

## **Positionspapier**

# **Zivil-Militärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes**

Beschluss des DRK-Präsidiums vom 10. Juli 2003

# **Positionspapier**

## **Zivil-Militärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes**

### **A. Einleitung**

Der Rechtsstatus des DRK als freiwillige Hilfsgesellschaft zum Sanitätsdienst der Bundeswehr sowie als Nationale Gesellschaft der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung in Deutschland bedingt die Zusammenarbeit des DRK mit der Bundeswehr und anderen Streitkräften im In- und Ausland. Die Rechtsgrundlagen der verschiedenen Einsatzmöglichkeiten von Bundeswehr und DRK im In- und Ausland sind in einem Hintergrundpapier des DRK dargestellt, das diesem Positionspapier als Anhang beigefügt ist.

Die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr und anderen militärischen Einheiten war traditionell durch eine klassische Rollenaufteilung nach militärischen und nicht-militärischen Aufgaben gekennzeichnet. Die Entwicklungen in den letzten Jahren, insbesondere die Einsätze in Somalia, Bosnien, Afghanistan und im Kosovo, haben aber gezeigt, dass Streitkräfte zunehmend auch humanitäre Aufgaben wahrnehmen. Dieser Entwicklung tragen die Internationalen Organisationen und Hilfsorganisationen durch Neukonzeptionen der zivil-militärischen Zusammenarbeit Rechnung (zu den Einzelheiten vgl. das Hintergrundpapier). Das DRK hat Anlass, aufgrund der veränderten Bedingungen die Möglichkeiten der zivil-militärischen Zusammenarbeit für sich zu überprüfen und sich hierzu zu positionieren.

### **B. Anwendungsbereich**

Dieses Positionspapier nimmt zu jeglicher Zusammenarbeit des DRK mit der Bundeswehr und anderen Streitkräften im In- und Ausland sowohl innerhalb als auch außerhalb von Zeiten bewaffneter Konflikte Stellung.

### **C. Stellungnahme**

#### **I. Allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit**

##### **1. Rechtliche Grundlagen und Rotkreuzgrundsätze**

Die zivil-militärische Zusammenarbeit muss dergestalt organisiert sein, dass das DRK seine humanitäre Hilfe im In- und Ausland im Sinne der Grundsätze der Bewegung und des humanitären Völkerrechts so leisten kann, wie sie in den folgenden Regelwerken und Verträgen verankert sind:

- Rotkreuzgrundsätze
- humanitäres Völkerrecht, insbesondere die vier Genfer Abkommen von 1949 sowie die beiden Zusatzprotokolle von 1977
- Statuten der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung
- Satzung des DRK
- Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief
- Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief
- Sevilla-Abkommen

Hervorzuheben sind dabei vor allem folgende Rotkreuzgrundsätze und folgende Verhaltensregeln des Code of Conduct, welche die zivil-militärische Zusammenarbeit des DRK in besonderem Maße bestimmen müssen:

- Menschlichkeit, d.h. das Bemühen, bei internationaler und nationaler Tätigkeit menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern.
- Unparteilichkeit, d.h. keine Unterscheidung nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung vorzunehmen, sondern sich einzig zu bemühen, den Menschen nach dem Maß ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben.
- Neutralität, d.h. die Enthaltung der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen, um sich das Vertrauen aller zu bewähren.
- Unabhängigkeit, d.h. auch wenn 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 Bewegung zu handeln.
- Hilfe darf nicht zur Unterstützung eines politischen oder religiösen Standpunkts verwendet werden (Ziffer 3 des Code of Conduct).

- Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bemüht sich, nicht als Instrument staatlicher Außenpolitik zu handeln (Ziffer 4 des Code of Conduct).

## 2. Abwägungskriterien für den Einzelfall

Um den Hilfebedürftigen bestmöglich auf der Grundlage der Rotkreuzgrundsätze zu dienen, hat bei der Zusammenarbeit mit militärischen Einheiten stets eine Einzelfallabwägung stattzufinden. Um die Balance zwischen den Prinzipien der Humanität, der Unparteilichkeit und der Neutralität bei der zivil-militärischen Zusammenarbeit zu gewährleisten, sind besonders folgende Kriterien zu beachten:

- Eine klare Abgrenzung zwischen den Aufgaben des Militärs und des DRK muss jederzeit vorhanden und nach außen sichtbar sein. Bei Einsätzen des DRK als Hilfsorganisation sind zur Vermeidung des Eindrucks der Vermischung ziviler und militärischer Aufgabenwahrnehmung und der damit verbundenen Gefahr des Verlustes von Unparteilichkeit und Neutralität räumlich, zeitlich und inhaltlich getrennte Aktivitäten der zivil-militärischen Zusammenarbeit den Einsätzen mit gemeinsamem Erscheinungsbild vorzuziehen. Eine Wahrnehmung paralleler Aufgaben von DRK einerseits und Streitkräften andererseits ist insbesondere dann zu vermeiden, wenn die in Frage stehenden Streitkräfte Organ einer Konfliktpartei sind.
- Der zivil-militärischen Zusammenarbeit mit militärischen Einheiten von Parteien eines bewaffneten Konflikts ist grundsätzlich mit größter Zurückhaltung zu begegnen.
- Die Mitwirkung des DRK als Nationale Hilfsgesellschaft im ständigen Sanitätsdienst der Bundeswehr stellt einen von den Genfer Abkommen, den Statuten der Bewegung und der DRK-Satzung vorgesehenen Fall der zivil-militärischen Zusammenarbeit des DRK mit einer Partei eines bewaffneten Konflikts dar (Art. 26 Abs. 2 GA I, Art. 4 Nr. 3 Statuten der RK-/RH-Bewegung, § 1 Abs. 2 S. 4 DRK-Satzung). Gleichwohl hat das DRK einem Ersuchen der Bundeswehr zur Mitwirkung nicht unter allen Umständen Folge zu leisten. Eine Mitwirkung muss im Einzelfall ausscheiden, wenn insbesondere die Rotkreuz-Grundsätze oder die Sicherheit des DRK-Personals unvertretbar beeinträchtigt würden.
- In anderen Fällen der Zusammenarbeit mit militärischen Einheiten von Konfliktparteien ist von einer Kooperation grundsätzlich abzusehen. Eine Ausnahme ist insbesondere in seltenen

Einzelfällen aus humanitären Erwägungen denkbar, sofern sich die Opfer in höchster Not befinden und die Hilfeleistung ohne militärische Unterstützung unmöglich wäre. Maßgeblich für eine Zusammenarbeit im Einzelfall sind insbesondere die Kriterien der Wahrung der Rotkreuz-Grundsätze und die Sicherheit des DRK-Personals. Die Entscheidung, ob eine solche Ausnahme vorliegt, hat der Präsident des DRK gemäß § 15 Abs. 3 i. V. m. § 7 Abs. 2 Nrn. 4 und 6 sowie Abs. 3 der DRK-Satzung insbesondere auf der Grundlage des Sevilla-Abkommens zu treffen. Er wird dabei grundsätzlich nach Beratung mit dem Präsidium des Deutschen Roten Kreuzes entscheiden.

## **II. Zivil-militärische Zusammenarbeit / ZMZ im Inland**

### **1. Mitwirkung des DRK im ständigen Sanitätsdienst der Bundeswehr**

Ein inländischer Einsatz der Bundeswehr ist im Verteidigungsfall, Spannungsfall oder bei innerem politischen Notstand möglich. Die Mitwirkung des DRK im ständigen Sanitätsdienst der Bundeswehr entspricht den satzungsmäßigen Aufgaben des DRK. Nach Art. 26 Abs. 2 GA I, Art. 4 Nr. 3 Statuten der RK-/RH-Bewegung und § 1 Abs. 2 S. 4 DRK-Satzung erfolgt die Mitwirkung des DRK im ständigen Sanitätsdienst der Bundeswehr als freiwillige Hilfsgesellschaft („auxiliary to the public authorities in the humanitarian field“) unter der Verantwortung der Bundesregierung. Das Personal des DRK wird dabei zeitweise dem Sanitätsdienst der Bundeswehr eingegliedert, aber nicht Mitglied und Teil der Streitkräfte. Es untersteht den militärischen Gesetzen und Verordnungen (Art. 26 Abs. 1 GA I). Umgekehrt ist das Personal gemäß Art. 24 GA I von den Konfliktparteien unter allen Umständen zu schonen und zu schützen. Einem Ersuchen der Bundeswehr zur Mitwirkung im ständigen Sanitätsdienst hat das DRK nicht unter allen Umständen Folge zu leisten. Maßgeblich für die Entscheidung über die Mitwirkung im Einzelfall sind insbesondere die Wahrung der Rotkreuz-Grundsätze und die Sicherheit des DRK-Personals.

### **2. Mitwirkung von DRK und Bundeswehr im Zivilschutz**

Gemäß § 1 ZSG hat der Zivilschutz nicht-militärischen Charakter. Er ist in Deutschland zivil organisiert (vgl. Hintergrundpapier).

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 auf Art. 67 ZP I 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. Weitere Bedingung ist 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.

Das DRK ist gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 ZSG in Deutschland als Zivilschutzorganisation anerkannt. Die zivil-militärische Zusammenarbeit im Rahmen des Zivilschutzes im Inland ist aufgrund der zivilen Organisation in Deutschland für das DRK grundsätzlich ohne Bedenken möglich. Das Personal wird dabei durch Rotkreuz-Zeichen als Kennzeichen und zusätzlich ggf. das Zivilschutzzeichen kenntlich gemacht und geschützt.

Gleichzeitig ist auch die Mitwirkung des DRK im Sanitätsdienst der Bundeswehr theoretisch denkbar. Trotz der Eingliederung in eine Zivilschutzorganisation bleibt der Status des Sanitätspersonals nach dem humanitären Völkerrecht unberührt. Das Sanitätspersonal kann durch das Zeichen des Roten Kreuzes oder durch das Zivilschutzzeichen oder durch beide Zeichen gekennzeichnet werden.

### **3. Mitwirkung von DRK und Bundeswehr im Katastrophenschutz**

Das DRK wird durch die Katastrophenschutzgesetze der Länder zur Mitwirkung im Katastrophenschutz ermächtigt.

Die Bundeswehr kann gemäß Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG von einem betroffenen Bundesland zur Katastrophenschutzhilfe angefordert werden, wobei die angeforderte Bundeswehreinheit ohne Auflösung der internen Befehlsstruktur den Weisungen der Einsatzleitung des Landes unterstellt wird. Die gemeinsame Mitwirkung von DRK und Bundeswehr unter ziviler Einsatzleitung ist mit den Grundsätzen und Verpflichtungen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung grundsätzlich vereinbar.

Im Falle eines Katastrophennotstands nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, d.h. bei einer länderübergreifenden Naturkatastrophe oder einem schweren

Unglücksfall und wenn die betroffenen Länder zur Bewältigung der Situation nicht in der Lage sind, kann der Bund durch Entsendung von Einheiten der Bundeswehr eingreifen. Die Zustimmung des betroffenen Landes ist hierfür nicht erforderlich. Auch in diesem Fall bestehen aus Sicht des DRK grundsätzlich keine Bedenken gegen die Mitwirkung des DRK im Katastrophenschutz, sofern keine Rotkreuzgrundsätze verletzt werden. Es entspricht Art. 3 Abs. 1 und 2 der Statuten der Bewegung, dass die Nationalen Gesellschaften ihre nationalen Regierungen unterstützen und Hilfsaktionen organisieren.

### **III. ZMZ im Ausland - CIMIC / Civil-military Co-operation**

Der zivil-militärischen Zusammenarbeit mit Streitkräften einer Konfliktpartei ist grundsätzlich mit größter Zurückhaltung zu begegnen. Maßgeblich für eine ausnahmsweise Zusammenarbeit im Einzelfall sind, auf der Grundlage des Sevilla-Abkommens, insbesondere die Kriterien der Wahrung der Rotkreuz-Grundsätze und der Sicherheit des DRK-Personals sowie eine Anforderung des DRK durch die betroffene Schwestergesellschaft und die Zustimmung der von einer Hilfeleistung betroffenen Staaten.

#### **1. Mitwirkung von DRK und Streitkräften im Zivilschutz im Ausland**

Anders als in Deutschland kann der Zivilschutz in anderen Staaten auch militärisch organisiert sein. Im Bereich des Zivilschutzes im Ausland sind Ersuche zur Zusammenarbeit daher sowohl von ausländischen Streitkräften als auch von Seiten der Bundeswehr denkbar. Unabhängig von der Leitstruktur des Zivilschutzes ist der Einsatz des DRK im Zivilschutz im Ausland immer dann möglich, wenn Deutschland neutraler oder nicht am Konflikt beteiligter Staat ist, da die Hilfstätigkeit von Zivilschutzorganisationen neutraler oder anderer nicht am Konflikt beteiligter Staaten gemäß Artikel 26 f. GA I nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Staates gilt. Der Einsatz setzt allerdings die Zustimmung der betroffenen Parteien voraus.

Ersuchen der Streitkräfte der Konfliktpartei wird das DRK mit äußerster Zurückhaltung begegnen. Maßgeblich für die Entscheidung über die ausnahmsweise Mitwirkung sind speziell die sieben unter III. genannten Kriterien.

#### **2. Mitwirkung des DRK im Sanitätsdienst der Bundeswehr**

Der Einsatz des DRK im Sanitätsdienst der Bundeswehr im Ausland ist speziell in denjenigen Fällen mit größter Zurückhaltung zu begegnen, in denen die Bundesrepublik Deutschland Partei eines bewaffneten Konflikts ist. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn die Bundeswehr unter einem UN-Mandat nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen oder mit einem NATO-Auftrag zur Anwendung militärischer Gewalt ermächtigt ist. Wie im Fall der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Inland hat das DRK einem Wunsch der Bundeswehr zur Mitwirkung im Sanitätsdienst nicht automatisch Folge zu leisten. Maßgeblich für die Entscheidung über die ausnahmsweise Mitwirkung sind speziell die soeben unter III. genannten Kriterien.

### **3. Zivil-militärische Zusammenarbeit beim Einsatz des DRK als Hilfsorganisation im bewaffneten Konflikt und im Rahmen bestimmter UN-Operationen**

Das DRK kann im Falle internationaler bewaffneter Konflikte, nicht-internationaler bewaffneter Konflikte und inneren Unruhen und Spannungen sowie im Falle eines bewaffneten Konflikts begleitet von einer Natur- oder technischen Katastrophe unterstützend für die jeweilige Schwestergesellschaft im Ausland tätig werden. Ein solcher Auslandseinsatz des DRK erfolgt unter IKRK-Mandat auf der Grundlage des Sevilla-Abkommens.

Ob und inwieweit dem DRK die Zusammenarbeit mit militärischen Einheiten bei humanitären Auslandseinsätzen möglich ist, ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden. Dabei kommt es entscheidend auf den Inhalt des militärischen Auftrags und den Status der Streitkraft im bewaffneten Konflikt sowie auf Ausmaß und Art der benötigten Hilfe an.

#### **a) Mitwirkung des DRK bei Militäreinsätzen unter UN- oder NATO-Mandat zur Anwendung bewaffneter Gewalt**

Soweit Streitkräfte unter einem UN-Mandat nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen oder mit einem NATO-Auftrag zur Anwendung militärischer Gewalt ermächtigt (oftmals als sog. peace enforcement bezeichnet) und Organe von Parteien eines bewaffneten Konflikts sind, ist für das DRK die Zusammenarbeit mit diesen Streitkräften grundsätzlich nicht mit den Rotkreuzgrundsätzen speziell der Unparteilichkeit und Neutralität vereinbar.



Eine Ausnahme hiervon ist nur in seltenen Einzelfällen - auf der Grundlage der genannten Kriterien - denkbar und zwar speziell dann, wenn der Humanitätsgrundsatz die Verwendung militärischer Ressourcen unbedingt erfordert, d.h. wenn sich die Opfer in allerhöchster Not befinden und die militärische Unterstützung die einzige Möglichkeit der Hilfeleistung darstellt.

#### **b) Mitwirkung des DRK bei Peacekeeping-Operationen und ähnlichen Missionen**

Im Rahmen von Peacekeeping-Operationen werden die beteiligten Streitkräfte zur Anwendung bewaffneter Gewalt zum Zweck der Selbstverteidigung bzw. zur Mandatsverteidigung ermächtigt. Im Fall der Ermächtigung zur Mandatsverteidigung besteht die Gefahr einer Vermischung mit Aufgaben des peace enforcement. Soweit im Einzelfall die Nähe zur Funktion einer Konfliktpartei die Unparteilichkeit und Neutralität des DRK gefährdet, ist auf der Grundlage der o. g. Kriterien von einer Zusammenarbeit abzusehen.

Soweit Streitkräfte mit einem klassischen Peacekeeping-Mandat ausgestattet und sie zur Anwendung von Waffengewalt allein zur Selbstverteidigung ermächtigt sind, ist eine Zusammenarbeit mit ihnen für das DRK in der Regel unproblematisch. Eine Ausnahme kann speziell dann bestehen, wenn die Gefahr gegeben ist, dass durch die Kooperation bei dem Hilfeempfänger oder in der Öffentlichkeit der Eindruck der Parteilichkeit oder des Verlustes der Neutralität erweckt wird. Sollten die Peace-keeping-Truppen bei der Ausführung ihres Mandats jedoch in Kampfhandlungen verwickelt werden, so hat das DRK die Zusammenarbeit mit den betroffenen Streitkräften auf der Grundlage der o. g. Kriterien zu beenden.

#### **c) Zusammenarbeit bei Rehabilitation und Wiederaufbau nach bewaffneten Konflikten**

Das DRK arbeitet in postkonfliktuellen Lagen grundsätzlich innerhalb der Rotkreuzstrukturen. Sollte der Wunsch der Streitkräfte zur Zusammenarbeit mit dem DRK bestehen, so ist hierfür die Zustimmung der Schwestergesellschaft bzw. ggf. der nach dem Sevilla-Abkommen zuständigen Rotkreuzkomponenten erforderlich.

#### **d) Sonderproblem: Bewaffneter Schutz von DRK-Aktionen**

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

Bei der Beurteilung, ob militärischer Schutz für humanitäre Aktionen in Anspruch genommen werden sollte, ist äußerste Zurückhaltung zu üben. Zum einen muss jeweils im Einzelfall entschieden werden, ob die in solchen Situationen regelmäßig bestehende besondere Gefährdung der DRK-Mitarbeiter hingenommen werden kann. Zum anderen sind in derartigen Fällen immer die Rotkreuzgrundsätze der Unparteilichkeit und der Neutralität berührt, wenn eine DRK-Hilfsoperation militärisch geschützt werden soll.

Von einem bewaffneten Schutz durch solche militärischen Einheiten, die unter einem Peace-enforcement-Mandat eingesetzt sind, ist auf der Grundlage der o. g. Kriterien grundsätzlich abzusehen. Dies gilt umso mehr, als der bewaffnete Schutz von einer Konfliktpartei gegen eine andere Konfliktpartei notwendig wäre.

In besonderen Ausnahmefällen, in denen die Opfer sich in allerhöchster Not befinden und der militärische Schutz die einzige Möglichkeit der Hilfeleistung darstellt, kann eine Einzelfallabwägung jedoch ergeben, dass der Humanitätsgedanke überwiegt. Militärischer Schutz, insbesondere wenn er sich gegen bewaffnete und Hilfstransporte plündernde Gruppen richtet, kann dann zulässig sein. Ebenso ist der bewaffnete Schutz von humanitären Aktionen des DRK durch Peacekeeping-Truppen in Ausnahmefällen denkbar, sofern dadurch die Rotkreuzgrundsätze der Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit nicht verletzt werden.

#### **4. Zivil-militärische Zusammenarbeit mit einer Besatzungsmacht**

Agiert eine Besatzungsmacht auf besetztem Gebiet, muss die Beurteilung, ob und inwieweit das DRK mit Streitkräften zusammenarbeiten kann, danach differenziert werden, ob die Streitkräfte Funktionen einer Besatzungsmacht und damit einer Konfliktpartei wahrnehmen. Die Frage der Zusammenarbeit des DRK mit involvierten Streitkräften differenziert sich auf der Grundlage der oben beschriebenen Grundsätze nach dem Maß der Parallelität der Aufgaben der Besatzungsmacht. Je größer dabei die Nähe zu einer Konfliktpartei ist, desto größere Zurückhaltung wird das DRK in

der Zusammenarbeit üben. Die Rechte und Pflichten nach dem IV. Genfer Abkommen und dem I. Zusatzprotokoll bleiben davon unberührt.

## **5. Einsatz von DRK und Streitkräften bei Natur- oder technischen Katastrophen im Ausland**

Das DRK kann innerhalb der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung gemäß den Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief zur Hilfstätigkeit im Ausland durch die unterstützungsbedürftige Schwestergesellschaft, die Föderation oder das IKRK aufgefordert werden.

Die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr auf fremdem Hoheitsgebiet ist im reinen Katastrophenfall aus der Sicht des DRK unproblematisch möglich, da die Bundeswehr die Souveränität des hilfebedürftigen Staates zu achten hat und gemäß Nr. 10 des Ministerialerlasses des Bundesministers der Verteidigung über Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe vom 08.11.1988 nur solange zulässig ist, bis zivile Einrichtungen zur Durchführung der Hilfe am Katastrophenort in der Lage sind.

Auch gegen die Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften bei Natur- oder technischen Katastrophen im Ausland bestehen aus Sicht des DRK außerhalb bewaffneter Konflikte im Regelfall keine Bedenken.

(Das vorliegende Positionspapier wurde in der Sitzung des DRK-Präsidiums am 10.07.2003 verabschiedet.)