Hintergrundpapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit
Stand: 08. Mai 2003

I. Präambel

1. Definition von Zivil-Militärischer Zusammenarbeit im In- und Ausland

Trotz der Begriffsidentität haben beide Bereiche keinen gemeinsamen Charakter.

a) ZMZ / zivil-militärische Zusammenarbeit im Inland

ZMZ im Inland bestimmt das Verhältnis von militärischer und ziviler Verteidigung in Deutschland und ist dabei auf Maßnahmen im Verteidigungsfall ausgerichtet. Im Inland hat ZMZ einen gegenseitigen Unterstützungscharakter, die die Mobilmachung, Beorderung von Leistungen und Liegenschaften sowie die Sicherstellung der erforderlichen Infrastruktur einschließt. Die zivile Verteidigung umfaßt dabei:

- die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsgewalt,
- den Zivilschutz,
- die Versorgung der Bevölkerung und
- die Unterstützung der Streitkräfte.

b) ZMZ im Ausland – CIMIC oder CMCoord

ZMZ im Ausland – abgekürzt als CIMIC oder CMCoord - ist die Schnittstelle zwischen zivilen Autoritäten, Organisationen sowie Einzelpersonen und militärischen Kommandeuren und Einheiten zum Zwecke des unabhängigen und gleichberechtigten Informationsaustausches im Einsatzraum einer Peace Support Operation (PSO) oder eines Auslandseinsatzes von Streitkräften nach Katastrophen oder ähnlichen Ereignissen. CIMIC dient in erster Linie der Harmonisierung ziviler und militärischer Aufgabenstellungen im gegenseitigen Interesse. CIMIC hat freiwilligen Charakter und respektiert ausdrücklich das Mandat, die Rollen, Verträge und Vereinbarungen der Akteure.

2. Unterscheidung IKRK – NGOs – Hilfsgesellschaften - DRK

a) Abgrenzung Komponenten der Rotkreuz/Rothalbmond Bewegung – NGO

Eine Abgrenzung zwischen dem IKRK und einer NGO kann anhand der Völkerrechtssubjektivität vorgenommen werden. Völkerrechtssubjekte sind die Staaten und die Internationalen Organisationen. Dem Individuum wird zumindest partielle Völkerrechtssubjektivität zugebilligt. Internationale Organisationen werden von zwei oder mehr Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten auf der Basis eines völkerrechtlichen Vertrages gegründet, wobei wenigstens ein Organ autorisiert ist, für die Organisation zu handeln (Beispiele UN, OSZE, OAS).

Demgegenüber sind NGOs nach allgemeiner Auffassung keine Völkerrechtssubjekte[1] da sie nicht von Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten gegründet werden, ihre Mitglieder Privatpersonen oder nationale Vereinigungen und Verbände sind und das relevante Recht die nationale Rechtsordnung des Sitzstaates ist. NGOs, die bestimmte Kriterien erfüllen, haben aber nach Art. 71 der UN-Charta beratenden Status bei Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC).[2]

Das IKRK ist ein Verein nach schweizerischem Privatrecht mit Sitz in Genf und besteht aus maximal 25 Schweizer Bürgern. Dennoch ist das IKRK nach Völkergewohnheitsrecht partielles Völkerrechtssubjekt. Der entscheidende Unterschied zu NGOs ist, daß die Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle dem IKRK einen besonderen Status zuweisen und ihm besondere Rechte und Pflichten zuerkennen, wie die Befugnis zum Besuch und zur Kontrolle von Kriegsgefangenen und Internierungslagern[3] oder das Sammeln und Vermitteln von Informationen über vermisste Personen (Zentraler Suchdienst).

Hingegen verfügt die Internationale Föderation des Roten Kreuzes zwar über selbständige Organe, die sich aus Mitgliedern verschiedener Staaten zusammensetzen, sie ist aber kein partielles Völkerrechtssubjekt, da ihr keine besonderen völkerrechtlichen Rechte und Pflichten übertragen sind. Die Rotkreuzkonferenz als oberstes Organ des Roten Kreuzes, in dem Vertreter nichtstaatlicher Organisationen gleichberechtigt mit solchen souveräner Staaten sind, ist ein beratendes Organ, das Anregungen und Impulse zur Normsetzung geben kann. Schließlich handelt es sich bei den Nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds um Vereine, die der jeweiligen nationalen Rechtsordnung unterworfen sind.

b) Hilfsgesellschaft („auxiliary to the public authorities")

Eine Nationale Gesellschaft wie das DRK ist insbesondere auch nicht als NGO anzusehen. Der Unterschied besteht in der Anerkennung des DRK als freiwillige Hilfsgesellschaft zum Sanitätsdienst der Bundeswehr gem. Art. 26 Abs. 1 GA I durch die Bundesregierung (vgl. §1 Abs. 2 S. 4 Satzung des DRK). Neben dem Deutschen Roten Kreuz sind in Deutschland die Johanniter-Unfall-Hilfe, sowie der Malteser-Hilfsdienst als freiwillige Hilfsgesellschaften anerkannt. Dem DRK und den anderen Hilfsgesellschaften werden durch die staatliche Anerkennung Aufgaben zugewiesen

---

1 Vereinzelt wird NGOs partielle Völkerrechtssubjektivität zugebilligt, da sie gem. Art. 25 der Europäischen und Art. 44 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention Antragsbefugnisse im Namen von Opfern schwerer Menschenrechtsverletzungen haben und vermehrt zumindest informell in den Prozeß der Normsetzung eingebunden werden (vgl. die Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992, die Rom-Konferenz zur Verabschiedung des Status des Internationalen Strafgerichtshofes 1998 oder die Landminenkonferenz in Ottawa 1997).

2 ECOSOC Resolution 1996/31 vom 25. Juli 1996 teilt NGOs in drei Kategorien mit abgestuften Partizipationsrechten. NGOs der Kategorie I sind von grundsätzlichem Interesse auf fast allen Tätigkeitsbereichen des Rates und repräsentieren größere Bevölkerungsteile in einer Vielzahl von Ländern. Solche der Kategorie II sind von Interesse für partielle Aufgabenbereiche des Rates. Alle übrigen NGOs werden in eine Liste aufgenommen, wenn sie in einzelnen Sachfragen einen nützlichen Beitrag für die Arbeit der VN leisten können. Diese Zulassungsbedingungen werden restriktiv gehandhabt. So waren Ende 1996 35 NGOs der Kategorie I zugeordnet (u.a. die Liga der Rotkreuz-Gesellschaften) und 276 der Kategorie II.

3 Zur Betreuung von Kriegsgefangenen sind nach Art. 125 I GA III auch religiöse Organisationen und andere Hilfsorganisationen berechtigt doch ist nach Abs. 3 die besondere Stellung des IKRK auf diesem Gebiet „jederzeit anzuerkennen und zu beachten".

(zu Einzelheiten s. u.), während NGOs ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetze selber festlegen. In der Praxis werden gelegentlich auch NGOs wie Ärzte ohne Grenzen oder Cap Anamur als Hilfsgesellschaft bezeichnet, die als Hilfsorganisationen humanitäre Hilfe leisten, aber nicht gem. Art. 26 Abs. 1 GA I als Hilfsgesellschaft zum Sanitätsdienst anerkannt sind. Es steht aber jeder Hilfsorganisation frei, einen Antrag auf Anerkennung als Hilfsgesellschaft an das Bundesministerium der Verteidigung zu richten.

Der Begriff der anerkannten Hilfsgesellschaft wird auch in den Statuten der Bewegung in Art. 4 Nr. 3 verwendet („auxiliary to the public authorities") und ist Anerkennungsvoraussetzung als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft. Weder die Statuten noch die Genfer Abkommen oder die Zusatzprotokolle konkretisieren aber diesen Begriff oder die Anerkennungsvoraussetzungen näher. Sie übernehmen lediglich die Anerkennung durch den Sitzstaat als eine Zulassungsvoraussetzung der Anerkennung als freiwillige Hilfsgesellschaft im Sinne des Art. 26 GA I.

Die deutsche Regierung kann mehrere Organisationen als Hilfsgesellschaften anerkennen, aber das IKRK kann, dem Einheits- und dem Territorialprinzip folgend, nur eine Nationale Gesellschaft in jedem Land anerkennen. Diese Anerkennung durch das IKRK ist auch die Voraussetzung für das Führen des Rotkreuz-Zeichens (Art. 44 Abs. 3 GA I). Des weiteren werden die Nationalen Gesellschaften in den Genfer Abkommen und den Zusatzprotokollen häufiger erwähnt als die übrigen Hilfsgesellschaften und sind mit spezifischen, grundsätzlich aber nicht mit wesentlich anderen Rechten und Pflichten als diese ausgestattet.

II. ZMZ im Inland

1. Rechtsgrundlagen für den Einsatz der Bundeswehr

Der Einsatz der Bundeswehr im Inland wird durch das Grundgesetz ausdrücklich in Art. 87a GG geregelt. Art. 87a Abs. 2 besagt, dass die Bundeswehr zur Verteidigung und darüber hinaus nur dann eingesetzt werden kann, wenn es das Grundgesetz ausdrücklich zuläßt. Dies ist insbesondere der Fall im Verteidigungs- und Spannungsfall, im inneren politischen Notstand sowie im Katastrophenfall.

a) Verteidigungsfall

Der Verteidigungsfall gem. Art. 115 a Abs. 1 S. 1GG tritt ein, wenn ein Angriff mit Waffengewalt auf das Bundesgebiet vorliegt oder unmittelbar droht. Eine Verwendung der Bundeswehr ist dann zum Schutz ziviler Objekte sowie zur Verkehrsregelung zulässig, soweit dies zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages erforderlich ist (Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG). Außerdem kann der Bundeswehr der Schutz ziviler Objekte zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden, wobei sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet (Art. 87 a Abs. 3 S. 2GG).

b) Spannungsfall

Der Spannungsfall wird in Art. 80a Abs. 1 und 87 a Abs. 3 GG erwähnt aber nicht näher definiert. Er ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn eine außenpolitische Krise

vorliegt und wird daher häufig als Vorstufe zum Verteidigungsfall angesehen.[4] Streitig ist hingegen, ob dies für jede beliebige politische Spannung oder nur für solche gelten soll, denen eine militärische Bedrohung immanent ist. Auszuschließen ist ein Spannungsfall jedenfalls dann, wenn seiner Feststellung lediglich eine innenpolitische Motivation zu Grunde liegt.[5] Eine Verwendung der Bundeswehr im Spannungsfall ist für die gleichen Aufgaben wie im Verteidigungsfall möglich (s. o.).

c) Innerer politischer Notstand

Unter einem inneren politischen Notstand wird eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes verstanden. Zur Abwehr dieser Gefahr kann die Bundesregierung gem. Art. 87 a Abs. 4 GG i.V.m. Art. 91 Abs. 2 GG die Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei zum Schutz von zivilen Objekten und zur Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen, wenn das Land dem die Gefahr droht nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist. Der Einsatz ist zu beenden, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es so beschlossen haben.

d) Katastrophenschutz

Der Katastrophenschutz im allgemeinen ist in Deutschland nach den Katastrophenschutzgesetzen[6] – im wesentlichen ausschließliche - Aufgabe der Länder (siehe § 1 KatSG Berlin). Diese besitzen die Gesetzgebungskompetenz für den Katastrophenschutz nach Art.70 GG, sowie die Verwaltungskompetenz nach Art. 83 GG. Im Falle des Katastrophenschutzes im Verteidigungsfall, dem Zivilschutz, weist Art. 73 Nr. 1 GG dem Bund die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zu. Die staatliche Verpflichtung zum Katastrophenschutz im Verteidigungsfall wird dann durch das Zivilschutzgesetz (ZSG) des Bundes geregelt. Die Ausführung des ZSG erfolgt jedoch wieder durch die Länder im Auftrag des Bundes gem. Art. 85 GG.

Beim Einsatz der Bundeswehr im Katastrophenschutz muß zwischen der Katastrophenschutzhilfe gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und dem Katastrophennotstand gem. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG sowie dem Katastrophenschutz im Verteidigungsfall, [dem Zivilschutz nach dem Zivilschutzgesetz (ZSG)] unterschieden werden.

Eine einheitliche Definition des Begriffs „Katastrophe" existiert nicht. Der Begriff wird aber in der K-Vorschrift des DRK und in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder dem Sinn nach gleichbedeutend wie folgt verwendet:

Eine **Katastrophe** ist eine Ausnahmesituation, in der die täglichen Lebensgewohnheiten der Menschen plötzlich unterbrochen sind und die Betroffenen infolgedessen Schutz, Nahrung, Kleidung, Unterkunft, medizinische und soziale Fürsorge oder anderes Lebensnotwendige benötigen.[7] Es wird

---

4 Maunz- Dürig, Grundgesetz (EL Sept. 1970), Art. 80 a Rn. 15 f. mit Verweis auf die parlamentarischen Beratungen zu Art. 80 a GG.

5 Maunz- Dürig, a.a.O. Rn. 16.

6 In einigen Bundesländern heißen die Katastrophenschutzgesetzte anders, so in NRW „Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung" und in Rheinland-Pfalz „Gesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz".

7 Definition basiert auf der DRK Katastrophenschutz Vorschrift.

unterschieden nach Natur- und technischen Katastrophen. Katastrophen können plötzlich auftreten, allmählich entstehen oder von dauerhafter Natur sein.

Disaster preparedness (Katastrophenschutz) refers to measures taken to prepare for and reduce the effects of disasters. That is, to predict and - where possible - prevent them, mitigate their impact on vulnerable populations, and respond to and effectively cope with their consequences. Disaster preparedness is best viewed from a broad perspective and is more appropriately conceived of as a goal, rather than as a specialised programme or stage that immediately precedes disaster response. Disaster preparedness is a continuous and integrated process resulting from a wide range of activities and resources rather than from a distinct sectoral activity by itself. It requires the contributions of many different areas - ranging from training and logistics, to health care to institutional development.[8]

aa) Katastrophenschutzhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG

Ein von einer Naturkatastrophe oder einem schweren Unglücksfall betroffenes Land, das die Schadensereignisse nicht ohne Unterstützung bewältigen kann, kann gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zur Unterstützung der eigenen Polizeikräfte Hilfe durch Soldaten der Bundeswehr anfordern. Dem Hilfeersuchen des Landes geht die Feststellung der Katastrophenlage durch das Land voraus. Die Entscheidung über den Streitkräfteeinsatz liegt beim Verteidigungsminister, während Beginn und Ende der militärischen Hilfeleistung von der zuständigen Landesbehörde – i.d.R. dem Innenminister oder dem Innensenator des Landes – entschieden werden. Da der Bundeswehreinsatz im Wege der Organleihe im Auftrag des Landes erfolgt, nimmt die angeforderte Bundeswehreinheit auch die polizeilichen Befugnisse des Landes wahr. Die angeforderte Bundeswehreinheit wird ohne Auflösung der internen Befehlsstruktur den Weisungen der Einsatzleitung des Landes unterstellt. Die Befugnisse innerhalb des Einsatzes richten sich nach dem jeweiligen Recht des Landes, i. d. R. dem Katastrophenschutzgesetz des Landes.

bb) Katastrophennotstand nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG

Im Falle einer länderübergreifenden Naturkatastrophe oder eines schweren Unglücksfalles und wenn die betroffenen Länder zur Bewältigung der Situation nicht in der Lage sind, kann der Bund gem. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG durch die Entsendung von Einheiten der Bundeswehr eingreifen, und zwar auch gegen den Willen des betroffenen Landes. Die Entscheidung darüber liegt bei der Bundesregierung. Der Runderlaß des Bundesministers der Verteidigung über Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder in besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen dringender Nothilfe vom 08.11.1988, zuletzt geändert am 20.06.1995, regelt dabei die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr. Nach Art. 35 Abs. 3 GG wird die Bundeswehr von der Bundesregierung eingesetzt und bleibt trotz Übertragung der Landeskompetenzen zur Gefahrenabwehr Bundesorgan, um im überregionalen Katastrophenfall, der die Souveränität mehrerer Länder tangiert, einen Entscheidungskonflikt zwischen diesen zu verhindern.

---

[8] Definition der Internationale Föderation des Roten Kreuzes.

cc) Zivilschutz

Der Zivilschutz ist gem. § 1 Nr. 5 ZSG der Katastrophenschutz im Verteidigungsfall. Zum Zivilschutz gehören darüber hinaus noch mehr Bereiche wie der Selbstschutz, die Warnung der Bevölkerung, Aufenthaltsregelungen sowie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und von Kulturgut. Der Katastrophenschutz im Verteidigungsfall stellt aber die Kernaufgabe des Zivilschutzes dar. Er liegt in der Verantwortung des Bundes durch das Bundesverwaltungsamt. Aufgabe des **Zivilschutzes** ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung (§ 1 ZSG).

Die Beteiligung der Streitkräfte wird im ZSG selbst nicht ausdrücklich erwähnt. Aus dem Verweis von § 3 ZSG auf die Art. 63 GA IV und Art. 61 ZP I sowie aus Art. 67 ZP I selbst ergibt sich jedoch, dass Angehörige der Streitkräfte einer Zivilschutzorganisation zugeteilt werden können. Voraussetzung hierfür ist, dass sie ausschließlich für den Zivilschutz tätig sind und insbesondere nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen und neben ihren Zivilschutzaufgaben keine die gegnerische Partei schädigenden Handlungen begehen. Als weitere Bedingung gilt das Verbot, während der Konfliktdauer zu militärischen Aufgaben zu wechseln. Das Militärpersonal muss mit dem Zivilschutzzeichen gekennzeichnet werden. Die Mitglieder des Militärpersonals behalten ihre Stellung als Mitglieder der Streitkräfte, sind aber zu schonen und zu schützen. Sie werden als Kriegsgefangene behandelt, sind aber keine rechtmäßigen Kombattanten.

dd) Geplante Neukonzeption des Katastrophen- und Zivilschutzes in Deutschland

Eine Neubewertung von Gefahren und Risiken, nicht zuletzt durch die Terroranschläge auf die Vereinigten Staaten von Amerika vom 11. September 2001, führt in Deutschland aktuell zur Planung einer neuen Strategie zum Schutze der Bevölkerung.

Überlegungen für eine gemeinsame Rahmenkonzeption zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes enthält der Entwurf eines Grundsatzpapiers unter dem Titel „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland" für das Bundesministerium des Innern und den Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz (Fortschreibung – Stand 01. März 2002). Auch der Deutsche Städtetag hat ein Papier über die „Reform des Zivil- und Katastrophenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland" vorgelegt.

Das DRK trägt den veränderten Rahmenbedingungen im Zivil- und Katastrophenschutz mit der Neukonzeption des Pflegehilfsdienstes im Sinne einer vollständigen Reformierung des Schwesternhelferinnen-Programms (Beschluss-Entwurf des DRK vom 26.02.2003) Rechnung.

2. Mitwirkung des DRK im ständigen Sanitätsdienst der Bundeswehr

Das I. Genfer Abkommen nennt drei Kategorien von Sanitätspersonal:

- Das ständige Sanitätspersonal der Streitkräfte und Feldgeistlichen, das gem. Art. 24 GA I unter allen Umständen besonders zu schonen und zu schützen ist.
- Das Medizinisches Hilfspersonal. Dies ist militärisches Personal, das zusätzlich zu seiner militärischen Funktion eine Ausbildung als Hilfskrankenpfleger oder Hilfskrankenträger erhalten hat. Dies ist gem. Art. 25 GA I ebenso zu schonen und zu schützen, wenn es seine Sanitätsaufgaben verrichtet.
- Das Personal der anerkannten Hilfsgesellschaften wie des Roten Kreuzes oder des Roten Halbmondes gem. Art. 26 I GA I. Das Personal der Hilfsgesellschaften genießt unter den folgenden Voraussetzungen den gleichen Schutz wie das ständige Sanitätspersonal gem. Art. 24 GA I.

  - Anerkennung durch die Regierung des jeweiligen Heimatstaates als freiwilliger Hilfsdienst des militärischen Sanitätsdienstes Art. 26 Abs. 1 GA I.
  - Das Personal der Hilfsgesellschaften wird den militärischen Gesetzen und Verordnungen unterworfen (Art. 26 Abs. 1 GA I).
  - Notifikation: Der anerkennende Staat muß den anderen Vertragsparteien rechtzeitig mitteilen, welche Hilfsgesellschaften autorisiert sind, mit dem Sanitätsdienst der Streitkräfte zusammenzuarbeiten (Art. 26 Abs. 2 GA I). Die Mitteilung kann schon in Friedenszeiten erfolgen, aber nicht bevor die Hilfsgesellschaften auch tatsächlich ihren Dienst aufgenommen haben.

a) Verhältnis DRK – Bundeswehr

Die Hilfsgesellschaft ist den Streitkräften angeschlossen, wird aber nicht Teil der Streitkräfte. Nichts im I. Genfer Abkommen impliziert, dass die Hilfsgesellschaften Mitglieder des Sanitätsdienstes und damit der Streitkräfte werden. Andernfalls würden sie ihre Funktion als freiwillige Hilfsgesellschaften verlieren. Es muß weiterhin zwischen zivilem und militärischem Sanitätspersonal unterschieden werden. So sprechen auch die Anerkennungsvoraussetzungen des DRK davon, dass das DRK im ständigen Sanitätsdienst der Bundeswehr unter der Verantwortung der Bundesregierung als freiwillige Hilfsgesellschaft mitwirkt und eben nicht Teil der Streitkräfte wird (vgl. §1 Abs. 2 S. 4). Daher muß das DRK auch einem Wunsch der Bundeswehr zur Mitarbeit im Sanitätsdienst nicht in jedem Fall Folge leisten, insbesondere dann nicht, wenn der Einsatz den Rotkreuz Grundsätzen widersprechen würde.

b) Stellung des Sanitätspersonals nach humanitärem Völkerrecht

Die Angehörigen des zivilen und militärischen Sanitätspersonal sind nicht rechtmäßige Kombattanten, da sie nicht berechtigt sind, dem Feind Schaden zuzufügen. Auf Grund des ihnen zustehenden Schutzes dürfen sie nicht angegriffen werden, wenn sie damit beschäftigt sind, ihre Pflichten aufgrund der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle zu erfüllen.

Das Personal des ständigen Sanitätspersonals der Streitkräfte sowie das der Hilfsgesellschaften gilt nicht als Kriegsgefangene, genießt aber dennoch deren rechtlichen Schutz (vgl. Art. 28 GA I, Art. 33 Abs. 1 GA III). Das Personal kann aber

zurückgehalten und verpflichtet werden, seine Tätigkeit fortzusetzen, wenn dies zur Betreuung der Kriegsgefangenen notwendig ist. Dabei wird es vorzugsweise für die Betreuung der Verwundeten und Kranken der eigenen Partei eingesetzt (Art. 30 Abs. 2 GA I). Sobald es hierfür nicht mehr erforderlich ist, ist es zu repatriieren (Art. 30 Abs. 1 GA I). Demgegenüber werden Mitglieder des nichtständigen militärischen Sanitätspersonals Kriegsgefangene. Sie werden aber, soweit ein Bedürfnis dafür besteht, für den Sanitätsdienst verwendet (Art. 25, 29 GA I).

3. Mitwirkung des DRK im Zivilschutz

Der Zivilschutz ist in ähnlicher Weise geschützt wie der Sanitätsdienst (Art. 61 - 67 ZPI). Zivilschutzorganisationen, ihr Personal, ihre Gebäude und Fahrzeuge, sowie Schutzbauten für die Zivilbevölkerung werden besonders geschont und geschützt (Art. 62 - 64 ZP I). Dem Personal muß die Möglichkeit eingeräumt werden, seine Aufgaben ungehindert wahrzunehmen (Art. 62 ZP I) und es ist durch das Schutzzeichen des Zivilschutzes – einem gleichseitigen blauen Dreieck auf orangefarbenem Grund - besonders zu kennzeichnen (Art. 66 Abs. 3 ZP I).

Organisationen, die im Rahmen des Zivilschutzes tätig sein wollen, müssen durch die zuständigen nationalen Behörden anerkannt sein. In Deutschland sind dies das DRK, die Johanniter-Unfallhilfe, der Malteser-Hilfsdienst, der ASB, das THW, die DLRG und die Feuerwehren als Hilfsgesellschaften anerkannt (vgl. § 20 Abs. 1 ZSG). Anerkennungsvoraussetzung ist, dass sich die Organisationen ausschließlich Zivilschutzaufgaben widmen. Dies bedeutet nicht, daß sie keinen anderen Zweck verfolgen können. Werden sie aber im Zivilschutz eingesetzt, so dürfen sie während dieses Einsatzes nur Zivilschutzaufgaben wahrnehmen. Dies hat seinen Niederschlag in der Katastrophenschutz-Vorschrift des DRK gefunden, nach der der gesamte DRK-Verband im Zivilschutz eingesetzt wird. Die Tätigkeit der genannten Organisationen im Zivilschutz darf nicht mit der Heranziehung von Personal nach dem Bundesleistungsgesetz verwechselt werden. Nach letzterem Gesetz kann jeder herangezogen werden, während nur die oben aufgeführten Organisationen im Zivilschutz tätig werden können.

Zivilschutzorganisationen dürfen in militärischer Weise organisiert sein (Art. 65 Abs. 4 ZP I), ihr Personal darf zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und zur Selbstverteidigung Handfeuerwaffen führen (Art. 65 Abs. 3 ZP I) und es darf dienstverpflichtet werden (Art. 65 Abs. 4 ZP I). In Deutschland ist der Zivilschutz hingegen zivil organisiert im Wege der Zusammenarbeit zwischen dem Bundesverwaltungsamt, den zuständigen Behörden der Länder sowie den Hilfsgesellschaften. Das Personal kann nach dem Arbeitssicherstellungsgesetz dienstverpflichtet werden, ist aber nicht bewaffnet.

Der völkerrechtliche Schutz für Zivilschutzorganisationen endet, wenn diese den Gegner schädigende Handlungen vornehmen (Art. 65 Abs. 1 ZP I). Die Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben darf aber militärischen Opfern eines Konflikts zugute kommen (65 Abs. 2 c) ZP I).

Eine besondere Stellung nimmt das im Rahmen des Zivilschutzes tätige Sanitätspersonal ein. Sein Status nach den Art. 24 und 26 GA I bleibt unberührt. Die Eingliederung in eine Zivilschutzorganisation ändert daran nichts. So stellt § 3 Abs. 2 ZSG fest, dass die Stellung des DRK und die der anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften und ihres Personals nach dem humanitären Völkerrecht

unberührt bleibt. Auch kann sich das Sanitätspersonal mit dem Zeichen des Roten Kreuzes oder mit dem Zivilschutzzeichen oder mit beiden Zeichen kenntlich machen.

Die Beteiligung der Hilfsorganisationen im Zivilschutz richtet sich nach § 20 ZSG. Die Mitwirkung der privaten und öffentlichen Organisationen richtet sich dabei nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften zum Katastrophenschutz. § 20 Abs. 2 ZSG erlegt den privaten und öffentlichen Organisationen die Pflicht auf, für die Ausbildung und Ausrüstung ihrer Einsatzteams selbst Sorge zu tragen, im Gegenzug wird in § 20 Abs. 3 ZSG i.V.m. § 23 ZSG die Erstattung von Kosten im Rahmen des Zivilschutzes durch den Bund zugesagt.

4. Mitwirkung des DRK im Katastrophenschutz

Die Statuten der Bewegung sehen in Art. 3 Abs. 1 und 2 vor, dass die nationalen Gesellschaften ihre nationalen Regierungen in deren humanitären Aufgaben unterstützen und Hilfsaktionen organisieren. Die Aufgaben sind abhängig von den nationalen Vorschriften. In Deutschland werden das DRK wie auch die anderen Hilfsgesellschaften durch die Katastrophenschutzgesetze der Länder zur Mitwirkung berechtigt. Bezüglich der Bereitstellung von Personal und Material sowie der Kostenübernahme kann auf die Ausführungen zum Zivilschutz verwiesen werden.

III. ZMZ im Ausland – CIMIC

1. Völkerrechtliche Grundlagen für den Einsatz der Bundeswehr im Ausland

Grundsätzlich ist durch Art. 2 Nr. 4 der VN-Satzung die Anwendung oder Androhung von Gewalt verboten. Von diesem Grundsatz darf aber in den Fällen der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Satzung und des durch den Sicherheitsrat autorisierten Einsatzes von Gewalt (Kapitel VII Art. 39 i.V.m. Art. 42 VN-Satzung) abgewichen werden.

a) Individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Satzung

Art. 51 VN-Satzung verleiht im Fall eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen diesem das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung bis zum Eingreifen des Sicherheitsrates der VN. Aus diesem Selbstverteidigungsrecht resultieren die Bündnisfälle kollektiver Verteidigungsbündnisse.

aa) NATO

Ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere Bündnispartner in Europa oder Nordamerika wird gem. Art. 5 des NATO-Vertrages als ein Angriff auf alle Mitgliedsstaaten angesehen und löst das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 VN-Satzung aus. Die Bündnispartner können Maßnahmen einschließlich der Anwendung von Waffengewalt ergreifen, die sie für die Wiederherstellung der Sicherheit des NATO Gebiete für erforderlich halten. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat der VN die zur

Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit notwendigen Schritte unternommen hat. Die Feststellung, dass die Voraussetzungen für einen Beistand durch die anderen Bündnispartner vorliegen (Bündnisfall im Sinne des Art. 5 NATO-Vertrag) zieht nicht notwendigerweise ein militärisches oder sonstiges Eingreifen der anderen Bündnispartner mit sich. Hierzu bedarf es der gesonderten Feststellung der Erforderlichkeit von Maßnahmen. So haben die USA im Fall der militärischen Intervention in Afghanistan zunächst nur die Unterstützung Großbritanniens für erforderlich gehalten und erst sukzessive bei weiteren Bündnispartnern um Unterstützung nachgesucht.

bb) WEU

Sollte eine der Vertragsparteien Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden die anderen Vertragsparteien im Einklang mit Art. 51 der VN-Satzung militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten (Art. V WEU- Vertrag). Hier wird im Gegensatz zu Art. 5 NATO-Vertrag nicht ausdrücklich auf die Erforderlichkeit der Maßnahmen abgestellt. Aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt sich aber, daß insbesondere Maßnahmen militärischer Art erforderlich sein müssen.

cc) Der Bündnisfall im Grundgesetz

Verfassungsrechtliche Grundlage für militärische Einsätze der Bundeswehr im Bündnisfall ist Art. 24 Abs.2 GG, der den Beitritt der Bundesrepublik zu kollektiven Sicherheitssystemen zur Wahrung des Friedens gestattet. Der Bund willigt dabei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte ein. Aus Art. 24 Abs. 2 GG sowie aus dem Verbot des Angriffkrieges in Art. 26 Abs. 1 GG ergibt sich, daß ein Einsatz der Bundeswehr außer zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung verfassungswidrig ist. Der Einsatz der Bundeswehr zur Bündnisverteidigung ist durch Art. 80 a Abs. 3 GG nur auf Grund von Beschlüssen eines internationalen Organs im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung erlaubt. Derartige Maßnahmen sind aufzuheben, wenn es die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages so beschließt. Einsätze der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes (out-of-area-Einsätze) sind gemäß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 zulässig.

b) Kapitel VII UN-Charta

Art. 39 der UN-Charta gibt dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen das Recht, im Fall der Bedrohung oder des Bruchs des Friedens oder dem Vorliegen einer Angriffshandlung, Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach den Artikeln 41 und 42 der VN-Satzung zu treffen. Dies umfaßt nichtmilitärische Sanktionen gem. Art. 41 und, wenn diese unzulänglich sein würden oder sind, militärische Sanktionsmaßnahmen einschließlich der Anwendung von militärischer Gewalt nach Art. 42. Beispiele hierfür sind die Resolutionen des Sicherheitsrates im Falle des Irak (Res. Nr. 688 vom 5.4.91), Somalias (Res. Nr. 794 vom 3.12.92), Ruandas (Res. Nr. 955 vom 8.11.94) und Sierra Leones (Res. Nr. 1132 vom 8.10.97).

2. Mitwirkung des DRK im Sanitätsdienst und im Zivilschutz im Ausland

Der Einsatz des DRK im Sanitätsdienst der Bundeswehr im Ausland ist möglich, egal unter welchem Mandat (Kapitel VII VN-Satzung oder Nato) die Bundeswehr eingesetzt wird, da die Bundeswehr Konfliktpartei wird. In § 1 Abs. 2 S. 4 der Satzung des DRK ist die Mitwirkung des DRK im ständigen Sanitätsdienst der Bundeswehr ohne Beschränkung auf spezifische Umstände (In- oder Ausland, Konflikt- oder Katastrophenfall) vorgeschrieben.

Im Falle der Neutralität Deutschlands oder der Nichtbeteiligung am Konflikt bedarf der Einsatz von Sanitätspersonal des DRK der Einwilligung der Regierung des Einsatzstaates und der Ermächtigung der Konfliktpartei, bei der das Personal zum Einsatz kommt und dessen Aufsicht es unterstellt wird (Art. 27 GA I). Die Regierung des neutralen Staates teilt dem Gegner des unterstützten Staates mit, daß die nationale Hilfsgesellschaft ihre Aufgaben im Ausland wahrnimmt. Das Sanitätspersonal genießt dann auch den Schutz des Art. 24 GA I.

Für den Status des Personals des DRK und der übrigen Hilfsgesellschaften als Nichtkombattanten und als Nicht-Kriegsgefangene spielt es ebenfalls keine Rolle, welchen Status die Bundeswehr im Einsatz hat. Wird die Bundeswehr unter Kapitel VII der VN-Satzung nach Autorisierung durch den Sicherheitsrat der VN eingesetzt oder unter NATO Mandat, sind die Soldaten der Bundeswehr Kombattanten (Art. 43 Abs. 2 ZP I) und werden im Falle der Gefangennahme zu Kriegsgefangenen (Art. 4 GA III, Art. 44 Abs. 1 ZP I). Fraglich ist der Kombattantenstatus hingegen bei Peace Keeping Operationen, wobei er bei den robusteren Operation wohl anzunehmen ist. Die Mitglieder des Sanitätspersonals werden in keinem Fall Kombattanten oder Kriegsgefangene.

Die Möglichkeit des Einsatzes des DRK im Zivilschutz im Ausland ist gegeben, da die Hilfstätigkeit von Zivilschutzorganisationen neutraler oder anderer nicht am Konflikt beteiligter Staaten nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Staates gilt, allerdings die Zustimmung der betroffenen Parteien voraussetzt (Art. 64 Abs. 1, 70 Abs. 1 ZP I). Für eine Besatzungsmacht besteht hingegen sogar die Verpflichtung, Hilfs- und Zivilschutzaktionen zuzulassen, wenn sie selbst zu einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung nicht in der Lage ist (vgl. Art. 59 Abs. 1 GA IV, Art. 64 Abs. 3, 69 Abs. 2 ZP I). Entwicklungstendenzen gehen dabei in Richtung eines generellen „Rechts auf humanitäre Hilfe" (right to humanitarian assistance) gerichtet.[9] Der Schutz der Zivilschutzorganisationen richtet sich nach Art. 70 und 71 ZP I.

3. Einsatz des DRK als Hilfsorganisation im bewaffneten Konflikt

Der Einsatz humanitärer Hilfsorganisationen in internationalen bewaffneten Konflikten ist in den Genfer Abkommen I- IV sowie in den Zusatzprotokollen geregelt. Die Art. 9, 10 der Genfer Abkommen I- III sowie Art. 10, 11 des GA IV beinhalten eine grundsätzliche Ermächtigung zu humanitärer Hilfstätigkeit unabhängiger Hilfsorganisationen. Das gleiche Recht wird durch Art. 70 ZP I gewährt. Der Schutz der Operationen wird durch Art. 23 GA IV und Art. 70 ZP I

---

[9] In Stellungnahmen des IKRK und der VN wird der Zusammenhang zwischen humanitären Hilfsaktionen und der Sicherung elementarer Menschenrechte hervorgehoben.

gewährt. Das Personal der Hilfsorganisationen wird durch Art. 142 GA IV und Art. 17, 71 ZP I geschützt.

Für nicht internationale Konflikte gewährt Art. 18 Abs. 1 ZP II den im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien gelegenen Hilfsorganisationen des Roten Kreuzes, humanitäre Hilfstätigkeiten durchzuführen. Art. 18 Abs. 2 ZP II erlaubt die Durchführung von unparteiischer humanitärer Hilfe zugunsten der Zivilbevölkerung mit Zustimmung der betroffenen Vertragspartei für die Fälle, in denen die Zivilbevölkerung übermäßige Entbehrungen durch den Mangel an lebensnotwendigen Versorgungsgütern erleidet.

Die Kooperation der Nationalen Gesellschaften auf internationaler Ebene wird durch Art. 3 Abs. 3 der Statuten der Bewegung vorgeschrieben. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß in den Fällen gegenseitiger Unterstützung eine Koordination durch die Internationale Föderation oder das IKRK erfolgen soll. Die jeweiligen Zuständigkeiten richten sich dann nach dem Abkommen über die Organisation der Internationalen Arbeit der Komponenten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung vom 26. November 1997 (Sevilla Abkommen)

Gem. Art. 5.3.1 i.V.m. Art. 4 Sevilla Abkommen wird das IKRK im Falle internationaler oder nicht internationaler bewaffneter Konflikte, innerer Unruhen und ihrer direkten Folgen sowie im Falle eines bewaffnete Konflikts begleitet von einer Natur- oder technischen Katastrophe als Einsatzleitung tätig (zu Einzelheiten s.u.).

4. Berührungspunkte mit Militär

a) Verbreitungsarbeit (dissemination)

Art. 83 ZP I verpflichtet die Vertragsstaaten, in Friedenszeiten wie in Zeiten bewaffneter Konflikte die Abkommen und Zusatzprotokolle in den Ländern soweit wie möglich zu verbreiten, insbesondere ihr Studium in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen und die Zivilbevölkerung zu ihrem Studium anzuregen, so dass die Übereinkünfte den Streitkräften und der Zivilbevölkerung bekannt werden.

Das DRK hat die Verbreitungsarbeit als Satzungsaufgabe in seiner Satzung festgelegt. Diese Aufgabe erfüllt das DRK im Rahmen einer jahrelangen und erfolgreichen Kooperation mit den Streitkräften sowie mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum und dem IKRK.

b) Unterstützung (assistance)

Bei humanitären Hilfsaktionen des DRK in Katastrophen- oder Konfliktsituationen kann die Nutzung militärischer Ressourcen sinnvoll sein, insbesondere die Inanspruchnahme von Transportmöglichkeiten, Hilfsgütern und von militärischem Know How. Darüber hinaus ist in Einsatzgebieten zunehmend eine Kooperation bzw. Abstimmung mit Streitkräften erforderlich, die bei Auslandseinsätzen (insbesondere seit den Einsätzen in Somalia, Bosnien, Afghanistan und im Kosovo) selbst immer mehr humanitäre Aufgaben übernehmen.

c) Schutz (protection)

Es sind bestimmte Ausnahmesituationen vorstellbar, in denen hilfebedürftige Opfer vom Personal des DRK nicht ohne militärischen Schutz erreicht werden können.

Allerdings ist hier für das DRK zu prüfen, ob und inwieweit die Inanspruchnahme von bewaffnetem Schutz mit den Rotkreuzgrundsätzen und den Regeln des humanitären Völkerrechts im Einzelfall vereinbar ist (siehe hierzu den Entwurf des DRK-Positionspapiers).

d) Suchdienst (tracing)

Nach humanitärem Völkerrecht sind die Konfliktparteien verpflichtet, Auskünfte über Personen zu registrieren, die infolge von Feindseligkeiten oder Besetzung festgenommen, in Haft gehalten oder anderweitig mehr als zwei Wochen gefangengehalten worden sind oder die während eines Freiheitsentzugs verstorben sind (Art. 33 Abs. 2 ZP I, Art. 122 GA III, Art. 136 GA IV). Die Konfliktparteien haben ferner dafür Sorge zu tragen, dass die Auskünfte dem Zentralen Suchdienst des IKRK übermittelt werden (Art. 33 Abs. 3 ZP I).

Der vom IKRK gemäß den Vorgaben der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle organisierte Zentrale Suchdienst ist in einem globalen Netzwerk mit den Suchdiensten der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften verbunden.

5. Mögliche Friktion zwischen einem IKRK-Mandat und Anforderung durch die Bundeswehr als Hilfsgesellschaft

Im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit kann sich die Problematik einer Friktion zwischen einem Einsatz des DRK unter IKRK-Mandat und der Anforderung der Bundeswehr als Hilfsgesellschaft stellen. Einen Ansatz zur Lösung liefert die interne Leitungsstruktur der internationalen Arbeit des Roten Kreuzes in Form des Sevilla Abkommen.

Der Einsatz von Rotkreuz-Personal unter anderem Mandat während einer laufenden IKRK-Operation ist im Sevilla Abkommen nicht vorgesehen. Die Einsatzleitung des IKRK oder der Föderation umfaßt jedoch ausdrücklich die Koordination internationaler Hilfsaktionen des Roten Kreuz und Roten Halbmonds mit den humanitären Maßnahmen anderer staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen, wenn dies im Interesse der Opfer liegt und den Rotkreuz-Grundsätzen entspricht Art. 6.1.1 e). Insbesondere obliegt dem IKRK bei der Einsatzleitung u. a. gem. Art. 6.1.2 a) die Einrichtung und Pflege der Beziehungen und Kontakte zu allen Konfliktparteien.

Gem. Art. 6.2.1 darf eine nationale Gesellschaft vorbehaltlich der Zustimmung des IKRK oder ggf. der Föderation die Einsatzleitung im Hinblick auf die Koordination einer internationalen Hilfsmaßnahme im eigenen Land selbst übernehmen, aber nur unter Berücksichtigung u. a. der aus der Situation für die Durchführung der Hilfsaktion resultierenden Zwänge, des Umfangs der Bedarfslage und der

einzusetzenden logistischen Mittel. Dies beinhaltet gem. Art. 6.2.2 c) u.a. die Koordination der Hilfsaktion mit den humanitären Maßnahmen anderer staatlicher oder nichtstaatlicher Organisationen, die vor Ort vertreten und aktiv sind, sofern dies im Interesse der Opfer liegt und den Rotkreuz-Grundsätzen entspricht.

In Artikel Art. 5.8.1 heißt es, dass zur Wahrung eines kohärenten Verhaltens der Komponenten im Sinne der Erhaltung der Einheit und Unabhängigkeit der Bewegung, eine Nationale Gesellschaft, die mit einer UN-Sonderorganisation eine Kooperationsvereinbarung abschließen möchte, die Föderation und/oder das IKRK laufend zu unterrichten hat.

Im Falle, dass eine Einsatzleitung in einer internationalen Hilfsaktion nicht erforderlich ist, hat eine Nationale Gesellschaft, die der Gesellschaft eines durch einen Konflikt oder eine Katastrophe betroffenen Landes zur Hilfe kommt, sofort das IKRK oder ggf. die Föderation zu unterrichten. (Art. 5.6.1). Die gleiche Informationspflicht besteht bei gegenseitigen Abkommen zur Soforthilfe zwischen benachbarten Nationalen Gesellschaften für den Fall von Natur- oder technischen Katastrophen (Art. 5.6.2).

Zusammenfassend kann aus den oben genannten Vorschriften geschlossen werden, dass ein Einsatz des DRK im Sanitätsdienst der Bundeswehr gleichzeitig mit einer Operation unter IKRK-Mandat durch das Sevilla Abkommen zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, aber durch die Nichterwähnung einer solchen Möglichkeit und den strikten Regelungen hinsichtlich der Kooperation von Nationalen Gesellschaften untereinander oder mit anderen Organisationen nicht gewollt ist.

In der Praxis muß allerdings abgewartet werden, wie strikt die Regelungen des Sevilla Abkommens vom IKRK angewandt werden. Der Einsatz des DRK als Sanitätsdienst der OSZE im Kosovo unter Berufung auf eine analoge Anwendung des Art. 26 Abs. 1 GA I wurde vom IKRK akzeptiert unter der Bedingung, dass das DRK dem Befehl der OSZE untersteht und kein Rotkreuz-Zeichen führen darf. Letzteres wurde aber dann doch getan.

6. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als Möglichkeit zukünftiger zivil-militärischer Zusammenarbeit?

Am 19. Juni 1992 haben die Außen- und Verteidigungsminister der WEU-Mitgliedstaaten in Königswinter die sog. "Petersberg-Erklärung" verabschiedet, die die operationelle Rolle der WEU stärken soll. Militärische Einheiten der WEU-Mitgliedstaaten können danach auch für die sog. Petersberg-Aufgaben eingesetzt werden. Diese umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.
Durch die Erklärung der WEU vom 22.7.1997 zum Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI), dem Vorläufer der ESVP, in Kooperation mit der NATO, wurden die „Petersberg-Aufgaben" auf NATO-Truppen ausgedehnt. Durch den Vertrag von Amsterdam werden die Petersberg-Aufgaben nun in den EU-Vertrag übernommen (Art. 17 Abs. 2 EUV). Damit wird die vertragliche Grundlage für den operativen Aufbau der ESVP geschaffen, die auf dem Europäischer Rat in Köln im Juni 1999 beschlossen wurde. Zentrales Ziel ist die Stärkung der äußeren Handlungsfähigkeit der EU durch den Aufbau ziviler und militärischer Fähigkeiten zur internationalen Konfliktverhütung und

Krisenbewältigung. Der Aufbau der ESVP-Fähigkeiten soll bis 2003 abgeschlossen sein, wobei die ESVP bis Ende 2000 durch die WEU durchgeführt wurde, die dann als Organisation ihren Zweck erfüllt hatte und durch die NATO ersetzt wurde.

Der Aufbau der ESVP-Fähigkeiten umfaßt:

- Den Aufbau eines Korps (50-60.000 Mann), das innerhalb von 60 Tagen für die Wahrnehmung von Petersberg-Aufgaben verlegbar ist und diese Aufgaben mindestens ein Jahr durchhalten kann.
- Die EU-Mitgliedstaaten sollen bis 2003 in der Lage sein, bis zu 5000 Polizisten (davon 1000 innerhalb von 30 Tagen) für von internationalen Organisationen geführte Missionen oder für EU-autonome Einsätze bereitzustellen.
- Die Bereitstellung von 200 Justizbeamten (Richtern, Staatsanwälten, Strafvollzugsbeamten), die in 30 Tagen im Einsatzgebiet sein können, sowie die Bildung eines Personalpools von Zivilverwaltungsexperten.
- Die Aufstellung eines kurzfristig einsetzbaren und entsendbaren Katastrophenschutz-Teams von bis zu 2000 Personen einschließlich drei Erkundungsteams, die in sieben Stunden verlegbar sind.

Der Rat der Außen- und Verteidigungsminister hat für den Aufbau der ESVP das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) eingesetzt, das aus einem Militärausschuss und Militärstab sowie auf ziviler Seite aus dem Ausschuss für Zivile Aspekte des Krisenmanagements (Civcom) besteht. Civcom soll zivile Planziele entwickeln und umsetzen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben. Ferner wird im Ratssekretariat ein zivil-militärische Lagezentrum zur Frühwarnung und Einschätzung krisenrelevanter Entwicklungen aufgebaut.

7. Einsatz der Bundeswehr bei Natur- und technischen Katastrophen

Rechtsgrundlage für humanitäre Hilfe des Bundes ist Art. 32 Abs.1 GG, da humanitäre Hilfe im Ausland ein Teil der Auslandsbeziehungen Deutschlands ist. Der rechtliche Rahmen kann sich dabei aus dem Hilfeersuchen selbst, einer ad-hoc-Vereinbarung oder einem internationalen Vertrag ergeben.

Grundlage für die Durchführung humanitärer Auslandseinsätze der Bundeswehr ist u.a. der Ministerialerlaß des Bundesministers der Verteidigung über Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe vom 8.11.1988. Dieser Ministerialerlaß gilt gem. Nr. 21 des Erlasses auch für den Einsatz von Bundeswehreinheiten für technische oder tatsächliche Hilfeleistungen bei Unglücksfällen und Naturkatastrophen im Ausland. Weisungsbefugt bei Auslandseinsätzen ist das BMVg gemäß Nr. 21 Abs. 2 des Erlasses. Hoheitliche Befugnisse stehen der Bundeswehr dabei nicht zu, es sei denn, daß sie ihr gesondert ausdrücklich übertragen werden, Nr. 21 Abs. 1 S. 2 des Erlasses. Dies ist damit zu erklären, daß die Bundeswehr auf fremden Hoheitsgebiet tätig wird, und die Souveränität des hilfsbedürftigen Staates zu achten hat. Gem. Nr. 10 des Erlasses ist die Hilfeleistung der Bundeswehr nur solange zulässig, bis zivile Einrichtungen zur Durchführung der Hilfe am Katastrophenort in der Lage sind.

8. Auslandseinsätze des DRK bei Natur- oder technischen Katastrophen

Innerhalb der Rotkreuz-/Rothalbmond-Bewegung ist in den General Provisions zu den Principles and Rules for Red Cross Disaster Relief[10] in Ziffer Nr. 3 die internationale und gegenseitige Unterstützung angesprochen. Dadurch können nationale Gesellschaften zur Hilfstätigkeit im Ausland durch die unterstützungsbedürftige Schwestergesellschaft, die Föderation oder das IKRK aufgefordert werden. In den General Provisions der Principles and Rules for Red Cross Disaster Relief ist die Pflicht der Nationalen Gesellschaften in Katastrophenfällen unterschiedslos Hilfe zu leisten und sich auf Katastrophenfälle vorzubereiten (Katastrophenprävention Ziffer Nr. 3) in den Ziffern Nrn. 2 und 5 normiert.

Gem. Art. 5.3.2 Sevilla Abkommen wird die Föderation als Einsatzleitung bei Natur- und technische Katastrophen und andere Not- und Katastrophensituationen in Friedenszeiten tätig. Gem. Art. 5.3.3 darf eine nationale Gesellschaft die zur Koordination internationaler Soforthilfen im eigenen Land notwendigen Funktionen der Einsatzleitung vorbehaltlich der Zustimmung des IKRK oder ggf. der Föderation auch selbst übernehmen. Gem. Art. 5.3.2 wird die Föderation als Einsatzleitung tätig, wenn die Ressourcen der betroffenen nationalen Gesellschaft nicht ausreichen.

Das DRK leistet humanitäre Hilfe auch als Amtshilfe bei Natur- und technischen Katastrophen für das Auswärtige Amt.

9. Zukünftige Möglichkeiten zivil-militärischer Zusammenarbeit durch Vermittlung Internationaler Organisationen

Es existieren auf multilateraler Ebene keine Regelungen, die die Zusammenarbeit zwischen Streitkräften und Behörden bzw. Hilfsorganisationen beinhalten (vgl. aber die IDRL-Initiative der Internationalen Föderation vom 12. Februar 2001). Eine zivil-militärische Zusammenarbeit könnte aber in Zukunft durch die Vermittlung Internationaler Organisationen möglich werden.

a) Vereinte Nationen

Die Vereinten Nationen haben das Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) auf Grundlage der Art. 57 und 59 UN_Charta und der Resolution 46/ 182 1992 der Generalversammlung ins Leben gerufen. OCHA hat u.a. die Aufgabe, humanitäre Hilfseinsätze der verschiedenen UN-Sonderorganisationen zu koordinieren und zu organisieren.

Im Juni 1992 startete OCHA das Projekt Military and Civil Defence Assets (MCDA), das auf einer Konferenz im Dezember 1992 in Brüssel unter Beteiligung von OCHA, IFRC und NATO entwickelt wurde. Im Januar 1994 wurden auf einer internationalen Konferenz in Oslo mit 180 Teilnehmern aus 45 Ländern und 23 NGOs/IGOs die rechtlich nicht bindenden sog. Oslo Guidelines (Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief) als Basis für die Verwendung von MCDA in internationalen Hilfseinsätzen bei Natur-, technischen und Umweltkatastrophen in

[10] Zuletzt angenommen von der 25. Rotkreuz- Konferenz in Genf.

Friedenszeiten entwickelt. Demnach werden auf militärisches und ziviles Personal die Prinzipien des Artikel VI der Convention on the Priviliges and Immunities of the United Nations for Experts on Mission angewandt. Dies bedeutet, daß das Personal sofort nach dem Betreten des Einsatzlandes Immunität genießt und von der Besteuerung befreit ist. Weiterhin muß es klar als Personal von Katastrophen- und Hilfseinsätzen (IDRA Operationen) sowie des jeweiligen helfenden Staates zu identifizieren sein. Diese Kennzeichnung kann beispielsweise durch Blauhelme oder eine Armbinde mit UN-Logo sichergestellt werden. Das Personal ist grundsätzlich nicht bewaffnet. Der hilfesuchende Staat behält die Autorität und Verantwortung während der Operation.

Zusätzlich gründete OCHA 1995 die Military and Civil Defence Unit (MCDU) um Anstrengungen anderer UN Sonderorganisationen in diesem Bereich zu koordinieren und u.a. eine Verbesserung der Durchführung von Operationen zwischen humanitären und MCDA Organisationen zu erreichen.[11]

Ergänzend zu den sog. „Oslo Guidelines" arbeitet OCHA an der Formulierung von Richtlinien als Basis für die Verwendung von MCDA in komplexen Konfliktsituationen (sog. „complex emergencies"). Der aktuelle Richtlinien-Entwurf - „Draft Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies" (Version 8.0 vom 20. Dezember 2002) – definiert einen „complex emergency" als humanitäre Krisensituation in einem Land, einer Region oder Gesellschaft, in der ein vollständiger oder erheblicher Zusammenbruch der Staatsgewalt zu verzeichnen ist, der auf einen internen oder externen Konflikt zurückzuführen ist und der eine internationale Reaktion erfordert, die über das Mandat oder die Kapazität eines einzelnen und/oder laufenden UN-Programms in dem betroffenen Land hinausgeht. Die Richtlinien werden als Maßstab für die zivil-militärische Zusammenarbeit für alle humanitären Akteure konzipiert. Es ist daher zu erwarten, dass diese Richtlinien künftig eine wichtige Leitschnur für humanitäre Einsätze in Krisengebieten bieten werden.

b) NATO

Innerhalb der NATO existieren basierend auf Art. 9 NATO Vertrag das Civil Emergency Planning Directorate (CEPD) sowie auf dessen Veranlassung seit 1998 das Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre (EADRCC) als Teile einer zivil-militärischen Verteidigung auf NATO-Gebiet im Falle eines bewaffneten Konflikts. CEPD soll eine Koordination der Unterstützung für zivile Opfer auf multinationaler Ebene ermöglichen. Die Zuständigkeit von CEPD beschränkte sich zunächst nur auf Katastropheneinsätze, soll aber zur Bewältigung komplexer Krisensituationen, die im einzelnen nicht spezifiziert werden, durch EADRCC ausgeweitet werden. In diesem Rahmen sind innerhalb des Partnerships for Peace in osteuropäischen Beitrittskandidaten-Ländern Schulungen für Hilfsgesellschaften, NGOs und Einzelpersonen in den Bereichen Katastrophen- und Zivilschutz durchgeführt worden, die allerdings alle den Zivilschutz als zentral staatsgesteuert darstellen.

---

[11] Auf europäischer Ebene ist das European Commission Humanitarian Office (ECHO) für die Koordination humanitärer Auslandseinsätze verantwortlich. Eine Regelung über die Verwendung von Streitkräften im Rahmen von ECHO- Aktivitäten gibt es jedoch noch nicht.

c) Europäische Union

Im Rahmen der EU gibt es zahlreiche multi- und bilaterale Abkommen, die eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Katastrophenschutzes regeln, ohne explizit die Einsatzmöglichkeit von Streitkräften zu benennen. Dies hängt von den jeweiligen mitgliedstaatlichen Regelungen ab. Exemplarisch hierfür ist die Entscheidung des Rates über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen vom 23.Oktober 2001 (Abl. Nr. L 297 vom 15.11.2001, S. 7-11), der u.a. die Schaffung eines Mechanismus vorsieht, um autonome Hilfsaktion der Mitgliedsstaaten oder innerhalb einer internationalen Organisation innerhalb und außerhalb der EU zu erleichtern und zu unterstützen. Der Mechanismus umfasst gem. Art. 1 Abs. 3 der Entscheidung des Rates eine Reihe von Komponenten und Maßnahmen, wie die Ermittlung der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Einsatzkräfte, den Aufbau von Trainings- und Fortbildungsprogrammen für diese Kräfte sowie die Aufstellung von Unterstützungs- oder Koordinierungsteams.