von «Partner-Unternehmen».

Eine zu diesem Zweck von der Föderation gegründete Gesellschaft mit Sitz in London, *HelpAd Limited*, befasst sich damit, «Unternehmenspaare» zu bilden, bei denen das eine Werbeflächen auf seinen Produkten zur Verfügung stellt und das andere dem Roten Kreuz und Roten Halbmond die Summe der Werbekosten für die Anzeigen überweist, die seine eigenen Produkte oder Dienstleistungen anpreisen.

Für die internationalen Kampagnen werden die Einnahmen zu gleichen Teilen unter der Föderation und den Nationalen Gesellschaften aufgeteilt; bei Verträgen auf nationaler Ebene erhält die betreffende Nationale Gesellschaft 75 Prozent und die Föderation 25 Prozent der Einnahmen.

Das Unternehmen wurde bereits in London lanciert und wird seit Anfang 1996 von einer öffentlichen Werbekampagne begleitet. In Genf wurde ausserdem eine Stiftung unter Vorsitz von George Weber gegründet, die die Einnahmen der Aktionen *HelpAd* erhalten soll. Diese sind von Bundes- und Kantonssteuern befreit.

Die Generalversammlung nahm in einem Beschluss die Richtlinien («cadre directif») grundsätzlich an und forderte die Nationalen Gesellschaften auf, das Konzept *HelpAd* zu unterstützen und mit *HelpAd Ltd.* die in ihrem Land zur Umsetzung dieses Konzepts notwendigen Verträge abzuschliessen. Die Generalversammlung ermutigte die Nationalen Gesellschaften ausserdem, sich im Einklang mit den Richtlinien für die Steigerung der Einnahmen aus traditionellen Quellen einzusetzen, nach neuen Einnahmequellen zu suchen und sich nicht nur für die Mittelbeschaffung für ihre eigenen Programme, sondern auch für die Stärkung des internationalen Netzes der Nationalen Gesellschaften einzusetzen.

Haushaltsplan und Budget für 1996-1997

Die Generalversammlung nahm die Finanzberichte für 1993 und 1994 sowie den Haushaltsplan und das Budget für 1996-1997 an. Letzteres wurde für 1996 auf 52 971 000 und für 1997 auf 55 734 000 Schweizer Franken veranschlagt.

Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen

Die Generalversammlung gab ihrer Genugtuung darüber Ausdruck, dass der Föderation dank der Bemühungen aller ihrer Mitglieder der Beobachterstatus bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen zuerkannt wurde. Die Generalversammlung nahm das Dokument «*Coopération avec les organisations internationales*» (Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen) an, das den Nationalen Gesellschaften bei ihren Beziehungen zu den internationalen Organisationen als Richtlinie dienen soll. In diesem Zusammenhang wies die Versammlung darauf hin, dass sich die Föderation und die Nationalen Gesellschaften bei ihren Tätigkeiten in diesem Bereich hauptsächlich auf die Grundsätze der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie auf das humanitäre Völkerrecht stützen werden.

Die Generalversammlung hob insbesondere die Prinzipien hervor, die die Föderation und die Nationalen Gesellschaften bei ihren Beziehungen zu den internationalen Organisationen, einschliesslich der Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen, ihren Fonds und Sonderprogrammen leiten sollen. Dazu gehören

- die Verteidigung der Interessen der Verletzlichsten sowie die Stärkung der Rolle und der Aktionsmöglichkeiten der Föderation und der Nationalen Gesellschaften, damit sie den humanitären Bedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppen begegnen können;
- die Bewahrung der menschlichen Würde, der Grundsätze der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie der humanitären Werte;
- die Verteidigung der Integrität und Unabhängigkeit der Aktion des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds;
- die Erweiterung und Entwicklung der Aktionsmöglichkeiten der Nationalen Gesellschaften und der Föderation insgesamt;
- die Förderung der Wirksamkeit der humanitären Hilfeleistung durch eine bessere Zusammenarbeit und Kommunikation.

Schliesslich beauftragte die Generalversammlung den Generalsekretär, alles in seiner Macht Stehende zu unternehmen, um die Grundsätze der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, das humanitäre Völkerrecht sowie die Haltung und die Tätigkeiten der Föderation innerhalb der Vereinten Nationen, der zwischenstaatlichen Organisationen und anderer internationaler Organisationen systematisch und in grösstmöglichem Masse besser bekannt zu machen. Ferner forderte sie den Generalsekretär auf, eine bessere Anerkennung der Föderation als Erbringer grundlegen-

der Dienstleistungen und als glaubwürdiger Verteidiger der verletzlichsten Gruppen innerhalb der internationalen Gemeinschaft — zwei Aufgaben, die die Föderation dank der Zusammenarbeit und der Absprache unter den Nationalen Gesellschaften, dem Sekretariat und seinen Delegationen erfüllen kann — zu fördern.

Abänderung der statutarischen Bestimmungen

Die Generalversammlung beschloss, die Überprüfung der Abänderungen der Statuten und der diesbezüglichen Artikel der Geschäftsordnung auf die XI. Generalversammlung, die 1997 stattfinden wird, zu vertagen.

Datum und Ort der XI. Generalversammlung

Die Generalversammlung hat die Einladung des Spanischen Roten Kreuzes, ihre XI. Versammlung 1997 in Spanien abzuhalten, angenommen.

Die Revue

MONGOLEI RATIFIZIERT DIE PROTOKOLLE

Die Mongolei hat am 6. Dezember 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.

Die Ratifikationsurkunde enthält die in Artikel 90 von Protokoll I vorgesehene Erklärung sowie den nachstehenden Vorbehalt:

«Im Hinblick auf Artikel 88 Absatz 2 im ‘Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I)’, in dem es heisst, ‘die Hohen Vertragsparteien (arbeiten)... auf dem Gebiet der Auslieferung zusammen’, gelangt das mongolische Recht zur Anwendung, das die ‘Deprivation’¹ und Auslieferung seiner Staatsbürger aus der Mongolei verbietet.» (Übersetzung aus dem Englischen).

In einer am 26. Februar 1996 an den Depositär gerichteten Verbalnote fügte die Regierung der Mongolei die folgende Klärung hinzu: Die Bezeichnung «deprivation» (im englischen Original) bedeutet «einem Bürger der Mongolei seine Nationalität aberkennen» (Übersetzung des englischen Originals).

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle für die Mongolei am 6. Juni 1996 in Kraft.

Mit dieser Ratifikation steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll I auf **143** und von Protokoll II auf **134**. Die Mongolei ist der **47.** Staat, der die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkennt.

¹ «deprivation» in der englischen Originalfassung.

Beitritt Zyperns zu Protokoll II

Die Republik Zypern ist am 18. März 1996 dem Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) ohne Erklärung oder Vorbehalt beigetreten.

Laut seinen Bestimmungen tritt Protokoll II für Zypern am 18. September 1996 in Kraft.

Mit dem Beitritt Zyperns, das seit dem 1. Juni 1979 Vertragspartei von Protokoll I ist, steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll II auf 135.

Berichtigung

Swasiland und die Zusatzprotokolle von 1977

Wir weisen darauf hin, dass das Königreich Swasiland am 2. November 1995 durch Beitritt Vertragspartei der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949 geworden ist. Es hat sie also nicht ratifiziert, wie auf Seite 318 der *Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge* vom November/Dezember 1995 irrtümlich berichtet wurde.

Bibliographie

Manfred Botzenhart, *Französische Kriegsgefangene in Deutschland 1870/71*, Sonderdruck aus Francia, Forschungen zur Westeuropäischen Geschichte, veröffentlicht vom Deutschen Historischen Institut Paris, Band 21/3 (1994), Jan Thorbecke Verlag Sigmaringen.

Professor Botzenhart erinnert an die 400 000 französischen Kriegsgefangenen, die während des Krieges 1870/71 nach Deutschland gebracht wurden. Deutschland war damals nicht auf die Aufnahme einer so grossen Anzahl Gefangener vorbereitet und hatte daher zunächst erhebliche Schwierigkeiten, sie unterzubringen und zu verpflegen. Die Gefangenen wurden auf rund 200 Gewahrsamsorte verteilt: zuerst in Festungen und ehemalige Kasernen und später in eigens für diesen Zweck errichtete Barackenlager. Trotz des beklagenswerten Zustands, in dem sich die Gefangenen bei ihrer Ankunft befanden, gelang es den deutschen Militärärzten, die Sterblichkeitsrate der Gefangenen nach und nach zu senken. Nach Meinung der vorwiegend schweizerischen und französischen Beobachter, die die Gefangenen besuchen konnten, waren die Haftbedingungen erträglich.

In diesem Zusammenhang stützt sich der Autor insbesondere auf die im Archiv des IKRK aufgefundenen Quellen und beschreibt die Aktivitäten der verschiedenen Organisationen, die den Gefangenen Hilfe zukommen liessen. Er erwähnt insbesondere die *«Agence internationale de secours aux militaires blessés»*, die das IKRK in Basel eingerichtet hatte und deren Emblem ein rotes Kreuz war, sowie das *»Internationale Hilfscomité für Kriegsgefangene«*, das ebenfalls in Basel geschaffen worden war und das ein grünes Kreuz als Emblem hatte. Die Existenz dieser beiden parallelen Einrichtungen ist darauf zurückzuführen, dass beim IKRK zahlreiche Appelle zugunsten der Kriegsgefangenen eingegangen waren, dieses jedoch der Auffassung war, das von der Genfer Konvention 1864 mit einer besonderen rechtlichen Bedeutung ausgestattete Emblem des Roten Kreuzes könne nicht für Hilfsdienste für gesunde Gefangene verwendet werden. Aus diesem Grunde schuf das IKRK in Basel eine neue Einrichtung, die formell unabhängig von der *«Agence»* war und ein grünes Kreuz als Emblem hatte: das Internationale Hilfscomité für Kriegsgefangene. Zu seinen Aufgaben gehörten insbeson-

dere die Sammlung und Weiterbeförderung von Hilfsgütern für Gefangene, die Veröffentlichung von Gefangenenslisten und Nachforschungen nach vermissten Soldaten. Das Hilfscomité korrespondierte regelmässig mit den Lager- und Festungskommandanten und verfügte über Delegierte, die Besuche vor Ort machen konnten.

Professor Botzenhart berichtet auch über die Bemühungen des IKRK, die Repatriierung der schwerverwundeten Kriegsgefangenen durch die Schweiz nach Frankreich zu organisieren. Sobald der Präliminarfrieden geschlossen war, wurde kraft eines Sonderabkommens vom 11. März 1871 mit der Repatriierung begonnen, und bis Mitte Juli 1871 konnten fast alle Gefangenen nach Frankreich zurückkehren.

Françoise Perret
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
IKRK

Victor Monnier, *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*, Editions Slatkine, Genf, Helbing und Lichtenhahn, Basel, und Champion, Paris 1995, 900 S.

Das vorliegende Werk, das unter der wissenschaftlichen Leitung von Professor Giovanni Busino verfasst und von Professor Olivier Reverdin mit einem Vorwort versehen wurde, ist eine sehr sorgfältige und lebendig geschriebene Biographie William E. Rappards. Victor Monnier beschreibt zunächst Rappards Kindheit in einer Familie schweizerischer Herkunft in New York und sodann seine Studien in Genf, Berlin, München, Harvard, Paris und Wien, bis er am Vorabend des Ersten Weltkriegs, im September 1913, als Professor für Wirtschaftsgeschichte an die Universität Genf berufen wurde.

Wenige Jahre später war Rappard Mitglied einer fünfköpfigen Delegation, die sich von August bis November 1917 im Auftrag der Schweizer Regierung in den Vereinigten Staaten aufhielt, um den Amerikanern über die Schweiz zu berichten und sie über die — vor

allein in wirtschaftlicher Hinsicht — sehr schwierige Lage aufzuklären, in die das Land durch den Krieg geraten war. Während dieser Reise wurde Rappard von Präsident Wilson zu einem Gespräch unter vier Augen empfangen, bei dem ihm Wilson von seinem Plan berichtete, sich für die Gründung eines Völkerbundes einzusetzen, der zur Errichtung einer neuen Weltordnung führen sollte. Im Anschluss an die Reise dieser Delegation schlossen die Vereinigten Staaten und die Schweiz am 5. Dezember 1917 einen Vertrag, der die Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln gewährleisten sollte.

Im Oktober 1918 reiste Rappard erneut in die Vereinigten Staaten, um zu sondieren, welche Rolle Präsident Wilson der Schweiz und den neutralen Staaten im künftigen Völkerbund zuschrieb. Es war Rappards zweites Zusammentreffen mit Wilson. Der Präsident war nicht der Meinung, dass die neutralen Länder dem künftigen Völkerbund angehören sollten. Dennoch versuchte Rappard, ihn zu überzeugen, alle Neutralen einzubeziehen und auch Deutschland aufzunehmen, sobald es eine demokratische Ordnung eingeführt habe. Nach seiner Rückkehr in die Schweiz Ende Dezember wirkte Rappard bei den Bemühungen der Eidgenossenschaft um eine Aufnahme in den Völkerbund mit. Hierbei schloss er nähere Bekanntschaft mit dem Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departements (Ausserministerium), Max Huber, der 1928 Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz werden sollte. Beide Männer brachten einander grosse Bewunderung entgegen.

Im Januar 1919 wurde Rappard von der Schweizer Regierung zur Friedenskonferenz nach Paris entsandt, um in bezug auf eine Mitwirkung der Schweiz bei der Gründung des Völkerbundes Fühlung mit den Delegierten der Alliierten und insbesondere den Vertretern der Vereinigten Staaten aufzunehmen. In Paris traf Rappard mit Präsident Wilson zusammen, der sich bei dieser Gelegenheit für Genf als Sitz des Völkerbundes aussprach.

In den folgenden Monaten setzte Rappard seine Bemühungen um eine Zulassung der Schweiz zum Völkerbund unter Beibehaltung ihrer Neutralität fort. Ferner nahm er an den Arbeiten der Kommission teil, die eine internationale Arbeitsgesetzgebung vorbereiten sollte. Am 28. Juni 1919 unterzeichneten die Alliierten und die Bevollmächtigten Deutschlands den Versailler Friedensvertrag, in dessen Artikel 435 die Vertragsstaaten die zugunsten der Schweiz in den Verträgen von 1815 niedergelegten Zusicherungen — d.h., ohne sie ausdrücklich zu benennen, ihre Neutralität — anerkennen. Diesem Artikel 435, für dessen

Aufnahme sich Bundesrat Gustave Ador — der von 1910 bis 1928 auch Präsident des IKRK war — und Max Huber eingesetzt hatten, war es zu verdanken, dass die Schweiz dem Völkerbund beitreten konnte, ohne auf ihre Neutralität zu verzichten.

Das folgende Kapitel ist dem Wirken William Rappards im Dienst der internationalen Gemeinschaft gewidmet. Victor Monnier beschreibt, wie Rappard in Kontakt zum Roten Kreuz kam, als er von Juli bis Oktober 1915 bei der Internationalen Zentralstelle für Kriegsgefangene arbeitete, die das IKRK im August 1914 geschaffen hatte. Zwei Jahre später, im Juli 1917, wurde Rappard Mitglied des Internationalen Komitees.

Bei seinen Aufenthalten in den Vereinigten Staaten 1917 und 1918 nahm Rappard Kontakt zu Vertretern des Amerikanischen Roten Kreuzes auf und lernte insbesondere H.P. Davison, den Vorsitzenden von dessen «*Kriegsrat*», kennen. Er war begeistert von Davisons Plan, eine Föderation der Nationalen Rotkreuzgesellschaften zu gründen. Anfang Februar 1919 berief Davison eine Konferenz der fünf Rotkreuzgesellschaften der Alliierten, also der Vereinigten Staaten, Grossbritanniens, Frankreichs, Italiens und Japans, nach Cannes ein. Die Konferenzteilnehmer arbeiteten einen gemeinsamen Aktionsplan für Friedenszeiten aus und begaben sich dann nach Genf, um ihr Vorhaben mit dem IKRK zu erörtern. Am 21. Februar 1919 stellte Davison den in Paris versammelten Regierungsvertretern und der internationalen Presse das Projekt einer Liga der Rotkreuzgesellschaften vor. Am 5. Mai 1919 wurde die Liga von den fünf Nationalen Gesellschaften der alliierten Länder gegründet; Davison wurde mit ihrer Leitung betraut und Rappard wurde ihr Generalsekretär.

1920 wurde Rappard in die Mandatsabteilung des Völkerbundes berufen, der er bis 1924 als Direktor vorstand. Zur gleichen Zeit trat er von seinem Amt in der Liga der Rotkreuzgesellschaften zurück, blieb zunächst aber noch Mitglied des IKRK, bis er schliesslich am 17. März 1921 seinen Rücktritt erklärte. Zu den Gründen seines Ausscheidens gehörten insbesondere die Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und seinen Kollegen im Komitee hinsichtlich der Verteilung der Befugnisse unter der Liga der Rotkreuzgesellschaften und dem IKRK.

Die Mandatsabteilung nahm die Sekretariatsaufgaben der Mandatskommission des Völkerbundes wahr, deren Aufgabe es war, die von den Siegerstaaten — den Mandatsmächten — ausgeübte Verwaltung der ehemaligen deutschen Kolonien sowie der aus dem osmanischen Reich

herausgelösten Gebiete, nämlich Syriens und des Libanon, die von Frankreich verwaltet wurden, und Palästinas, Transjordaniens und des Irak, die von Grossbritannien verwaltet wurden, zu überwachen. So hatte die Mandatsabteilung namentlich die regelmässig von den Mandatsmächten vorgelegten Berichte zu prüfen.

William Rappard, mittlerweile Rektor der Genfer Universität, war überzeugt davon, dass die Anwesenheit der internationalen Organisationen in Genf die Erforschung internationaler Fragen begünstigte. Mehrere Genfer Professoren und Politiker teilten seine Meinung, und so kam es zur Gründung des der Universität angeschlossenen *Institut universitaire de hautes études internationales*, als dessen Direktor Rappard 1928 berufen wurde. Zugleich verfolgte Rappard aus nächster Nähe die Tätigkeit des Völkerbundes, und 1928 wurde er auf Ersuchen des Bundesrats Mitglied der Schweizer Delegation beim Völkerbund. Nun wirkte er bei den Arbeiten der Delegation mit und setzte gleichzeitig seine Tätigkeit in der Mandatskommission fort.

In den dreissiger Jahren kritisierte er das sowjetische Regime ebenso scharf wie das italienische und das deutsche.

Während des ganzen Zweiten Weltkriegs setzte Rappard seine Tätigkeit an der Genfer Universität und am *Institut universitaire de hautes études internationales* fort. Darüber hinaus arbeitete er engagiert in dem 1933 in Genf gegründeten «*Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés*» mit und unternahm mehrere Reisen im Auftrag der Schweizer Regierung. Nach Kriegsende verhandelte er über die Rückkehr des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf. Im Auftrag der Schweizer Regierung reiste er erneut zu Gesprächen mit der US-Regierung in die Vereinigten Staaten, wobei es in erster Linie darum ging, das Vertrauen zwischen den beiden Ländern wiederherzustellen. In den folgenden Jahren vertrat er die Schweiz bei mehreren internationalen Konferenzen über die wirtschaftliche Situation Europas sowie bei den Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1948 in San Francisco und 1949 und 1950 in Genf.

In den letzten Jahren seines Lebens widmete sich Rappard seiner akademischen Arbeit und veröffentlichte mehrere Studien zu wirtschaftlichen und politischen Fragen jener Zeit, die vom «*Kalten Krieg*» zwischen den USA und der UdSSR geprägt war. Sein Interesse galt ferner dem Staat Israel, den er bald nach seiner Gründung 1949 besuchte. William Rappard starb am 29. April 1958.

Dank sorgfältiger Recherchen und der Auswertung unterschiedlichster Quellen legt Victor Monnier hier auf 900 Seiten eine Biographie vor, die ein umfassendes Nachschlagewerk über die Persönlichkeit, das Leben und das Wirken William E. Rappards darstellt.

Françoise Perret
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
IKRK

Das IKRK im Internet

Zahlreiche internationale und nichtstaatliche Organisationen stellen der breiten Öffentlichkeit auf dem *World Wide Web* im Internet Informationen zur Verfügung. Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung bildet dabei keine Ausnahme. Gegenwärtig ist sie bereits mit etwa fünfzehn Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, ihrer Föderation, dem Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-museum und dem Henry-Dunant-Institut in diesem Netz vertreten.

Anfang 1995 beschloss das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), dieses neue Mittel zur Verbreitung von Informationen in seine Kommunikationspolitik miteinzubeziehen. Am 1. September desselben Jahres — also einige Monate vor der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds — eröffnete die Institution einen eigenen *Web-Site*.

Die Ziele

Der *Web-Site* erfüllt die gleiche Funktion wie die traditionellen Kommunikationsmittel. Er soll zum besseren Verständnis der mit Konfliktsituationen verbundenen Probleme sowie der Rolle, des Mandats und der Tätigkeiten der einzelnen Organisationen der Bewegung, namentlich des IKRK, beitragen. Gleichzeitig soll er die Kenntnis und die Achtung des humanitären Völkerrechts sowie ein menschliches Verhalten der an Spannungs- und Konfliktsituationen Beteiligten fördern.

Zu den wichtigsten Ansprechpartnern des IKRK gehören die Staaten, die Nationalen Gesellschaften und ihre Föderation sowie die Medien und militärische, medizinische und akademische Kreise. Das Internet erlaubt, diese verschiedenen Zielgruppen anzusprechen, die oft bereits mit den neuen Technologien vertraut sind. Es ermöglicht aber auch, Personen zu erfassen, die das IKRK bei seinen Bemühungen im Bereich der Kommunikation bisher nicht erreicht hat.

Im Rahmen der grossangelegten Medienkampagne beispielsweise, die das IKRK zur Zeit gegen den Einsatz von Antipersonenminen durchführt, ist das Internet eines der Mittel, um an die Weltöffentlichkeit zu appellieren.

Ein weiterer Vorteil ist die Schnelligkeit, mit der Informationen verfügbar werden. Auf der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds im Dezember 1995 waren die verschiedenen während der Versammlung erstellten Dokumente (Pressecommuniqués, Reden, Tagesbulletins) bereits wenige Stunden nach ihrer Veröffentlichung abrufbar.

Ferner verleiht dieses neue Kommunikationsmittel der übermittelten Information eine grössere Wirkung, da sie schnell und in weiten Kreisen verbreitet wird. Zudem hat der Benutzer die Möglichkeit, sich umfassend zu informieren und über E-mail zu reagieren.

Der Inhalt des Site

Der *Web-Site* des IKRK enthält Pressecommuniqués und das wöchentlich erscheinende Bulletin «IKRK News», die Informationen über aktuelle Ereignisse liefern. Der *Site* gibt ferner Einsicht in das Wesen und das Funktionieren der Institution und vermittelt einen Überblick über ihre verschiedenen Tätigkeiten (Soforthilfe, Aktionen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, Gefangenenbesuche, Wiederherstellung der Familienbande, Verbreitung von Kenntnissen des humanitären Völkerrechts usw.) in den einzelnen Ländern und Regionen. Der *Site* enthält zudem die vollständige Fassung der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle sowie die Liste der Signatarstaaten dieser Verträge. Darüber hinaus kann sich der Benutzer mit Fragen vertraut machen, denen das IKRK besondere Aufmerksamkeit schenkt. Dazu gehören Themen wie *Blendwaffen*, *Wasser im Krieg*, *Frauen und Krieg* und insbesondere die Frage der *Antipersonenminen*. Auch der Bewegung wird viel Platz eingeräumt, und mit einigen ihrer Organisationen sind auch schon Verbindungen innerhalb des *Webs* hergestellt worden.

Unter den abrufbaren Dokumenten finden sich Communiqués, Berichte, Broschüren, Artikel und sonstige Publikationen, darunter auch die in der *Revue internationale de la Croix-Rouge* veröffentlichten Artikel (seit 1995 auf Englisch und seit 1996 auch auf Französisch). Die meisten Dokumente sind in der vollständigen Fassung verfügbar, wobei auch fast alle in den Originaldokumenten enthaltenen Illustrationen wie Karten, Grafiken und Fotos wiedergeben sind. Die verfügbaren Veröffentlichun-

gen, CD-ROMs, Fotos, Videos usw. können direkt über den *Site* bestellt werden.

Überdies besteht eine Verbindung zum *Server* der BBC (*British Broadcasting Corporation*), die eine Liste der im ehemaligen Jugoslawien als vermisst gemeldeten Personen veröffentlicht. Dieser in Zusammenarbeit mit dem IKRK geschaffene Dienst heisst «Radio Link».

Die Sprachen

Mit Ausnahme der Rubrik über die XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, die in drei Sprachen — Englisch, Französisch und Spanisch — erstellt wurde, waren die Informationen bisher nur auf Englisch verfügbar.

Seit April 1996 können nun auch Texte in französischer Sprache abgerufen werden. Mit Ausnahme einiger nicht übersetzter Dokumente entspricht der Inhalt der französischen Fassung jenem der englischsprachigen Version. Im Laufe des Jahres soll auch eine weniger umfassende spanische Fassung hinzukommen, die das «IKRK News» sowie einige grundlegende Texte enthalten wird.

Den *Server* bekannt machen

Ein wesentliches Element bei der Eröffnung eines neuen *Web-Sites* ist die Öffentlichkeitsarbeit, die auch anschliessend fortgesetzt werden muss.

Die Eröffnung des *IKRK-Site* wurde nicht nur den obenerwähnten Zielgruppen, sondern auch in den wichtigsten nach Kategorien und Stichwörtern organisierten Verzeichnissen angekündigt und ist auch über die Suchfunktion (*search engine*) des *Web* festzustellen.

Dank dieser Suchfunktion stossen die regelmässigen Benutzer des Netzes, die den *IKRK-Server* noch nicht kennen, «zufällig» auf den *Site*. Sucht man nach Begriffen wie «Flüchtling», «Mine» oder «Rwanda», erhält man eine Reihe von Antworten von verschiedenen *Servern*, darunter auch demjenigen des IKRK.

Die Adresse des *Servers* wird künftig zusammen mit der Postadresse und der Faxnummer auf allen Veröffentlichungen der Institution und möglichst auch auf den Visitenkarten ihrer Mitarbeiter erscheinen.

Im übrigen forderte das IKRK andere im Internet vertretene Organisationen auf, *Links* mit dem IKRK-*Site* herzustellen. In diesem Zusammenhang sind bereits Kontakte zu medizinischen und auf Völkerrecht spezialisierte juristische Fakultäten, zu Medien, Bibliotheken und internationalen und nichtstaatlichen Organisationen aufgenommen worden. Bisher sind bereits an die hundert solcher *Links* hergestellt worden.

Die Benutzer

Gegenwärtig steigt die Zahl der Benutzer des IKRK-*Servers* monatlich um etwa 10%; im Februar 1996 wurden etwa 160 000 Abfragen registriert. Sie stammen hauptsächlich aus englischsprachigen Ländern und aus der Schweiz, aber auch aus allen anderen Teilen der Welt, darunter Israel, Kroatien, Mexiko, der Republik Korea, Spanien und Südafrika, um nur einige Beispiele zu nennen.

Es besteht die Möglichkeit, Kommentare in ein «Goldenes Buch» einzutragen, was erlaubt, die Benutzer näher kennenzulernen. Bisher haben vor allem Personen aus Kreisen, die mit dem IKRK in Verbindung stehen, von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Leider ist es im allgemeinen jedoch schwierig, nähere Informationen über die Benutzer zu erhalten, da viele unter ihnen ihre Adresse nicht angeben...

Geplante Entwicklungen

Folgende Informationen sollen künftig im Internet verfügbar sein:

- Angaben über die im Laufe des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien als vermisst gemeldeten Personen;
- rund 80 humanitärvölkerrechtliche Verträge, die auch auf einer vom IKRK herausgegebenen CD-ROM verfügbar sind;
- vom Beratungsdienst des IKRK zusammengestellte nationale Massnahmen zur Umsetzung des humanitären Völkerrechts;
- der Katalog der IKRK-Bibliothek, die über eine grosse Sammlung von Werken über das humanitäre Völkerrecht und das IKRK verfügt.

Nach und nach soll der *Site* durch Film- und Ton-Sequenzen attraktiver gestaltet werden.

Eine besondere Suchfunktion wird künftig auch den direkten Zugang zu den Dokumenten erlauben, ohne dass die einzelnen baumartig angelegten Rubriken erst abgesucht werden müssen.

Christine Franquet
Abteilung öffentliche Information
IKRK

Adresse des Web-Site des IKRK
Englische Fassung: <http://www.icrc.org>
Französische Fassung: <http://www.cicr.org>

Die Revue verfügt ab sofort über eine E-mail-Adresse im Internet,
über die die Leser die Redaktion erreichen können:
irrcreview.gva@gwn.icrc.org

**Internationales Komitee vom Roten Kreuz
Internationale Föderation der Rotkreuz- und
Rothalbmondgesellschaften**

**HANDBUCH DER INTERNATIONALEN ROTKREUZ-
UND ROTHALBMONDBEWEGUNG**

13. Auflage, Genf 1994

Das Handbuch der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist erneut verfügbar, und zwar in **englischer, französischer und spanischer Sprache**.

Das Handbuch beinhaltet namentlich

- die wichtigsten Vertragstexte und sonstigen grundlegenden Texte des humanitären Völkerrechts (einschliesslich der Genfer Konvention von 1864),
- die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung,
- die Statuten, Reglemente und sonstigen Texte, die die Tätigkeiten der Bewegung und ihrer Organisationen bestimmen,
- eine breite Auswahl grundlegender Resolutionen, die alle Tätigkeitsbereiche des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds betreffen.

Das Handbuch kann zum Preis von sfrs 39.– (gebundene Ausgabe) oder sfrs 29.– (geheftete Ausgabe) an der folgenden Adresse bestellt werden:

**Internationales Komitee vom Roten Kreuz
Abteilung öffentliche Information
19, av. de la Paix, CH-1202 Genf
Tel.: ++41 22 730 24 22 oder 730 24 09 – Fax ++41 22 734 82 80
E-mail: com_dip.gva@gwn.icrc.org**

Internationales Komitee vom Roten Kreuz

ANTI-PERSONNEL LANDMINES — FRIEND OR FOE?

A study of the military use and effectiveness of anti-personnel landmines

Genf 1996

Diese Studie über den militärischen Einsatz und Nutzen von Antipersonenminen in heutigen Konflikten war vom IKRK mangels sonstiger öffentlich zugänglicher Studien über dieses Thema in Auftrag gegeben worden. Die Studie ist das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen dem IKRK, dem Hauptautor Patrick Blagden, Brigadegeneral i.R. und Militärhistoriker, sowie einer Gruppe Militärexperten aus acht Ländern, die die Schlussfolgerungen gemeinsam verfassten und einstimmig unterstützten. Die Gruppe der Militärexperten setzte sich aus hochrangigen aktiven Offizieren und Offizieren ausser Dienst zusammen, die sich alle eine sehr grosse persönliche Erfahrung im Bereich der Kriegführung mit Minen und bei Militäroperationen ohne Minen angeeignet haben. Ihre Erfahrung umfasst konventionelle Kriege, Aktionen gegen Aufständische sowie Verteidigungsaktionen gegen Operationen Aufständischer, bei denen Minen zum Einsatz gelangten.

Die Studie stellt die klassische Militärdoktrin dem tatsächlichen Einsatz und Nutzen von Antipersonenminen in 26 bewaffneten Konflikten gegenüber, die sich seit 1940 ereignet haben. Sie untersucht, inwieweit die Minen im Einklang mit der Doktrin verwendet wurden, die ihren Einsatz und ihren Nutzen in internationalen und internen Konflikten sowie zur Kontrolle von Bevölkerungsbewegungen verteidigt. Darüber hinaus werden neue Technologien, die die künftige Kriegführung mit Minen beeinflussen könnten, sowie eine Reihe möglicher Alternativen für Antipersonenminen diskutiert.

Der Bericht ist auf Englisch, Französisch und Spanisch erhältlich.

Bestellungen sind an die folgende Adresse zu richten:

Internationales Komitee vom Roten Kreuz
Abteilung öffentliche Information
19, av. de la Paix, CH-1202 Genf
Tel.: ++41 22 730 24 22 oder 730 24 09
Fax: ++41 22 734 82 80
E-mail: com_dip.gva@gwn.icrc.org

Manuskripte für die *Revue internationale de la Croix-Rouge*

Die *Revue internationale de la Croix-Rouge* lädt ihre Leser ein, der Redaktion Beiträge über Themen zur Veröffentlichung vorzulegen, die mit den verschiedenen Tätigkeitsgebieten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung oder mit dem humanitären Völkerrecht in Beziehung stehen. Die Manuskripte werden aufgrund ihres Gehalts und ihres Beitrags zu den von der *Revue* abgedeckten Themen zur Veröffentlichung ausgesucht.

Manuskripte können in *arabischer, englischer, französischer, russischer* oder *spanischer* Sprache eingereicht werden.

Die Texte müssen mit doppeltem Zeilenabstand geschrieben sein und dürfen 20 Seiten (ca. 5,000 Worte) nicht überschreiten. Das IKRK arbeitet mit AmiPro 3.1. Das Manuskript sollte deshalb wenn möglich auf Diskette in AmiPro oder ASCII vorgelegt werden.

Fussnoten sollen fortlaufend durch den ganzen Text numeriert und am Ende des Textes mit doppeltem Zeilenabstand angeführt werden.

Bibliographische Angaben sind in der Originalsprache aufzuführen. Sie müssen folgende Informationen umfassen:

a) *Bücher*: Vorname (Initialen) und Name des Autors, Titel des Buches (Kursivschrift), Ort der Veröffentlichung, Name des Verlags und Jahr der Veröffentlichung, Seite oder Seiten (S.), auf welche Bezug genommen wird;

b) *Artikel*: Vorname (Initialien) und Name des Autors, Titel des Artikels (in Anführungszeichen), Titel der Zeitschrift (in Kursivschrift), Band, Jahrgang, Seite oder Seiten (S.).

Die Redaktion der *Revue* behält sich das Recht vor, die zur Veröffentlichung bestimmten Texte in formaler Hinsicht zu bearbeiten.

Veröffentliche oder nicht veröffentlichte Manuskripte werden nicht zurückgesandt.

Manuskripte und Korrespondenz über Veröffentlichungen oder Wiedergaberechte sind an die Redaktion der *Revue* zu richten.

Die in der *Revue* veröffentlichten Texte geben die Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise diejenige des IKRK. Dies gilt auch für die unter dem Namen der Redaktion veröffentlichten Texte. Nur die ausdrücklich vom IKRK gezeichneten Texte sind der Institution zuzuschreiben.

**AUSZÜGE
DER**

revue internationale de la croix-rouge

Inhalt

Vorwort der Redaktion	139
Fjodor Fjodorowitsch Martens (1845-1909) ein Humanist der Moderne von <i>Wladimir Pustogarrow</i>	143
Das Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten zur See anwendbare Völkerrecht von <i>Louise Doswald-Beck</i>.....	160
Das Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten auf See anwendbare Völkerrecht	173

INTERNATIONALES KOMITEE VON ROTEN KREUZ

Drei IKRK-Delegierte in Burundi getötet	222
	137

Muss die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung angesichts der Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft ihre Ethik neu überdenken? von <i>Eric Roethlisberger</i>	225
--	-----

TATSACHEN UND DOKUMENTE

Bosnien-Herzegowina: die Suche nach den Vermissten von <i>Christophe Girod</i>	231
Zur Verfolgung mutmasslicher Kriegsverbrecher in der Schweiz von <i>Jürg van Wijnkoop</i>	237
Kolumbien: Erklärung gemäss Artikel 90 des Protokolls I	241
Beitritt Dominicas zu den Protokollen	241

BIBLIOGRAPHIE

A.P.V. Rogers, <i>Law on the Battlefield</i> von <i>Bruno Doppler</i>	242
--	-----

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz als Herausgeber der *Revue internationale de la Croix-Rouge* hat beschlossen, auf die Publikation der deutschsprachigen «Auszüge» der *Revue* in Zukunft zu verzichten. Die Nummer vom Mai-Juni 1996 wird die letzte sein, die eine Auswahl von Texten aus der *Revue internationale de la Croix-Rouge* in deutscher Sprache wiedergeben wird.

Wir bedauern diese Massnahme, die für viele Leser einen Verlust bedeuten wird. Doch die Aufgaben des IKRK wachsen immer weiter. Noch nie in seiner Geschichte waren so viele Delegierte an so zahlreichen Orten im Einsatz, um den Opfern kriegerischer Ereignisse Schutz und Hilfe zu bringen. Anderseits sind die Mittel knapp geworden, was auch das IKRK zu spüren bekommt. Deshalb müssen die «Auszüge» anderen Aufgaben des IKRK weichen.

Die *Revue* wird weiterhin in französischer, englischer, spanischer, arabischer und russischer Sprache erscheinen. Wir hoffen, dass sich die Abonnenten der «Auszüge» für die eine oder andere Ausgabe entscheiden werden.

Redaktion der *Revue internationale de la Croix-Rouge*

Vorwort der Redaktion

Letzte Nummer der deutschsprachigen «Auszüge» der *Revue internationale de la Croix-Rouge*

Im vergangenen Jahr gedachten die am humanitären Völkerrecht interessierten Diplomaten, Historiker und Juristen des hundertfünfzigsten Geburtstags von Fjodor Fjodorowitsch Martens (1845-1909). Die Redaktion der *Revue* freut sich, heute einen Beitrag über diesen berühmten Völkerrechtler und Autor der «Martens'schen Klausel» veröffentlichen zu können, und zwar aus der Feder von Wladimir Pustogarow. Professor Pustogarow ist ein bekannter russischer Gelehrter, der u.a. eine (zur Zeit nur in russischer Sprache erhältliche) Biographie von Martens verfasst hat. Die Redaktion der *Revue* hofft auch, mit dem Abdruck dieses Aufsatzes die Beziehungen zum russischsprachigen Raum verstärken zu können. Bekanntlich erscheint die *Revue* seit der Nummer vom November-Dezember 1994 auch in russischer Sprache.

Das heute geltende Seekriegsrecht geht zu einem grossen Teil auf die Haager Abkommen von 1907 zurück. Nur das II. Genfer Abkommen von 1949 hat den Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See ausgebaut und verstärkt. Auf Anstoss des IKRK hat eine Gruppe von im eigenen Namen auftretenden Sachverständigen das heutige Seekriegsrecht durchgearbeitet und in der Form eines «restate-ments» der geltenden Bestimmungen zusammengefasst. Der Text wird in dieser Nummer abgedruckt, zusammen mit einem einleitenden Kommentar von Louise Doswald-Beck.

Der Umfang dieser deutschsprachigen Auszüge lässt es leider nicht zu, zwei Berichte über die Ergebnisse der dem Waffenübereinkommen von 1980 gewidmeten Überprüfungskonferenz wiederzugeben. Der Leser sei deshalb eingeladen, von den Beiträgen über die Laserblendwaffen und über die Antipersonenminen in den anderen Sprachfassungen der *Revue* Kenntnis zu nehmen.

Die *Revue* hat schliesslich die traurige Pflicht, den gewaltsamen Tod von drei Delegierten des IKRK bekannt zu geben. Am 4. Juni 1996 wurde in Burundi das Feuer auf einen IKRK-Konvoi eröffnet. Drei Menschen, die auszogen, um in diesem gequälten Land Zeugnis von etwas Menschlichkeit abzulegen, verloren dabei ihr Leben. Das IKRK musste seine humanitäre Aktion in Burundi abbrechen, da das Zeichen des roten Kreuzes den für den Einsatz seiner Delegierten unerlässlichen Schutz dort offensichtlich nicht mehr gewährleisten kann. Eine traurige Feststellung.

*
* *

Dies ist die letzte Nummer der deutschsprachigen «Auszüge» der *Revue internationale de la Croix-Rouge*. Ein Kapitel Rotkreuzgeschichte nimmt damit sein Ende.

Zur Erinnerung einige Daten aus der Geschichte der *Revue*:

- 1869 Erscheinen der ersten Nummer des *Bulletin international des sociétés de secours aux militaires blessés*, gestützt auf einen Beschluss der zweiten Internationalen Rotkreuzkonferenz und unter der Federführung von Gustave Moynier, Präsident des Komitees
- 1886 umbenannt in *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, im Jahr 1919 in *Revue internationale de la Croix-Rouge*
- 1948 englische Ausgabe in der Form eines «supplement», seit 1961 als vollständige Ausgabe
- 1949 spanische Ausgabe in der Form eines «suplemento», seit 1976 als vollständige Ausgabe
- 1950 erste Nummer der «Auszüge» in deutscher Sprache (zuerst «Beilage» genannt)¹
- 1988 arabische Ausgabe
- 1994 russische Ausgabe

¹ bei einer Auflage von 600 Exemplaren und mit jährlichen Kosten von SFr. 3 000.–

Nach einer langen Zeit des Primats der französischen Sprache hat also in den Jahren unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs das IKRK als Herausgeber der *Revue* begonnen, sich auch in anderen Sprachen an die Öffentlichkeit zu wenden. Dies geschah in einer Zeit, in der humanitäres Handeln kein Abstraktum war, jedenfalls nicht in Deutschland oder Österreich. Der erste in deutscher Sprache veröffentlichte Aufsatz in Nummer 1 der «Auszüge» trägt denn auch den Titel «Die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zum Wohle der deutschen Zivilbevölkerung».² Um dann sogleich weiterzufahren mit einem Bericht über eine von Delegierten des IKRK begleitete Übersiedelung von «Volksdeutschen» aus der Tschechoslowakei nach Deutschland.³

Fragen im Zusammenhang mit dem Schicksal der Flüchtlinge in Europa werden auch in den nachfolgenden Nummern immer wieder behandelt. Einen Höhepunkt stellt sicher der von Max Huber unterzeichnete Aufruf an alle Staaten dar, dem IKRK die nötigen Erleichterungen zu gewähren bei seinem Einsatz für die Flüchtlinge. Max Huber schreibt u.a.: «Die Grundprinzipien des Roten Kreuzes — die im übrigen in der Verkündigung der Menschenrechte ihre Bestätigung finden — fordern für das Flüchtlingsproblem eine allgemeine, weltumfassende und durch keinerlei Einschränkungen begrenzte Lösung...».⁴

Ein anderes Thema verdient in diesem Zusammenhang ebenfalls unsere Aufmerksamkeit. Im Aufsatz «Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und der Beistand zugunsten der strafgerichtlich verfolgten Deutschen» wird über eine Tätigkeit des IKRK berichtet, die besonders wichtig war, weil in der unmittelbaren Nachkriegszeit keine deutsche Regierung bestand, die sich für die vor Gericht stehenden Deutschen hätte einsetzen können.⁵

Die erste Nummer berichtete aber auch über aktuelles Geschehen im Nahen Osten: «Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Flüchtlingshilfe in Palästina»,⁶ ein Kapitel humanitärer Hilfe, das auch heute noch nicht abgeschlossen ist. Im selben Jahr wird dann über den

² *Revue internationale de la Croix-Rouge*, deutschsprachige Beilage, Januar-März 1950, S. 3-7.

³ *ibid.*, S. 20.

⁴ *ibid.*, S. 48.

⁵ *ibid.*, S. 55-66.

⁶ *ibid.*, S. 8-20.

Ausbruch des Koreakriegs berichtet, mit einem Aufruf an alle Kriegsparteien, in diesem Konflikt die Genfer Abkommen zu beachten.⁷

Zu Beginn des Jahres 1950 war natürlich auch über die eben erst ausgehandelten vier Genfer Abkommen von 1949 zu berichten. In einem Rundschreiben an alle Nationalen Gesellschaften gab das IKRK die Liste der Staaten bekannt, welche die Abkommen unterzeichnet hatten.⁸ Gleichzeitig forderte das Komitee alle Gesellschaften auf, sich aktiv für die Ratifikation der Abkommen einzusetzen, um auf diese Weise das Werk der Diplomatischen Konferenz von 1949 zu Ende zu führen. Ein Aufsatz aus der Feder des belgischen Völkerrechtlers Maurice Bourquin über die Genfer Abkommen stellt wohl — auf gedrängtem Raum — die erste umfassende Darstellung des Vertragswerks von 1949 dar.⁹

Wir schliessen den kurzen Überblick über die Anfänge der deutschsprachigen «Auszüge» mit dem Hinweis auf die Veröffentlichung des Appells, welchen das IKRK am 5. April 1950 an die Vertragsparteien der Genfer Abkommen richtete.¹⁰ Mit pathetischen Worten verlangte das Komitee von den Staaten, auf den Einsatz von Nuklearwaffen zu verzichten und diese «blinden» Waffen vollständig zu ächten. Wie so viele andere Themen steht auch diese das Schicksal der Menschheit bestimmende Frage heute noch auf der Liste der dringlich zu lösenden Probleme.

Die Redaktion der *Revue* hofft, auch in Zukunft mit der Treue ihrer deutschsprachigen Leser rechnen zu dürfen, auch wenn die Kommunikation von nun an in einer anderen Sprache erfolgen wird.

Die Revue

⁷ *ibid.*, S. 111 f.

⁸ *ibid.*, S. 70-73.

⁹ *ibid.*, S. 27-41.

¹⁰ *ibid.*, S. 22-26.

Fjodor Fjodorowitsch Martens (1845-1909) ein Humanist der Moderne

von Wladimir Pustogarow

In der Geschichte der Menschheit sind, so weit wir auch zurückblicken mögen, friedliche Beziehungen zwischen den Menschen und den Völkern immer als der erstrebenswerteste Zustand betrachtet worden, und doch ist sie eine Geschichte der Kriege und des Blutvergiessens. Urkunden,



*Fjodor Fjodorowitsch
Martens (1845-1909)*

Original: Russisch

mündliche Überlieferung und das stumme Zeugnis archäologischer Funde spiegeln die unwandelbare Geschichte der Grausamkeit und Gewalttätigkeit des Menschen gegenüber seinen Mitmenschen. Nichtsdestoweniger lassen sich Bezeugungen des Mitfühlens, des Mitleidens und der gegenseitigen Hilfe genauso in die Vergangenheit zurückverfolgen. Und auch in der heutigen Zeit existieren Krieg und Frieden, gutnachbarschaftliches Verhalten und Aggression, Brutalität und Menschlichkeit Seite an Seite.

Die wichtigste Aufgabe der heutigen Zeit ist es, diesen Teufelskreis zu durchbrechen und Krieg und Gewalt ein Ende zu setzen - und dies um so mehr, als sie eng mit der Notwendigkeit zusammenhängt, die Umweltkatastrophe zu verhindern, die unserem Planeten und allen seinen Bewohnern droht.

Es gibt zahlreiche unterschiedliche Vorstellungen, wie der Krieg abgeschafft werden könnte, und sie alle verdienen unsere Aufmerksamkeit. Auch wird niemand in Frage stellen, wie wichtig und fruchtbar das grossmütige Vorhaben ist, das Leben, die Ehre und die Würde des Menschen durch Rechtsmittel zu schützen und damit auf lange Sicht den Krieg gänzlich aus den internationalen Beziehungen zu verbannen. In diesem Zusammenhang ist die Förderung des Rechtsbewusstseins von grösster Bedeutung, denn das Verhalten des *homo sapiens* richtet sich nach seinen geistigen Vorstellungen, und eine Rechtsnorm kann nur dann wirksam werden, wenn eine genügend grosse Anzahl Menschen sie in ihr Denken miteinbezieht. Die Zehn Gebote der Bibel können in steinerne Tafeln gemeisselt, in Bronze gegossen oder in Stahl getrieben sein - sie werden erst dann mit Leben erfüllt, wenn sie im Rechtsbewusstsein der Gesellschaft verankert sind.

Die Entwicklung der sittlichen Werte, die dem Begriff der Gerechtigkeit (*iustitia*) zugrundeliegen, führt zu Veränderungen der rechtlichen Ordnung einschliesslich des Völkerrechts, und die Höhepunkte dieser Entwicklung sind mit den Namen hervorragender Rechtsgelehrter verbunden. Bedauerlicherweise stehen in unserer Kultur die Juristen zumindest seit dem Niedergang des römischen Reiches immer im Hintergrund — hinter den Fürsten und Generälen, den Dichtern und Malern. Die Verse des Minnesängers Walther von der Vogelweide aus dem 12. Jahrhundert sind noch immer in Anthologien deutscher Lyrik zu finden, Napoleon und Suworow sind noch immer legendäre Helden unserer Geschichte, und die Gemälde von Tizian und Rubens werden noch immer als Meisterwerke angesehen. Wer aber erinnert sich an Eike von Repgow, der im *Sachsenspiegel* als erster mittelalterliches Recht kodifiziert hat?

Hugo Grotius ist erst im 17. Jahrhundert in Europa berühmt geworden, und es sollten noch zwei Jahrhunderte vergehen, bis die internationalen Entwicklungen im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts in verschiedenen Ländern eine ganze Reihe herausragender Völkerrechtler hervorbrachten, die die Grundlagen des modernen Völkerrechts legten.

Einer ihrer prominentesten Vertreter ist *Fjodor Fjodorowitsch Martens* (1845-1909), ein russischer Diplomat, Jurist und Publizist, dessen Einfluss auf das Völkerrecht bis heute spürbar ist.

Martens als Völkerrechtler

F.F. Martens wurde als Sohn einer armen Familie in Pernau (heute Pärnu) in der russischen Ostseeprovinz Livland geboren, die damals das Territorium der heutigen Länder Lettland und Estland umfasste.

Im Alter von neun Jahren verlor Martens beide Eltern und kam in ein lutherisches Waisenhaus in St. Petersburg. Dort besuchte er bis zum Abitur ein deutschsprachiges Gymnasium und immatrikulierte sich 1863 an der Juristischen Fakultät der Universität St. Petersburg.

Über seine Kindheit und Jugend ist wenig bekannt. Diese Zeit ist für ihn sicherlich nicht einfach gewesen. Er selbst sprach kaum über jene Jahre, aber die angesammelte Bitterkeit brach manchmal aus ihm heraus, so beispielsweise, als er an seinem 60. Geburtstag in sein Tagebuch schrieb: «Ich habe nie in meinem Leben einen schlimmeren Tag erlebt, selbst in meiner Kindheit nicht.»¹ Offenbar hat er die Härte seiner Kindheit nie vergessen...

An der Universität zeigte sich die ausserordentliche Begabung des jungen Mannes. Der Dekan der Fakultät, I.I. Iwanowski, wurde auf seine Fähigkeiten aufmerksam, und dank seiner Unterstützung konnte Martens seine akademischen Studien bis zur Habilitation für Völkerrecht fortsetzen.

Nach seiner Magisterarbeit über «*Das Recht des Privateigentums im Krieg*» wurde er zum Studium ins Ausland geschickt und hörte Vorlesungen in Wien, Heidelberg und Leipzig. Seine späteren Arbeiten zeigen, dass er vor allem von A.D. Gradowski, Professor der Universität St. Petersburg beeinflusst wurde, der den Gedanken der Rechte des Individuums und die Ideen des westeuropäischen Konstitutionalismus ver-

¹ Archiv der Russischen Aussenpolitik (ARFP), Bestandsverzeichnis 787, Ablage 6, Akte 9, S. 73-74.

trat, ferner von L. v. Stein, einem Wiener Staatsrechtler, der durch seine Schriften zur Verwaltungslehre und zur «sozialen Kommunikation» über Staatsgrenzen hinweg bekannt wurde, und schliesslich von J.K. Bluntschli, Professor der Universität Heidelberg, der «*Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten*» in Form einer Gesetzessammlung veröffentlicht hatte.

Seine zunehmende Kenntnis der verschiedenen Strömungen der russischen und westeuropäischen Rechtswissenschaften erweiterte seinen Horizont und stärkte sowohl seinen Innovationsgeist als auch seine geistige Unabhängigkeit. Bei seiner Antrittsvorlesung im Januar 1871 widersetzte er sich der Tradition, indem er die von seinem Vorgänger begonnene Vorlesungsreihe nicht fortsetzte und statt dessen den gegenwärtigen Zustand der Völkerrechtslehre kritisierte. Sie stütze sich, so führte er aus, noch nicht auf die Untersuchung materieller Faktoren, bemühe sich nicht um die Herausarbeitung objektiver Entwicklungsgesetze und mache «keinen Versuch, die inneren Gesetze der Kommunikation zwischen den Staaten und der internationalen Beziehungen zu erforschen». Martens war der Auffassung, es sei an der Zeit, «sich mit den Gesetzen der geschichtlichen Entwicklung von Nationen in ihren Aussenbeziehungen zu befassen».² Für einen jungen Akademiker wie ihn war es in der Tat eine Kühnheit, den Anspruch zu erheben, eine neue Völkerrechtslehre zu begründen.

Martens widersprach insbesondere allen Theorien, die davon ausgingen, das Recht beruhe auf Gewalt. Für ihn waren solche Anschauungen eines menschlichen Wesens unwürdig und darüber hinaus schädlich für die internationalen Beziehungen. Selbst prominente Fachleute, so Martens, verwechselten hier die Durchsetzung eines Rechts mit dem Recht als solchem; die Tatsache jedoch, dass die Einhaltung des Rechts durch Zwang gesichert werde, bedeute keineswegs, dass Zwang die Grundlage des Rechts sei. Martens war der Auffassung, die Unantastbarkeit des Lebens, der Ehre und der Würde des Menschen sei als Recht jedes Menschen anerkannt, und zwar nicht deshalb, weil sie durch das Strafrecht geschützt sei, sondern deshalb, weil jeder Mensch ein unveräusserliches Recht auf Leben, Ehre und Würde besitze.

Als Triebkraft des Völkerrechts betrachtete Martens die Entwicklung der internationalen Beziehungen, die das Bedürfnis der Völker spiegelten, miteinander zu verkehren: «*ubi societas ibi ius est*» (wo Gesellschaft ist, ist Recht). Er schrieb: «Die Idee eines internationalen Miteinanders, in

² F.F. Martens, *Über die Ziele des gegenwärtigen Völkerrechts*, St. Petersburg, 1871 (in russischer Sprache).

dem jeder unabhängige Staat organischer Bestandteil eines übergreifenden Ganzen und mit den anderen Staaten durch gemeinsame Interessen und Rechte verbunden ist, sollte als Grundlage für ein wissenschaftliches System des modernen Völkerrechts dienen».³

Die wirklichen Bedürfnisse der Staaten ergeben sich aus den internationalen Beziehungen; diese wiederum finden Ausdruck im Völkerrecht. Zugleich ist das Völkerrecht jedoch nicht lediglich ein Verfahren, um die Entstehung zwischenstaatlicher Beziehungen aufzuzeichnen, sondern es ist auch Ausdruck der sittlichen Werte der Menschheit.

Obleich sich Martens als Realist an die Tatsachen hielt, betonte er die «ideale Macht des Rechts», die Macht der Ideale der Gerechtigkeit und der Menschlichkeit. Für ihn als Juristen und Humanisten war die Grundlage einer gerechten Ordnung weder staatliche Souveränität noch «politisches Gleichgewicht» noch nationalistisches Gedankengut, sondern vielmehr das Recht: allein das Recht und die absolute Rechtsstaatlichkeit können Grundlage eines wohlgeordneten Lebens ohne Krieg und Gewalt sein.

In seinen Untersuchungen zur Geschichte der Antike, des Feudalismus und der Moderne gelangte Martens zu dem Schluss, dass im Verhältnis zwischen Recht und Gewalt eine stetige Verlagerung zugunsten des Rechts zu beobachten ist. Er schrieb dazu: «Auch im Bereich der internationalen Beziehungen wird die Zeit kommen, wo das grosse Gesetz des sozialen Lebens obsiegt; dann wird jedes Volk für die Welt und die Welt für jedes Volk eintreten.»⁴

Martens' bewundernswerter Humanismus und seine Weitsicht liessen ihn den Menschen in den Mittelpunkt des internationalen Lebens stellen. Er kommt zu dem Schluss, dass es nur ein Gesetz gibt, das die gesamte Geschichte der Völker durchzieht, nämlich den «Grundsatz der Achtung der menschlichen Person»⁵.

Es gereicht ihm zur Ehre, dass er entgegen den damals herrschenden Anschauungen den Menschen in den Mittelpunkt des Völkerrechts stellte. Martens betrachtete den Schutz der Rechte, der Interessen und des Eigentums als Kern des gesamten Systems der internationalen Beziehungen und

³ F.F. Martens, *Das internationale Recht der zivilisierten Nationen*, Bd. 1, St. Petersburg, 1882, S. 178 (russische Ausgabe).

⁴ F.F. Martens, *Die Brüsseler Konferenz und der orientalische Krieg*, St. Petersburg, 1879, S. 45 (in russischer Sprache).

⁵ F.F. Martens, *op. cit.*, S. 23-34

war der Auffassung, dass die Achtung der Menschenrechte der Massstab sei, an dem sich der Grad der Zivilisation von Staaten und internationalen Beziehungen messen lasse. «Wir sind überzeugt», schrieb er, «dass das internationale Leben einen hohen Grad von Entwicklung, Recht und Ordnung erreichen wird, sobald der Mensch als solcher vom Staat als Quelle der bürgerlichen und politischen Rechte anerkannt ist. Umgekehrt gilt das Gleiche — die internationalen Beziehungen mit einem Staat, in dem der Mensch keine Rechte genießt, sondern unterdrückt wird, können nicht weiterentwickelt noch auf eine feste Grundlage gestellt werden.»⁶ Martens formuliert seine Überzeugung mit aussergewöhnlicher Deutlichkeit: «Der Schutz des Individuums ist die eigentliche Aufgabe des Staates wie auch das Ziel aller internationalen Beziehungen»⁷ — eine Idee und eine Formulierung, die der Charta der Vereinten Nationen oder der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte würdig wären!

Martens' Humanismus war unvereinbar mit dem Geist des Militarismus, selbst dem seines eigenen Landes. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Aufsatz, den er anlässlich der Feiern zum 150-jährigen Bestehen der Universität Bern (Schweiz) — zu denen er als Ehrengast geladen war — in einer St. Petersburger Zeitschrift veröffentlichte. Martens war fasziniert von der Tatsache, dass ein so kleines Land wie die Schweiz sieben Universitäten hatte, dass das Jubiläum der Berner Universität in der Stadt und im ganzen Kanton als Feiertag begangen wurde, und dass dieser kleine Kanton eine eigene Universität unterhielt und besser für sie sorgte als Russland für seine Bildungsstätten. «Für uns Russen», schrieb Martens, «ist die Geschichte dieser kleinen kantonalen Universität sehr lehrreich, zumindest im Hinblick auf die Erfahrungen und Wechselfälle des Kulturlebens.» Er fuhr fort: «Die Schweizer haben vor langer Zeit erkannt, worauf die wahrhafte, wesentliche und unerschütterliche Macht eines Volkes beruht. Sie beruht nicht auf Millionen Bajonetten, einem grossen Staatsgebiet oder einer zahlreichen Bevölkerung. Nein, sie beruht auf einer Kraft, der sich jedermann zu beugen hat und die über alles triumphiert: der Kraft höherer Kultur, Bildung und Begabung.»⁸

Martens' wissenschaftliche Perspektiven prägten seine praktische Tätigkeit sowohl im juristischen als auch im diplomatischen Bereich.

⁶ *Ibid.*, S. 110-129

⁷ *Ibid.*

⁸ «Der europäische Bote», St. Petersburg, 1884, Nr. 10, S. 852-858 (in russischer Sprache).

Martens als Diplomat

Im Unterschied zu den Pazifisten und Vertretern ähnlicher Anschauungen hielt Martens die Idee einer umgehenden oder baldigen Abschaffung des Krieges für reine Utopie. Seiner Ansicht nach bestand die einzige mit den humanen Zielen des Rechts zu vereinbarende Lösung darin, die Schrecken des Krieges durch klar definierte Bestimmungen einzudämmen, die von allen Staaten akzeptiert werden.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass zur damaligen Zeit in vielen Kreisen und mit unterschiedlichen Schwerpunkten eine Anti-Kriegs-Offensive entstand. Überall wurden Friedensvereine gegründet, zunächst in den USA und Grossbritannien, dann auch in anderen Ländern. 1895 gab es 125 solcher Vereine, davon 36 in Grossbritannien, 26 in Deutschland, 14 in Frankreich, 14 in Italien, 9 in der Schweiz usw., und zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Russland das einzige Land Europas, in dem es keinen Friedensverein gab. 1848 fand in Brüssel der erste Friedenskongress dieser Vereine statt, dem dann jedes Jahr ein weiterer folgte. Durch ihre Kritik an der Verherrlichung des Krieges beeinflussten diese Vereine die Weltmeinung, und die Interparlamentarischen Konferenzen, die nach der ersten solchen Konferenz 1899 in Paris regelmässig abgehalten wurden, hatten eine ähnliche Wirkung.⁹

Die Idee eines Zusammenschlusses der zivilisierten Staaten zu einer Union, in der alle Konflikte auf friedlichem Wege beigelegt würden, war damals recht populär. Einer ihrer eifrigsten Anhänger war L.A. Kamarowski (1846-1909), ein russischer Jurist, der als Initiator eines ständigen internationalen Gerichtshofs bekannt geworden ist. Als ersten Schritt schlug er die Gründung einer Union der europäischen und amerikanischen Staaten nach dem Vorbild der USA vor¹⁰, da er überzeugt war, dass praktizierter Föderalismus eine wichtige Voraussetzung für die Förderung der Friedensidee sei.¹¹

Die Forderung nach einem Abbau der Streitkräfte und — in manchen Kreisen — der Begriff der weltweiten Abrüstung fand eine relativ breite Zustimmung in der Öffentlichkeit.

⁹ L.A.Kamarowski, *Der Erfolg der Friedensidee*, Moskau, 1898, S. 89-179 (in russischer Sprache).

¹⁰ L.A. Kamarowski, *Über einen internationalen Gerichtshof*, Moskau, 1881, S. 483-501 (in russischer Sprache).

¹¹ L.A. Kamarowski, *Die Frage einer internationalen Organisation. Die Vereinigten Staaten von Europa*, Moskau, 1905 (in russischer Sprache).

Die Entwicklung und Herstellung von zunehmend zerstörerischen Waffen löste Gegenreaktionen aus, und 1868 unterzeichneten mehrere Staaten auf Initiative Russlands die St. Petersburger Erklärung, in der sie sich verpflichteten, bei See- und Landkriegen auf den Gebrauch von «Geschossen aller Art von weniger als 400 Gramm, welche explodierende Kraft besitzen oder mit Spreng- oder Zündstoffen gefüllt sind», zu verzichten.¹² Diese Bestimmung war aus dem Wunsch heraus entstanden, übermässiges Leiden zu verhindern.

Gerade dieser Bestimmung wird im allgemeinen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, doch enthält die Erklärung von 1868 eine Reihe weiterer wichtiger Grundsätze, so z.B. den, dass «das einzige rechtmässige Ziel, welches sich ein Staat in Kriegszeiten stellen kann, die Schwächung der Streitkräfte des Feindes ist». Auf der Grundlage der Gesetze der Menschlichkeit ächtete die Erklärung alle Waffen, deren Einsatz über dieses Kriegsziel hinausgehen würde, und forderte eine Kontrolle künftiger waffentechnischer Entwicklungen.

Die deutlich zunehmenden Bemühungen um eine Linderung der Schrecken des Krieges kamen auch in einem anderen Bereich zum Ausdruck, nämlich der Fürsorge für Verwundete, Kriegsgefangene und Zivilisten. Diese Bemühungen erhielten starke Impulse durch die Tätigkeit Henry Dunants, eines jungen Schweizers, der Zeuge der Auswirkungen der blutigen Schlacht von Solferino (im Krieg zwischen Frankreich, Sardinien und Österreich 1859) gewesen war und seine Erfahrung in dem Buch «Eine Erinnerung an Solferino» niedergeschrieben hatte. Am Ende seines Buches schlug Dunant die Gründung einer Gesellschaft für die Verwundetenpflege in jedem Land sowie die Einberufung eines internationalen Kongresses zu diesem Thema vor. Die Vorschläge fielen auf fruchtbaren Boden. Die erste Tagung des *Internationalen Komitees für die Verwundetenpflege* fand 1863 statt, und im folgenden Jahr wurde die (Genfer) *Konvention zur Verbesserung des Schicksals der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde* angenommen. In mehreren Ländern entstanden Gesellschaften für die Verwundetenpflege, und ab 1880 war das von Dunant gegründete Komitee unter dem Namen *Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)* bekannt.

Die oben skizzierte Entwicklung sollte jedoch nicht den falschen Eindruck erwecken, die Staaten seien bereit gewesen, ihre Rüstungsbemühungen einzuschränken oder humanere Regeln für die Kriegführung

¹² Erklärung über den Verzicht auf den Einsatz von Explosivgeschossen unter 400 Gramm in Kriegszeiten, St. Petersburg, 1868 («St. Petersburger Erklärung»).

festzulegen. Zum damaligen Zeitpunkt war ein neues Rechtsbewusstsein erst im Entstehen begriffen, und die Kodifizierung des Rechts in diesem Bereich stand noch in den Anfängen. Auch Martens sollte bald mit der harten Realität konfrontiert sein.

Martens und die Gesetze des Krieges

Mit Unterstützung des dem Zaren nahestehenden Verteidigungsministers D.A. Miliutin verfasste Martens einen Entwurf für ein Abkommen über die Gesetze und Gebräuche des Krieges, die für alle kriegführenden Staaten universale Regeln für die Kriegführung festlegen und auch Bestimmungen für die Behandlung der Zivilbevölkerung und generell aller Nichtkämpfer vorsehen sollte. Diese Regeln sollten die Schrecken des Krieges lindern und entsprachen dem zunehmenden Rechtsbewusstsein und Humanismus der Öffentlichkeit.

Auf Initiative Russlands wurde Martens' Entwurf der 1874 nach Brüssel einberufenen Internationalen Konferenz unterbreitet, die das Abkommen jedoch nicht annahm. Gegen den Text selbst wurden zwar keine Einwände erhoben, doch der Vorschlag, den Krieg durch internationale Regeln Beschränkungen zu unterwerfen, stiess in weiten Kreisen auf Widerstand. Schliesslich wurde der Entwurf als Erklärung der Konferenz angenommen und erhielt erst zwei Jahrzehnte später den Status eines Abkommens.

Das Ergebnis der Brüsseler Konferenz entmutigte Martens nicht; er setzte sich in der Presse weiterhin für seine Anliegen ein. 1879 publizierte er ein umfangreiches Werk mit dem Titel *«Die Brüsseler Konferenz und der orientalische Krieg»*, in dem er streng mit den Apologeten des Krieges ins Gericht ging. Von besonderer Bedeutung war seine Vorlesungsreihe *«Das internationale Recht der zivilisierten Nationen»*, die 1881-1882 in zwei Bänden veröffentlicht und fünfmal neu aufgelegt wurde. Dieser Text sollte für die nächsten drei Jahrzehnte das Standardwerk an russischen Universitäten sein. Das Buch wurde in sieben Sprachen übersetzt und gehörte an mehreren ausländischen Universitäten zum Lehrstoff.

Durch die Veröffentlichung des Sammelwerks *«Verträge und Abkommen Russlands mit ausländischen Mächten»* wurde Martens weltberühmt. Diese 15 umfangreichen Bände, die sich auf russisches Archivmaterial stützten, erschienen zwischen 1874 und 1909. Martens leitete jeden Vertrag und jedes Abkommen mit einem Aufsatz über dessen Entstehungsgeschichte ein und machte das Werk damit zu einer «Enzyklopädie

der Geschichte und der diplomatischen Aspekte der auswärtigen Beziehungen Russlands».¹³

Martens war ordentliches Mitglied des Instituts für Völkerrecht (Gent) und nahm unter anderem an dessen Erstellung einer Dokumentation über die Aktivitäten des Roten Kreuzes teil. Von 1884 an vertrat er Russland auf allen Rotkreuzkonferenzen und wirkte insbesondere auf der Genfer Konferenz von 1906 an der Revision der Genfer Konvention von 1864 mit. 1902 wurde Martens mit dem Preis des Roten Kreuzes für besondere Verdienste um die Gesellschaft ausgezeichnet.

Martens' Autorität wurde zunehmend auch international anerkannt. In den vier Jahrzehnten, in denen er im Dienst des russischen Aussenministeriums stand, vertrat er Russland auf fast allen internationalen Konferenzen, an denen es teilnahm. Er nahm z.B. aktiv an der Vorbereitung der Dokumente für die Berliner Afrikakonferenz (November 1884-Februar 1885) und für die Brüsseler Konferenz über afrikanische Angelegenheiten (1889-1890) teil und wirkte an den Entwürfen für die wichtigsten Bestimmungen der «Generalakte über internationale Massnahmen zur Unterdrückung des Sklavenhandels zur See» mit. 1893 war Martens Delegierter auf der Ersten Internationalen Konferenz über Privatrecht und vertrat Russland auch auf der Zweiten, Dritten und Vierten Konferenz (1904). Mehrmals wurde er bei völkerrechtlichen Streitigkeiten als Schiedsrichter hinzugezogen. Am bekanntesten ist sein Schiedsspruch zum Streit zwischen Grossbritannien und den Niederlanden (1892), mit dem er nicht nur die beiden Parteien zufriedenstellte, sondern darüber hinaus auch den Grundsatz entwickelte, nach dem der Kapitän bei Vergehen auf hoher See die Rechtsprechung nach den Gesetzen des Landes ausübt, unter dessen Flagge das Schiff fährt. Als Richter des Schiedsgerichtshofs befasste sich Martens 1899 mit dem Gebietsstreit zwischen Grossbritannien und Venezuela (dessen Interessen von den USA vertreten wurden). Die damals vom Gerichtshof festgelegte Demarkationslinie entlang dem Orinokobecken ist bis heute die Grenze zwischen Venezuela und Guyana. Martens war ausserdem Mitglied der russischen Delegation, die in Portsmouth (USA) 1905 den Friedensvertrag mit Japan unterzeichnete.

¹³ M.A. Taube, *F.F. Martens (1845-1909) — Ein Nachruf*, St. Petersburg, 1909, S. 9 (in russischer Sprache). — Die Bände wurden gleichzeitig in russischer und französischer Sprache veröffentlicht.

Die Haager Friedenskonferenzen

Den Höhepunkt seiner juristischen und diplomatischen Laufbahn erreichte Martens bei der Vorbereitung und Durchführung der Ersten Weltfriedenskonferenz 1899 im Haag.

Aus Archivdokumenten wissen wir heute, dass niemand anders als Martens das Konferenzprogramm zusammenstellte. Am 12. August 1898 schlug der russische Aussenminister M.N. Murawjow in einer Note an die ausländischen Gesandten in St. Petersburg die Einberufung einer internationalen Konferenz vor, die «einen wahrhaften Frieden herbeiführen und insbesondere der zunehmenden Entwicklung von Waffen ein Ende setzen» solle. Die ohne vorhergehende Konsultationen verfasste Note, der weder erste Entwürfe noch ein wohldurchdachter Plan des russischen Aussenministeriums zugrunde lagen, stellte für die ausländischen Regierungen eine vollkommene Überraschung dar. Sie war sozusagen eine «blosse Idee», durch die ein breites Echo hervorgerufen werden sollte.

Es traf sich aber, dass die Idee einer Abrüstungskonferenz tatsächlich in manchen Kreisen mehrerer Länder begeistert aufgenommen wurde, und dass die Regierungen Grossbritanniens, Frankreichs, Deutschlands und einiger anderer Länder mit Rücksicht auf diese Kreise die russische Initiative unterstützten. Martens, der die ausländische Presseberichterstattung über diese Frage genau verfolgte, sowie einige andere leitende Beamte des Aussenministeriums waren sich jedoch im klaren darüber, dass keiner der Staaten zu Abrüstungsmassnahmen bereit war. Martens selbst sollte sich mit dieser Haltung konfrontiert sehen: als er das Programm der Konferenz entwarf, war er verständlicherweise davon ausgegangen, dass Russland als Initiator der Konferenz ein greifbares — wenn auch eher symbolisches — Zeichen für die Abrüstung setzen sollte, und daher schlug er vor, Russland solle auf der Konferenz erklären, in diesem Jahr werde es die Anzahl seiner Rekruten verringern. Zar Nikolaus II. kommentierte den Programmentwurf mit dem Satz: «Mit einer Verringerung der Stärke der russischen Armee kann ich nicht einverstanden sein.»¹⁴

Da die positive Reaktion der Öffentlichkeit als Erfolg verbucht werden und man offenbar davon ausgehen konnte, dass jegliche Form der Abrüstung utopisch war, neigte das Aussenministerium dazu, den Plan einer Konferenz in aller Stille zu den Akten zu legen. Aussenminister Murawjow schlug z.B. vor, die Konferenz durch eine Tagung der in

¹⁴ ARFP, Bestandsverzeichnis 470, Ablage 63, Æ. 450.

St. Petersburg akkreditierten Botschafter zu ersetzen, die eine Art von Erklärung verabschieden könnte.

Martens, der die Hauptlast der Vorbereitungen für die Konferenz getragen hatte, war anderer Meinung. Selbstverständlich glaubte auch er nicht an die Durchführbarkeit von Abrüstungsmassnahmen, doch es gelang ihm, einen Ausweg zu finden, indem er die Abrüstungskonferenz in die erste Friedenskonferenz aller Zeiten verwandelte.

Das von Martens aufgestellte Programm, das der Haager Friedenskonferenz 1899 als Arbeitsgrundlage diente, sah folgendes vor:

1. Zur Frage der Abrüstung sollte eine Erklärung angenommen werden, in der sich die Unterzeichnerstaaten «in naher Zukunft verpflichten, nicht auf militärische Gewalt zurückzugreifen, um ihre Rechte und legitimen Interessen zu schützen, bevor sie Bemühungen unternommen haben, gute Dienste, Vermittlung oder Schiedsspruchverfahren in Anspruch zu nehmen».

Zusätzlich zum vorangegangenen wurde vorgeschlagen, einige Massnahmen zu erörtern, um die Entwicklung neuer Waffen vorerst einzufrieren.

2. In einem weiteren Arbeitsbereich sollte sich die Konferenz mit der Einrichtung eines ständigen internationalen Schiedsgerichtshofs befassen.

3. Gegenstand des dritten Arbeitsbereichs war die Annahme eines Abkommens über die Gesetze und Gebräuche des Krieges.¹⁵

Das von Martens vorgeschlagene Programm der Konferenz brachte nicht nur die Abrüstungsinitiative der russischen Diplomatie wieder in Gang, sondern schuf auch eine praktische Grundlage für Massnahmen zur Festigung der friedlichen Beziehungen zwischen den Nationen und zur Linderung der Schrecken des Krieges.

Als die Erste Haager Konferenz, an der Vertreter von 27 Staaten (21 europäische Länder sowie die USA, Mexiko, China, Japan, Persien und Siam) teilnahmen, am 6. Mai 1899 zusammentrat, wurde Martens zum Vorsitzenden der Dritten Kommission gewählt, die sich mit den Gesetzen und Gebräuchen des Krieges befasste.

Zwar war der Entwurf für ein entsprechendes Abkommen bereits 1874 in Brüssel unterbreitet worden, doch in den Debatten der Dritten Kom-

¹⁵ ARFP, Bestandsverzeichnis 787, Akte 9, Ablage 4, S. 80-86

mission gab es eine Reihe von Schwierigkeiten. Einmal kam es zu einer Situation, die Martens als «kritisch» bezeichnete: eine Gruppe kleinerer Länder unter Führung Belgiens sprach sich gegen den Grundsatz der Rechte und Pflichten von Besatzungsarmeen aus und forderte für die Bevölkerung besetzter Gebiete uneingeschränktes Widerstandsrecht. Eine Lösung fand sich in Form der sog. Martens'schen Klausel, einem Vorbehalt, der auf Anregung von Martens in die Präambel des Abkommens aufgenommen wurde und der wie folgt lautete: «...in den Fällen, die in den Bestimmungen der von ihnen [den Vertragsstaaten] angenommenen Ordnung nicht einbegriffen sind, die Bevölkerung und die Kriegführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens».¹⁶ Martens' Vorschlag wurde mit Beifall begrüsst und das Abkommen einstimmig angenommen.

Martens führte nicht nur den Vorsitz in der Dritten Kommission, sondern hielt auch mehrere Ansprachen vor dem Plenum der Konferenz und in der Zweiten Kommission. Seine Verdienste fanden grosse Anerkennung und bald hiess es, er sei die «Seele der Konferenz».

Die Debatten der Ersten Friedenskonferenz führten zur Annahme einer Resolution, in der Kürzungen der Militärhaushalte befürwortet wurden, sowie zur Annahme des Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs und des Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle, das insbesondere die Einrichtung eines Ständigen Schiedsgerichtshofs vorsah.

Die Bedeutung der auf der Ersten Friedenskonferenz unterzeichneten Abkommen und ihre noch immer nachhaltigen Auswirkungen auf die Entwicklung des modernen Völkerrechts bedürfen keines weiteren Kommentars. Aus einzelnen Klauseln der Haager Abkommen (einschliesslich der 1907 unterzeichneten) haben sich separate Zweige des Völkerrechts entwickelt, die heute von höchster Aktualität sind. Diese Abkommen sind ein Denkmal für F.F. Martens, den hervorragenden russischen Juristen, Diplomaten und Verfechter des humanitären Völkerrechts. In seiner Einschätzung des Beitrags von Martens zu den Ergebnissen der Haager Konferenz schrieb Jean Pictet, ein bekannter Experte des humanitären Völkerrechts, die Martens'sche Klausel sei dem «Genius» ihres Autors

¹⁶ Wortlaut nach dem IV. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, Abs. 8 der Präambel.

zu verdanken.¹⁷ Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Martens'sche Klausel ungekürzt und mit geringfügigen Abänderungen in das Zusatzprotokoll I der Genfer Abkommen von 1949¹⁸ aufgenommen worden ist.

Die Bestimmungen des Haager Abkommens über die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs klingen für heutige Leser befremdlich. «Kriegsgefangene können gegen Ehrenwort freigelassen werden» (Art. 10); «die meuchlerische Tötung oder Verwundung von Angehörigen des feindlichen Volkes oder Heeres» oder «die Erklärung, dass kein Pardon gegeben wird», ist untersagt (Art. 23 (a) und (d)); «Es ist untersagt, Städte oder Ansiedlungen, selbst wenn sie im Sturme genommen sind, der Plünderung preiszugeben» (Art. 28); für besetzte Gebiete gilt, dass «Plünderung ausdrücklich untersagt ist» (Art. 47). All dies spiegelt die zeitgenössischen Realitäten des Krieges, und man kann nicht behaupten, dass die Bestimmungen der Haager Abkommen bei heutigen Konflikten stets eingehalten würden. Dennoch ist ihre humanitäre Bedeutung und ihr Einfluss auf das Rechtsbewusstsein kaum zu überschätzen.

Die Martens'sche Klausel

Die Zweite Weltfriedenskonferenz, an der 44 Staaten teilnahmen, trat am 15. Juni 1907 im Haag zusammen. Es handelte sich um eine praktisch weltweite Versammlung oder, wie Martens es ausdrückte, um ein «internationales Parlament».

Auch hier kam Martens wieder eine höchst aktive Rolle bei der Ausarbeitung des Konferenzprogramms, bei den Verhandlungen und beim Zustandekommen einer Einigung über die Texte der Abkommen zu. Auf der einen Seite war die organisatorische Arbeit erheblich vereinfacht worden durch die Tatsache, dass die Konferenz von 1899 den Weg geebnet hatte, auf der anderen Seite jedoch waren mittlerweile zahlreiche komplexe Fragen aufgetaucht, für die man noch keine Lösung gefunden hatte und die nun von der Zweiten Konferenz zu erörtern waren. Es kam hinzu, dass die Debatten in einem Klima stattfanden, das sich aufgrund der Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Weltmächten und der Entstehung von Militärblöcken, die sich in der Perspektive eines weiteren Krieges herausbildeten, zusehends verhärtete. Ein besonders

¹⁷ J. Pictet, *Development and Principles of International Humanitarian Law*, Dordrecht/Boston/Lancaster/Genf, 1985, S. 60.

¹⁸ Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), vom 8. Juni 1977, Art. 1 Abs. 2.

akutes Problem war die Rivalität zwischen Grossbritannien und Deutschland um die Beherrschung der Meere.

Angesichts dieser neuen Situation beschloss die Regierung des Zaren, Martens zu beauftragen, in den europäischen Hauptstädten Sondierungsgespräche und Konsultationen zu führen.

In Berlin wurde Martens von Kaiser Wilhelm II. empfangen, in Paris von Präsident Fallières, in London von Aussenminister Lord Grey und König Edward VII., im Haag von der gesamten königlichen Familie, in Italien von König Viktor Emmanuel III. und in Wien von Aussenminister v. Ehrental und Kaiser Franz Joseph. Ferner traf Martens zu Gesprächen mit zahlreichen hohen Regierungsbeamten und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammen. Diese Rundreise von «Professor Martens» machte Sensation und hatte gewissermassen einen Werbeeffekt für die Konferenz — obgleich sie natürlich die zwischen England und Deutschland sowie zwischen Frankreich und Deutschland bestehenden Differenzen nicht abbauen konnte. Vor allem Wilhelm II. sprach sich mit allem Nachdruck gegen jegliche Erörterung des britischen Abrüstungsvorschlags aus und drohte mit einem Auseinanderbrechen der Konferenz, wenn diese Debatte stattfinden würde. Zar Nikolaus II. war vom Standpunkt Wilhelms II. in dieser Frage stark beeinflusst, und Martens musste ihn von der «Harmlosigkeit» des britischen Vorschlags überzeugen. Dennoch war der Zar nach wie vor unschlüssig und fasste sogar die Möglichkeit ins Auge, die Konferenz ganz abzusagen.

Dies war die Situation, in der die Delegierten von 44 Ländern am 15. Juni 1907 im Haag zur Zweiten Friedenskonferenz zusammentraten. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass Martens in seinen Vorlesungen weltweiten zwischenstaatlichen Kongressen, die regelmässig einberufen werden sollten, die Rolle gesetzgebender Körperschaften der internationalen Gemeinschaft zudachte. Zur damaligen Zeit war man überzeugt, dass die Entwicklung auf eine Stärkung der Weltgemeinschaft auf der Grundlage des Rechts hinauslaufen würde.

Auf der Konferenz wurden vier Kommissionen gebildet. Martens wurde zum Vorsitzenden der Vierten, der sog. Seekriegskommission gewählt, die er als die «schwierigste» bezeichnete, da die Rivalität zwischen England und Deutschland hier am deutlichsten zum Ausdruck kam und er häufig Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Delegationen beilegen musste. Dank der Erfahrung von Martens

konnte die Vierte Kommission ihre Arbeiten jedoch als erste abschliessen.

Die Zweite Haager Konferenz nahm dann einstimmig eine Schlussakte an, der 13 Abkommen und eine Erklärung als Anhänge beigefügt wurden. Die teilnehmenden Staaten beschlossen, nach einer bestimmten Zeit die Dritte Weltfriedenskonferenz einzuberufen.

Die Konferenz von 1907 revidierte eine ganze Reihe der 1899 angenommenen Bestimmungen und entwickelte sie weiter. Aus diesem Grund werden die Dokumente der Ersten Konferenz im allgemeinen in der 1907 abgeänderten Fassung zitiert. Die Erste Friedenskonferenz ist von ihrer Nachfolgerin in gewisser Weise überlagert worden; wenn auf ein Haager Abkommen Bezug genommen wird, dann ist in der Regel davon auszugehen, dass der Text von 1907 gemeint ist. Die Vergessenheit, in die die Erste Friedenskonferenz geraten ist, ist jedoch weder politisch noch juristisch gerechtfertigt, und es wäre sinnvoller, beide Konferenzen unter dem Gesichtspunkt ihrer Zusammengehörigkeit zu betrachten. Der Vorschlag Russlands, anlässlich der Hundertjahrfeier der Konferenz von 1899 die Dritte Weltfriedenskonferenz einzuberufen, verdient daher Unterstützung.

Wie wir bereits erwähnten, kam die Anti-Kriegs-Offensive aus verschiedenen Richtungen und nahm unterschiedliche Formen an. Aus praktischen Gründen entstanden jedoch schon bald zwei inhaltliche Schwerpunkte und damit zwei Tendenzen der Anti-Kriegs-Bewegung, die zwar miteinander verbunden waren, sich aber rechtlich und strukturell deutlich voneinander unterschieden. Der eine Schwerpunkt war der Schutz der Kriegsoffer — der Verwundeten, Kriegsgefangenen, Internierten und anderer Nichtkämpfer. Der Beginn des Kodifizierungsprozesses in diesem Bereich ist verbunden mit der Genfer Konferenz von 1864 und der Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. In der Literatur wird dieser Bereich als «Genfer Recht» bezeichnet. Der andere Schwerpunkt betraf die Regelung der Kriegführung und die Einschränkungen, denen der Einsatz von Kampfmitteln unterworfen wurde, und bezog sich somit in erster Linie auf die Kämpfer. Dieser Bereich ist als «Haager Recht» bekannt geworden.

Martens war die Personifizierung der Einheit und organischen Zusammengehörigkeit von «Genfer Recht» und «Haager Recht». Er wirkte an der Weiterentwicklung des «Genfer Rechts» mit und setzte sich auf der Haager Konferenz 1899 erfolgreich für die Annahme einer ganzen Reihe wichtiger Bestimmungen im Hinblick auf Nichtkämpfer ein, in

denen insbesondere der Status von Kriegsgefangenen, Verwundeten und Schiffbrüchigen bei Seekriegsgefechten sowie der Status von Zivilisten in besetzten Gebieten definiert wurden. Die entsprechenden Bestimmungen wurden später in die Genfer Abkommen von 1929 und 1949 aufgenommen.

Martens und die Menschenrechte

Wir haben bereits ausgeführt, weshalb Martens mit vollem Recht als einer der Schöpfer des humanitären Völkerrechts und seiner Zweige — des «Genfer Rechts» und des «Haager Rechts» — betrachtet wird. Nun können wir ihn auch zu jenen zählen, die die Grundlagen für eine weitere Rechtstradition, nämlich den Schutz der Grundrechte des Menschen, legten. Deren Kodifizierung begann bekanntlich 1948 mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die von manchen Juristen als «New Yorker Recht» bezeichnet wird.¹⁹ Es war Martens, der in seinen Schriften und seiner juristischen Arbeit den Menschen in den Mittelpunkt des internationalen Lebens stellte und den Schutz der menschlichen Person als die eigentliche Aufgabe des Völkerrechts verstand.

Fjodor Fjodorowitsch Martens starb 1909 und wurde in St. Petersburg beigesetzt.

Wladimir Wassiljewitsch Pustogarrow, Völkerrechtler und promovierter Jurist, war stellvertretender Direktor des Instituts für Staat und Recht, Akademie der Wissenschaften (UdSSR) und ist gegenwärtig leitender Forschungsbeauftragter am Institut für Rechts- und Staatswissenschaften der Russischen Akademie der Wissenschaften. Er verfasste die erste Monographie über F.F. Martens, «...*With the olive branch of peace. F.F. Martens — jurist, diplomat and publicist*» (Moskau 1993, 287 S.). Im März 1996 erhielt er den *Martenspreis der Russischen Akademie der Wissenschaften*.

¹⁹ F. Kalshoven, *Constraints on the waging of war*, IKRK, Genf 1987, S. 7-23.

Das Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten zur See anwendbare Völkerrecht

von Louise Doswald-Beck

1. Vorgeschichte

Das Recht, das die Anwendung von Gewalt zur See regelt, bedurfte schon seit langem einer Neubewertung, um der Entwicklung der Kriegsmethoden und Kriegsmittel sowie den in anderen, diese Frage direkt betreffenden Bereichen des Völkerrechts eingetretenen bedeutenden Veränderungen Rechnung zu tragen. Dieser Notwendigkeit wurde in der Entschliessung VII der XXV. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds Ausdruck verliehen, die hervorhob, dass «einige Aspekte des humanitären Völkerrechts betreffend den Seekrieg unter Berücksichtigung der Grundsätze, die das humanitäre Völkerrecht leiten, einer Neubestätigung und Klärung bedürfen». Sie rief folglich die Regierungen auf, «ihre Bemühungen bei den geeigneten Stellen zu koordinieren, um die Notwendigkeit und die Möglichkeit zu prüfen, die entsprechenden Teile des humanitären Völkerrechts betreffend den Seekrieg neu zu formulieren».

Obwohl das Recht bezüglich des Landkriegs jüngst in Verträgen bekräftigt wurde, insbesondere den beiden Zusatzprotokollen von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949, trifft dies nicht auf das Recht bewaffneter Konflikte zur See zu. Das II. Genfer Abkommen von 1949 befasst sich lediglich mit dem Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen zur See, und das Zusatzprotokoll I von 1977 enthält nur einige wenige Anpassungen, insbesondere die Ausdehnung des vom II. Genfer Abkommen vorgesehenen Schutzes auf zivile Schiffbrüchige.

Original: Englisch

Diese Verträge befassen sich indessen nicht mit dem Recht der Führung der Feindseligkeiten zur See. Praktisch alle Verträge zu diesem Thema gehen auf das Jahr 1907 zurück, als die Zweite Internationale Friedenskonferenz in Den Haag acht Abkommen zum Seekriegsrecht verabschiedete. Eines dieser Abkommen wurde seither vom II. Genfer Abkommen übernommen, während ein anderes über die Einsetzung eines internationalen Prisengerichts nie in Kraft trat. Ein drittes Abkommen, das die Bombardierung von Zielen zu Lande durch Seestreitkräfte regelte, wurde in der Praxis durch die für Angriffe geltenden Bestimmungen des Zusatzprotokolls I von 1977 verdrängt. Diese Regeln des Zusatzprotokolls I gelten indessen lediglich für Angriffe durch Seestreitkräfte, die sich unmittelbar auf Zivilisten zu Lande auswirken, und erfassen somit Angriffe von Seestreitkräften gegen Objekte auf See, insbesondere Schiffe und Luftfahrzeuge, nicht. Im übrigen stellten die Verträge von 1907 keine vollständige Kodifizierung des Seekriegsrechts dar, sondern beschränkten sich auf bestimmte Aspekte, wie die Rechtsstellung feindlicher Handelsschiffe und ihre Umrüstung in Kriegsschiffe, die Verlegung automatischer Unterwasser-Kontaktminen und den Schutz bestimmter Schiffe vor Aufbringung. Ein Versuch, einen vollständigeren Vertrag auszuarbeiten, wurde 1909 in London unternommen, doch trat die Schlusserklärung dieser Konferenz nie in Kraft. In der Folge arbeitete das Institut für Völkerrecht einen unverbindlichen Kodex aus, der 1913 in Oxford angenommen wurde. Zusammen vermitteln die Londoner Erklärung von 1909 und das Handbuch von Oxford aus dem Jahre 1913 ein recht vollständiges Bild des vor dem Ersten Weltkrieg geltenden Gewohnheitsrechts.

Die Ereignisse des Ersten Weltkriegs zeigten, dass die Haager Abkommen und das herkömmliche Gewohnheitsrecht von der Entwicklung der Kriegsmethoden und -mittel geradezu überholt wurden. Namentlich der Einsatz von Unterseebooten, die sich nicht an die von Überwasserfahrzeugen verlangten Verfahren halten konnten, hatte zur Folge, dass Handelsschiffe unter Verletzung des zu jener Zeit allgemein akzeptierten Rechts torpediert wurden. Namentlich Grossbritannien unternahm in den zwanziger Jahren Versuche, ein vollständiges Verbot der Unterseeboote zu erwirken. Da diese scheiterten, wurde 1936 ein Vertrag geschlossen, der vorschrieb, dass sich die Unterseeboote an dieselben Regeln zu halten hätten wie andere Kriegsschiffe. Indessen vermochte dieser Versuch zur Regelung der neuen Kriegsmethoden das Problem, das durch den zunehmend stärkeren Einsatz von Luftfahrzeugen, Seeminen und Langstreckenraketen noch verschärft wurde, nicht zu lösen. Als Folge davon wurden im Zweiten Weltkrieg zahlreiche Schiffe willkürlich versenkt, darunter auch viele Lazarettsschiffe sowie Rotkreuzschiffe, die Hilfsgüter beförderten.

Das Gewohnheitsrecht, das sich vor dem Ersten Weltkrieg entwickelt hatte, stellte ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den militärischen und den humanitären Erfordernissen her, das den Gepflogenheiten zur See und den Segelschiffen des 19. Jahrhunderts angepasst war. Da jene Zeiten endgültig vorbei sind, geht es nun darum, das Recht anzupassen, damit dasselbe Gleichgewicht mit Regeln erreicht werden kann, die den heutigen Verhältnissen angepasst sind. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Tatsache, dass seit dem Zweiten Weltkrieg auch in anderen Bereichen des Völkerrechts bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen sind — die Charta der Vereinten Nationen, das Seerecht, das Luftrecht und das Umweltrecht —, die bei jeder Neuformulierung des auf bewaffnete Konflikte zur See anwendbaren Rechts zu berücksichtigen sind. Die Entwicklung des Rechts bewaffneter Konflikte zu Lande ist nicht weniger bedeutend, denn es gibt in jedem bewaffneten Konflikt Kampfhandlungen, bei denen die Land-, Luft- und Seestreitkräfte eng zusammenarbeiten, und völlig unterschiedliche Normen wären daher denkbar schlecht geeignet. Ausserdem sollten alle Aspekte bewaffneter Konflikte, ungeachtet des Schauplatzes der Kriegshandlungen, im Einklang mit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts stehen. Allerdings ist auch festzustellen, dass Kampfhandlungen zur See bestimmte Besonderheiten aufweisen, denen Rechnung zu tragen ist, insbesondere die Tatsache, dass neutrale Interessen zur See weit stärker als bei Kampfhandlungen zu Lande betroffen sind.

All dies führte zu einer beunruhigenden Unsicherheit in bezug auf den Inhalt des auf bewaffnete Konflikte zur See anwendbaren modernen Völkerrechts. Zwar sind Kampfhandlungen zur See keineswegs so häufig wie zu Lande, doch zeigten mehrere Konflikte der jüngsten Zeit, dass unbedingt mehr Sicherheit in bezug auf das auf bewaffnete Konflikte zur See anwendbare Recht herrschen sollte. Der Falkland-Malvinas Konflikt führte zur ersten grossen Operation zur See seit dem Zweiten Weltkrieg. Obwohl er glücklicherweise keine schwerwiegenden Folgen für die Sicherheit der zivilen oder neutralen Schifffahrt zeigte, warf er doch wichtige Fragen bezüglich der Schaffung von Ausschlusszonen auf. Eine weitere Schwierigkeit ergab sich aus der Regel des II. Genfer Abkommens, wonach Lazarettschiffe keinen Geheimcode verwenden dürfen, was die Effizienz dieser Schiffe beeinträchtigt. Andererseits wurden im Verlauf des Krieges zwischen Iran und Irak Grossangriffe gegen neutrale zivile Schiffe verübt, und die kriegführenden Parteien drangen in Ausschlusszonen ein. Die Episode des iranischen Airbus, der von der «Vincennes» abgeschossen wurde, liess die praktischen Schwierigkeiten der richtigen Identifizierung ziviler Objekte durch die Seestreitkräfte der krieg-

führenden Parteien wie auch die unklare Beziehung zwischen den Aktivitäten der zuständigen Zivilluftfahrtbehörden und den von den Streitkräften der kriegführenden Parteien an Ort und Stelle festgestellten Erfordernissen deutlich zutage treten. Der zweite Golfkrieg zog bedeutende Operationen zur See nach sich, als die alliierten Kräfte eine Blockade errichteten, ohne diese offiziell als solche zu bezeichnen.¹ Von besonderem Interesse waren die Methoden, die zur Durchsetzung der Blockade angewandt wurden, ebenso die aus humanitären Gründen gewährten Ausnahmen. Die Frage, in welchem Masse der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gehalten war, die Regeln des humanitären Völkerrechts zu achten, war ebenfalls von grosser Bedeutung. Ferner ist zu erwähnen, dass die Verlegung von Seeminen gewisse Schwierigkeiten verursachte. Derartige Minen wurden im Laufe des Krieges zwischen Iran und Irak verlegt, und einige davon wurden von neutralen Staaten entfernt. Im Juni 1995 wurde ein vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zur Beförderung von Hilfsgütern für Zivilisten in Sri Lanka gechartertes Schiff schwer beschädigt und sank, nachdem es auf eine Seemine gestossen war. Die schwedische Regierung schlug der Völkergemeinschaft mehrmals vor, einen neuen Vertrag über den Einsatz von Seeminen zu schliessen, zunächst im Jahre 1989 in der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen, dann 1991 vor der Ersten Kommission der UN-Generalversammlung und heute als Zusatzprotokoll zum Übereinkommen von 1980 über bestimmte konventionelle Waffen². Leider ist der Erfolg dieser Initiative ungewiss, denn die Überprüfungskonferenz des Übereinkommens von 1980 im September-Oktober 1995 wird sich insbesondere mit Landminen und, in geringerem Masse, mit Laserwaffen befassen.

Im Laufe der letzten Jahre haben einige Staaten Handbücher über den Seekrieg ausgearbeitet oder die Entwicklung und Aktualisierung militärischer Handbücher fortgesetzt, die Abschnitte über das Seekriegsrecht enthalten. Das beachtenswerteste unter den jüngsten Handbüchern über den Seekrieg ist das *Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* der Vereinigten Staaten (NWP 9A) und sein mit Anmerkungen versehener Anhang.³ Das neue deutsche «Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten» (ZDv 15/2), das 1992 erschien, enthält ein bedeutendes Kapitel über den bewaffneten Konflikt zur See,

¹ Die Streitkräfte der USA verwendeten den Begriff «*interdiction*».

² Der vollständige Titel dieses Übereinkommens lautet: «Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können».

³ NWP 9(Rev.A)/FMFM 1-10. Eine Neubearbeitung wird in Kürze erscheinen.

und auch in Grossbritannien wird zur Zeit ein neues Handbuch mit einem wichtigen Abschnitt über die Kampfhandlungen zur See ausgearbeitet.

In den jüngsten Konflikten sind zivile Schiffe und andere nicht an Kampfhandlungen beteiligte Schiffe nicht so häufig wie im Zweiten Weltkrieg versenkt worden. Dennoch ist es nach wie vor notwendig, klar festzuhalten, dass unterschiedslos geführte Kampfhandlungen zur See rechtswidrig sind. Dafür sind ausführliche internationale Regeln unerlässlich.

2. Das Handbuch von San Remo und seine Zweckbestimmung

Das Handbuch von San Remo, dessen Ausarbeitung sechs Jahre in Anspruch nahm, wurde im Juni 1994 angenommen. Ihm ist ein vollständiger Kommentar mit dem Titel «Erläuterungen» beigelegt.⁴ Die Sachverständigengruppe, die für die Abfassung des Handbuchs verantwortlich war, setzte sich aus Regierungsbeamten und Akademikern aus 24 Ländern zusammen, die in persönlicher Eigenschaft daran teilnahmen.

Das Internationale Institut für humanitäres Recht in San Remo berief, in Zusammenarbeit mit einer Reihe weiterer Institutionen, darunter das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und mehrere Nationale Gesellschaften, eine Reihe von jährlichen Tagungen ein, deren erste 1987 in San Remo stattfand. Auf der zweiten Tagung 1988 in Madrid, die in Zusammenarbeit mit dem Spanischen Roten Kreuz erfolgte, wurde ein Aktionsplan zur Abfassung eines Dokuments aufgestellt, das die Bestimmungen des auf bewaffnete Konflikte zur See anwendbaren Völkerrechts zusammenfasst. Die darauffolgenden Tagungen fanden in Bochum, Toulon, Bergen, Ottawa, Genf und schliesslich Livorno statt. Die vier ersten Tagungen wurden in Zusammenarbeit mit dem Deutschen, dem Französischen, dem Norwegischen bzw. dem Kanadischen Roten Kreuz durchgeführt. Das IKRK spielte in diesem ganzen Prozess eine bedeutende Rolle. Abgesehen davon, dass es die Tagung in Genf organisierte, stand es dem Institut während der Arbeiten mit seinem Rat zur Seite, koordinierte die redaktionelle Arbeit und trug zur Verwaltungs- und Sekretariatsarbeit bei. Das IKRK berief im übrigen drei Tagungen der Berichterstatter ein, deren

⁴ Das Handbuch und die «Erläuterungen» wurden in englischer Sprache von der Cambridge University Press herausgegeben unter dem Titel «San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea: Prepared by a Group of International Lawyers and Naval Experts Convened by the International Institute of Humanitarian Law» (Hrg.: Louise Doswald-Beck), Cambridge, 1995 — Für die deutschsprachige Fassung des Handbuchs siehe hinten, S. 173-221.

Berichte bei den jährlichen Tagungen als Diskussionsgrundlage dienten, um die Redaktion der «Erläuterungen» vorzubereiten.

Das Handbuch ist kein bindendes Dokument. Angesichts der relativen Unsicherheit in bezug auf das geltende Recht hielten es die Sachverständigen für verfrüht, diplomatische Verhandlungen einzuleiten, um einen Vertrag auszuarbeiten. Die Arbeit konzentrierte sich daher auf Bereiche, in denen Übereinstimmung über den derzeitigen Inhalt des Gewohnheitsrechts herrschte. Diese Bereiche erwiesen sich als weit zahlreicher, als man zunächst angenommen hatte. Die Sachverständigen erörterten danach Streitfragen, um sich durch schrittweise Annäherung auf einen Kompromiss zu innovativen Vorschlägen zu einigen. Obwohl das Handbuch einige Bestimmungen dieser Art enthält, spiegeln die meisten eher das wider, was in den Augen der Teilnehmer das derzeitige Recht ausmacht. So war das Handbuch von San Remo in mancherlei Hinsicht von Anfang an als modernes Gegenstück zum Handbuch von Oxford von 1913 gedacht. Die Sachverständigen waren der Meinung, die Abfassung eines solchen Dokuments könnte zur Klärung des Rechts beitragen und somit den Eindruck zerstreuen, es lägen so bedeutende Meinungsverschiedenheiten vor, dass seine einheitliche Entwicklung als Gewohnheitsrecht oder seine spätere Kodifizierung unmöglich seien.⁵ Die Sachverständigen hoben bei der Inangriffnahme dieses Vorhabens insbesondere hervor, dass sein Ergebnis für Verbreitungszwecke äusserst nützlich wäre und die Ausarbeitung einer grösseren Zahl innerstaatlicher Handbücher fördern würde.

1990 gelangten Sachverständige zum Schluss, dass es notwendig sei, parallel zum Handbuch einen Kommentar zu veröffentlichen, der die Quellen der im Text enthaltenen Regeln angeben, die Diskussionen über die umstrittensten Bestimmungen wiedergeben und die Gründe für bestimmte Beschlüsse erläutern sollte. Der Kommentar sollte ausserdem ein Hinweis darauf sein, welche Bestimmungen allgemein als Ausdruck des Gewohnheitsrechts akzeptiert werden oder welche vielmehr Vorschläge zur allmählichen Weiterentwicklung des Rechts sind. Gedacht war dieser Kommentar (der in der Folge die Bezeichnung «Erläuterungen» erhielt) als Parallelektüre zum Handbuch.

⁵ Einige Seminare über das Thema des Seekriegs (Brest 1987, Rundtischgespräch der Amerikanischen Gesellschaft für Völkerrecht (ASIL) 1988, Newport 1990) hatten die bestehenden Meinungsverschiedenheiten hervorgehoben.

3. Inhalt des Handbuchs von San Remo

Hinsichtlich des Inhalts des Handbuchs und der Erläuterungen erreichen die Sachverständigen ihr Ziel. Der Erfolg der Tagungen war tatsächlich so gross, dass mehr Fragen behandelt werden konnten, als anfänglich vorgesehen war, beispielsweise das Thema Umwelt.

Das Handbuch setzt sich aus 183 Abschnitten in sechs Teilen zusammen⁶.

Der erste Teil mit der Überschrift «Allgemeine Bestimmungen» befasst sich mit dem Anwendungsbereich der Regeln, der Wirkung der Charta der Vereinten Nationen, den Meereszonen, in denen militärische Kampfhandlungen stattfinden können, sowie mit der Definition der verwendeten Begriffe.

Der zweite Teil, «Operationsgebiete», gibt genau an, welche Regeln auf kriegführende und neutrale Parteien in den verschiedenen Meereszonen anwendbar sind, d.h.: Binnengewässer, Hoheitsgewässer und Archipelgewässer; internationale Meerengen und Archipelschiffahrtswege; die ausschliessliche Wirtschaftszone und der Festlandsockel, und schliesslich die hohe See und der Meeresboden jenseits der nationalen Hoheitsbereiche.

Der dritte Teil, «Grundregeln und Zielunterscheidung», ist der weitaus umfangreichste. Er beginnt mit der Aufzählung der Grundsätze des humanitären Völkerrechts, die in der Regel mit dem auf den Landkrieg anwendbaren Recht verknüpft sind, nach Ansicht der Teilnehmer indessen auch auf den Seekrieg anwendbar sind. Nachdem dargelegt wurde, dass das Recht der Parteien, die Kriegsmethoden oder -mittel zu wählen, nicht unbegrenzt ist, werden in diesem Abschnitt die Grundregeln des Prinzips der Zielunterscheidung wiederholt, einschliesslich des Verbots von unterschiedslosen Angriffen, des Einsatzes von Waffen, die unnötige Leiden oder überflüssige Verletzungen verursachen, sowie auch des Verbots anzuordnen, dass es keine Überlebenden geben dürfe, und des Verweises auf die Notwendigkeit, die natürliche Umwelt gebührend zu schonen. Der Rest von Teil III enthält Abschnitte über die beim Angriff zu treffenden Vorsichtsmassnahmen, die vor Angriffen geschützten feindlichen Schiffe und Luftfahrzeuge, sowie über feindliche oder neutrale Schiffe und

⁶ Siehe *International Review of the Red Cross*, November-Dezember 1995, S. 649-694.

Luftfahrzeuge, die Gegenstand von Angriffen sein können, und über besondere Vorsichtsmassnahmen im Hinblick auf zivile Luftfahrzeuge.

Der vierte Teil mit dem Titel «Methoden und Mittel der Seekriegsführung» enthält Regeln über den Einsatz bestimmter Waffen (Raketen und andere Geschosse, Torpedos und Minen), auf Blockaden und Sonder-»Zonen« anwendbare Regeln, sowie einen Abschnitt über Täuschung, Kriegslisten und Heimtücke.

Der fünfte Teil, «Massnahmen unterhalb der Schwelle eines Angriffs: Abfangen, Durchsuchen, Umleiten und Aufbringen» enthält sieben Abschnitte, die folgende Themen erfassen: Feststellung des feindlichen Charakters von Schiffen und Luftfahrzeugen, Durchsuchen und Umleiten von Handelsschiffen, Abfangen, Durchsuchen und Umleiten ziviler Luftfahrzeuge sowie Prise feindlicher oder neutraler Schiffe, ziviler Luftfahrzeuge und von Handelsgütern.

Der sechste Teil, «Geschützte Personen, Sanitätstransporte und Sanitätsluftfahrzeuge», verzichtet auf eine Wiederholung der einzelnen Bestimmungen des II. Genfer Abkommens und des Zusatzprotokolls I für diese Kategorien, hebt jedoch hervor, dass diese detaillierten Regeln anwendbar bleiben, und weist dann auf bestimmte Zusatzregeln hin, die im wesentlichen auf jüngsten Entwicklungen beruhen.

Einzelne Teile des Handbuchs betreffen zwar nicht direkt die humanitärrechtlichen Regeln als solche - insbesondere die Abschnitte, die sich mit den Auswirkungen der Charta der Vereinten Nationen und den Regionen für Seeoperationen befassen. Dennoch hielten die Teilnehmer ihre Aufnahme in dieses Handbuch für notwendig, denn sie tragen dazu bei, einen rechtlichen Bezugsrahmen zu schaffen, der wiederum zur angemessenen Umsetzung der humanitärvölkerrechtlichen Regeln beitragen kann. Das Handbuch hebt insbesondere hervor, dass die Regeln für alle Parteien gelten, welche auch immer für die Auslösung des Konflikts verantwortlich sein mag, und dass sie auch auf Operationen anwendbar sind, die von den Vereinten Nationen genehmigt oder durchgeführt werden.

Der wichtigste Beitrag des Handbuchs ist indessen die Neubestätigung und die Aktualisierung des humanitären Völkerrechts unter Berücksichtigung der vier Genfer Abkommen von 1949 und des Zusatzprotokolls I von 1977.

Die wichtigste Neuerung gegenüber dem herkömmlichen Recht vor 1914 ist die Einführung einer klaren Formulierung des Grundsatzes der Zielunterscheidung, wie er im Zusatzprotokoll I verankert ist. Obwohl im

herkömmlichen Recht die einzigen Schiffe, die Gegenstand von Angriffen bei Sicht sein konnten, Kriegsschiffe der kriegführenden Parteien und deren Hilfsfahrzeuge waren, konnten doch verschiedene militärische Massnahmen gegen kriegführende wie auch neutrale Schiffe getroffen werden, welche die Kriegsanstrengungen des Feindes unterstützten, beispielsweise durch die Beförderung von militärischem Material oder die Unterstützung der feindlichen Nachrichtendienste. Massnahmen dieser Art beschränkten sich in der Regel auf das Aufbringen der betreffenden Handelsschiffe; eine Zerstörung der Schiffe war nur in gewissen spezifischen Fällen und unter bestimmten Bedingungen erlaubt. Insbesondere mussten Massnahmen getroffen werden, um die Sicherheit der Passagiere und der Besatzung zu gewährleisten. Wie oben erwähnt, erschwerte das Aufkommen neuer Kriegsmittel im 20. Jahrhundert und insbesondere der Unterseeboote und Luftfahrzeuge die Umsetzung des herkömmlichen Rechts und führte während der beiden Weltkriege zu Angriffen gegen Handelsschiffe. Um dieser Situation abzuhelpfen, beschlossen die Sachverständigen auf der Grundlage der jüngsten Staatenpraxis sowie des Zusatzprotokolls I, den Begriff des «militärischen Ziels» einzuführen. Ihre Absicht dabei war, die Angriffe auf Kriegsschiffe (zu dieser Kategorie gehören auch die Unterseeboote), die Hilfsfahrzeuge und die Handelsschiffe, die die militärische Aktion des Feindes direkt unterstützen, zu begrenzen, zugleich aber die Möglichkeit beizubehalten, herkömmliche Massnahmen, die nicht bis zum Angriff reichen, gegen die anderen Schiffskategorien in Anspruch zu nehmen. Das Handbuch übernimmt die Definition des «militärischen Ziels», die in Art. 52 des Zusatzprotokolls I enthalten ist. Nach Ansicht der Sachverständigen ermöglicht diese Formulierung die Erfüllung der militärischen Erfordernisse, während zugleich die Errungenschaften des humanitären Völkerrechts seit dem Zweiten Weltkrieg genutzt werden. Ausser dieser allgemeinen Definition, und im Gegensatz zum Zusatzprotokoll I, enthält das Handbuch jedoch Beispiele für Aktivitäten, die für die daran beteiligten Schiffe unter normalen Umständen zur Folge hätten, dass sie in die Kategorie der militärischen Ziele eingestuft würden. Diese Liste bezweckt, konkrete Richtlinien zu vermitteln. Der entsprechende Absatz lautet wie folgt:⁷

«Folgende Aktivitäten können feindliche Handelsschiffe zu militärischen Zielen machen:

- a. Durchführung kriegereischer Handlungen für den Feind, z.B. Minenlegen, Minenräumen, Unterbrechung von Unterwasserkabeln und

⁷ Absatz 60.

Pipelines, Durchsuchung neutraler Handelsschiffe oder Angriff auf andere Handelsschiffe;

- b. Tätigkeit als Hilfsschiff der Streitkräfte eines Feindes, z.B. Transport von Truppen oder Versorgung von Kriegsschiffen;
- c. Eingliederung in das Aufklärungssystem des Feindes oder Unterstützung dieses Systems, z.B. durch Teilnahme an Aufklärungs-, Frühwarn-, Überwachungs- oder Führungs- und Fernmeldeeinsätzen;
- d. Fahrt im Geleit feindlicher Kriegsschiffe oder militärischer Luftfahrzeuge;
- e. Ablehnung einer Aufforderung zum Anhalten oder aktiver Widerstand gegen eine Durchsuchung oder Aufbringung;
- f. Bewaffnung, die hinreicht, ein Kriegsschiff zu beschädigen. Hiervon sind leichte Handwaffen für die Verteidigung des Personals beispielsweise gegen Piraten und reine Ablenkungsmittel wie z.B. «Düppel» ausgenommen; *oder*
- g. sonstige wirksame Beiträge zu einer militärischen Aktion, wie z.B. dem Transport militärischen Materials.»

Das Handbuch enthält ausserdem einen Absatz über mögliche Angriffe gegen neutrale Schiffe, die aber naturgemäss in einem begrenzten und strikteren Rahmen erfolgen müssen.

Schliesslich zählt das Handbuch die Schiffe auf,⁸ die gemäss Vertragsrecht oder Gewohnheitsrecht spezifisch vom Angriff ausgenommen sind:

«Die nachstehend aufgeführten Klassen feindlicher Schiffe sind vom Angriff ausgenommen:

- a. Lazarettschiffe;
- b. für Küstenrettungseinsätze und sonstige Sanitätstransporte verwendete kleine Schiffe;
- c. Schiffe, denen durch Vereinbarung zwischen den kriegführenden Parteien sicheres Geleit zugesichert ist, darunter:
 - i. Kartelschiffe, z.B. für den Transport von Kriegsgefangenen bestimmte und verwendete Schiffe;

⁸ Absatz 47.

- ii. Schiffe, die für humanitäre Aufgaben eingesetzt werden, einschliesslich Schiffe, die für das Überleben der Zivilbevölkerung unentbehrliche Versorgungsgüter transportieren, und Schiffe, die Hilfsmassnahmen und Rettungseinsätze durchführen;
- d. Schiffe, die den Transport von besonders geschütztem Kulturgut durchführen;
- e. Passagierschiffe, wenn sie ausschliesslich für den Transport ziviler Passagiere eingesetzt sind;
- f. Schiffe, die religiösen, nichtmilitärischen wissenschaftlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen. Schiffe, die wissenschaftliche Datensammeln, deren militärische Anwendung wahrscheinlich ist, sind nicht geschützt;
- g. kleine Küstenfischereifahrzeuge und kleine Boote, die der Lokalküstenschifffahrt dienen (allerdings unterliegen sie den Anordnungen eines in dem Gebiet operierenden Marinebefehlshabers eines kriegführenden Staates und der Überprüfung);
- h. Schiffe, die ausschliesslich für die Verwendung bei Verschmutzungsereignissen in der Meeresumwelt ausgelegt oder umgerüstet sind;
- i. Schiffe, die kapituliert haben;
- j. Rettungsflösse und Rettungsboote.»

Das Handbuch enthält, in Anlehnung an Art. 57 des Zusatzprotokolls I, einen Abschnitt über Vorsichtsmassnahmen, die vor der Einleitung eines Angriffs zu treffen sind, womit die Verhinderung rechtswidriger Angriffe bezweckt wird.

Allerdings befasst sich das Handbuch nicht nur mit Schiffen. Die Sachverständigen erkannten an, dass Luftfahrzeuge bei Kampfhandlungen zur See eine bedeutende Rolle spielen und dass jedes realistische Handbuch dieser Tatsache umfassend Rechnung tragen sollte. Der Text enthält daher — mit den erforderlichen Abänderungen — ähnliche Bestimmungen über die Luftfahrzeuge, die Gegenstand von Angriffen sein können, und solche, die von Angriffen ausgenommen sind. Ferner umfasst er auch einen Abschnitt über die besonderen Vorsichtsmassnahmen im Hinblick auf die Zivilluftfahrt, um Angriffe auf friedliche zivile Luftfahrzeuge zu vermeiden. Zu diesem Zweck wiesen die Sachverständigen auf die von der ICAO erlassenen Vorschriften für die internationale Zivilluftfahrt hin. Ganz allgemein stellen diese Bestimmungen des Handbuchs von San Remo einen pragmatischen Versuch dar, die

militärischen Erfordernisse, das humanitäre Völkerrecht und die Regeln der Zivilluftfahrt miteinander zu vereinbaren.

Die Inanspruchnahme verschiedener Meereszonen liegt zwar genau genommen nicht im Geltungsbereich des humanitären Völkerrechts, ist indessen eine weitere bedeutende Neuerung, die das moderne Seerecht zu berücksichtigen hatte, wie es namentlich in der Seerechtskonvention von 1982 enthalten ist. Auch hier war es nicht immer einfach, die militärischen Erfordernisse mit der Notwendigkeit, die Bestimmungen dieses Vertragswerks nach Möglichkeit zu achten, in Einklang zu bringen. Umstrittene Bereiche waren die Regeln über den Umweltschutz, die Freiheit der Schifffahrt und die Sonderrechte für die Erforschung und Nutzung der ausschliesslichen Wirtschaftszonen der neutralen Staaten, sowie insbesondere die Frage, ob es rechtmässig sei, «Zonen» (gewöhnlich als Ausschlusszonen bezeichnet) zu schaffen, die das Schifffahrtsrecht der neutralen Schiffe beeinträchtigen. Dennoch ist es eine bemerkenswerte Leistung, dass das Handbuch festlegt, im Falle der Schaffung derartiger Zonen sei das humanitäre Völkerrecht trotzdem in seiner Gesamtheit zu achten.

Von grosser Bedeutung ist, dass das Handbuch ähnliche Regeln über den Schutz der geschützten Personen enthält wie die Genfer Abkommen von 1949 und das Zusatzprotokoll I von 1977. Da das letzte umfassende internationale Vertragswerk über das Seekriegsrecht aus dem Jahre 1913 stammt, war diese Einbeziehung notwendig.

Das Handbuch übernimmt nicht den gesamten Inhalt des II. Genfer Abkommens und des Zusatzprotokolls I, was überflüssig wäre, weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass in diesen Vertragswerken Bestimmungen über den Schutz geschützter Personen zu finden sind. Das Handbuch enthält dagegen einen Abschnitt über die Rechtsstellung und die Behandlung aller aus der See geborgenen Personen. Dieser sieht namentlich vor, dass zur See gefangengenommene Zivilisten durch das IV. Genfer Abkommen geschützt sind. Das ist ein Fortschritt gegenüber dem herkömmlichen Recht, wonach sie lediglich «der Disziplin der Gewahrsamsmacht unterliegen».⁹ Mit Ausnahme der spezifischen Bestimmungen über die Behandlung von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen im II. Genfer Abkommen und im Zusatzprotokoll I, ist ein beträchtlicher Teil des in den geltenden Verträgen und den übrigen Quellen enthaltenen Rechts über die Rechtsstellung und die Behandlung der zur See gefangengenommenen Personen lückenhaft und unvollständig. Abgesehen von der Tatsache, dass sie vom Gewohnheitsrecht zuge-

⁹ Vgl. beispielsweise das in der obigen Fussnote 3 erwähnte US-Handbuch, S. 8-9.

lassene Regeln klarstellen, weisen die Regeln des Handbuchs in Richtung einer allmählichen Entwicklung. Derselbe Abschnitt des Handbuchs enthält einige dem Zusatzprotokoll I entnommene spezifische Regeln bezüglich des Schutzes von Sanitätsschiffen und Sanitätsluftfahrzeugen und befürwortet die Verwendung der in Anhang I zu diesem Zusatzprotokoll festgesetzten Erkennungsmittel.

Schliesslich ist insbesondere zu erwähnen, dass laut Handbuch zur Aushungerung der Zivilbevölkerung bestimmte Blockaden verboten sind und dass die Macht, die die Blockade auferlegt, die Durchfahrt von Hilfsgütern erlauben muss, wenn die Zivilbevölkerung als Nebeneffekt der Blockade unzureichend mit Nahrungsmitteln und anderen lebenswichtigen Gütern versorgt ist. Dies ist eine deutliche Abkehr vom herkömmlichen Recht, die sich in den neuen Regeln über das Verbot der Aushungerung der Zivilbevölkerung und über die Versorgung mit Hilfsgütern niederschlägt, die in das Zusatzprotokoll I von 1977 aufgenommen wurden und heute allgemein als Bestandteil des internationalen Gewohnheitsrechts gelten.

4. Schlussfolgerung

Als erstes umfassendes internationales Vertragswerk, das seit 1913 dem Seekriegsrecht gewidmet ist, wird das Handbuch von San Remo wahrscheinlich einen bedeutenden Einfluss ausüben. Es hat sich bereits auf die Bestimmungen über die Seekriegsführung im deutschen Handbuch ausgewirkt, und künftige Handbücher werden vermutlich ebenfalls davon beeinflusst. Somit dürfte das Handbuch von San Remo einen Beitrag zur Festigung des modernen Völkergewohnheitsrechts leisten, seine kohärente Entwicklung fördern und dadurch eine weitaus solidere Grundlage für die Entwicklung künftiger Verträge bereitstellen. Das Handbuch und die begleitenden Erläuterungen werden auch für Verbreitungszwecke äusserst nützlich sein, was wiederum eine bessere Achtung des Rechts bewirken dürfte.

Louise Doswald-Beck, LL.M. (London), Anwältin, war als Lektorin für Völkerrecht an der Universität Exeter und am «University College» London tätig und auf die Fachgebiete Recht der Gewaltanwendung, humanitäres Völkerrecht und internationales Recht der Menschenrechte spezialisiert. Als juristische Beraterin des IKRK spezialisierte sie sich namentlich auf Fragen bezüglich der Kriegsführung und berät das IKRK im Bereich des internationalen Rechts der Menschenrechte. Sie veröffentlichte zahlreiche Artikel in der RICR und ist die Herausgeberin des Werks «Blinding Weapons, Reports of the Meeting of Experts Convened by the International Committee of the Red Cross on Battlefield Laser Weapons», 1989-1991 (IKRK, 1995) und des «San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea», Institut für humanitäres Völkerrecht, (Cambridge University Press 1995).

**DAS HANDBUCH VON SAN REMO
ÜBER
DAS IN BEWAFFNETEN KONFLIKTEN AUF SEE
ANWENDBARE VÖLKERRECHT**

(San Remo Manual on International Law Applicable to
Armed Conflicts at Sea)

**Erarbeitet von einer Gruppe von
Völkerrechtlern und Marinesachverständigen,
einberufen vom Internationalen Institut für
Humanitäres Völkerrecht**

Juni 1994

Übersetzung des Bundesministeriums der Verteidigung, Bonn

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
EINLEITUNG	176
TEIL I ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN	178
Abschnitt I Anwendungsbereich des Rechts (Nrn. 1 bis 2)	178
Abschnitt II Bewaffnete Konflikte und das Recht auf Selbstverteidigung (Nrn. 3 bis 6)	178
Abschnitt III Bewaffnete Konflikte, in denen der Sicherheitsrat Maßnahmen ergriffen hat (Nrn. 7 bis 9)	179
Abschnitt IV Gebiete der Seekriegführung (Nrn. 10 bis 12)	180
Abschnitt V Begriffsbestimmungen (Nr. 13)	180
TEIL II OPERATIONSGBIETE	182
Abschnitt I Binnengewässer, Hoheitsgewässer und Archipelgewässer (Nrn. 14 bis 22)	182
Abschnitt II Internationale Meerengen und Archipelschiffahrtswege (Nrn. 23 bis 33)	184
Abschnitt III Ausschließliche Wirtschaftszone und Festlandsockel (Nrn. 34 bis 35)	187
Abschnitt IV Die hohe See und der Meeresboden außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche (Nrn. 36 bis 37)	187
TEIL III GRUNDREGELN UND ZIELUNTERSCHIEDUNG	188
Abschnitt I Grundregeln (Nrn. 38 bis 45)	188
Abschnitt II Vorkehrungen beim Angriff (Nr. 46)	189
Abschnitt III Vom Angriff ausgenommene feindliche Schiffe und Luftfahrzeuge (Nrn. 47 bis 58)	190
Abschnitt IV Sonstige feindliche Schiffe und Luftfahrzeuge (Nrn. 59 bis 66)	194
Abschnitt V Neutrale Handelsschiffe und zivile Luftfahrzeuge (Nrn. 67 bis 71)	196
Abschnitt VI Vorkehrungen in bezug auf zivile Luftfahrzeuge (Nrn. 72 bis 77)	197

		Seite
TEIL IV	METHODEN UND MITTEL DER SEEKRIEGFÜHRUNG	199
Abschnitt I	Mittel der Kriegführung (Nrn. 78 bis 92)	199
Abschnitt II	Methoden der Kriegführung (Nrn. 93 bis 108)	201
Abschnitt III	Täuschung, Kriegslisten und Heimtücke (Nrn. 109 bis 111)	203
TEIL V	MASSNAHMEN UNTERHALB DER SCHWELLE EINES ANGRIFFS: ABFANGEN; DURCHSUCHEN; UMLEITEN UND AUFBRINGEN	204
Abschnitt I	Feststellung des feindlichen Charakters von Schiffen und Luftfahrzeugen (Nrn. 112 bis 117)	204
Abschnitt II	Durchsuchen von Handelsschiffen (Nrn. 118 bis 124)	205
Abschnitt III	Abfangen und Durchsuchen ziviler Luftfahr- zeuge (Nrn. 125 bis 134)	207
Abschnitt IV	Aufbringen feindlicher Schiffe und Güter (Nrn. 135 bis 140)	209
Abschnitt V	Aufbringen feindlicher ziviler Luftfahr- zeuge und Güter (Nrn. 141 bis 145)	211
Abschnitt VI	Aufbringen neutraler Handelsschiffe und Güter (Nrn. 146 bis 152)	212
Abschnitt VII	Aufbringung neutraler ziviler Luftfahrzeuge und Güter (Nrn. 153 bis 158)	215
TEIL VI	GESCHÜTZTE PERSONEN, SANITÄTSTRANSPORTE UND SANITÄTSLUFTFAHRZEUGE	216
Allgemeine Regeln (Nrn. 159 bis 160)		216
Abschnitt I	Geschützte Personen (Nrn. 161 bis 168)	216
Abschnitt II	Sanitätstransporte (Nrn. 169 bis 173)	218
Abschnitt III	Sanitätsluftfahrzeuge (Nrn. 174 bis 183)	219
		175

EINLEITUNG

Das Handbuch von San Remo wurde in den Jahren 1988 bis 1994 von einer Gruppe von Rechts- und Marinesachverständigen verfaßt, die kraft persönlicher Kompetenz an einer Reihe von Gesprächen am Runden Tisch teilnahmen, zu denen das Internationale Institut für Humanitäres Völkerrecht eingeladen hatte. Der Zweck des Handbuchs besteht darin, eine moderne Neuformulierung des in bewaffneten Konflikten auf See anwendbaren Völkerrechts zu liefern. Das Handbuch enthält einige Bestimmungen, die als Weiterentwicklung des Rechts aufgefaßt werden können, aber für die meisten seiner Bestimmungen gilt, daß sie das derzeit geltende Recht formulieren. Die Teilnehmer der Gespräche am Runden Tisch sehen das Handbuch in mancher Hinsicht als modernes Äquivalent zum Handbuch von Oxford zu den die Beziehungen zwischen den kriegführenden Staaten regelnden Gesetzen des Seekriegs, das vom Institut für Völkerrecht 1913 angenommen wurde. Ein modernes Handbuch wurde für notwendig gehalten infolge von Rechtsentwicklungen seit 1913, die größtenteils keinen Eingang in das Vertragsrecht der jüngeren Zeit gefunden haben, weil sich die II. Genfer Konvention von 1949 im wesentlichen auf den Schutz der auf See Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen beschränkt. Insbesondere gab es keine Entwicklung beim Recht für bewaffnete Konflikte auf See wie beim Recht für bewaffnete Konflikte zu Lande mit dem Abschluß des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949. Zwar betreffen einige der Bestimmungen des Zusatzprotokolls I Seekriegsoperationen. Das sind insbesondere jene, die den Schutz ergänzen, der Sanitätsschiffen und -luftfahrzeugen in der II. Genfer Konvention von 1949, Teil IV des Protokolls, eingeräumt wird, worin Zivilisten vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten geschützt werden. Diese Bestimmungen gelten aber nur für Seekriegsoperationen, die Zivilisten und zivile Objekte zu Lande betreffen.

Ein vorläufiger Runder Tisch zum bei bewaffneten Konflikten auf See anwendbaren humanitären Völkerrecht, der vom Internationalen Institut für humanitäres Recht, vom Institut für Völkerrecht der Universität Pisa (Italien) und von der Universität Syracuse (USA) einberufen und 1987 in San Remo abgehalten wurde, nahm eine erste Bestandsaufnahme des Rechts vor. Der Runde Tisch von Madrid, der 1988 vom Internationalen Institut für humanitäres Recht einberufen wurde, entwickelte einen Aktionsplan zur Abfassung einer modernen Version des Rechts bewaffneter Konflikte auf See. Im Einklang mit seinem Mandat, Entwicklungen im humanitären Völkerrecht schriftlich niederzulegen, unterstützte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz dieses Projekt durchgängig.

Zwecks Durchführung des Madrider Aktionsplans hielt das Institut alljährlich Runde Tische ab, 1989 in Bochum, 1990 in Toulon, 1991 in Bergen, 1992 in Ottawa, 1993 in Genf und schließlich 1994 in Livorno. Diese Gruppen, die sich auf gründliche von Berichterstattern zwischen den Tagungen erstellte Berichte, auf Stellungnahmen dazu von Teilnehmern und auf sorgfältige Erörterungen bei den Tagungen stützten, entwarfen das Handbuch, das im Juni 1994 in Livorno angenommen wurde.

Die damit in Zusammenhang stehende Erläuterung wurde von einer Kerngruppe von Experten verfaßt, die auch schon Berichterstatter bei den Runden Tischen gewesen waren. Zu einem vollen Verständnis der Bestimmungen des Handbuchs sollte das Handbuch zusammen mit dieser Erläuterung gelesen werden.¹

¹ Das Handbuch ist ursprünglich in englischer Sprache erschienen und in der *International Review of the Red Cross*, November-Dezember 1995, S. 595-637, abgedruckt worden.

Das Handbuch ist in englischer Sprache, zusammen mit einem durch die Autoren verfassten Kommentar, veröffentlicht worden durch: International Institute of Humanitarian Law and L. Doswald-Beck (eds.), *San Remo Manual Applicable to Armed Conflicts at Sea*, Grotius Publications, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

DAS IN BEWAFFNETEN KONFLIKTEN AUF SEE ANWENDBARE VÖLKERRECHT

TEIL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Abschnitt I

Anwendungsbereich des Rechts

1. Die an einem bewaffneten Konflikt auf See beteiligten Parteien unterliegen vom Moment der Gewaltanwendung an den Grundsätzen und Regeln des humanitären Völkerrechts.
2. In Fällen, die in diesem Dokument oder anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen nicht erfaßt sind, bleiben Zivilisten und Kombattanten unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts, wie sie sich aus feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben.

Abschnitt II

Bewaffnete Konflikte und das Recht auf Selbstverteidigung

3. Die Ausübung des in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung unterliegt den in der Charta niedergelegten und sich aus dem allgemeinen Völkerrecht ergebenden Bedingungen und Beschränkungen, darunter insbesondere den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit.
4. Die Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit finden auch Anwendung auf bewaffnete Konflikte auf See und verlangen, daß die von einem Staat durchgeführten Kampfhandlungen nicht über das Maß und die Art von Gewalt hinausgehen, die zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf diesen Staat und zur Wiederherstellung seiner Sicherheit notwendig und nicht anderweitig durch das Recht der bewaffneten Konflikte verboten sind.
5. Inwieweit ein Staat zu seinen militärischen Handlungen gegen den gegnerischen Staat berechtigt ist, hängt von der Intensität und dem

Umfang des bewaffneten Angriffs, für den der Gegner verantwortlich ist, und von der Schwere der gegebenen Bedrohung ab.

6. Die in diesem Dokument enthaltenen Regeln und alle anderen Regeln des humanitären Völkerrechts gelten für alle am Konflikt beteiligten Parteien gleichermaßen. Die für alle am Konflikt beteiligten Parteien gleiche Geltung dieser Regeln wird von der völkerrechtlichen Verantwortung für den Ausbruch des Konflikts, die eine von ihnen möglicherweise auf sich geladen hat, nicht berührt.

Abschnitt III

Bewaffnete Konflikte, in denen der Sicherheitsrat Maßnahmen ergriffen hat

7. Unbeschadet irgendeiner Regel in diesem Dokument oder an anderer Stelle im Neutralitätsrecht gilt: Hat der Sicherheitsrat, im Rahmen seiner Befugnisse gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen handelnd, festgestellt, daß die Verantwortung für Gewaltanwendung unter Verletzung des Völkerrechts bei einer oder mehreren an einen Konflikt beteiligten Parteien liegt, sind neutrale Staaten
 - (a) gehalten, diesem Mitgliedstaat keine Unterstützung mit Ausnahme humanitärer Hilfe zu leisten, *und*
 - (b) berechtigt, einem Staat, der das Opfer eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung dieses Mitgliedstaats geworden ist, Unterstützung zu leisten.
8. Hat der Sicherheitsrat im Laufe eines internationalen bewaffneten Konflikts gemäß Kapitel VII der Charta Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergriffen, bei denen es zur Anwendung wirtschaftlicher Maßnahmen kommt, dürfen sich Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nicht auf das Neutralitätsrecht berufen, um ein Verhalten zu rechtfertigen, das mit ihren Verpflichtungen aufgrund der Charta oder aufgrund von Entscheidungen des Sicherheitsrats unvereinbar ist.
9. Vorbehaltlich Nr. 7 gilt: Hat der Sicherheitsrat die Entscheidung getroffen, Gewalt anzuwenden oder der Anwendung von Gewalt durch einen bestimmten Staat oder bestimmte Staaten zuzustimmen, so finden die in diesem Dokument enthaltenen Regeln und alle sonstigen, auf bewaffnete Konflikte auf See anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrechts Anwendung auf alle Parteien eines derartigen Konflikts.

Abschnitt IV

Gebiete der Seekriegführung

10. Vorbehaltlich sonstiger, in diesem Dokument enthaltener oder andernorts festgelegter anwendbarer Regeln des Rechts der bewaffneten Konflikte auf See dürfen feindliche Handlungen von Seestreitkräften durchgeführt werden in, auf oder über
 - (a) den Hoheitsgewässern und inneren Gewässern, den Landgebieten, der ausschließlichen Wirtschaftszone und dem Festlandsockel und — soweit anwendbar — den Archipelgewässern kriegführender Staaten;
 - (b) der hohen See; *und*
 - (c) vorbehaltlich der Nrn. 34 und 35, der ausschließlichen Wirtschaftszone und dem Festlandsockel neutraler Staaten.
11. Die am Konflikt beteiligten Parteien werden angehalten, zu vereinbaren, daß keine feindseligen Handlungen in Meeresgebieten begangen werden dürfen, die
 - (a) seltene oder empfindliche Ökosysteme *oder*
 - (b) den Lebensraum dezimierter, bedrohter oder gefährdeter oder anderer Formen von Meeresleben umfassen.
12. Bei der Durchführung von Operationen in Gebieten, in denen neutrale Staaten Hoheitsrechte, Hoheitsgewalt oder andere Rechte gemäß allgemeinem Völkerrecht haben, achten die kriegführenden Parteien die legitimen Rechte und Pflichten dieser neutralen Staaten in gebührender Weise.

Abschnitt V

Begriffsbestimmungen

13. Für die Zwecke dieses Dokuments gelten folgende Begriffsbestimmungen:
 - (a) «Humanitäres Völkerrecht» sind internationale, durch Verträge oder Gewohnheit festgelegte Regeln, die das Recht von an einem Konflikt beteiligten Parteien einschränken, die Methoden oder Mittel der Kriegführung ihrer Wahl anzuwenden, oder die nicht an dem Konflikt beteiligten Staaten oder Personen und Objekte

schützen, die durch den Konflikt betroffen sind oder davon betroffen sein könnten;

- (b) «Angriff» bezeichnet sowohl eine offensive als auch eine defensive Gewaltanwendung;
- (c) «Kollateralschäden» sind der Verlust des Lebens oder die Verletzung von Zivilisten oder anderen geschützten Personen sowie die Beschädigung oder die Zerstörung der natürlichen Umwelt oder von Objekten, die nicht als solche militärische Ziele sind;
- (d) «Neutral» ist jeder Staat, der nicht eine am Konflikt beteiligte Partei ist;
- (e) «Lazarettschiffe, Küstenrettungsfahrzeuge und sonstige Sanitätstransportschiffe» sind Schiffe, die aufgrund des II. Zweiten Genfer Abkommens von 1949 und des Zusatzprotokolls I von 1977 geschützt sind;
- (f) «Sanitätsluftfahrzeug» ist ein Luftfahrzeug, das aufgrund der Genfer Abkommen von 1949 und des Zusatzprotokolls I von 1977 geschützt ist;
- (g) «Kriegsschiff» ist ein Schiff, das zu den Streitkräften eines Staates gehört und die äußeren Kennzeichen trägt, die die Art und Nationalität eines derartigen Schiffs kenntlich machen, unter dem Befehl eines von der Regierung dieses Staates ordnungsgemäß ernannten Offiziers steht, dessen Name in dem entsprechenden Personalverzeichnis oder einer gleichartigen Liste aufgeführt ist, und von einer Besatzung bemannt ist, die der Disziplin regulärer Streitkräfte unterworfen ist;
- (h) «Hilfsschiff» ist ein Schiff, das kein Kriegsschiff, aber Eigentum der Streitkräfte eines Staates ist oder sich in deren ausschließlicher Verfügungsgewalt befindet und zur Zeit im Staatsdienst zu nichtkommerziellen Zwecken eingesetzt wird;
- (i) «Handelsschiff» ist ein Schiff, das kein Kriegsschiff, Hilfsschiff oder staatliches Schiff wie z. B. ein Zoll- oder Polizeischiff ist und das kommerziell oder privat genutzt wird;
- (j) «militärisches Luftfahrzeug» ist ein Luftfahrzeug, das von beauftragten Einheiten der Streitkräfte eines Staates betrieben wird, die militärischen Kennzeichen dieses Staates trägt, unter dem Befehl eines Angehörigen der Streitkräfte steht und mit einer der Disziplin regulärer Streitkräfte unterworfenen Besatzung bemannt ist;

- (k) «Hilfsluftfahrzeug» ist ein Luftfahrzeug, das zwar kein militärisches Luftfahrzeug, aber doch Eigentum der Streitkräfte eines Staates ist oder unter ihrer ausschließlichen Verfügungsgewalt steht und zur Zeit im Staatsdienst zu nicht kommerziellen Zwecken genutzt wird;
- (l) «ziviles Luftfahrzeug» ist ein Luftfahrzeug, das kein militärisches, Hilfs- oder sonstiges staatliches Luftfahrzeug wie z. B. ein Zoll- oder Polizeiluftfahrzeug ist und kommerziellen oder privaten Zwecken dient;
- (m) «ziviles Verkehrsflugzeug» ist ein ziviles Luftfahrzeug, das eindeutig gekennzeichnet ist und dazu dient, zivile Passagiere auf planmäßigen oder außerplanmäßigen Flügen auf Luftverkehrsrouten zu befördern.

TEIL II

OPERATIONSGBIETE

Abschnitt I

Binnengewässer, Hoheitsgewässer und Archipelgewässer

- 14. Neutrale Gewässer umfassen die Binnengewässer, die Hoheitsgewässer und — soweit zutreffend — die Archipelgewässer neutraler Staaten. Neutraler Luftraum besteht aus dem Luftraum über neutralen Gewässern und dem Hoheitsgebiet neutraler Staaten.
- 15. Innerhalb und über neutralen Gewässern - einschließlich solcher neutraler Gewässer, die eine internationale Meerenge sowie Gewässer umfassen, in denen das Recht auf Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen ausgeübt werden kann - sind feindselige Handlungen seitens kriegführender Streitkräfte verboten. Ein neutraler Staat muß Maßnahmen ergreifen, die mit Abschnitt II dieses Teils in Einklang stehen, einschließlich der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen, soweit ihm die zur Verfügung stehenden Mittel dies gestatten, um die Verletzung seiner Neutralität durch kriegführende Streitkräfte zu unterbinden.
- 16. Feindselige Handlungen im Sinne der Nr. 15 sind unter anderem:
 - (a) Angriff auf oder Gefangennahme von Personen/Aufbringung von Sachen, die sich in, auf oder über neutralen Gewässern oder neutralem Gebiet befinden;

- (b) Verwendung als Stützpunkt für Operationen, einschließlich Angriff auf oder Gefangennahme von Personen/Aufbringung von Sachen außerhalb neutraler Gewässer, wenn der Angriff bzw. die Gefangennahme/Aufbringung durch kriegführende Streitkräfte erfolgt, die sich in, auf oder über neutralen Gewässern befinden;
 - (c) Minenlegen; *oder*
 - (d) Durchsuchung, Umleitung oder Gefangennahme/Aufbringung.
17. Kriegführende Streitkräfte dürfen neutrale Gewässer nicht als Zufluchtsort benutzen.
18. Militärische Luftfahrzeuge und Hilfsluftfahrzeuge kriegführender Parteien dürfen nicht in neutralen Luftraum einfliegen. Tun sie dies doch, setzt der neutrale Staat die ihm zur Verfügung stehenden Mittel ein, um die Luftfahrzeuge zur Landung auf seinem Hoheitsgebiet aufzufordern und interniert das Luftfahrzeug und seine Besatzung für die Dauer des bewaffneten Konflikts. Leistet das Luftfahrzeug den Anweisungen zur Landung nicht Folge, darf es vorbehaltlich der in den Nrn. 181 bis 183 enthaltenen Sonderregelungen mit Bezug auf Sanitätsluftfahrzeuge angegriffen werden.
19. Vorbehaltlich der Nrn. 29 und 33 darf ein neutraler Staat unter Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung das Einlaufen in bzw. die Durchfahrt von Kriegsschiffen und Hilfsschiffen kriegführender Parteien in bzw. durch seine neutralen Gewässer von Bedingungen abhängig machen, einschränken oder verbieten.
20. Vorbehaltlich der Pflicht zur Unparteilichkeit und der Nrn. 21 und 23 bis 33 sowie gemäß den von ihm gegebenenfalls erlassenen Vorschriften kann ein neutraler Staat, ohne seine Neutralität zu gefährden, folgende Handlungen innerhalb seiner neutralen Gewässer gestatten:
- (a) Durchfahrt von Kriegsschiffen, Hilfsschiffen und Prisen kriegführender Staaten durch seine Hoheitsgewässer und — soweit anwendbar — seine Archipelgewässer; Kriegsschiffe, Hilfsschiffe und Prisen dürfen während der Durchfahrt Lotsen des neutralen Staates einsetzen;
 - (b) Ergänzung von Verpflegung, Wasser und Treibstoff eines Kriegsschiffs oder Hilfsschiffs eines kriegführenden Staates insoweit, daß es einen Hafen im eigenen Hoheitsgebiet erreichen kann; *und*
 - (c) Instandsetzungen von Kriegsschiffen und Hilfsschiffen kriegführender Staaten nach Maßgabe des neutralen Staates, um sie

seetüchtig zu machen; derartige Instandsetzungen dürfen nicht ihre Kampfkraft wiederherstellen oder verstärken.

21. Ein Kriegsschiff oder Hilfsschiff eines kriegführenden Staates darf die Dauer seiner Durchfahrt durch neutrale Gewässer oder seinen Aufenthalt in diesen Gewässern zum Zwecke der Versorgung und Instandsetzung nicht um mehr als 24 Stunden verlängern, sofern dies nicht infolge einer Beschädigung oder der Unbilden des Wetters unvermeidlich ist. Die vorstehende Regel gilt nicht in internationalen Meerengen und Gewässern, in denen das Recht auf Durchfahrt durch Archipelschiffahrtswege ausgeübt wird.
22. Sollte ein kriegführender Staat die in diesem Dokument dargestellte Rechtsordnung für neutrale Gewässer verletzen, ist der neutrale Staat verpflichtet, die zur Beendigung der Verletzung notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Beendet der neutrale Staat die Verletzung seiner neutralen Gewässer durch einen kriegführenden Staat nicht, muß der gegnerische kriegführende Staat den neutralen Staat davon in Kenntnis setzen und diesem neutralen Staat eine angemessene Frist setzen, um die Verletzung durch den kriegführenden Staat zu beenden. Stellt die Verletzung der Neutralität des neutralen Staates durch den kriegführenden Staat eine ernste und unmittelbare Bedrohung der Sicherheit des gegnerischen kriegführenden Staates dar und wird die Verletzung nicht beendet, dann darf dieser kriegführende Staat — sofern es keine realistische und rechtzeitige Alternative gibt — die Gewalt anwenden, die unbedingt erforderlich ist, um der durch die Verletzung gegebenen Bedrohung zu begegnen.

Abschnitt II

Internationale Meerengen und Archipelschiffahrtswege

Allgemeine Regeln

23. Kriegsschiffe und Hilfsschiffe, militärische Luftfahrzeuge und Hilfsluftfahrzeuge kriegführender Staaten dürfen von dem im allgemeinen Völkerrecht vorgesehenen Recht auf Durchfahrt über oder unter Wasser durch internationale Meerengen und Archipelschiffahrtswegen bzw. auf Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum Gebrauch machen.
24. Die Neutralität eines an eine internationale Meerenge angrenzenden Staates ist weder durch die Transitudurchfahrt von Kriegsschiffen und Hilfsschiffen bzw. durch den Durchflug von militärischen Luft-

fahrzeugen und Hilfsluftfahrzeugen kriegsführender Staaten, noch durch die friedliche Durchfahrt von Kriegsschiffen oder Hilfsschiffen kriegsführender Staaten durch diese Meerenge gefährdet.

25. Die Neutralität eines Archipelstaates ist durch die Durchfahrt von Kriegsschiffen und Hilfsschiffen kriegsführender Staaten auf Archipelschiffahrtswegen bzw. durch den Durchflug militärischer Luftfahrzeuge oder Hilfsluftfahrzeuge kriegsführender Staaten durch den darüberliegenden Luftraum nicht gefährdet.
26. Neutrale Kriegsschiffe und Hilfsschiffe sowie neutrale militärische und Hilfsluftfahrzeuge dürfen das vom allgemeinen Völkerrecht vorgesehene Recht auf Durchfahrt über und unter Wasser durch internationale Meerengen und Archipelgewässer eines kriegsführenden Staates bzw. auf Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum ausüben. Der neutrale Staat sollte den kriegsführenden Staat rechtzeitig von der Ausübung des Rechts auf Durchfahrt bzw. Durchflug in Kenntnis setzen.

Transitdurchfahrt und Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen bzw. Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum

27. Das im Frieden auf internationale Meerengen und Archipelgewässer anwendbare Recht auf Transitdurchfahrt und auf Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen bzw. Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum gilt weiter in Zeiten eines bewaffneten Konflikts. Die von Meerengenanliegerstaaten und Archipelstaaten in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Völkerrecht erlassenen Gesetze und Vorschriften bezüglich Transitdurchfahrt und Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen bzw. Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum behalten ihre Geltung.
28. Überwasserschiffe, Unterseeboote und Luftfahrzeuge von kriegsführenden und neutralen Staaten haben das Recht auf Transitdurchfahrt und Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen in Über- oder Unterwasserfahrt durch alle Meerengen und Archipelgewässer, auf die dieses Recht allgemein Anwendung findet, bzw. das Recht auf Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum.
29. Neutrale Staaten dürfen weder das Recht auf Transitdurchfahrt durch internationale Meerengen noch das Recht auf Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen bzw. das Recht auf Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum aufheben, hemmen oder in anderer Weise behindern.

30. Ein kriegführender Staat muß die Transitudurchfahrt über oder unter Wasser durch eine neutrale internationale Meerenge oder die Durchfahrt auf einem Archipelschiffahrtsweg über und unter Wasser durch neutrale Archipelgewässer bzw. den Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum ohne Verzug durchführen, die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit des neutralen Küsten- oder Archipelstaates sowie jedes andere mit den Zwecken der Charta der Vereinten Nationen unvereinbare Verhalten unterlassen und sich im übrigen aller feindseligen Handlungen oder sonstigen nicht zum Transit gehörenden Handlungen enthalten. Schiffe kriegführender Staaten, die über oder unter Wasser neutrale Meerengen oder Gewässer passieren, bzw. Luftfahrzeuge kriegführender Staaten, die über neutrale Meerengen oder Gewässer fliegen, in denen das Recht auf Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen bzw. Durchflug durch den darüberliegenden Luftraum Anwendung findet, ist es gestattet, ihrer Sicherheit dienende Abwehrmaßnahmen, einschließlich Start und Bergung sowie Rückführung von Luftfahrzeugen, durchzuführen, das Fahren im Verband zu tarnen und akustische und elektronische Überwachung durchzuführen. Im Transit oder auf der Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen befindliche Schiffe bzw. im darüberliegenden Luftraum befindliche Luftfahrzeuge kriegführender Staaten dürfen jedoch weder Angriffsoperationen gegen gegnerische Streitkräfte führen noch diese neutralen Gewässer als einen Zufluchtsort oder als Basis für Operationen benutzen.

Friedliche Durchfahrt

31. Neben der Ausübung des Rechts auf Transitudurchfahrt und Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen dürfen Kriegsschiffe und Hilfsschiffe kriegführender Staaten in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Völkerrecht vorbehaltlich der Nrn. 19 und 21 das Recht auf friedliche Durchfahrt durch neutrale internationale Meerengen und Archipelgewässer ausüben.
32. Neutrale Schiffe dürfen ebenso vom Recht auf friedliche Durchfahrt durch neutrale internationale Meerengen und Archipelgewässer Gebrauch machen.
33. Das Recht auf ununterbrochene friedliche Durchfahrt, das für bestimmte Meerengen völkerrechtlich festgelegt ist, darf während eines bewaffneten Konflikts nicht aufgehoben werden.

Abschnitt III

Ausschließliche Wirtschaftszone und Festlandsockel

34. Werden feindselige Handlungen innerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone oder auf dem Festlandsockel eines neutralen Staates durchgeführt, müssen kriegführende Staaten neben der Beachtung der anderen anwendbaren Regeln des Rechts der bewaffneten Konflikte auf See auch die Rechte und Pflichten des Küstenstaats, unter anderem hinsichtlich der Erforschung und Ausbeutung der wirtschaftlichen Ressourcen der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels und hinsichtlich des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt gebührend berücksichtigen.

Sie müssen insbesondere die durch neutrale Staaten in der ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel geschaffenen künstlichen Inseln, Anlagen, Bauwerke und Sicherheitszonen gebührend berücksichtigen.

35. Erachtet es ein kriegführender Staat für notwendig, in der ausschließlichen Wirtschaftszone oder auf dem Festlandsockel eines neutralen Staates Minen zu legen, muß der kriegführende Staat den neutralen Staat davon in Kenntnis setzen und unter anderem dafür sorgen, daß die Größe des Minenfeldes und die Art der eingesetzten Minen weder künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke gefährdet noch den Zugang zu ihnen versperrt und muß — soweit dies durchführbar ist — die Beeinträchtigung der Forschung oder Ausbeutung durch den neutralen Staat vermeiden. Der Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt sind ebenfalls gebührend zu berücksichtigen.

Abschnitt IV

Die hohe See und der Meeresboden außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche

36. Bei Durchführung feindseliger Handlungen auf hoher See sind die Rechte neutraler Staaten auf Erforschung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen des Meeresbodens und seines Untergrundes außerhalb des nationalen Hoheitsbereichs gebührend zu berücksichtigen.
37. Kriegführende Staaten müssen dafür Sorge tragen, daß eine Beschädigung von auf dem Meeresboden verlegten Kabeln und Pipelines, die nicht ausschließlich den kriegführenden Staaten dienen, vermieden wird.

TEIL III

GRUNDREGELN UND ZIELUNTERSCHIEDUNG

Abschnitt I

Grundregeln

38. In einem bewaffneten Konflikt haben die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden oder Mittel der Kriegführung.
39. An einem Konflikt beteiligte Parteien müssen jederzeit zwischen Zivilisten oder anderen geschützten Personen und Kombattanten sowie zwischen zivilen oder von einem Angriff ausgenommenen Objekten und militärischen Zielen unterscheiden.
40. Soweit Objekte betroffen sind, beschränken sich militärische Ziele auf die Objekte, die ihrer Art, Lage, ihrem Zweck oder ihrer Verwendung nach einen wirksamen Beitrag zu militärischen Operationen leisten und deren vollständige oder teilweise Zerstörung, Einnahme oder Ausschaltung unter den zum gegebenen Zeitpunkt herrschenden Umständen einen klaren militärischen Vorteil bietet.
41. Angriffe sind streng auf militärische Ziele zu beschränken. Handelsschiffe und zivile Verkehrsflugzeuge sind zivile Objekte, sofern sie nicht aufgrund der in diesem Dokument dargelegten Grundsätze und Regeln militärische Ziele sind.
42. Neben den für die an einem Konflikt beteiligten Parteien bindenden besonderen Verboten ist es verboten, Methoden oder Mittel der Kriegführung anzuwenden, die
 - (a) geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden hervorzurufen; *oder*
 - (b) unterschiedlos wirken, insofern
 - (i) sie nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet sind oder gerichtet werden können; *oder*
 - (ii) ihre Wirkungen nicht entsprechend der in diesem Dokument niedergelegten Forderungen des Völkerrechts begrenzt werden können.
43. Es ist verboten, den Befehl zu erteilen, niemanden am Leben zu lassen, dies dem Gegner anzudrohen oder die Feindseligkeiten in diesem Sinne zu führen.

44. Methoden und Mittel der Kriegführung sollten unter gebührender Berücksichtigung der natürlichen Umwelt und unter Beachtung der einschlägigen Regeln des Völkerrechts angewendet werden. Nicht durch militärische Notwendigkeit gerechtfertigte und mutwillige Beschädigung oder Zerstörung der natürlichen Umwelt ist verboten.
45. Überwasserschiffe, Unterseeboote und Luftfahrzeuge sind an die gleichen Grundsätze und Regeln gebunden.

Abschnitt II

Vorkehrungen beim Angriff

46. Bei Angriffen sind folgende Vorkehrungen zu treffen:
- (a) diejenigen, die einen Angriff planen, beschließen oder durchführen, müssen alle durchführbaren Maßnahmen ergreifen, um Informationen zu sammeln, die bei der Feststellung helfen, ob Objekte, die keine militärischen Ziele sind, in einem Angriffsraum vorhanden sind oder nicht;
 - (b) aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen müssen diejenigen, die einen Angriff planen, beschließen oder durchführen, alles Mögliche tun, um sicherzustellen, daß sich Angriffe auf militärische Ziele beschränken;
 - (c) sie müssen außerdem bei der Wahl der Methoden und Mittel alle möglichen Vorkehrungen treffen, um Nebenverluste oder Nebenschäden zu vermeiden bzw. so gering wie möglich zu halten *und*
 - (d) ein Angriff darf nicht begonnen werden, wenn damit zu rechnen ist, daß er Kollateralschäden verursacht, die im Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil des Angriffs insgesamt übermäßig groß wären; ein Angriff ist zu unterlassen bzw. auszusetzen, sobald sich herausstellt, daß die dabei entstehenden Kollateralschäden übermäßig groß wären.

Abschnitt VI dieses Teils enthält weitere Vorkehrungen mit Bezug auf zivile Luftfahrzeuge.

Abschnitt III

Vom Angriff ausgenommene feindliche Schiffe und Luftfahrzeuge

Klassen der vom Angriff ausgenommenen Schiffe

47. Die nachstehend aufgeführten Klassen feindlicher Schiffe sind vom Angriff ausgenommen:
- (a) Lazarettschiffe;
 - (b) für Küstenrettungseinsätze und sonstige Sanitätstransporte verwendete kleine Schiffe;
 - (c) Schiffe, denen durch Vereinbarung zwischen den kriegführenden Parteien sicheres Geleit zugesichert ist, darunter:
 - (i) Kartellschiffe, z. B. für den Transport von Kriegsgefangenen bestimmte und verwendete Schiffe;
 - (ii) Schiffe, die für humanitäre Aufgaben eingesetzt werden, einschließlich Schiffen, die für das Überleben der Zivilbevölkerung unentbehrliche Versorgungsgüter transportieren, und Schiffen, die Hilfsmaßnahmen und Rettungseinsätze durchführen;
 - (d) Schiffe, die den Transport besonders geschützten Kulturguts durchführen;
 - (e) Passagierschiffe, wenn sie ausschließlich für den Transport ziviler Passagiere eingesetzt sind;
 - (f) Schiffe, die religiösen, nichtmilitärisch-wissenschaftlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen. Schiffe, die wissenschaftliche Daten sammeln, deren militärische Anwendung wahrscheinlich ist, sind nicht geschützt;
 - (g) kleine Küstenfischereifahrzeuge und kleine Boote, die der Lokalküstenschiffahrt dienen (allerdings unterliegen sie den Anordnungen eines in dem Gebiet operierenden Marinebefehlshabers eines kriegführenden Staates und der Überprüfung);
 - (h) Schiffe, die ausschließlich für die Verwendung bei Verschmutzungsereignissen in der Meeresumwelt ausgelegt oder umgerüstet sind;
 - (i) Schiffe, die kapituliert haben;
 - (j) Rettungsflöße und Rettungsboote.

Ausnahmebedingungen

48. In Nr. 47 aufgeführte Schiffe sind nur dann vom Angriff ausgenommen, wenn sie
- (a) in ihrer üblichen Rolle friedlich genutzt werden;
 - (b) sich auf Verlangen einer Identifizierung und Überprüfung unterziehen; *und*
 - (c) die Bewegungen von Kombattanten nicht vorsätzlich behindern und dem Befehl folgen, anzuhalten oder den Weg freizumachen, wenn dies erforderlich ist.

Verlust der Ausnahmebedingung

Lazarettschiffe

49. Die Verschonung eines Lazarettschiffes von einem Angriff kann nur durch Aufhebung einer Ausnahmebedingung gemäß Nr. 48 enden, und in einem solchen Fall erst dann, nachdem ihm eine entsprechende Warnung (die in allen relevanten Fällen eine angemessene Frist setzen muß) erteilt worden ist, das Verhalten einzustellen, das seine Verschonung gefährdet, und nachdem eine derartige Warnung unbeachtet geblieben ist.
50. Hält ein Lazarettschiff nach der Warnung eine Bedingung für seine Verschonung von einem Angriff weiterhin nicht ein, so läuft es Gefahr, aufgebracht oder anderen Maßnahmen unterworfen zu werden, die notwendig sind, um die Einhaltung der Bedingung zu erzwingen.
51. Ein Angriff auf ein Lazarettschiff ist als letztes Mittel nur zulässig, wenn
- (a) die Umleitung oder Aufbringung des Schiffs nicht möglich ist;
 - (b) keine andere Methode zur Ausübung militärischer Kontrolle zur Verfügung steht;
 - (c) die Umstände der Nichteinhaltung einer Bedingung so schwerwiegend sind, daß das Lazarettschiff zu einem militärischen Ziel geworden ist oder die Annahme, es sei ein militärisches Ziel, gerechtfertigt ist; *und*
 - (d) die Kollateralschäden im Vergleich zu dem zu gewinnenden oder zu erwartenden militärischen Vorteil nicht unverhältnismäßig hoch sind.

Alle anderen von einem Angriff zu verschonenden Kategorien von Schiffen

52. Hält ein Schiff einer anderen von Angriffen zu verschonenden Klasse von Schiffen die in Nr. 48 genannten Bedingungen für seine Verschonung von einem Angriff nicht ein, darf es nur angegriffen werden, wenn
- (a) seine Umleitung oder Aufbringung nicht möglich ist;
 - (b) keine andere Methode zur Ausübung militärischer Kontrolle zur Verfügung steht;
 - (c) die Umstände der Nichteinhaltung einer Bedingung so schwerwiegend sind, daß das Lazarettschiff zu einem militärischen Ziel geworden ist oder die Annahme, es sei ein militärisches Ziel, gerechtfertigt ist; *und*
 - (d) die Kollateralschäden im Vergleich zu dem zu gewinnenden oder zu erwartenden militärischen Vorteil nicht unverhältnismäßig hoch sind.

Von einem Angriff zu verschonende Klassen von Luftfahrzeugen

53. Die nachstehend genannten Klassen feindlicher Luftfahrzeuge sind von einem Angriff zu verschonen:
- (a) Sanitätsluftfahrzeuge;
 - (b) Luftfahrzeuge, denen durch Vereinbarung zwischen den an dem Konflikt beteiligten Parteien sicheres Geleit zugesichert worden ist *und*
 - (c) zivile Verkehrsflugzeuge.

Bedingungen für die Verschonung von Sanitätsluftfahrzeugen

54. Sanitätsluftfahrzeuge bleiben nur dann von einem Angriff verschont, wenn
- (a) sie als solche erkannt worden sind;
 - (b) sie gemäß einer Vereinbarung handeln, wie sie in Nr. 177 näher bestimmt ist;
 - (c) sie in Gebieten fliegen, die unter der Kontrolle eigener Streitkräfte oder der Streitkräfte eines befreundeten Staates stehen; *oder*

(d) sie in einem Gebiet außerhalb des bewaffneten Konflikts fliegen.

In anderen Fällen operieren Sanitätsluftfahrzeuge auf eigene Gefahr.

Bedingungen für die Verschonung von Luftfahrzeugen, denen sicheres Geleit zugesichert ist

55. Luftfahrzeuge, denen sicheres Geleit zugesichert ist, bleiben von einem Angriff nur dann verschont, wenn sie

- (a) in der vereinbarten Rolle friedlich eingesetzt werden;
- (b) die Bewegung von Kombattanten nicht vorsätzlich behindern; *und*
- (c) die Einzelbestimmungen der Vereinbarung, einschließlich der Bedingung, zur Untersuchung zur Verfügung zu stehen, einhalten.

Bedingungen für die Verschonung ziviler Verkehrsflugzeuge

56. Zivile Verkehrsflugzeuge bleiben von einem Angriff nur dann verschont, wenn sie

- (a) in ihrer üblichen Rolle friedlich verwendet werden; *und*
- (b) Bewegungen von Kombattanten nicht vorsätzlich behindern.

Verwirkung der Verschonung

57. Halten von einem Angriff zu verschonende Luftfahrzeuge eine der anwendbaren Bedingungen für ihre Verschonung, wie in den Nrn. 54 bis 56 festgelegt, nicht ein, dürfen sie nur dann angegriffen werden, wenn

- (a) eine Umleitung zur Landung, eine Durchsuchung und eine etwaige Aufbringung nicht möglich ist;
- (b) keine andere Methode zur Ausübung militärischer Kontrolle zur Verfügung steht;
- (c) die Umstände der Nichteinhaltung einer Bedingung so schwerwiegend sind, daß das Luftfahrzeug zu einem militärischen Ziel geworden ist oder die Annahme, es sei ein militärisches Ziel, gerechtfertigt ist; *und*
- (d) die Kollateralschäden im Vergleich zu dem zu gewinnenden oder zu erwartenden militärischen Vorteil nicht unverhältnismäßig hoch sind.

58. Bestehen Zweifel, ob ein von einem Angriff zu verschonendes Schiff oder Luftfahrzeug eingesetzt wird, um einen wirksamen Beitrag zu einer militärischen Aktion zu leisten, ist von der Annahme auszugehen, daß es nicht für einen derartigen Zweck eingesetzt wird.

Abschnitt IV

Sonstige feindliche Schiffe und Luftfahrzeuge

Feindliche Handelsschiffe

59. Feindliche Handelsschiffe dürfen nur angegriffen werden, wenn sie der in Nr. 40 enthaltenen Begriffsbestimmung eines militärischen Ziels entsprechen.
60. Folgende Aktivitäten können feindliche Handelsschiffe zu militärischen Zielen machen:
- (a) Durchführung kriegesischer Handlungen für den Feind, z. B. Minenlegen, Minenräumen, Unterbrechung von Unterwasserkabeln und Pipelines, Durchsuchung neutraler Handelsschiffe oder Angriff auf andere Handelsschiffe;
 - (b) Tätigkeit als Hilfsschiff der Streitkräfte eines Feindes, z. B. Transport von Truppen oder Versorgung von Kriegsschiffen;
 - (c) Eingliederung in das Aufklärungssystem des Feindes oder Unterstützung dieses Systems, z. B. durch Teilnahme an Aufklärungs-, Frühwarn-, Überwachungs- oder Führungs- und Fernmeldeeinsätzen;
 - (d) Fahrt im Geleit feindlicher Kriegsschiffe oder militärischer Luftfahrzeuge;
 - (e) Ablehnung einer Aufforderung zum Anhalten oder aktiver Widerstand gegen eine Durchsuchung oder Aufbringung;
 - (f) Bewaffnung, die hinreicht, ein Kriegsschiff zu beschädigen. Hier-von sind leichte Handwaffen für die Verteidigung des Personals beispielsweise gegen Piraten und reine Ablenkungsmittel wie z. B. «Düppel» ausgenommen; *oder*
 - (g) sonstige wirksame Beiträge zu einer militärischen Aktion, wie z. B. dem Transport militärischen Materials.
61. Bei einem Angriff auf diese Schiffe finden die in den Nr. 38 bis 46 festgelegten Grundregeln Anwendung.

Feindliche zivile Luftfahrzeuge

62. Feindliche zivile Luftfahrzeuge dürfen nur angegriffen werden, wenn sie der in Nr. 40 enthaltenen Begriffsbestimmung eines militärischen Ziels entsprechen.
63. Folgende Handlungen können feindliche zivile Luftfahrzeuge zu militärischen Zielen machen:
- (a) Durchführung von Kriegshandlungen für den Feind, z. B. Minenlegen, Minenräumen, Verlegung oder Überwachung akustischer Sensoren, Teilnahme an elektronischer Kampfführung, Abfangen anderer ziviler Luftfahrzeuge oder Angriff auf sie oder Beschaffung von Zielplanungsinformationen für feindliche Streitkräfte;
 - (b) Tätigkeit als Hilfsluftfahrzeug für die Streitkräfte eines Feindes, z. B. Transport von Truppen oder militärischen Lasten oder Nachbetankung militärischer Luftfahrzeuge;
 - (c) Eingliederung in das feindliche Aufklärungssystem oder Unterstützung dieses Systems, z. B. Teilnahme an Aufklärungs-, Frühwarnungs-, Überwachungs- oder Führungs- und Fernmeldeeinsätzen;
 - (d) Fliegen unter dem Schutz begleitender feindlicher Kriegsschiffe oder militärischer Luftfahrzeuge;
 - (e) Ablehnung einer Aufforderung, sich zu identifizieren, von seinem Flugweg abzugehen oder zur Durchsuchung einen für den betreffenden Luftfahrzeugtyp sicheren und hinreichend zugänglichen Flugplatz eines kriegführenden Staates anzufliegen oder Betreiben von Feuerleitgerät, das berechtigterweise als Teil eines Luftfahrzeugwaffensystems angesehen werden könnte, oder die Ausführung eindeutiger Angriffsmanöver gegenüber einem abfangenden militärischen Luftfahrzeug eines kriegführenden Staates;
 - (f) Bewaffnung mit Luft/Luft- oder Luft/Boden-Waffen; oder
 - (g) Leistung anderweitiger wirksamer Beiträge zu einer militärischen Aktion.
64. Bei einem Angriff auf diese Luftfahrzeuge finden die in den Nrn. 38 bis 46 enthaltenen Grundregeln Anwendung.

Feindliche Kriegsschiffe und militärische Luftfahrzeuge

65. Sofern sie nicht nach Nrn. 47 und 53 von Angriffen verschont bleiben, sind feindliche Kriegsschiffe und militärische Luftfahrzeuge sowie feindliche Hilfsschiffe und -luftfahrzeuge militärische Ziele im Sinne von Nr. 40.
66. Vorbehaltlich der Grundregeln in den Nrn. 38 bis 46 dürfen sie angegriffen werden.

Abschnitt V

Neutrale Handelsschiffe und zivile Luftfahrzeuge

Neutrale Handelsschiffe

67. Die Flagge neutraler Staaten führende Handelsschiffe dürfen nicht angegriffen werden, es sei denn, daß sie
- (a) einer begründeten Vermutung zufolge Konterbande transportieren oder eine Blockade brechen und sie sich nach vorangegangener Warnung vorsätzlich und klar ersichtlich weigern anzuhalten oder vorsätzlich und klar ersichtlich Widerstand gegen Durchsuchung und Aufbringung leisten;
 - (b) an kriegerischen Handlungen zugunsten des Feindes teilnehmen;
 - (c) als Hilfsschiffe für die feindlichen Streitkräfte tätig sind;
 - (d) in das feindliche Aufklärungssystem integriert sind oder es unterstützen;
 - (e) im Geleit feindlicher Kriegsschiffe oder militärischer Luftfahrzeuge fahren; *oder*
 - (f) sonstige wirksame Beiträge zur militärischen Aktion des Feindes leisten, z. B. durch Transport militärischen Materials, und es den angreifenden Streitkräften nicht möglich ist, Passagiere und Besatzung zunächst an einen sicheren Ort zu bringen. Sofern die Umstände dies nicht verbieten, sind sie zu warnen, so daß sie den Kurs ändern, entladen oder sonstige Vorkehrungen treffen können.
68. Bei einem Angriff auf diese Schiffe finden die in den Nrn. 38 bis 46 enthaltenen Grundregeln Anwendung.

69. Ein neutrales Handelsschiff darf nicht nur aufgrund der Tatsache angegriffen werden, daß es bewaffnet ist.

Neutrale zivile Luftfahrzeuge

70. Zivile Luftfahrzeuge, die die Kennzeichen neutraler Staaten tragen, dürfen nicht angegriffen werden, es sei denn, daß sie
- (a) einer begründeten Vermutung zufolge Konterbande transportieren und sie sich nach vorangegangener Warnung oder nach Abfangen vorsätzlich und klar ersichtlich weigern, von ihrer Zielrichtung abzuweichen oder sich vorsätzlich und klar ersichtlich weigern, zur Durchsuchung einen für den betroffenen Luftfahrzeugtyp sicheren und hinreichend zugänglichen Flugplatz eines kriegführenden Staates anzufliegen;
 - (b) an kriegerischen Handlungen zugunsten des Feindes teilnehmen;
 - (c) als Hilfsluftfahrzeuge für die feindlichen Streitkräfte tätig sind;
 - (d) in das feindliche Aufklärungssystem integriert sind oder es unterstützen; *oder*
 - (e) sonstwie einen wirksamen Beitrag zur militärischen Aktion des Feindes leisten, z. B. durch den Transport militärischen Materials und sich nach vorangegangener Warnung oder nach Abfangen vorsätzlich und klar ersichtlich weigern, von ihrer Zielrichtung abzuweichen oder sich vorsätzlich und klar ersichtlich weigern, zur Durchsuchung einen für den betroffenen Luftfahrzeugtyp sicheren und hinreichend zugänglichen Flugplatz eines kriegführenden Staates anzufliegen.
71. Bei einem Angriff auf dieses Luftfahrzeug finden die in den Nrn. 38 bis 46 enthaltenen Grundregeln Anwendung.

Abschnitt VI

Vorkehrungen in bezug auf zivile Luftfahrzeuge

72. Zivile Luftfahrzeuge sollten Gebiete potentiell gefährlicher militärischer Aktionen meiden.
73. In unmittelbarer Nähe der Operationen von Seestreitkräften müssen zivile Luftfahrzeuge den Anweisungen der kriegführenden Staaten hinsichtlich Flugrichtung und Flughöhe Folge leisten.

74. Betroffene kriegführende und neutrale Staaten sowie Behörden, die Luftverkehrsdienste erbringen, sollten Verfahren festlegen, nach denen die Kommandanten von Kriegsschiffen und militärischen Luftfahrzeugen über die zugewiesenen vorgesehenen Flugwege oder die von zivilen Luftfahrzeugen in dem Gebiet militärischer Operationen eingereichten Flugpläne, einschließlich Informationen über Fernmeldekanäle, Kennungsbetriebsarten und -codes, Zielflughafen, Passagiere und Fracht, ständig unterrichtet werden.
75. Kriegführende und neutrale Staaten sollten sicherstellen, daß eine Nachricht für Luftfahrer (NOTAM) herausgegeben wird, die Informationen über militärische Aktionen in für zivile Luftfahrzeuge potentiell gefährlichen Gebieten, einschließlich der Einrichtung von Gefahrenbereichen oder zeitweiligen Luftraumbeschränkungen, enthält. Diese Nachricht für Luftfahrer (NOTAM) sollte auch Informationen enthalten über:
 - (a) Frequenzen, auf denen das Luftfahrzeug ständig empfangsbereit sein sollte;
 - (b) den ständigen Betrieb zivilen Wetter-Ausweich-Radars und Identifizierungsbetriebsarten und -codes;
 - (c) Flughöhen-, Flugrouten- und Geschwindigkeitsbeschränkungen;
 - (d) Verfahren zur Ansprache auf durch die Streitkräfte hergestellten Funkkontakt und zur Herstellung von Zweiwegfernmeldeverbindungen; *und*
 - (e) mögliche Aktionen der Streitkräfte, wenn die Nachricht für Luftfahrer (NOTAM) nicht befolgt wird und das zivile Luftfahrzeug von diesen Streitkräften als Bedrohung angesehen wird.
76. Zivile Luftfahrzeuge sollten beim zuständigen Luftverkehrsdienst (Air Traffic Service - ATS) den geforderten Flugplan mit den vollständigen Angaben über Eintragung, Zielflughafen, Passagiere, Fracht, Notfernmeldekanäle, Kennungscodes und -betriebsarten und Aktualisierungen während des Flugs einreichen sowie Bescheinigungen über Eintragung, Lufttüchtigkeit, Passagiere und Fracht mitführen. Sie sollten von einem angegebenen ATS-Flugweg oder -Flugplan nicht ohne Flugverkehrskontrollfreigabe abweichen, sofern nicht unvorhergesehene Umstände, z. B. Gefährdung der Sicherheit oder ein Notfall, eintreten; in einem solchen Fall sollte unverzüglich eine entsprechende Mitteilung gemacht werden.
77. Fliegt ein ziviles Luftfahrzeug in ein Gebiet potentiell gefährlicher militärischer Aktionen ein, sollte es die einschlägigen Nachrichten für

Luftfahrer (NOTAM) befolgen. Streitkräfte sollten alle verfügbaren Mittel zur Identifizierung und Warnung der zivilen Luftfahrzeuge einsetzen, *unter anderem* Sekundärflugsicherungsradarbetriebsarten und -codes, Fernmeldeverbindungen, Vergleich mit Flugplaninformationen, Abfangen durch militärische Luftfahrzeuge und — wenn möglich — Aufnahme von Verbindung zur entsprechenden Flugverkehrskontrolleinrichtung.

TEIL IV

METHODEN UND MITTEL DER SEEKRIEGFÜHRUNG

Abschnitt I

Mittel der Kriegführung

Flugkörper und andere Wurfkörper

78. Flugkörper und Wurfkörper, einschließlich solcher mit Übersicht-
weite-Fähigkeiten, sind im Einklang mit den Grundsätzen der Ziel-
unterscheidung, wie in den Nrn. 38 bis 46 dargestellt, zu verwenden.

Torpedos

79. Es ist verboten, Torpedos zu verwenden, die nicht sinken oder in
sonstiger Weise nicht unschädlich werden, wenn sie ihren Lauf be-
endet haben.

Minen

80. Minen dürfen nur für rechtmäßige militärische Zwecke, einschließlich
der Verhinderung der Nutzung von Seegebieten durch den Feind,
verwendet werden.

81. Unbeschadet der in Nr. 82 enthaltenen Regeln dürfen die an dem Konflikt
beteiligten Parteien nur Minen mit einem Neutralisierungsmechanismus
legen, der wirksam wird, wenn sie sich losgelöst haben oder die Kon-
trolle über sie in anderer Weise verloren gegangen ist.

82. Es ist verboten, frei schwimmende Minen zu verwenden, wenn
(a) sie nicht gegen ein militärisches Ziel gerichtet sind *und*

- (b) sie nicht innerhalb einer Stunde nach Kontrollverlust unschädlich werden.
83. Das Legen von scharfen Minen oder das Scharfstellen vorher gelegter Minen muß bekannt gegeben werden, wenn die Minen nicht nur durch Schiffe, die militärische Ziele sind, zur Detonation gebracht werden können.
84. Kriegführende Staaten müssen Orte dokumentieren, an denen sie Minen gelegt haben.
85. Bei Minenoperationen in Binnengewässern, in Hoheitsgewässern oder in Archipelgewässern eines kriegführenden Staates sollte ein freier Ausgang für Schiffe neutraler Staaten vorgesehen werden, wenn das Minenlegen zum ersten Mal stattfindet.
86. Die Verminung neutraler Gewässer durch einen kriegführenden Staat ist verboten.
87. Minenlegen darf sich in der Praxis nicht so auswirken, daß es die Durchfahrt zwischen neutralen Gewässern und internationalen Gewässern verhindert.
88. Die Staaten, die Minen legen, müssen die rechtmäßige Nutzung der Meere *unter anderem* dadurch gebührend berücksichtigen, daß sie sichere Ausweichrouten für Schiffe neutraler Staaten vorsehen.
89. Die Transitdurchfahrt durch internationale Meerengen und die Durchfahrt durch Gewässer, in denen das Recht der Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen gilt, darf nur behindert werden, wenn sichere und geeignete Ausweichrouten verfügbar gemacht werden.
90. Nach Einstellung aktiver Feindseligkeiten unternehmen die am Konflikt beteiligten Parteien alles, um von ihnen gelegte Minen zu räumen bzw. zu entschärfen, wobei jede Partei ihre eigenen Minen räumt. Was in den Hoheitsgewässern des Feindes gelegte Minen betrifft, gibt jede Partei deren Lage bekannt und geht unverzüglich daran, die Minen in ihren eigenen Hoheitsgewässern zu räumen oder die eigenen Hoheitsgewässer auf andere Weise für die Schifffahrt wieder sicher zu machen.
91. Über ihre Verpflichtung gemäß Nr. 90 hinaus bemühen sich die am Konflikt beteiligten Parteien um Einigung — sowohl untereinander, als auch (wo dies zweckmäßig ist) mit anderen Staaten und mit internationalen Organisationen — über die Bereitstellung von Informationen und von technischer und materieller Unterstützung, einschließlich gemeinsamer Operationen, die notwendig sind, um Minenfelder zu räumen bzw. auf andere Art und Weise unschädlich zu machen.

92. Neutrale Staaten handeln nicht den Gesetzen der Neutralität zuwider, wenn sie Minen räumen, die unter Verletzung des Völkerrechts gelegt worden sind.

Abschnitt II

Methoden der Kriegführung

Blockade

93. Eine Blockade ist zu erklären und allen kriegführenden Parteien und neutralen Staaten bekanntzugeben.
94. Die Erklärung legt den Beginn, die Dauer, den Ort, den Umfang der Blockade sowie die Frist fest, innerhalb derer Schiffe neutraler Staaten die blockierte Küste verlassen dürfen.
95. Eine Blockade muß effektiv sein. Die Frage nach der Effektivität einer Blockade hängt von den Umständen ab.
96. Die Streitkräfte, die die Blockade aufrechterhalten, dürfen in einer von den militärischen Erfordernissen bestimmten Entfernung stationiert werden.
97. Eine Blockade darf mit einer Kombination rechtmäßiger Methoden und Mittel der Kriegführung durchgesetzt und aufrechterhalten werden, vorausgesetzt, diese Kombination hat keine Aktionen zur Folge, die mit den in diesem Dokument festgelegten Regeln unvereinbar sind.
98. Handelsschiffe, bei denen gute Gründe für ein Blockadebrechen sprechen, dürfen aufgebracht werden. Handelsschiffe, die sich nach vorangegangener Warnung einer Aufbringung deutlich widersetzen, dürfen angegriffen werden.
99. Eine Blockade darf den Zugang zu den Häfen und Küsten neutraler Staaten nicht versperren.
100. Eine Blockade muß unparteiisch auf die Schiffe aller Staaten angewendet werden.
101. Die Einstellung, zeitweise Aufhebung, Wiedereinrichtung, Ausdehnung oder sonstige Veränderung einer Blockade muß — wie in den Ziffern 93 und 94 festgelegt — erklärt und bekanntgegeben werden.

102. Die Erklärung oder Einrichtung einer Blockade ist verboten, wenn
- (a) sie den alleinigen Zweck hat, die Zivilbevölkerung auszuhungern oder ihr andere Güter zu verweigern, die sie zum Überleben braucht *oder*
 - (b) der Schaden für die Zivilbevölkerung im Verhältnis zu dem von der Blockade erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil übermäßig groß ist oder dies angenommen werden darf.
103. Ist die Zivilbevölkerung des blockierten Territoriums unzureichend mit Nahrungsmitteln und anderen für ihr Überleben wichtigen Gütern versorgt, muß die blockierende Partei für den freien Durchlaß derartiger Nahrungsmittel und anderer wichtiger Versorgungsgüter sorgen; dabei
- (a) hat sie jedoch das Recht, die technischen Einzelheiten für einen solchen Durchlaß (einschließlich einer Durchsuchung) festzulegen; *und*
 - (b) kann sie den Durchlaß davon abhängig machen, daß die Verteilung derartiger Versorgungsgüter unter der örtlichen Aufsicht einer Schutzmacht oder einer humanitären Hilfsorganisation erfolgt, die Unparteilichkeit garantiert, wie z. B. das Internationale Komitee vom Roten Kreuz.
104. Der blockierende kriegführende Staat genehmigt den Durchlaß von Sanitätsmaterial für die Zivilbevölkerung oder für die verwundeten und kranken Angehörigen von Streitkräften vorbehaltlich des Rechts, die technischen Einzelheiten für einen solchen Durchlaß (einschließlich einer Durchsuchung) festzulegen.

Zonen

105. Ein kriegführender Staat ist nicht dadurch von seinen Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht entbunden, daß er Zonen einrichtet, die sich nachteilig auf die rechtmäßige Nutzung bestimmter Meeresgebiete auswirken könnten.
106. Sollte ein kriegführender Staat in einem Ausnahmefall eine derartige Zone einrichten,
- (a) gilt innerhalb und außerhalb der Zone gleiches Recht;
 - (b) dürfen Ausdehnung, Lage und Geltungsdauer der Zone sowie die Auflagen nicht über den durch die militärische Notwendig-

keit und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gesetzten Rahmen hinausgehen;

- (c) sind die Rechte neutraler Staaten auf die rechtmäßige Nutzung der Meere gebührend zu berücksichtigen;
- (d) ist neutralen Schiffen und Luftfahrzeugen die notwendige sichere Durchfahrt durch die Zone zu gewähren:
 - (i) soweit die geographische Ausdehnung der Zone den freien und sicheren Zugang zu den Häfen und Küsten eines neutralen Staates erheblich behindert;
 - (ii) in anderen Fällen, in denen die üblichen Schifffahrtswege betroffen sind, es sei denn, die militärischen Erfordernisse lassen dies nicht zu; *und*
- (e) sind das Inkrafttreten, die Geltungsdauer, die Lage und Ausdehnung der Zone sowie die Auflagen öffentlich zu erklären und in geeigneter Weise bekanntzugeben.

107. Die Befolgung der von einem kriegführenden Staat in der Zone ergriffenen Maßnahmen darf nicht als eine für den gegnerischen kriegführenden Staat schädliche Handlung ausgelegt werden.

108. Die Bestimmungen dieses Abschnitts sollten nicht so ausgelegt werden, als beeinträchtigten sie das Gewohnheitsrecht kriegführender Staaten, neutrale Schiffe und Luftfahrzeuge in der unmittelbaren Umgebung von Operationen der Seestreitkräfte zu überwachen.

Abschnitt III

Täuschung, Kriegslisten und Heimtücke

109. Militärischen Luftfahrzeugen und Hilfsluftfahrzeugen ist es zu allen Zeiten verboten, Ausnahme-, zivilen oder neutralen Status vorzutäuschen.

110. Kriegslisten sind gestattet. Jedoch ist es Kriegsschiffen und Hilfschiffen verboten, unter Führung einer falschen Flagge einen Angriff zu führen; ferner ist ihnen zu allen Zeiten verboten, aktiv den Status folgender Schiffe vorzutäuschen:

- (a) Lazarettsschiffe, kleine Küstenrettungsboote oder Sanitätstransportschiffe;
- (b) Schiffe bei Durchführung humanitärer Aufgaben;
- (c) Passagierschiffe, die zivile Passagiere befördern;

- (d) Schiffe, die durch Führen der Flagge der Vereinten Nationen geschützt sind;
 - (e) Schiffe, denen durch vorherige Vereinbarung zwischen den Parteien sicheres Geleit garantiert worden ist, einschließlich Kartellschiffe;
 - (f) Schiffe, die berechtigt sind, sich mit dem Wahrzeichen des roten Kreuzes oder des roten Halbmonds zu kennzeichnen; *oder*
 - (g) Schiffe, die den Transport von unter besonderem Schutz stehenden Kulturgütern durchführen.
111. Heimtücke ist verboten. Als Heimtücke gelten Handlungen, durch die ein Gegner (in der Absicht, sein Vertrauen zu mißbrauchen) verleitet wird, darauf zu vertrauen, daß er nach den Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts Anspruch auf Schutz hat oder verpflichtet ist, Schutz zu gewähren. Zu heimtückischen Handlungen gehört das Führen eines Angriffs unter Vortäuschung:
- (a) eines Ausnahme-, zivilen, neutralen oder geschützten VN-Status;
 - (b) sich zu ergeben oder in Not geraten zu sein, indem z. B. ein Schiff ein Notsignal sendet, oder die Besatzung Rettungsflöße besteigt.

TEIL V

MASSNAHMEN UNTERHALB DER SCHWELLE EINES ANGRIFFS: ABFANGEN, DURCHSUCHEN, UMLEITEN UND AUFBRINGEN

Abschnitt I

Feststellung des feindlichen Charakters von Schiffen und Luftfahrzeugen

112. Die Tatsache, daß ein Handelsschiff die Flagge eines feindlichen Staates führt oder daß ein ziviles Luftfahrzeug die Kennzeichnung eines feindlichen Staates trägt, ist ein schlüssiger Beweis für seinen feindlichen Charakter.

113. Die Tatsache, daß ein Handelsschiff die Flagge eines neutralen Staates führt oder ein ziviles Luftfahrzeug die Kennzeichen eines neutralen Staates trägt, ist ein Beweis des ersten Anscheins (Prima-Facie-Beweis) für seinen neutralen Charakter.
114. Hat der Kommandant eines Kriegsschiffs den Verdacht, daß ein Handelsschiff, das eine neutrale Flagge führt, in Wahrheit feindlichen Charakter hat, ist der Kommandant berechtigt, das Recht auf Durchsuchung, einschließlich des Rechtes auf Umleitung zum Zwecke der Untersuchung gemäß Ziffer 121, auszuüben.
115. Hat der Kommandant eines militärischen Luftfahrzeugs den Verdacht, daß ein ziviles Luftfahrzeug mit neutralen Kennzeichen in Wahrheit feindlichen Charakter hat, ist der Kommandant berechtigt, das Recht auf Abfangen und, erforderlichenfalls, das Recht auf Umleitung zum Zwecke der Durchsuchung auszuüben.
116. Besteht nach der Durchsuchung hinreichender Grund für den Verdacht, daß das Handelsschiff, das eine neutrale Flagge führt, oder ein ziviles Luftfahrzeug mit neutralen Kennzeichen feindlichen Charakter hat, darf das Schiff oder Luftfahrzeug vorbehaltlich der Adjudikation (Zuerkennung durch Entscheidung eines internationalen Gerichtes) als Prise aufgebracht werden.
117. Der feindliche Charakter kann anhand der Eintragung im Schiffsregister, des Eigentumsrechts, der Charter oder sonstiger Kriterien festgestellt werden.

Abschnitt II

Durchsuchen von Handelsschiffen

Grundregeln

118. In Ausübung ihrer legalen Rechte in einem internationalen bewaffneten Konflikt auf See haben Kriegsschiffe und militärische Luftfahrzeuge kriegführender Staaten ein Recht darauf, Handelsschiffe außerhalb neutraler Gewässer zu durchsuchen, wenn hinreichende Gründe für den Verdacht bestehen, daß sie der Aufbringung unterliegen.
119. Als Alternative zur Durchsuchung darf ein neutrales Handelsschiff mit seiner Einwilligung von seinem erklärten Ziel abgelenkt und umgeleitet werden.

Handelsschiffe im Geleit begleitender neutraler Kriegsschiffe

120. Ein neutrales Handelsschiff ist von der Ausübung des Rechts auf Durchsuchung ausgenommen, wenn es die folgenden Bedingungen erfüllt:
- (a) es ist zu einem neutralen Hafen unterwegs;
 - (b) es ist im Geleit eines begleitenden neutralen Kriegsschiffs gleicher Staatszugehörigkeit oder eines neutralen Kriegsschiffs eines Staates, mit dem der Flaggenstaat des Handelsschiffs eine Vereinbarung getroffen hat, die ein derartiges Geleit vorsieht;
 - (c) der Flaggenstaat des neutralen Kriegsschiffs garantiert, daß das neutrale Handelsschiff keine Konterbande befördert oder in sonstiger Weise Handlungen begeht, die mit seinem neutralen Status unvereinbar sind; *und*
 - (d) der Kommandant des neutralen Kriegsschiffes liefert auf Ersuchen des Kommandanten eines abfangenden Kriegsschiffs oder militärischen Luftfahrzeugs eines kriegführenden Staates alle diejenigen Informationen über den Charakter des Handelsschiffes und seiner Ladung, die andernfalls durch Durchsuchung beschafft werden könnten.

Umleitung zum Zwecke der Durchsuchung

121. Ist die Durchsuchung auf See unmöglich oder unsicher, kann ein Kriegsschiff oder militärisches Luftfahrzeug eines kriegführenden Staates ein Handelsschiff zu einem geeigneten Gebiet oder Hafen umleiten, um das Recht auf Durchsuchung auszuüben.

Überwachungsmaßnahmen

122. Um die Notwendigkeit der Durchsuchung zu vermeiden, können kriegführende Staaten angemessene Maßnahmen für die Besichtigung der Ladung neutraler Handelsschiffe und für die Ausstellung einer Bescheinigung festlegen, wonach ein Schiff keine Konterbande befördert.
123. Die Tatsache, daß sich ein neutrales Handelsschiff derartigen Überwachungsmaßnahmen wie der Besichtigung seiner Ladung und der Ausstellung von Bescheinigungen durch einen kriegführenden Staat unterzieht, denen zufolge es sich bei seiner Ladung um keine

Konterbande handelt, ist kein Akt eines neutralitätswidrigen Dienstes im Hinblick auf einen gegnerischen kriegführenden Staat.

124. Um der Notwendigkeit einer Durchsuchung vorzubeugen, werden neutrale Staaten dazu ermuntert, angemessene Kontrollmaßnahmen und Bescheinigungsverfahren durchzuführen, um sicherzustellen, daß ihre Handelsschiffe keine Konterbande befördern.

Abschnitt III

Abfangen und Durchsuchen ziviler Luftfahrzeuge

Grundregeln

125. In Ausübung ihrer legalen Rechte in einem internationalen bewaffneten Konflikt auf See haben militärische Luftfahrzeuge eines kriegführenden Staates ein Recht, zivile Luftfahrzeuge außerhalb des neutralen Luftraums abzufangen, wenn hinreichende Gründe für den Verdacht bestehen, daß sie der Aufbringung unterliegen. Bestehen nach dem Abfangen weiterhin hinreichende Gründe für den Verdacht, daß die zivilen Luftfahrzeuge der Aufbringung unterliegen, haben militärische Luftfahrzeuge des kriegführenden Staates das Recht, diese zivilen Luftfahrzeuge anzuweisen, zur Durchsuchung einen für den betreffenden Luftfahrzeugtyp sicheren und hinreichend zugänglichen Flugplatz des kriegführenden Staates anzufliegen. Ist ein sicherer und hinreichend zugänglicher Flugplatz des kriegführenden Staates für eine Durchsuchung nicht vorhanden, kann ein neutrales ziviles Luftfahrzeug von seinem erklärten Ziel abgelenkt werden.
126. Als Alternative zur Durchsuchung kann
- (a) ein ziviles Luftfahrzeug des Feindes von seinem erklärten Ziel abgelenkt werden;
 - (b) ein neutrales ziviles Luftfahrzeug mit seiner Einwilligung von seinem erklärten Ziel abgelenkt werden.

Zivile Luftfahrzeuge unter «operational control» begleitender neutraler militärischer Luftfahrzeuge oder Kriegsschiffe

127. Ein neutrales ziviles Luftfahrzeug ist von der Ausübung des Rechts auf Durchsuchung zu verschonen, wenn es die folgenden Bedingungen erfüllt:

- (a) es ist zu einem neutralen Flugplatz unterwegs;
- (b) es steht unter «operational control» eines begleitenden
 - (i) neutralen militärischen Luftfahrzeugs oder Kriegsschiffs gleicher Staatszugehörigkeit *oder*
 - (ii) neutralen militärischen Luftfahrzeugs oder Kriegsschiffs eines Staates, mit dem der Flaggenstaat des zivilen Luftfahrzeugs eine entsprechende Vereinbarung geschlossen hat;
- (c) der Flaggenstaat des neutralen militärischen Luftfahrzeugs oder Kriegsschiffs gewährleistet, daß das neutrale zivile Luftfahrzeug keine Konterbande befördert oder in sonstiger Weise Handlungen durchführt, die in Widerspruch zu seinem neutralen Status stehen; *und*
- (d) der Kommandant des neutralen militärischen Luftfahrzeugs liefert auf Ersuchen des Kommandanten eines abfangenden militärischen Luftfahrzeugs eines kriegführenden Staates alle Informationen über den Charakter des zivilen Luftfahrzeugs und seiner Ladung, die andernfalls durch Durchsuchung beschafft werden könnten.

Abfang- und Überwachungsmaßnahmen

- 128. Kriegführende Staaten sollten für das Abfangen ziviler Luftfahrzeuge sichere Verfahren, wie sie von den zuständigen internationalen Organisationen herausgegeben werden, bekanntgeben und einhalten.
- 129. Zivile Luftfahrzeuge sollten beim zuständigen Luftverkehrsdienst (Air Traffic Service - ATS) den geforderten Flugplan mit den vollständigen Angaben über Eintragung, Passagiere, Ladung, Notfernmeldekanäle, Kennungscodes und -betriebsarten und Aktualisierung während des Fluges aufgeben sowie Bescheinigungen über Eintragung, Lufttüchtigkeit, Passagiere und Fracht mitführen. Sie sollten von einem angegebenen ATS-Flugweg oder -Flugplan nicht ohne Flugverkehrskontrollfreigabe (FS-Kontrollfreigabe) abweichen, sofern nicht unvorhergesehene Umstände, z.B. Gefährdung der Betriebssicherheit oder ein Notfall, eintreten; in einem solchen Fall sollte unverzüglich eine entsprechende Meldung gemacht werden.
- 130. Betroffene kriegführende Staaten und Neutrale sowie Behörden, die Luftverkehrsdienste erbringen, sollten Verfahren festlegen, nach de-

nen die Kommandanten von Kriegsschiffen und militärischen Luftfahrzeugen über die zugewiesenen vorgesehenen Flugwege und die von zivilen Luftfahrzeugen in dem Gebiet militärischer Operationen aufgegebenen Flugpläne, einschließlich Informationen über Fernmeldekanäle, Kennungsbetriebsarten und -codes, Zielort, Passagiere und Fracht, ständig unterrichtet werden.

131. In unmittelbarer Nähe der Operationen von Seestreitkräften müssen zivile Luftfahrzeuge den von den Kombattanten gegebenen Anweisungen hinsichtlich Flugrichtung und -höhe Folge leisten.
132. Um die Notwendigkeit einer Untersuchung zu vermeiden, können kriegführende Staaten angemessene Maßnahmen für die Besichtigung der Ladung neutraler ziviler Luftfahrzeuge und für die Ausstellung einer Bescheinigung festlegen, daß ein Luftfahrzeug keine Konterbande befördert.
133. Die Tatsache, daß sich ein neutrales ziviles Luftfahrzeug derartigen Überwachungsmaßnahmen wie der Besichtigung seiner Ladung und der Ausstellung von Bescheinigungen durch einen kriegführenden Staat darüber unterzieht, daß es sich bei seiner Ladung nicht um Konterbande handelt, ist kein Akt neutralitätswidrigen Dienstes gegenüber einem gegnerischen kriegführenden Staat.
134. Um die Notwendigkeit einer Untersuchung zu vermeiden, werden neutrale Staaten dazu ermuntert, angemessene Kontrollmaßnahmen und Bescheinigungsverfahren durchzusetzen, um sicherzustellen, daß ihre zivilen Luftfahrzeuge keine Konterbande befördern.

Abschnitt IV

Aufbringen feindlicher Schiffe und Güter

135. Vorbehaltlich der Bestimmungen von Ziffer 136 dürfen feindliche Schiffe, einerlei, ob Handelsschiffe oder andere, und Güter an Bord solcher Schiffe außerhalb neutraler Gewässer aufgebracht werden. Eine vorherige Durchsuchung ist nicht erforderlich.
136. Folgende Schiffe sind von der Aufbringung ausgenommen:
 - (a) Lazarettsschiff und für Küstenrettungseinsätze verwendete kleine Schiffe;
 - (b) sonstige Sanitätstransportschiffe, solange sie für die an Bord befindlichen Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen benötigt werden;

- (c) Schiffe, denen durch Vereinbarung zwischen den kriegführenden Parteien sicheres Geleit zugesichert worden ist, darunter:
 - (i) Kartellschiffe, z. B. für den Transport von Kriegsgefangenen bestimmte und verwendete Schiffe;
 - (ii) Schiffe, die für humanitäre Aufgaben eingesetzt sind, einschließlich Schiffen, die für das Überleben der Zivilbevölkerung unentbehrliche Versorgungsgüter transportieren, und Schiffe, die Hilfsmaßnahmen und Rettungseinsätze durchführen;
 - (d) Schiffe, die den Transport besonders geschützten Kulturguts durchführen;
 - (e) Schiffe, die religiösen, nichtmilitärisch-wissenschaftlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen. Schiffe, die wissenschaftliche Daten mit wahrscheinlich militärischen Anwendungsmöglichkeiten sammeln, sind nicht geschützt;
 - (f) kleine Küstenfischereifahrzeuge und kleine Boote, die der Lokalküstenschifffahrt dienen; sie unterliegen indessen den Anordnungen eines in dem Gebiet operierenden Marinebefehlshabers eines kriegführenden Staates und der Überprüfung; *und*
 - (g) Schiffe die ausschließlich für eine Verwendung bei Verschmutzungsereignissen in der Meeresumwelt ausgelegt oder umgerüstet sind, bei der tatsächlichen Ausübung entsprechender Tätigkeiten.
137. In Nr. 136 aufgeführte Schiffe sind von der Aufbringung nur ausgenommen, wenn sie
- (a) in ihrer üblichen Rolle friedlich verwendet werden;
 - (b) keine für den Feind schädlichen Handlungen begehen;
 - (c) sich auf Verlangen sofort einer Identifizierung und Überprüfung unterziehen; *und*
 - (d) die Bewegung von Kombattanten nicht vorsätzlich behindern und dem Befehl zum Anhalten bzw. Ausweichen Folge leisten, wenn dies erforderlich ist.
138. Die Aufbringung eines Handelsschiffs erfolgt durch Wegnahme eines Schiffes als Prise zur Adjudikation (Zuerkennung durch Ent-

scheidung eines internationalen Gerichts). Schließen militärische Umstände die Wegnahme eines derartigen Schiffes als Prise auf See aus, kann es zur Vollendung der Aufbringung zu einem geeigneten Gebiet oder Hafen umgeleitet werden. Als Alternative zur Aufbringung darf ein Handelsschiff von seinem erklärten Ziel abgelenkt werden.

139. Vorbehaltnlich Nr. 140 darf ein aufgebrachtes feindliches Handelsschiff ausnahmsweise zerstört werden, wenn militärische Umstände die Wegnahme oder Überstellung eines derartigen Schiffes als feindliche Prise zur Adjudikation ausschließen; dies gilt jedoch nur, wenn die folgenden Kriterien erfüllt sind:
- (a) für die Sicherheit der Passagiere und Besatzung ist gesorgt. Hierbei gelten die Boote des Schiffes nicht als sicherer Ort, wenn die Sicherheit der Passagiere und Besatzung beim herrschenden Zustand der See und unter den herrschenden Wetterbedingungen nicht durch Landnähe oder die Anwesenheit eines anderen Schiffes gewährleistet ist, das in der Lage ist, sie an Bord zu nehmen;
 - (b) die Dokumente und Papiere mit Bezug zur Prise werden sicher verwahrt; *und*
 - (c) die persönliche Habe der Passagiere und Besatzung wird nach Möglichkeit gerettet.
140. Die Zerstörung feindlicher Passagierschiffe, die lediglich zivile Passagiere befördern, ist auf See verboten. Zur Sicherheit der Passagiere sind derartige Schiffe zur Vollendung der Aufbringung zu einem geeigneten Gebiet oder Hafen umzuleiten.

Abschnitt V

Aufbringen feindlicher ziviler Luftfahrzeuge und Güter

141. Vorbehaltnlich der Bestimmungen der Nr. 142 können feindliche zivile Luftfahrzeuge und Güter an Bord solcher Luftfahrzeuge außerhalb neutralen Luftraums aufgebracht werden. Eine vorherige Durchsuchung ist nicht erforderlich.
142. Die folgenden Luftfahrzeuge sind von der Aufbringung ausgenommen:
- (a) Sanitätsluftfahrzeuge *und*

- (b) Luftfahrzeuge, denen durch Vereinbarung zwischen den am Konflikt beteiligten Parteien sicheres Geleit zugesichert worden ist.
143. In Nr. 142 aufgeführte Luftfahrzeuge sind nur dann von der Aufbringung ausgenommen, wenn sie
- (a) in ihrer üblichen Rolle friedlich eingesetzt werden;
 - (b) keine für den Feind schädlichen Handlungen begehen;
 - (c) sich auf Verlangen sofort abfangen lassen und einer Sichtkontrolle unterziehen;
 - (d) die Bewegungen von Kombattanten nicht vorsätzlich behindern und dem Befehl folgen, von ihrem Flugweg abzugehen, wenn dies erforderlich ist; *und*
 - (e) nicht gegen eine vorherige Vereinbarung verstoßen.
144. Die Aufbringung erfolgt dadurch, daß das feindliche zivile Luftfahrzeug abgefangen und ihm der Befehl gegeben wird, einen für den betroffenen Luftfahrzeugtyp sicheren und hinreichend zugänglichen Flugplatz eines kriegführenden Staates anzufliegen und daß das Luftfahrzeug nach der Landung zur Adjudikation (Zuerkennung durch Entscheidung eines internationalen Gerichts) als Prise genommen wird. Als Alternative zur Aufbringung kann ein feindliches ziviles Luftfahrzeug von seinem erklärten Ziel abgelenkt werden.
145. Wird eine Aufbringung durchgeführt, muß für die Sicherheit der Passagiere und Besatzung sowie ihrer persönlichen Habe gesorgt werden. Die Dokumente und Papiere mit Bezug zur Prise müssen sicher verwahrt werden.

Abschnitt VI

Aufbringen neutraler Handelsschiffe und Güter

146. Neutrale Handelsschiffe unterliegen der Aufbringung außerhalb neutraler Gewässer, wenn sie eine der in Nr. 67 genannten Tätigkeiten durchführen oder wenn anhand einer Untersuchung oder mit anderen Mitteln festgestellt wird, daß sie
- (a) Konterbande befördern;
 - (b) sich auf einer Fahrt befinden, die eigens zu dem Zweck unternommen wurde, einzelne Passagiere zu befördern, die den Streitkräften des Feindes angehören;

- (c) unmittelbar unter Kontrolle, Befehl oder Charter des Feindes, in einem mit ihm bestehenden Beschäftigungsverhältnis oder unter seiner Leitung tätig sind;
- (d) unvorschriftsmäßige oder wissentlich falsche Dokumente vorlegen, über erforderliche Dokumente nicht verfügen oder Dokumente vernichten, unkenntlich machen oder verbergen;
- (e) direkt im Operationsgebiet von Seestreitkräften gegen die von einem kriegführenden Staat erlassenen Vorschriften verstoßen;
oder
- (f) eine Blockade brechen oder zu brechen versuchen.

Die Aufbringung eines neutralen Handelsschiffs erfolgt durch Wegnahme eines derartigen Schiffes als Prise zur Adjudikation (Zuerkennung durch Entscheidung eines internationalen Gerichts).

- 147. Güter an Bord neutraler Handelsschiffe unterliegen der Aufbringung nur dann, wenn es sich um Konterbande handelt.
- 148. Konterbande sind definitionsmäßig Güter, die letztlich für unter feindlicher Kontrolle stehende Gebiete bestimmt sind und die möglicherweise in einem bewaffneten Konflikt zum Einsatz kommen können.
- 149. Um das Recht zur Aufbringung gemäß Nrn. 146(a) und 147 auszuüben, muß der kriegführende Staat Konterbandelisten veröffentlicht haben. Der genaue Inhalt der Konterbandeliste eines kriegführenden Staates kann je nach den besonderen Umständen des bewaffneten Konflikts unterschiedlich sein. Konterbandelisten müssen hinreichend genaue Einzelheiten enthalten.
- 150. Güter, die nicht auf der Konterbandeliste des kriegführenden Staates stehen, sind «freie Güter», d. h., sie unterliegen nicht der Aufbringung. «Freie Güter» umfassen mindestens folgende Güter:
 - (a) religiöse Gegenstände;
 - (b) Artikel, die ausschließlich für die Behandlung Verwundeter und Kranker und für die Krankheitsvorbeugung bestimmt sind;
 - (c) Bekleidung, Bettzeug, wichtige Nahrungsmittel und Mittel für den Schutz der Zivilbevölkerung im allgemeinen und der Frauen und Kinder im besonderen, vorausgesetzt, es gibt keinen gewichtigen Grund für die Annahme, daß derartige Güter für einen anderen Zweck verwendet werden oder sich für den Feind aus ihrer Verwendung anstelle feindlicher Güter, die dadurch für

militärische Zwecke verfügbar würden, ein klarer militärischer Vorteil entstünde;

- (d) für Kriegsgefangene bestimmte Artikel, einschließlich Einzelpakete und Sammelhilfssendungen mit Nahrungsmitteln, Kleidung, der Bildung, Kultur und Erholung dienenden Artikeln;
 - (e) Güter, die anderweitig gemäß internationalem Vertrag oder besonderer Regelung zwischen kriegführenden Staaten ausdrücklich von der Aufbringung ausgeschlossen sind; *und*
 - (f) sonstige Güter, die nicht für eine Verwendung in einem bewaffneten Konflikt in Frage kommen.
151. Vorbehaltlich Nummer 152 darf ein gemäß Nr. 146 aufgebrachtes neutrales Schiff ausnahmsweise zerstört werden, wenn militärische Umstände die Wegnahme oder Überführung eines derartigen Schiffes als feindliche Prise zur Adjudikation (Zuerkennung durch Entscheidung eines internationalen Gerichts) ausschließen, jedoch nur dann, wenn die folgenden Kriterien vorher erfüllt sind:
- (a) für die Sicherheit der Passagiere und Besatzung ist gesorgt. Für diesen Zweck werden die Boote des Schiffes nicht als sicherer Ort angesehen, wenn die Sicherheit der Passagiere und Besatzung beim herrschenden Zustand der See und unter den herrschenden Wetterbedingungen nicht durch Landnähe oder die Anwesenheit eines anderen Schiffs gewährleistet ist, das in der Lage ist, sie an Bord zu nehmen,
 - (b) Dokumente und Papiere mit Bezug zum aufgebrachten Schiff sind sicher verwahrt *und*
 - (c) die persönliche Habe der Passagiere und Besatzung wird nach Möglichkeit gerettet.

Es sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um die Zerstörung eines aufgebrachten neutralen Schiffes zu vermeiden. Deshalb sollte eine derartige Zerstörung erst dann angeordnet werden, wenn zweifelsfrei festgestellt worden ist, daß das aufgebrachte Schiff weder in den Hafen eines kriegführenden Staates entsandt, noch umgeleitet, noch ordnungsgemäß freigegeben werden kann. Ein Schiff darf dieser Nummer zufolge nur dann wegen Beförderung von Konterbande zerstört werden, wenn die Konterbande wert-, gewichts-, mengen- oder frachtkostenmäßig mehr als die Hälfte der Ladung ausmacht. Die Zerstörung unterliegt der Adjudikation.

152. Die Zerstörung aufgebrachter neutraler Passagierschiffe, die zivile Passagiere befördern, ist auf See verboten. Zur Sicherheit der Passagiere sind derartige Schiffe zu einem geeigneten Hafen umzuleiten, um die in Ziffer 146 vorgesehene Aufbringung zum Abschluß zu bringen.

Abschnitt VII

Aufbringen neutraler ziviler Luftfahrzeuge und Güter

153. Neutrale zivile Luftfahrzeuge unterliegen der Aufbringung außerhalb neutralen Luftraums, wenn sie eine der in Ziffer 70 genannten Tätigkeiten verrichten, oder wenn anhand einer Durchsuchung oder mit anderen Mitteln festgestellt wird, daß sie
- (a) Konterbande befördern;
 - (b) sich auf einem Flug befinden, der eigens zu dem Zweck unternommen wurde, Einzelreisende zu befördern, die den Streitkräften des Feindes angehören;
 - (c) unmittelbar unter Kontrolle, Befehl oder Charter des Feindes, in einem mit ihm bestehenden Beschäftigungsverhältnis oder unter seiner Leitung tätig sind;
 - (d) unvorschriftsmäßige oder wissentlich falsche Dokumente vorlegen, über erforderliche Dokumente nicht verfügen oder Dokumente vernichten, unkenntlich machen oder verbergen;
 - (e) unmittelbar im Operationsgebiet von Seestreitkräften gegen die von einem kriegführenden Staat erlassenen Vorschriften verstoßen; *oder*
 - (f) eine Blockade brechen.
154. Güter an Bord neutraler ziviler Luftfahrzeuge unterliegen nur dann der Aufbringung, wenn es sich um Konterbande handelt.
155. Die in den Nrn. 148 bis 150 vorgeschriebenen Regeln bezüglich Konterbande gelten auch für Güter an Bord neutraler ziviler Luftfahrzeuge.
156. Die Aufbringung erfolgt dadurch, daß das neutrale zivile Luftfahrzeug abgefangen wird, ihm der Befehl gegeben wird, einen für den betroffenen Luftfahrzeugtyp sicheren und hinreichend zugänglichen Flugplatz eines kriegführenden Staates anzufliegen und das Luftfahrzeug nach Landung und Durchsuchung zur

Adjudikation (Zuerkennung durch Entscheidung eines internationalen Gerichts) als Prise genommen wird. Gibt es keinen sicheren und hinreichend zugänglichen Flugplatz eines kriegführenden Staates, kann ein neutrales ziviles Luftfahrzeug von seinem erklärten Ziel abgelenkt werden.

157. Als Alternative zur Aufbringung kann ein neutrales ziviles Luftfahrzeug mit seiner Einwilligung von seinem erklärten Ziel abgelenkt werden.
158. Wird die Aufbringung durchgeführt, muß für die Sicherheit der Passagiere und Besatzung und ihrer persönlichen Habe gesorgt werden. Die Dokumente und Papiere mit Bezug zur Prise müssen sicher verwahrt werden.

TEIL VI

GESCHÜTZTE PERSONEN, SANITÄTSTRANSPORTE UND SANITÄTSLUFTFAHRZEUGE

Allgemeine Regeln

159. Vorbehaltlich der Bestimmung in Nr. 171 sind die Bestimmungen dieses Teils nicht so auszulegen, als wichen sie in irgendeiner Weise von den Bestimmungen des II. Genfer Abkommens von 1949 und des Zusatzprotokolls I von 1977 ab, die Einzelregeln für die Behandlung der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen und für Sanitätstransporte enthalten.
160. Die am Konflikt beteiligten Parteien können zu humanitären Zwecken vereinbaren, in einem festgelegten Seegebiet eine Zone zu schaffen, in der lediglich Aktivitäten im Einklang mit den humanitären Zwecken zugelassen sind.

Abschnitt I

Geschützte Personen

161. Personen an Bord von Schiffen und Luftfahrzeugen, die in die Gewalt eines kriegführenden oder neutralen Staates gefallen sind, müssen geschont und geschützt werden. Während sie auf See sind und danach bis zur Feststellung ihres Status, unterliegen sie der Rechtsprechung des Staates, in dessen Gewalt sie sich befinden.

162. Mitglieder der Besatzungen von Lazarettschiffen dürfen während der Zeit, in der sie im Dienste dieser Schiffe stehen, nicht gefangen genommen werden. Mitglieder der Besatzungen von Rettungsbooten dürfen während Rettungseinsätzen nicht gefangen genommen werden.
163. Personen an Bord anderer von Aufbringung ausgenommener und in den Nrn. 136 und 142 aufgeführter Schiffe oder Luftfahrzeuge dürfen nicht gefangen genommen werden.
164. Geistliche und Sanitätspersonal, die mit der seelsorgerischen Betreuung und medizinischen Versorgung der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen beauftragt sind, gelten nicht als Kriegsgefangene. Sie dürfen jedoch so lange festgehalten werden, wie ihre Dienste für die medizinischen und seelsorgerischen Bedürfnisse von Kriegsgefangenen gebraucht werden.
165. Andere als die in den Nrn. 162 bis 164 bezeichneten Staatsangehörigen eines Feindstaates haben ein Recht auf den Status von Kriegsgefangenen und können zu Kriegsgefangenen gemacht werden, wenn sie
- (a) Angehörige der feindlichen Streitkräfte sind;
 - (b) Personen sind, die die feindlichen Streitkräfte begleiten;
 - (c) Besatzungsmitglieder von Hilfsschiffen oder Hilfsluftfahrzeugen sind;
 - (d) Besatzungsmitglieder feindlicher, nicht von Aufbringung ausgenommener Handelsschiffe oder ziviler Luftfahrzeuge sind, sofern ihnen nicht aufgrund anderer völkerrechtlicher Bestimmungen eine günstigere Behandlung zusteht; *oder*
 - (e) Besatzungsmitglieder neutraler Handelsschiffe oder ziviler Luftfahrzeuge sind, die auf Seiten des Feindes oder als Hilfskräfte für den Feind direkt an den Feindseligkeiten teilgenommen haben.
166. Staatsangehörige eines neutralen Staats:
- (a) die Passagiere an Bord feindlicher oder neutraler Schiffe oder Luftfahrzeuge sind, müssen freigelassen werden und dürfen nur zu Kriegsgefangenen gemacht werden, wenn sie Angehörige der Streitkräfte des Feindes sind oder persönlich gegen den Aufbringer gerichtete feindliche Handlungen begangen haben;

- (b) die Mitglieder der Besatzung feindlicher Kriegsschiffe oder Hilfsschiffe bzw. militärischer Luftfahrzeuge oder Hilfsflugfahrzeuge sind, haben das Recht auf einen Status als Kriegsgefangene und können zu Kriegsgefangenen gemacht werden;
 - (c) die Mitglieder der Besatzung eines feindlichen oder neutralen Handelsschiffs oder zivilen Luftfahrzeugs sind, müssen freigelassen werden und dürfen nur zu Kriegsgefangenen gemacht werden, wenn das Schiff oder Luftfahrzeug eine Handlung durchgeführt hat, die von den Nrn. 60, 63, 67 oder 70 erfaßt wird, oder das Mitglied der Besatzung persönlich eine gegen den Aufbringer gerichtete feindliche Handlung begangen hat.
167. Andere als die in den Nrn. 162-166 genannten Zivilpersonen sind gemäß dem IV. Genfer Abkommen von 1949 zu behandeln.
168. Personen, die in die Gewalt eines neutralen Staates gefallen sind, werden gemäß dem V. und XIII. Haager Abkommen von 1907 und dem II. Genfer Abkommen von 1949 behandelt.

Abschnitt II

Sanitätstransporte

169. Um Lazarettschiffen vom Augenblick des Ausbruchs von Feindseligkeiten an größtmöglichen Schutz zu gewähren, können Staaten im voraus eine allgemeine Meldung über die Merkmale ihrer Lazarettschiffe gemäß Festlegung in Artikel 22 des II. Genfer Abkommens von 1949 übermitteln. Eine derartige Meldung sollte alle verfügbaren Informationen darüber enthalten, wie das Schiff erkannt werden kann.
170. Lazarettschiffe dürfen mit rein ablenkenden Verteidigungsmitteln wie Düppeln und Leuchtkörpern ausgerüstet werden. Das Vorhandensein einer derartigen Ausrüstung sollte gemeldet werden.
171. Um ihre humanitäre Aufgabe möglichst wirksam erfüllen zu können, sollten Lazarettschiffe Kryptogerät verwenden dürfen. Das Gerät darf unter keinen Umständen verwendet werden, um nachrichtendienstliche Informationen zu übermitteln oder in irgendeiner anderen Weise einen militärischen Vorteil zu erlangen.
172. Es wird angeregt, daß Lazarettschiffe, für Küstenrettungseinsätze verwendete kleine Fahrzeuge und sonstige Sanitätstransporte die in Anhang I des Zusatzprotokolls I von 1977 aufgeführten Kennzeichnungsmittel verwenden.

173. Diese Kennzeichnungsmittel sind nur dafür bestimmt, die Erkennung zu erleichtern, und verleihen nicht an sich schon einen geschützten Status.

Abschnitt III

Sanitätsluftfahrzeuge

174. Sanitätsluftfahrzeuge sind zu schützen und zu achten, wie in den Bestimmungen dieses Dokuments im einzelnen ausgeführt.
175. Sanitätsluftfahrzeuge sind auf ihrer oberen und unteren Fläche und auf ihren Seitenflächen deutlich mit dem Erkennungszeichen des roten Kreuzes oder des roten Halbmonds sowie mit ihren Nationalfarben zu kennzeichnen. Es wird angeregt, daß Sanitätsluftfahrzeuge die anderen in Anhang I des Zusatzprotokolls I von 1977 aufgeführten Kennzeichnungsmittel ständig verwenden. Vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz gecharterte Luftfahrzeuge dürfen die gleichen Kennzeichnungsmittel verwenden wie Sanitätsluftfahrzeuge. Provisorische Sanitätsluftfahrzeuge, die entweder aus Zeitmangel oder wegen ihrer Merkmale mit dem spezifischen Erkennungszeichen gekennzeichnet werden können, sollten die zur Verfügung stehenden wirksamsten Kennzeichnungsmittel verwenden.
176. Kennzeichnungsmittel sind nur dafür bestimmt, die Erkennung zu erleichtern und verleihen nicht an sich schon einen geschützten Status.
177. Die am Konflikt beteiligten Parteien werden dazu aufgefordert, jederzeit Sanitätsflüge anzumelden und Vereinbarungen zu schließen, insbesondere in Gebieten, wo ein Kontrollsystem durch eine am Konflikt beteiligte Partei nicht eindeutig eingerichtet worden ist. Wird eine derartige Vereinbarung geschlossen, muß sie die Flughöhen, Flugzeiten und Flugwege für sicheren Betrieb festlegen und sollte auch die Kennzeichnungs- und Fernmeldemittel umfassen.
178. Sanitätsluftfahrzeuge dürfen nicht dazu verwendet werden, um den Gegner schädigende Handlungen zu begehen. Sie dürfen keine Geräte mitführen, die für die Gewinnung oder Übermittlung nachrichtendienstlicher Informationen bestimmt sind. Sie dürfen, mit Ausnahme von Handfeuerwaffen zur Selbstverteidigung, nicht bewaffnet sein und dürfen nur Sanitätspersonal und -gerät transportieren.

179. Sonstige militärische oder zivile Luftfahrzeuge eines kriegführenden oder neutralen Staates, die bei der Suche nach Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, bei deren Bergung oder Transport eingesetzt werden, fliegen auf eigene Gefahr, es sei denn, zwischen den am Konflikt beteiligten Parteien wäre vorher eine entsprechende Vereinbarung darüber abgeschlossen worden.
180. Sanitätsluftfahrzeuge, die über Gebiete fliegen, die der tatsächlichen Kontrolle durch den gegnerischen kriegführenden Staat unterliegen, oder über Gebiete, bei denen die tatsächliche Kontrolle nicht eindeutig ist, können u. U. zur Landung aufgefordert werden, um eine Überprüfung vornehmen zu können. Sanitätsluftfahrzeuge haben jeder derartigen Aufforderung Folge zu leisten.
181. Sanitätsluftfahrzeuge kriegführender Staaten dürfen vorbehaltlich einer anderweitigen Vereinbarung nicht in neutralen Luftraum einfliegen. Sofern sie sich aufgrund einer Vereinbarung in neutralem Luftraum befinden, müssen Sanitätsluftfahrzeuge die Bedingungen der Vereinbarung einhalten. Die Bestimmungen der Vereinbarung können u. U. die Verpflichtung enthalten, daß das Luftfahrzeug zur Überprüfung auf einem vorgegebenen Flugplatz in dem neutralen Staat landen muß. Sollte die Vereinbarung eine entsprechende Verpflichtung enthalten, sind die Überprüfung und die Folgemaßnahmen gemäß den Nrn. 182 bis 183 durchzuführen.
182. Sollte ein Sanitätsluftfahrzeug ohne das Bestehen einer entsprechenden Vereinbarung oder abweichend von den Bestimmungen einer Vereinbarung entweder aufgrund eines Navigationsfehlers oder wegen eines die Flugsicherheit beeinträchtigenden Notfalls in neutralen Luftraum einfliegen, muß es alles daran setzen, sich zu melden und sich zu erkennen zu geben. Ist das Luftfahrzeug vom neutralen Staat als Sanitätsluftfahrzeug erkannt, darf es nicht angegriffen werden, kann jedoch verpflichtet werden, zur Überprüfung zu landen. Ist das Luftfahrzeug untersucht und dabei festgestellt worden, daß es sich tatsächlich um ein Sanitätsluftfahrzeug handelt, muß ihm der Weiterflug gestattet werden.
183. Ergibt die Überprüfung, daß es sich bei dem Luftfahrzeug nicht um ein Sanitätsluftfahrzeug handelt, darf es aufgebracht werden, und die Insassen werden, falls zwischen dem neutralen Staat und den am Konflikt beteiligten Parteien nichts anderes vereinbart ist, in dem

neutralen Staat — falls nach den Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts erforderlich — in einer Weise in Gewahrsam genommen, daß sie nicht wieder an den Feindseligkeiten teilnehmen können.

Internationales Komitee vom Roten Kreuz

Drei IKRK-Delegierte in Burundi getötet

**Cédric Martin
Reto Neuenschwander
Juan Pastor Ruffino**

Am 4. Juni 1996 sind zwei Fahrzeuge des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz auf dem Rückweg nach Bujumbura (Burundi) in der Nähe des im Norden der Provinz Cibitoke gelegenen Dorfes Mugina beschossen worden. Bei diesem Angriff wurden drei IKRK-Delegierte, Cédric Martin, Reto Neuenschwander und Juan Pastor Ruffino, getötet.

In dieser vom Konflikt besonders stark betroffenen Region hatte das IKRK Tausende von Menschen mit Wasser, Medikamenten und lebenswichtigen Gebrauchsgütern versorgt. Nach diesem tragischen Ereignis schränkte das IKRK seine Tätigkeiten in der Region zunächst ein in der Hoffnung, seine Aktion zugunsten der burundischen Zivilbevölkerung zu einem späteren Zeitpunkt wieder voll entfalten zu können. Nachdem die Delegierten vor Ort jedoch unmissverständliche Todesdrohungen erhalten hatten, beschloss die Institution am 11. Juni, alle Delegierten aus Burundi abzuziehen.

Drei Delegierte, deren humanitäres Engagement keine Grenzen kannte

Cédric Martin (32) trat 1994 in die Dienste des IKRK. Seine erste Mission führte ihn ins ehemalige Jugoslawien, wo ihn die Folgen des Krieges für die Zivilbevölkerung zutiefst betroffen machten. Mit einer seltenen Energie setzte er sich dafür ein, die harten Lebensbedingungen der Bevölkerung erträglicher zu machen. Nach einer kurzen Mission in Rwanda nahm Cédric Martin im Oktober 1995 seine Tätigkeit in Burundi auf — zu einem Zeitpunkt, als sich sowohl enorme humanitäre Bedürfnisse als auch sehr grosse Schwierigkeiten abzeichneten. Gemeinsam mit seinen Kollegen hatte er für die Bevölkerung lebenswichtige Wasser-

versorgungssysteme eingerichtet. Er war sich voll bewusst, dass seine Mission lebensrettende Hilfe bedeutete und er hatte nicht gezögert, in diesem Kriegsgebiet zu arbeiten.

Reto Neuenschwander (39) war seit 1992 für das IKRK tätig. Er begründete sein Engagement mit dem Wunsch, «zur friedlichen Koexistenz zwischen Völkern und Nationen beizutragen». In den letzten vier Jahren hatte er Missionen in Somalia, Sri Lanka, Bosnien-Herzegowina und Afghanistan durchgeführt. In Burundi, das sein letztes Einsatzland werden sollte, koordinierte er die Hilfsgüterverteilungen zugunsten der Zivilbevölkerung. Reto Neuenschwander beeindruckte seine Kollegen stets durch sein ausgeprägtes humanitäres Engagement, seine Offenheit und Gewissenhaftigkeit. Er war erst zufrieden, wenn er seine Aufgaben bis ins letzte Detail gelöst hatte. Alle, die das Privileg hatten, mit ihm zusammenzuarbeiten, erinnern sich an einen Menschen mit Herz und Verstand, dessen Grossmut keine Grenzen kannte und der stets ein offenes Ohr für die anderen hatte. Reto, der von grosser Bescheidenheit war, war zu einer der Stützen der IKRK-Delegation in Burundi geworden.

Juan Pastor Ruffino nahm seine Tätigkeiten beim IKRK 1995 im Alter von 36 Jahren auf. Laut seinen eigenen Worten gab die humanitäre Arbeit seinem Leben einen Sinn. Er hatte schon eine grosse Lebenserfahrung, und seine Persönlichkeit war geprägt von Ausgeglichenheit, Besonnenheit und Begeisterungsfähigkeit. Durch sein gewinnendes Wesen floss er allen Vertrauen ein. Juan Ruffino wollte seine Mitmenschen verstehen und lieben. Er sprach oft davon, wie lange er darunter gelitten hatte, «zu wissen, ohne zu handeln». Im letzten Sommer hatte er beschlossen, «zu wissen und zu handeln». Er bewarb sich beim IKRK und schrieb: «Von Grosny bis in den Sudan, von Timor bis nach Liberia stellen die Farben des IKRK für immer die Hoffnung dar.» Die Mission in Burundi war seine erste. Durch sein Einfühlungsvermögen, seinen Sinn für Anteilnahme und Dialog war er jemand, dessen Gesellschaft man suchte. Als Delegierter wurde er von seinen Kollegen wie auch von den burundischen Mitarbeitern sehr geschätzt.

Im Namen des IKRK ehrte Präsident Cornelio Sommaruga die drei Delegierten und brachte seine Bewunderung für die geleistete Arbeit zum Ausdruck: «Tief betroffen durch ihren tragischen Tod möchte ich Cédric, Reto und Juan dafür ehren, dass sie die Leitgedanken des IKRK auf unübertreffliche Weise verkörpert haben: den Glauben an die humanitären Ideale, das Verantwortungsbewusstsein den Opfern gegenüber, das persönliche Engagement für eine Sache, die es wert ist, verteidigt zu werden, nämlich die humanitäre Hilfeleistung unter Wahrung des Grundsatzes der

Neutralität und der institutionellen Unabhängigkeit — die der Garant für ihr Gelingen sind. (...) Den Eltern, Lebenspartnern und Freunden möchte ich an dieser Stelle erneut das tiefempfundene Beileid der Mitglieder und Mitarbeiter des IKRK aussprechen. Wir teilen Ihren Schmerz. Doch erlauben Sie mir, Ihnen auch zu danken. Zu danken dafür, dass Sie in diesen Menschen, die Ihnen so lieb waren, den Sinn für die Ideale der Menschlichkeit geweckt haben, die Kraft, sich für das Wohl der Opfer selbst zu übertreffen und alles, sogar das Letzte, dafür zu geben. Wir werden sie nie vergessen. Sie werden uns stets ein Vorbild sein.»

Die Revue

Aus Anlass des Zukunftskongresses des Deutschen Roten Kreuzes (Köln, 3.-5. Mai 1996) hielt der Vizepräsident des IKRK, Eric Roethlisberger, in deutscher Sprache ein Referat über das Thema:

Muss die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung angesichts der Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft ihre Ethik neu überdenken?

Die Revue veröffentlicht diese Überlegungen, denen ihr Autor eine persönliche Note verliehen hat.

Der Zukunftsorientierung dieses Kongresses entsprechend möchte ich meine persönlichen Betrachtungen zu einer Problematik vortragen, die ich wie folgt formulieren würde: Muss die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung angesichts der Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft ihre Ethik neu überdenken?

Ich habe nicht die Absicht, mich hier in langen philosophischen Überlegungen zu ergehen. Das Rote Kreuz — beziehungsweise das Rote Kreuz und der Rote Halbmond, wie es heute heisst — lebt nur aus der Aktion, in der sein Gedankengut zum Ausdruck kommt. Folglich werden sich auch meine Betrachtungen im wesentlichen auf das Operationelle beziehen.

Die Herausforderungen

Zunächst möchte ich kurz einige Herausforderungen in Erinnerung rufen, die sich den humanitären Organisationen im allgemeinen und unserer Bewegung im besonderen stellen.

Die erste ist ständiger Natur und von lebenswichtiger Bedeutung: Es geht darum, die Opfer von Katastrophen zu erreichen, seien diese von der Natur oder von Menschenhand ausgelöst, und zwar im Einklang mit dem doppelten humanitären Kriterium der Unparteilichkeit und der Vorrangigkeit der Verletzlichsten — das sind häufig Kinder, Frauen, alte und behinderte Menschen.

Aus dieser Herausforderung leitet unsere Bewegung ihre Daseinsberechtigung ab, die Rechtfertigung für ihr Bestehen.

Für das IKRK, dessen Hilfsaktionen sich in Konfliktsituationen abspielen — also dort, wo Gewalt herrscht — stellt sich die Forderung nach absoluter Unabhängigkeit und dem vollständigen Verzicht auf politische Stellungnahmen. Der Erfolg seines Eingreifens hängt von seiner Fähigkeit ab, sich völlig aus den Streitigkeiten der gegnerischen Parteien herauszuhalten — mit anderen Worten, von seiner Fähigkeit, wahrhaft neutral zu bleiben und auch so wahrgenommen zu werden.

Man muss sich die Schwierigkeit der Aufgabe einmal vor Augen halten: Im Feld sieht sich der Delegierte in einer Lage, in der er bei den Vertretern der einen Konfliktpartei für die Anliegen von Menschen einzutreten hat, die der anderen angehören...

Die zweite Herausforderung hat mit der Unterentwicklung zu tun. Bei humanitären Hilfsaktionen ausserhalb des OECD-Raumes¹ sind die grundlegenden Rahmenbedingungen häufig rudimentär und unzureichend. Die Kontrolle seitens der Behörden lässt mitunter zu wünschen übrig. Hintergrund für die Aktionen der Bewegung sind ein starkes soziales Gefälle, wenn nicht gar soziale Ungerechtigkeit, starker demographischer Druck, bisweilen äusserste Armut, Hungersnot und sogar eine ausgelaugte Umwelt. Mit anderen Worten, die stützende Infrastruktur stellt Probleme.

Sind die Grundsätze unserer Bewegung wirklich universal und werden sie auch so empfunden? Dies ist eine dritte Herausforderung in Form einer immer wiederkehrenden Frage, die man sich stellen sollte. Es ist durchaus vorstellbar, dass sie sich morgen — genauso wie heute — in einem von Gewalt geprägten internationalen Umfeld stellen wird, das folgende Merkmale aufweist:

- es gibt Konflikte, die in Völkermord und sogenannte «ethnische Säuberungen» ausarten, und bei denen die Zivilbevölkerung eher die Zielscheibe als das unglückselige Opfer ist;
- es gibt strukturlose Konflikte, bei denen die Kämpfenden — häufig ganze Banden von Minderjährigen — sich selbst überlassen und nicht Teil einer strukturierten militärischen oder paramilitärischen Organisation sind;

¹ OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

— Es gibt ausser Kontrolle geratene Konflikte, bei denen die Behörden das Monopol der Gewalt, ihrer Anwendung und ihrer Kontrolle verloren haben. Die daraus entstehende Situation kommt einer Privatisierung der Gewalt und mithin auch der humanitären Aktion gleich. Es handelt sich hier um ein verhältnismässig neues Phänomen, das zu analysieren sein wird.

Die vierte Herausforderung, immer auf die humanitäre Aktion in Konfliktsituationen bezogen, liesse sich wie folgt formulieren: Wie soll man erwarten, dass die Grundsätze humanitären Verhaltens in Konfliktzeiten eingehalten werden, zu einem Zeitpunkt also, wo die Wellen der Leidenschaft hochschlagen, wenn diese Grundsätze doch schon in sogenannten Friedenszeiten nicht geachtet werden, weil rohe Gewalt zunehmend in der Gesellschaft um sich greift?

Schliesslich möchte ich — gleichsam zur Erinnerung (denn das Phänomen ist schon seit mehreren Monaten, ja sogar einigen Jahren zu beobachten) — die Politisierung der humanitären Aktion erwähnen. Ohne näher darauf eingehen zu wollen, möchte ich lediglich unterstreichen, dass sich die Haltung des IKRK in dieser Hinsicht nicht geändert hat: Die politisch-militärische Aktion einerseits und die humanitäre Aktion andererseits gehören verschiedenen und völlig unterschiedlichen Sphären an. Die Komplementarität, die zwischen den beiden bestehen kann — und sogar muss —, muss sich ihrerseits auf eine klare Trennung der beiden stützen, die meines Erachtens weit weniger von einem abstrakten Grundsatz als vielmehr von einem doppelten operationellen Anliegen abhängt, nämlich Frieden und zugleich Hilfe bringen zu können. Die heutige Realität im Feld — wie etwa in Somalia, Bosnien, Liberia — bestätigt, dass die Forderung nach dieser Trennung richtig ist.

Die Aktion

An zweiter Stelle möchte ich der Organisation der Aktion unserer Bewegung einige Augenblicke widmen. Selbstverständlich muss man jederzeit versuchen, sie zu verbessern, einmal um der Kompetenz willen («do the right thing»), zum anderen um der Effizienz willen («do it well»). Auch das schulden wir den Opfern, denn unsere Misserfolge gehen auf ihre Kosten («our failure is their loss»).

Die jüngsten Tagungen des Delegiertenrates und der Internationalen Konferenz² im Dezember 1995 haben uns ermutigt: Die funktionelle

² XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, Genf.

Zusammenarbeit zwischen der Föderation³ und dem IKRK muss wirksamer werden. Das Übereinkommen zwischen den beiden internationalen Organisationen der Bewegung muss die Nationalen Gesellschaften miteinbeziehen. Im Namen des IKRK begrüße ich diese Entwicklung.

Es besteht keinerlei Anlass zu der Vermutung, dass der Wettbewerb zwischen den humanitären Akteuren — internationalen oder nicht-staatlichen Organisationen — morgen weniger scharf sein wird als heute. Meines Erachtens gilt der Wettbewerb zu Recht als gesunder Faktor wirtschaftlichen Verhaltens. Ich meine, dass dies auch im humanitären Bereich gelten kann, allerdings nur, sofern zwei grundlegende Voraussetzungen erfüllt sind: Zunächst sollte es um die Rentabilität im Dienste der Opfer und nicht um die Vorrangstellung von Institutionen oder um persönliches Ansehen gehen. Des weiteren sind die Mandate zu achten, die sich auf die Fähigkeit zu effizienter Aktion stützen müssen, die ihrerseits, zumindest teilweise, wiederum auf Erfahrung beruht.

Eine ganze Reihe von heute bereits erkennbaren Verhaltensweisen von Regierungen und humanitären Institutionen führen bedauerlicherweise zu inkohärentem, verschwenderischem Vorgehen. Jemand hat das einmal als «Bouillabaisse des Humanitären» bezeichnet. Verhütung und Linderung menschlichen Leidens kommen dadurch sehr teuer zu stehen. Man tut einfach irgend etwas, vor allem, um im Rampenlicht zu stehen. Man erbringt schlechte humanitäre Hilfe, wie man in der Vergangenheit allzu häufig schlechte Entwicklungshilfe leistete, indem den tatsächlichen Bedürfnissen und Verhältnissen unzureichend Rechnung getragen wurde. Den Preis dafür zahlen die Betroffenen unweigerlich später, in Form von menschlichem Leiden...

Ein Wort in diesem Zusammenhang zum modernen Management. Der humanitäre Bereich bildet meines Erachtens keine Ausnahme in bezug auf die Notwendigkeit, ja sogar Verpflichtung zu einer effizienten Verwaltung, die den Erfordernissen immer besser gerecht wird. Auch in diesem Bereich bleibt das menschliche Wissen nicht stehen. In einer Welt, die häufig einen raschen Wandel erfährt, muss man sich anpassen können. Wer stehenbleibt, läuft grosse Gefahr zurückzufallen. Wandel ist mit Sicherheit notwendig! Meines Erachtens jedoch nicht ein Wandel um des Wandels willen, sondern Wandel nach Massgabe der Ziele, die vorher festzusetzen sind.

³ Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften.

Die wahre Herausforderung im humanitären Bereich scheint mir in der Motivation zu liegen, die auf Veränderung drängt. Ein blosses Handeln wie die anderen erscheint wenig überzeugend. Besser handeln für die anderen, nämlich die Opfer, überzeugt hingegen. Um auf Dauer glaubwürdig zu sein, ist es wichtig, «Solidarität» stets vor «Sensation», «Mitleiden» vor «Medienrummel» zu setzen.

Eine neue Ethik für das Rote Kreuz?

Meine dritte und letzte Frage von allgemeiner Tragweite führt mich zum Kern meiner Betrachtung: Muss unsere Bewegung ihre Ethik neu überdenken?

Unter Ethik verstehe ich hier selbstverständlich zunächst einmal die uns allen gemeinsamen sieben Rotkreuzgrundsätze: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Universalität, Freiwilligkeit, Einheit. Hinsichtlich der in Konfliktsituationen geleisteten humanitären Hilfe möchte ich indessen einige Überlegungen anschliessen, die mir ebenfalls grundlegend zu sein scheinen:

- Zunächst die Beständigkeit der Soforthilfe, die, nebenbei bemerkt, der wirklich innovative Beitrag Henry Dunants, des Gründers unserer Bewegung, war.
- Dann der Schutz der Soforthilfe: Schutz für jene, denen die Hilfe zugute kommt — Verwundete, Gefangene, Vertriebene —, und für jene, die die Hilfe leisten, nämlich die Delegierten.
- Schliesslich die Untrennbarkeit von Schutz und Hilfe, lässt sich doch die eine nicht ohne den anderen verwirklichen.

Es ist aufschlussreich, dass als erste die Nationalen Gesellschaften die Erfahrung dieser Untrennbarkeit machten. Die ersten internationalen Hilfsaktionen des Roten Kreuzes wurden nämlich grösstenteils von mehreren unter ihnen getragen: im Deutsch-Französischen Krieg von 1870/1871, im Russisch-Türkischen Krieg von 1876-1878, im Kubanischen Bürgerkrieg von 1895 usw., wobei das IKRK jeweils die operationelle Leitung und die Kontrolle der Verteilungen übernahm.

So wurde schon sehr früh in der Geschichte der Bewegung ein dreifaches Anliegen sichtbar, das sich wie folgt beschreiben lässt:

- Soforthilfe (Schutz und Hilfe) dank internationaler Solidarität;
- Effizienz dank Vorbereitung und Kontrolle der Verteilungen;
- Unparteilichkeit dank der Neutralität und Unabhängigkeit der Delegierten.

Schlussbemerkungen

Zweifellos wird die Schlussfolgerung, die ich ziehen möchte, nicht erstaunen:

- Kritische und selbstkritische Überprüfung der Auswirkungen unserer Aktion und der Richtigkeit der Leitsätze, auf die sie sich stützt: Ohne Zweifel ja!
- Neuüberdenken unserer Ethik der Solidarität und des Mitleidens in dem Sinne, dass wir sie schwächen oder sogar ersetzen: Nein! Im Gegenteil, was die Bewegung benötigt, ist eine Stärkung und eine Neubestätigung ihrer Ethik.

Angesichts der durchaus ernsten Herausforderungen, denen unsere Bewegung zur Zeit gegenübersteht und wohl auch in Zukunft gegenüberstehen wird, sehe ich mich in meiner Überzeugung durchaus bestätigt.

Eric Roethlisberger
Vizepräsident des IKRK

Bosnien-Herzegowina: die Suche nach den Vermissten

Jeder Krieg hat seine Vermissten unter Militärangehörigen und Zivilisten. Jede als vermisst gemeldete Person wird von einer Familie gesucht, die in Erwartung und Angst lebt, weil die Nachrichten ausbleiben. Darauf muss reagiert werden, denn die Wahrheit, mag sie auch noch so schmerzlich sein, ist bei weitem den Qualen der Ungewissheit und der falschen Hoffnungen vorzuziehen. In Bosnien-Herzegowina hat die Zivilbevölkerung ganz besonders unter einem Konflikt gelitten, der auf die Vertreibung der Minderheiten aus den Gebieten abzielte, welche die kriegführenden Parteien ethnisch «säubern» wollten. Tausende von Menschen, die während der Kämpfe und in den Tiefen der Kerker verschwanden, summarisch hingerichtet oder massakriert wurden, werden heute noch immer von ihren Angehörigen gesucht.

Wer gilt als vermisst gemeldet?

Das humanitäre Völkerrecht enthält mehrere Bestimmungen über das Recht der Familien, etwas über das Los ihrer Angehörigen zu erfahren, die als vermisst gemeldet sind, sowie über die Verpflichtungen der Kriegführenden, alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um Auskunft zu erteilen.¹ Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) stützt sich namentlich auf diese beiden wichtigen Grundsätze ab, um Mechanismen einzusetzen, die die quälende Ungewissheit der Angehörigen lindern können, sobald die Waffen einmal schweigen.

In jedem Konflikt unternimmt das IKRK als erste Massnahme den Versuch, die Problematik der als vermisst gemeldeten Personen zu umreissen. Familien, die keine Nachrichten von ihren Angehörigen haben, werden gebeten, Suchanträge auszufüllen und darin anzugeben, seit wann

¹ Art. 15, 16 und 17 des I. Genfer Abkommens von 1949, Art. 122 und 123 des III. Abkommens, Art. 26 und 136 bis 140 des IV. Abkommens und Art. 32, 33 und 34 des Zusatzprotokolls I von 1977.

und unter welchen Umständen der Gesuchte verschwunden ist. Diese Anträge werden in der Folge den Behörden vorgelegt, mit denen die Vermissten zuletzt in Verbindung standen. Dieses Vorgehen bedeutet, dass die Zahl der Vermissten nicht derjenigen der Konfliktopfer entspricht — eine grauenvolle Aufrechnung, zu der sich das IKRK nicht bereit finden kann. In Bosnien-Herzegowina haben bislang über zehntausend Familien einen Suchantrag beim IKRK (oder bei der Nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft im Zufluchtsland) ausgefüllt.

Das Friedensabkommen für Bosnien-Herzegowina

Anfang 1995 berief das IKRK im Anschluss an den vom ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter ausgehandelten Waffenstillstand die kriegführenden Parteien mehrmals im Flughafen Sarajevo ein, um ihnen die Suchanträge, die seine Delegierten bei den Familien eingesammelt hatten, zur Beantwortung zu übergeben. Allerdings ohne Erfolg, wenn man davon absieht, dass das IKRK den Parteien in allen Einzelheiten erläutern konnte, was es in bezug auf glaubwürdige und ausreichende Auskünfte erwarte.

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina, das die Parteien im Herbst 1995 in Dayton aushandelten, berieten sich die USA zuvor mit den wichtigsten humanitären Organisationen. Mit dem IKRK erörterten sie die Freilassung der Gefangenen und die Suche nach den Vermissten. Das erste Thema wird im Anhang über die militärischen Aspekte des Abkommens angeschnitten, während das letztere unter den zivilen Angelegenheiten aufgeführt ist. So sieht Artikel V des Anhangs 7 zu dem Rahmenabkommen vor: *«Die Parteien erteilen über die Suchmechanismen des IKRK Auskunft über alle als vermisst gemeldeten Personen. Die Parteien arbeiten ausserdem uneingeschränkt mit dem IKRK bei seinen Bemühungen zur Feststellung der Identität und des Loses der als vermisst gemeldeten Personen und zu deren Lokalisierung zusammen»* (Übers.: IKRK). Dieser Wortlaut greift die grossen Grundsätze des humanitären Völkerrechts auf und bekräftigt sie.

Das Rahmenabkommen überträgt dem IKRK ferner die Aufgabe, nach Beratung mit den Parteien die Freilassung und den Transfer aller — zivilen und militärischen — Gefangenen, die im Zusammenhang mit dem Konflikt festgehalten werden, zu organisieren und zu überwachen. Das IKRK bewältigte dieses Unterfangen in Zusammenarbeit mit der Friedensumsetzungstruppe (*Implementation Force* — *IFOR*), die mit der Umsetzung der militärischen Aspekte des Rahmenabkommens beauftragt ist.

Die Bemühungen des IKRK

Trotz allerlei Widerstand seitens der Parteien wurden auf diese Weise über tausend Gefangene heimgeschafft. Während der gesamten Dauer dieser rund zweimonatigen Operation weigerte sich das IKRK standhaft, eine Verbindung mit der Problematik der Vermissten herzustellen, so wie es sich auch nicht auf die Gegenseitigkeit der Freilassungen eingelassen hatte, auf die die Parteien im Laufe der Feindseligkeiten gepocht hatten. Der Erfolg dieser Operation wurde auch dadurch gewährleistet, dass die Völkergemeinschaft in der Überzeugung, das Vorgehen des IKRK sei richtig, Druck auf die Parteien ausübte. Schliesslich war es wichtig, zunächst alle Gefängnisse zu räumen, in denen sich im übrigen zahlreiche Gefangene befanden, die dem IKRK verschwiegen worden waren — und somit von ihren Angehörigen gesucht wurden —, bevor man die Frage der Vermissten in Angriff nahm.

Auf der Grundlage des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina schlug das IKRK daher den ehemaligen Kriegführenden vor, eine *Arbeitsgruppe betreffend das Suchverfahren nach den im Zusammenhang mit dem Konflikt im Gebiet von Bosnien-Herzegowina als vermisst gemeldeten Personen* (Übers.: IKRK) einzusetzen — ein gewundener Titel, der die Natur der politischen Verhandlungen rund um die Einsetzung dieser Gruppe widerspiegelt. Obwohl die Parteien diesen Gedanken tatsächlich widerstandslos akzeptierten, brachten sie in der Folge eine Spitzfindigkeit nach der anderen gegen die Verfahrens- und Arbeitsregeln vor, die das IKRK ausgearbeitet hatte. Die unter Leitung des IKRK stehende Arbeitsgruppe trat indessen bereits dreimal zusammen, und zwar in den Räumlichkeiten des Hohen Beauftragten für Bosnien-Herzegowina² in Sarajevo, dies in Anwesenheit der Botschafter der Kontaktgruppe für Bosnien-Herzegowina³, des Vertreters der Präsidentschaft der Europäischen Union⁴, der Vertreter Kroatiens und der Föderativen Republik Jugoslawien wie auch der IFOR und des Sachverständigen der Vereinten Nationen für die Vermissten im ehemaligen Jugoslawien⁵.

² Carl Bildt, ehemaliger Ministerpräsident Schwedens, wurde vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kurz vor der Unterzeichnung des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina am 14. Dezember 1995 in Paris in diesem Amt bestätigt. Ebenso wie die IFOR, die sich aus Nato- und russischen Truppen zusammensetzt, mit der Umsetzung des militärischen Teils des Rahmenabkommens beauftragt ist, hat der Hohe Beauftragte die Aufgabe, dessen zivile Aspekte umzusetzen.

³ Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Russische Föderation und USA.

⁴ Bei Abfassung dieser Zeilen hatte Italien den Vorsitz inne.

⁵ Manfred Nowak, 1994 von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen als Sachverständiger für die Umsetzung der Sondervorkehrungen für Vermisste im ehemaligen Jugoslawien bestellt.

Trotz zahlreicher Plenar- oder bilateraler Arbeitssitzungen war es nicht möglich, die Parteien zu einer Einigung über die Frage der Teilnahme und Repräsentativität (es geht um die Frage, ob die ehemaligen Kriegführenden den Unterzeichnerparteien des Rahmenabkommens entsprechen oder nicht) und zur formellen Annahme der Verfahrensregeln zu bewegen, selbst wenn diese letzteren in der Plenarsitzung stillschweigend angenommen wurden, so dass die konkrete Arbeit beginnen konnte. In der Zwischenzeit wurden den Parteien über zehntausend detaillierte Fälle von Personen unterbreitet, die von ihren Angehörigen als vermisst gemeldet wurden und über die sie nunmehr Auskunft erteilen müssen.

Eine der bemerkenswerten Neuerungen bei den Regeln, die die Arbeit dieser Gruppe leiten, ist zudem die Tatsache, dass die Angaben in den Suchanträgen nach den Vermissten, ebenso wie die Auskünfte, die die Parteien erteilen müssen, nicht nur Gegenstand eines bilateralen Austausches zwischen den Angehörigen und den betreffenden Parteien durch Vermittlung des IKRK bilden, wie dies üblicherweise bei derartigen Verfahren der Fall ist, sondern dass sie allen Mitgliedern der Gruppe, d.h. allen ehemals kriegführenden Parteien sowie dem Hohen Beauftragten, mitgeteilt werden. Es handelt sich hier um eine Politik der Transparenz, die darauf abzielt, eine weitere Politisierung des Vorgangs zu vermeiden. Das IKRK will diese Politik namentlich durch Veröffentlichung der Namen aller Vermissten in einer Zeitung und auf dem Internet fortsetzen. Dies sollte es etwaigen Zeugen für das Verschwinden von Personen ermöglichen, das IKRK vertraulich davon in Kenntnis zu setzen, das dann seinerseits die betreffenden Familien benachrichtigen könnte.

Mag es auch in jedem Krieg unzählige Familien geben, die Nachrichten über die Vermissten verlangen, die Lösung dieser Frage ist hochpolitischer Natur. Eine Auskunft zu erteilen kann nämlich für eine Partei darauf hinauslaufen, dass sie zugibt, etwas zu wissen und dadurch implizit den Eindruck vermittelt, dass sie ein Verbrechen eingesteht. Politisch aber auch deshalb, weil sich die Angehörigen der Vermissten in der Regel in ihrer Angst zusammenschliessen, um Druck auf ihre Behörden auszuüben, damit sie Auskünfte von der gegnerischen Partei erhalten. Letztere mag dadurch versucht sein, ihren Gegner über diese Familien zu destabilisieren.

Die Frage der Exhumierungen

Nach über dreijährigem Konflikt zählt Bosnien-Herzegowina zahlreiche Massengräber, in denen Tausende von Zivilisten wie Tiere verscharrt wurden. Die Massengräber in der Region Srebrenica sind das

grauenhafte Symbol dafür. Das IKRK trug die Aussagen von den nach Tuzla vertriebenen Familien zusammen, denen zufolge über dreitausend Personen unmittelbar nach dem Fall der Enklave Mitte Juli 1995 von den bosnisch-serbischen Streitkräften verhaftet wurden. Da sich die Behörden in Pale seither beharrlich über ihren Verbleib ausschwiegen, gelangte das IKRK zu dem Schluss, dass sie alle umgebracht wurden.

Die Familien möchten die sterblichen Überreste ihrer vermissten Angehörigen zurückhaben in der sinnlosen Hoffnung, sie identifizieren zu können. Dazu muss jedoch eine «Antemortem»-Datenbank⁶ angelegt werden, deren Daten in der Folge mit den Ergebnissen der gerichtsmedizinischen Identifizierungen verglichen werden. Zwischen diesen beiden Vorgängen müssen die sterblichen Überreste exhumiert werden. Nun liegen die meisten Massengräber in Bosnien-Herzegowina jedoch auf der anderen Seite der ethnischen Demarkationslinie, was die Angehörigen und die zuständigen Behörden daran hindert, sich dorthin zu begeben.

Die Angehörigen fordern auch, dass die Schuldigen bestraft werden. Dies ist die Rolle des Internationalen Gerichts für das ehemalige Jugoslawien, das vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingesetzt wurde, während die Kämpfe in Bosnien-Herzegowina noch wüteten. Damit Indizien und Beweise für Massaker beschafft werden können, will das Internationale Gericht mehrere Exhumierungen sterblicher Überreste vornehmen lassen, unter anderem zur Feststellung der Todesursache. Die Identifizierung der sterblichen Überreste und ihre ordentliche Bestattung gehören indessen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Gerichts.

Zwischen dem Wunsch und Recht der Familien, Auskunft über das Schicksal ihrer Angehörigen zu erhalten, und der Forderung nach Gerechtigkeit befinden sich diese Tausenden von Toten in den Massengräbern. Die Vorstellung, dass alle in bosnischer Erde verscharrten Leichen jemals exhumiert und identifiziert werden könnten, ist vermutlich unrealistisch.⁷ Nichtsdestoweniger bleibt die ethische Frage ihrer ordentlichen Bestattung. Ohne die Mitwirkung der ehemaligen kriegführenden Parteien

⁶ Das bedeutet, dass bei den Angehörigen der Vermissten alle sachdienlichen und verfügbaren medizinischen Auskünfte eingeholt werden.

⁷ Laut Aussagen der Gerichtsmediziner der US-Organisation «Physicians for Human Rights», die in Rwanda Exhumierungen im Auftrag des Internationalen Gerichts vornahmen, das nach den entsetzlichen Massakern in diesem Land eingesetzt wurde, beträgt die Erfolgsquote bei der Identifizierung der exhumierten sterblichen Überreste in einem Massengrab, das mehrere hundert Leichen enthält, nicht mehr als 10 bis 20%, sofern eine vollständige Antemortem-Datenbank zur Verfügung steht.

und der IFOR bleibt dies eine abstrakte Angelegenheit. Lediglich der Frieden der Seelen und die Wiederherstellung des Rechts vermögen jedem Einzelnen und jeder Gemeinschaft in und für die Zukunft Frieden und Gerechtigkeit zu bringen und den Wunsch nach Rache zu unterbinden.

Christophe Girod
Stellvertretender Generaldelegierter des IKRK
für West- und Mitteleuropa und den Balkan

Zur Verfolgung mutmasslicher Kriegsverbrecher in der Schweiz

Rechtliche Grundlagen

Mit der Ratifikation der Genfer Konventionen von 1949 verpflichtete sich die Schweiz, ihr nationales Recht entsprechend zu ergänzen. Sie handelte mit einer Revision des Schweizerischen Militärstrafgesetzes¹ im Jahre 1950 zwar rasch, aber halbherzig. Erst mit einer weiteren Revision, die am 1. März 1968 in Kraft trat, wurde das nationale Recht in vollem Umfang den Anforderungen der Konventionen angepasst:

- Der Anwendungsbereich der nationalen Strafbestimmungen wurde auf alle bewaffneten Konflikte im Sinne internationaler Konventionen ausgedehnt.
- Zivilpersonen, die sich der Verletzung des Völkerrechts im Falle bewaffneter Konflikte schuldig machen, wurden ausdrücklich dem Militärstrafrecht unterstellt; damit ist klar, dass die Schweiz, konkret die Militärjustiz, Verletzungen des humanitären Völkerrechtes strafrechtlich zu verfolgen hat, auch wenn die Tat von Ausländern (Zivilisten oder Armeeangehörige) im Ausland begangen wurde.

Immerhin ist nationale Strafverfolgung subsidiär; die Überstellung an ein internationales Tribunal oder die Auslieferung an einen anderen Staat geht vor. Allerdings ist die Auslieferung nicht in allen Fällen zulässig oder möglich; zudem verzichtet unter Umständen ein an und für sich an der Strafverfolgung interessierter Staat auf die Stellung eines Auslieferungsbegehrens aus politischen Gründen oder mangels funktionsfähiger Justiz.

¹ Siehe Auszüge im Anhang.

Zum Verfahren

Das Ermittlungs- und Strafverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Militärstrafprozesses. Wir verfügen damit über ein modernes und für die ganze Schweiz einheitliches Verfahrensrecht, das den rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht.

Für die Abklärung mutmasslicher Kriegsverbrechen werden besonders geschulte und dokumentierte Untersuchungsrichter eingesetzt; bei Bedarf werden Teams aus mehreren Untersuchungsrichtern gebildet.

Für die Ermittlungsarbeit stehen die *vorläufige Beweisaufnahme* und die *Voruntersuchung* zur Verfügung. Die vorläufige Beweisaufnahme ist geeignet, um Abklärungen zu treffen, die sich in aller Stille und ohne Kenntnis des Betroffenen abwickeln können. Dies rechtfertigt sich beispielsweise bei schwieriger Beweislage oder wenig konkretisiertem Tatverdacht. Die Voruntersuchung wird dann angeordnet, wenn ein Tatverdacht derart konkret ist oder geworden ist, dass der Verdächtige ohne weiteres mit dem belastenden Material konfrontiert werden kann.

In allen Fällen mutmasslicher Kriegsverbrechen muss Fluchtgefahr des Verdächtigen angenommen werden. Es wird daher angestrebt, die Ermittlungen ohne Publizität durchzuführen, um Verhaftungen zu vermeiden, die sich nachträglich als ungerechtfertigt erweisen würden. Wird ein Verdacht vorzeitig publik, so muss auch dann zugegriffen werden, wenn die Beweislage noch unbefriedigend ist, will sich die Untersuchungsbehörde nicht dem Vorwurf aussetzen, einen mutmasslichen Kriegsverbrecher einfach laufen gelassen zu haben.

Besondere Probleme in der Praxis

Strafverfolgungen, wie wir sie in der Schweiz gewohnt sind, beginnen im Normalfall mit der polizeilichen Tatbestandsaufnahme. Spuren werden gesichert, Fotos und Pläne erstellt, Zeugen angehört und alle weiteren zweckmässigen Massnahmen getroffen. Man kennt also das Verbrechen, und man sucht den Täter.

Die Ausgangslage bei der Verfolgung mutmasslicher Kriegsverbrecher ist grundlegend anders. Ueberspitzt gesagt: Man kennt den Täter oder glaubt ihn zu kennen, und man sucht ihm eine Straftat nachzuweisen.

Dabei sind die meisten der üblichen Abklärungsmethoden nicht verfügbar. Vielmehr muss sich die Beweisführung praktisch ausschliesslich auf *Zeugeneinvernahmen* beschränken. Schon in normalen Verhältnissen ist die Zeugenaussage ein problematisches Beweismittel. Dies gilt bei mutmasslichen Kriegsverbrechen, die Jahre zurückliegen, in verstärktem

Mass. Zudem haben die Kriegseignisse dazu geführt, dass mögliche Zeugen tot oder in alle Winde verstreut sind.

Ermittlungen über mutmassliche Kriegsverbrechen sind also ausserordentlich schwierig und zeitaufwendig.

Dabei ist *internationale Zusammenarbeit* unumgänglich. Sie funktioniert erfreulicherweise im allgemeinen einwandfrei. Bei der Anforderung von Rechtshilfe aus kriegführenden Staaten ist allerdings besonders vorsichtig vorzugehen, um nicht Angehörige von Zeugen oder Verdächtigen indirekt zu gefährden.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass dem *Zeugenschutz* besondere Bedeutung zukommt. Aus verständlichen Gründen befürchten Zeugen von Kriegsverbrechen, sich oder ihre Angehörigen Repressalien auszusetzen, wenn bekannt wird, dass sie zu Aussagen bereit waren. Gesetzliche Bestimmungen über den Zeugenschutz stehen daher in Vorbereitung; vorläufig muss mit jenen Zeugenschutzmöglichkeiten gearbeitet werden, welche das Bundesgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Schutz verdeckt an der Abklärung von Verbrechen arbeitender Polizeibeamter (V-Männer) entwickelt haben.

Die Zusammenarbeit mit den Tribunalen der UNO

Mit einem Dringlichen Bundesbeschluss vom Dezember 1995 über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten zur Verfolgung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts wurde die gesetzliche Grundlage für eine enge Zusammenarbeit der schweizerischen Justizbehörden mit den UN-Tribunalen für Ex-Jugoslawien und Ruanda geschaffen. Insbesondere können ihnen spontan Auskünfte und Beweismittel übermittelt werden. Ferner haben die Tribunale nun die Möglichkeit, die Abtretung in der Schweiz hängiger Verfahren wegen Verletzung des humanitären Völkerrechts zu verlangen.

Bei der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden und den beiden Tribunalen der UNO haben sich bis dahin keinerlei Schwierigkeiten ergeben.

*Jürg van Wijnkoop*²

Oberauditor der Schweizerischen Armee

² Dr. iur., Brigadegeneral. Als Oberauditor der Schweizerischen Armee steht der Autor der militärischen Gerichtsbarkeit vor.

Anhang

Schweizerisches Militärstrafgesetz

(vom 13. Juni 1927)

Artikel 2, Ziffer 9

Dem Militärstrafrecht unterstehen:

.....

9. Zivilpersonen, die sich schuldig machen der Verletzung des Völkerrechts im Falle bewaffneter Konflikte (Artikel 108–114).³

Sechster Abschnitt:

Verletzung des Völkerrechts im Falle bewaffneter Konflikte

Artikel 108 — Anwendungsbereich

Die Bestimmungen dieses Abschnittes finden Anwendung im Falle erklärter Kriege und anderer bewaffneter Konflikte zwischen zwei oder mehreren Staaten; ihnen gleichgestellt sind Neutralitätsverletzungen und deren Zurückweisung mit Gewalt.

Die Verletzung internationaler Abkommen ist überdies strafbar, wenn die Abkommen einen weiteren Anwendungsbereich vorsehen.

Artikel 109 — Verletzung kriegsrechtlicher Bestimmungen

Wer den Vorschriften internationaler Abkommen über Kriegführung sowie über den Schutz von Personen und Gütern zuwiderhandelt,

wer andere anerkannte Gesetze und Gebräuche des Krieges verletzt, wird, sofern nicht schärfere Strafbestimmungen zur Anwendung gelangen, mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft.

In leichten Fällen erfolgt disziplinarische Bestrafung.

³ Unter Zivilpersonen sind alle Personen zu verstehen, die nicht Angehörige der schweizerischen Armee sind, d.h. auch Angehörige fremder Streitkräfte.

Kolumbien : Erklärung gemäss Artikel 90 des Protokolls I

Durch Erklärung vom 17. April 1996 hat die Republik Kolumbien die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission gemäss Artikel 90 Absatz 2 lit. a) des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) anerkannt. Damit erklärt Kolumbien, 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.

Die Republik Kolumbien ist der **48.** Staat, der die Zuständigkeit der Internationalen Ermittlungskommission anerkennt.

Beitritt Dominicas zu den Protokollen

Der Commonwealth of Dominica ist am 25. April 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 ohne Erklärung oder Vorbehalt beigetreten.

Laut ihren Bestimmungen treten die Protokolle für Dominica am 25. Oktober 1996 in Kraft.

Mit diesem Beitritt steigt die Zahl der Vertragsparteien von Protokoll I auf **144**, von Protokoll II auf **136**.

Bibliographie

A.P.V. Rogers, *Law on the Battlefield*, Manchester University Press, Manchester und New York 1996, 170 S.

Dieses Buch mit seinen 170 Seiten wird den meisten Bedürfnissen eines militärischen Befehlshabers an der Front gerecht. Es befasst sich mit den Rechtsnormen, die alle Offiziere mit Befehlsgewalt kennen und in den militärischen Entscheidungsprozess einbeziehen sollten, bevor sie ihren Untergebenen Befehle erteilen. *Law on the Battlefield* ist weder eine Dienstvorschrift noch eine juristische Abhandlung und auch kein Handbuch. Der Autor selbst, Generalmajor A.P.V. Rogers, ist zwar selbst Jurist bei den britischen Streitkräften, doch ist die präzise, knappe Sprache seines «Vademecum für den militärischen Befehlshaber» für alle verständlich. Das Werk hat den Vorzug, Licht auf einzelne recht obskure Aspekte des Rechts der bewaffneten Konflikte zu werfen, ohne für den Nichtjuristen allzu technisch zu werden.

Das Buch erfasst nicht alle Aspekte des Rechts der bewaffneten Konflikte. Wie die Überschrift andeutet, versucht der Verfasser, jene Regeln herauszugreifen, die auf dem Schlachtfeld sachdienlich sind. Daher wird das Gewicht auf das «Haager Recht» gelegt. Das «Genfer Recht», d.h. das Recht, das die Opfer bewaffneter Konflikte schützt, wurde ausgelassen.

Sollte im Falle eines Brandes auch nur eine Seite dieses Werks verschont bleiben, so hoffe ich, dass dies Seite 70 in der Schlussfolgerung zu Kapitel 3 wäre, nämlich «Vorsichtsmassnahmen beim Angriff». Diese Seite vermittelt eine äusserst zweckmässige «Kontrolliste» von Rechtsgrundsätzen, die sich jeder Befehlshaber tief einprägen sollte. Zumindest alle Berufssoldaten sollten die acht aufgelisteten Regeln auswendig kennen. Dann könnten viel menschliches Elend und Not sowie zahlreiche politische und auch militärische Schwierigkeiten vermieden werden. All jene, die dieses kleine Buch gelesen haben, werden zu dem Schluss gelangen, dass Frieden und Krieg bestimmten Regeln unterliegen müssen, wenn es kein neues Rwanda oder Jugoslawien geben soll.

Law on the Battlefield scheint zwar für den Fachmann bestimmt zu sein, doch finden auch der (zivile oder militärische) Jurist und der interessierte Laie darin eine Fülle von nützlichen Informationen, Hinweisen und historischen Beispielen, die die Probleme veranschaulichen, mit denen sich die militärischen Befehlshaber in der jüngsten Geschichte auseinandersetzen mussten, u.a. auch im Golfkrieg von 1990-1991.

Angesichts der Vielfalt der Konflikte der Gegenwart, die vom humanitären Völkerrecht zumeist nur am Rande erfasst werden, wäre ein Kapitel mit einer Zusammenfassung der Gewohnheitsregeln bei der Führung der Feindseligkeiten vermutlich von Nutzen gewesen. Auch einige Gedanken des Autors zu militärischen Operationen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen wären von Interesse gewesen. Die dem Kulturgut und der Umwelt gewidmeten Kapitel sind vielleicht etwas zu technisch, und einige Bemerkungen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Minen und die dadurch entstehenden Probleme hätten diese Publikation bereichern können, die nichtsdestoweniger in jeder militärischen Einheit ihren Platz haben sollte.

Abschliessend lässt sich sagen, dass General Rogers' Buch äusserst zweckdienlich ist. Militärangehörigen, die wenig Zeit haben, empfehle ich dabei die Lektüre der «Allgemeinen Grundsätze» und der Schlussfolgerungen zu allen Kapiteln. Falls sie diese Informationen beherzigen, in ihre täglichen militärischen Pflichten einbeziehen und an ihre Untergebenen weitergeben, dann haben die Richter der Internationalen Strafgerichtshöfe, die derzeit eingesetzt werden, vielleicht etwas Zeit übrig, um sich Musik von Franz Schubert anzuhören, die der Verfasser hoch zu schätzen scheint ...

Bruno Doppler
Leiter der Abteilung Verbreitung
bei den Streitkräften, IKRK

Auszüge der Revue internationale de la Croix-Rouge

Eine Reihe von Beiträgen der *Auszüge* sind als **Sonderdrucke** einzeln erhältlich. Auswahl:

Statuten und Geschäftsordnung der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, 1992

Die Demarchen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz im Falle von Verletzungen des humanitären Völkerrechts, 1981

Die humanitären Herausforderungen am Vorabend des 21. Jahrhunderts, Erklärung des Präsidenten des IKRK vor der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, 1996

Jean-Luc Blondel, Hilfe für geschützte Personen, 1987

François Bugnion, Die Zusammensetzung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, 1995

François Bugnion, Das Rotkreuzrecht, 1995

Hans-Peter Gasser, Ein Mindestmass an Menschlichkeit bei Unruhen und Spannungen, Vorschlag für einen Verhaltenskodex, 1988

Hans-Peter Gasser, Der Schutz von Journalisten auf gefährlicher Mission, und Alain Modoux, Humanitäres Völkerrecht und die Pflicht des Journalisten, 1983

Marion Harroff-Tavel, Neutralität und Unparteilichkeit, Die Bedeutung dieser Grundsätze für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und die Schwierigkeiten bei ihrer Anwendung, 1989

Frits Kalshoven, Unparteilichkeit und Neutralität im humanitären Recht und seiner Praxis, 1989

Frédéric Maurice und Jean de Courten, Das Wirken des IKRK zugunsten von Flüchtlingen und Vertriebenen, 1991

Jean Pictet, Die Entstehung des humanitären Völkerrechts, 1985

Dietrich Schindler, Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Menschenrechte, 1978/79

Bestellungen sind an folgende Adresse zu richten:

Internationales Komitee vom Roten Kreuz
Abteilung öffentliche Information
19, av. de la Paix, CH-1202 Genf

Tel.: ++41 22 730 24 22 oder 730 24 09 – Fax ++41 22 734 82 80

E-mail: com_dip.gva@gwn.icrc.org

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: Hans-Peter Gasser, Dr. jur., 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.

AUSZÜGE DER
REVUE
INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE