

Anmerkungen

- * Vormalig Stellvertretender Direktor der Menschenrechtsabteilung des Sekretariats der Vereinten Nationen; Senior Fellow and Lecturer in Law emeritus der Juristischen Fakultät der Yale Universität, New Haven.
- 1 Heinz Guradze: Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966, 15. Jahrbuch für Internationales Recht 1970 S. 242ff.; Bernhard Graßhof: Zum VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, VN 1974 S. 3ff.; Rudolf Echterhölter: Zum VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, ibid. S. 9ff.; Dietrich von Kyaw: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, VN 1976 S. 104ff.
 - 2 UN-Doc.CCPR/SP/3 (Election of the eighteen members of the Human Rights Committee. Note by the Secretary-General and Addenda; UN-Doc.CCPR/SP/6, Note des Generalsekretärs über die verspätet eingelangten Nominierungen.
 - 3 UN-Doc.CCPR/SP/SR./Protokoll (summary record) der ersten Sitzung der Vertragsparteien, 20. September 1976.
 - 4 Artikel 27(2) im Paktentwurf, Annex IB zum Bericht der Menschenrechtskommission über ihre zehnte Session (1954), ESCOR 18th session, Supplement No. 7, E/2573.
 - 5 Bericht des Dritten Hauptausschusses der 21. Session der Generalversammlung (1966), GAOR Agenda item 62, Annexes, A/6546, Abs. 194 und 207. Siehe auch Schwelb, Civil and Political Rights: The International Measures of Implementation, 62 American Journal of International Law (1968) S. 27ff.
 - 6 UN-Doc.CCPR/SP/3 und Addenda, UN-Doc.CCPR/SP/6 und Addendum, UN-Doc.CCPR/SP/SR./ und 2.
 - 7 In dem in Anmerkung 5 erwähnten Artikel.
 - 8 UN-Doc.CCPR/SP/SR.2.

- 9 Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 1988 (LX) vom 11. Mai 1976.
- 10 UN-Doc.CCPR/SP/4, Matters brought to the attention of the Meeting of States Parties at the request of the Economic and Social Council. Note by the Secretary-General.
- 11 Bericht der 14. und 15. Session der Unterkommission (E/CN.4/830, Januar-Februar 1962, und E/CN.4/846, Januar-Februar 1963). Die zwei Studien und die Entwürfe der Prinzipien sind als United Nations Publication Sales No.63.XIV.2 und No. 64.XIV.2 erschienen.
- 12 Bericht über die 29. Session der Menschenrechtskommission (Februar-April 1973), ESCOR 54. Session, Suppl. No. 6, E/5265, Abs. 136 bis 144, Resolution 6(XXIX) und Resolutionsentwurf für den Wirtschafts- und Sozialrat No. IV und Abs. 145 bis 156, Resolution 12(XXIX) und Resolutionsentwurf für den Rat No. VII.
- 13 Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats 1786 (LIV) und 1788 (LIV), beide vom 18. Mai 1973.
- 14 UN-Doc.CCPR/SP/4, siehe Anm. 10.
- 15 UN-Doc.CCPR/SP/SR.1.
- 16 Protokoll (summary record) der 176. Sitzung des Wirtschafts- und Sozialrats (E/SR.1976).
- 17 UN-Doc.E/5764. Procedures for the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Note by the Secretary-General, 30. März 1976.
- 18 UN-Doc.E/SR.1987.
- 19 Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrates vom 20. und 21. April und 13. Mai 1976, E/SR.1987, 1988, 1999; UN-Doc.E/L.1710 vom 28. April 1976, eine vom Präsidenten im Lichte von informellen Konsultationen vorgeschlagene Entschliebung.
- 20 UN-Doc.E/SR.1987.
- 21 Recueil d'Etudes de Droit International. En Hommage à Paul Guggenheim. 1968. Faculté de Droit de l'Université de Genève. Institut Universitaire de Hautes Études Internationales Genève.

Ein neues Kapitel im humanitären Kriegsvölkerrecht?

Zwei Zusatzprotokolle zu den Vier Genfer Rotkreuzkonventionen kurz vor der Verabschiedung

HELMUT FRICK

Seit 1968, dem Internationalen Jahr der Menschenrechte, ist das humanitäre Völkerrecht ein ständig wiederkehrender Beratungsgegenstand der Vereinten Nationen. Auf der Internationalen Menschenrechtskonferenz (Teheran, 22. April bis 13. Mai 1968) war eine Entschliebung verabschiedet worden, die den Generalsekretär der Vereinten Nationen aufforderte, nach Konsultationen mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf eine Studie über die Möglichkeiten zur Schaffung neuer humanitärrechtlicher Vertragsinstrumente zu erarbeiten. Diesen Anstoß hat die Generalversammlung noch im gleichen Jahr mit Resolution 2444(XXIII) positiv aufgenommen. 1969 erschien die Studie des UN-Sekretariats unter dem Titel »Respect for Human Rights in Armed Conflict« (UN-Doc.A/7720). Damit war erstmalig der Komplex der allgemeinen Menschenrechte (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, VN-Menschenrechtspakte von 1966) und das humanitäre Kriegsvölkerrecht miteinander verknüpft worden. Seitdem hat die Generalversammlung jährlich in Resolutionen zu diesem Thema Stellung genommen (vgl. Resolutionen 2597(XXIV); 2673(XXV), 2674(XXV), 2675(XXV), 2676(XXV), 2677(XXV); 2852(XXVI), 2853(XXVI); 3032(XXVII); 3102(XXVIII); 3319(XXIX); 3500(XXX)). Das Generalsekretariat hat hierzu eine Reihe von Berichten vorgelegt (UN-Doc. A/8052, A/8781, A/9669, A/10195). Darüber hinaus befaßten sich die Vereinten Nationen im Rahmen der Tagesordnungspunkte »Protection of Women and Children in Emergency or War Time Fighting for Peace, National Liberation and Independence« sowie »Protection of Journalists Engaged in Dangerous Missions« mit Einzelfragen des humanitären Völkerrechts.

Trotz des großen Interesses, das die Vereinten Nationen aus ihrer spezifischen Sicht der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts entgegengebracht haben, ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf mit seiner über hundertjährigen Erfahrung auf diesem Gebiet das eigentliche Aktionszentrum der von ihm bereits 1965 eingeleiteten Reformbestrebungen geblieben. Die zahlreichen Stellungnahmen der Vereinten Nationen haben aber einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Entstehung und Gestaltung

der beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen ausgeübt. Die von verschiedener Seite angestrebte Übertragung einer humanitären Mittlerrolle in bewaffneten Konflikten auf die Vereinten Nationen, wie sie etwa dem IKRK in den Genfer Konventionen von 1949 zukommt, hat jedoch bei den beteiligten Staaten keinen entscheidenden Anklang gefunden.

I

In Genf tagt seit 1974 in jährlichen Sitzungsperioden die »Diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts«. Im Juni dieses Jahres schloß nach siebenwöchiger Dauer die III. Session; für das Frühjahr 1977 ist nunmehr die abschließende Session geplant.

Was verbirgt sich hinter dem umständlichen Konferenztitel? Kein ausschließlich fachjuristisches Unternehmen. Selbst eine so spezielle Materie wie das humanitäre Kriegsvölkerrecht kann sich heute nicht mehr in einem unstreitigen politischen Rahmen bewegen, sondern enthält Konfliktstoff, der weit über seinen eigentlichen Bereich hinausgreift. Dies ist auch einer der Gründe für die bereits mehrjährige Dauer der Konferenz.

II

Zur weltweiten Genfer Zusammenkunft hatte die Schweiz als Depositarstaat der Vier Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 eingeladen. Teilnahmeberechtigt waren ursprünglich sämtliche etwa 140 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und Mitglieder der Vereinten Nationen, soweit sie den Konventionen noch nicht beigetreten waren. Der Schweizer Einladung waren zur I. Session im Jahr 1974 zunächst etwa 120 Staaten gefolgt; die Zahl der effektiv teilnehmenden Delegationen sank jedoch bis zur III. Session auf weit unter 100 ab. Neben dem nachlassenden Interesse der Dritten Welt spielte dabei auch die zeitweise Überschneidung mit den Sitzungsperioden der III. UN-Seerechtskonferenz sowie 1976 mit UNCTAD IV in Nairobi eine Rolle. Zur Abschlußphase wird wieder mit einer höheren Beteiligung zu rechnen sein, wenn das Arbeitsergebnis endgültig verabschiedet werden soll.

III

Der besondere Einladungsmodus schuf schon bei Konferenzbeginn eine erste politische Kontroverse: die Festlegung des Teilnehmerkreises. Guinea-Bissau, damals noch portugiesische Überseeprovinz, und die Provisorische Revolutionsregierung von Süd-Vietnam (PRG), die zu dieser Zeit noch um ihre internationale Anerkennung kämpften, beanspruchten vollen Teilnehmerstatus; die Dritte Welt forderte die Einladung einer Reihe von Befreiungsbewegungen.

1. Guinea-Bissau und die PRG hatten sich das Tor zur Konferenz zu öffnen versucht, indem sie vor Beginn gegenüber der Schweiz als Depositär formell ihren Beitritt zu den Genfer Abkommen von 1949 erklärten, um damit die Stellung einer Vertragspartei zu erhalten. Ermöglicht wurde ihnen dieser Schritt durch eine etwas unklare, sogenannte ›Allstaaten-Beitrittsklausel‹ der Konventionen, wonach »jede Macht« (Power, Puissance) Vertragspartner werden kann. Die Schweizer Regierung überließ die Entscheidung dieses Problems der Konferenz. Erst nach komplizierten Kulissengesprächen wurde eine Lösung gefunden. Gegen den entschiedenen Widerstand des sozialistischen Lagers wurde das asiatische Problem von dem afrikanischen verfahrensmäßig abgetrennt. Guinea-Bissau erhielt durch Akklamation (bei einer ganzen Reihe von Nichtanerkennungsvorbehalten) einen gleichberechtigten Teilnehmerstatus. Die PRG-Frage kam dagegen zur Abstimmung. Die Entscheidung fiel mit nur einer Stimme Mehrheit zuungunsten der PRG-Delegation, die unter Leitung von Madame Binh bereits im Vorraum auf ihren Einzug gewartet hatte. Dieser Konferenzbeschluss wurde zu Beginn der II. Session 1975 bestätigt, ohne daß damals bereits die wenige Wochen später einsetzende dramatische Entwicklung in Süd-Vietnam mit dem Sturz der Thieu-Regierung vorauszusehen war.

2. Das Problem der Zulassung von Befreiungsbewegungen zu einer in erster Linie auf Staaten zugeschnittenen internationalen Konferenz war nicht neu. Bereits in den Vereinten Nationen war es den Befreiungsbewegungen aufgrund ihres Rückhalts in der Dritten Welt seit Beginn der 70er Jahre gelungen, innerhalb kurzer Zeit Schritt für Schritt Rechtspositionen zu gewinnen, wie sie bis heute keine andere nichtstaatliche Gruppe völkerrechtlich erlangt hat. Als 1974 die I. Session begann, konnten sich die Vertreter der Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika bereits auf ihren Beobachterstatus im 4. Hauptausschuß der UN-Generalversammlung berufen, der sie berechtigte, an der Behandlung der Angelegenheiten ihrer Herkunftsgebiete teilzunehmen. In zahlreichen UN-Resolutionen waren sie zudem als authentische Sprecher der betroffenen Völker bestätigt worden. Weiterhin lag die Resolution 3102(XXVIII) vom 12. 12. 1973 vor, die ihre Teilnahme auch an der Genfer Konferenz ausdrücklich forderte.

Bei dieser Sachlage war es an sich mit Händen zu greifen, daß gerade bei dem Thema der Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts im Licht der letzten 30 Jahre Vertreter von Gruppen, die in ihrem Einsatz für die Entkolonisierung teilweise das Mittel des bewaffneten Konflikts unter Rückgriff auf vom klassischen Kriegsbild abweichende Kampfmethoden gewählt hatten, in besonderem Maß auf weitreichende Mitsprache bestehen würden. Trotzdem hatten es, wie sich im nachhinein sagen läßt, sowohl der Veranstalter wie auch die Mehrzahl der westlichen Staaten versäumt, sich rechtzeitig klare Vorstellungen über die Absicht der Befreiungsbewegungen hinsichtlich der Form ihrer Konferenzbeteiligung zu machen. Deshalb ließ sich diese Frage erst nach langwierigem politischem Tauziehen am Rande der Konferenz kanalisieren.

Umstritten war weniger die Tatsache der Teilnahme als solcher als vielmehr das Ausmaß der den Bewegungen einzuräumenden Rechte. Unter dem massiven Druck der Dritten

Welt wurde ihnen schließlich mit Ausnahme des Stimmrechts der gleiche Konferenzstatus wie den Staaten zugestanden (vollberechtigte Teilnahme in allen Kommissionen und Arbeitsgruppen einschließlich des Rede- und Vorschlagsrechts). Sie erhielten damit einen gegenüber der Beobachterstellung — außer den UN und einem Teil der Sonderorganisationen war eine Vielzahl internationaler staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen als Beobachter vertreten — wesentlich erweiterten Konferenzstatus. Welche der einzelnen Befreiungsbewegungen teilnehmen sollte, darüber wollte die Dritte Welt selbst entscheiden. Abgesehen von einer besonderen, von der Konferenz ausgesprochenen Einladung verlangte sie für eine Zulassung die Anerkennung der Bewegung durch die jeweilige zwischenstaatliche Regionalorganisation, der die Bewegung geographisch zuzuordnen war (OAU, Arabische Liga). Auf dieser Basis konnten dann alle wichtigen nationalen Befreiungsbewegungen Afrikas (seinerzeit noch einschließlich FRELIMO, MPLA, FNLA und UNITA) und die PLO in die Konferenz einziehen. Man meinte damals, nunmehr könne die Konferenz sich auf ihr eigentliches humanitärrechtliches Ziel besinnen und sich einer zügigen Sacharbeit auf der Grundlage der vorliegenden, vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ausgearbeiteten Konferenzmaterialien zuwenden. Dem war aber nicht so.

IV

Bevor der weitere Konferenzverlauf und die bislang erreichten Ergebnisse näher beleuchtet werden, bedarf es einer kurzen Beschreibung dessen, was unter dem Begriff des ›humanitären Völkerrechts‹ bzw. nach der UN-Sprache ›der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten‹ zu verstehen ist und welche Entwicklung in den letzten 30 Jahren zur Notwendigkeit einer Neubestätigung und Weiterentwicklung geführt hat.

1. Soweit kodifiziert, ist das humanitäre Völkerrecht im wesentlichen in den Vier Genfer Rotkreuz-Konventionen zum Schutz der Kriegsoffer vom 12. August 1949 enthalten. Die I. und II. Konvention regeln den Schutz der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte zu Lande und zur See; die III. Konvention legt die Behandlung der Kriegsgefangenen fest, während die IV. Konvention den Schutz der Zivilbevölkerung zum Gegenstand hat. Gemeinsames Ziel dieses Normenkomplexes ist es, für die genannten Personengruppen einen, soweit es die irrationalen Umstände einer Kriegssituation realistisch zulassen, gesicherten Rechtsstandard außerhalb des Bereichs der unmittelbaren Kampfhandlung, d.h. außerhalb der direkten Konfrontation der Kombattanten, zu schaffen. Hier ist auch die besondere Rolle des IKRK angesiedelt, dem vor allem im III. und IV. Abkommen vielfältige Aufgabenkreise (Schutzmachtstellvertretung, Betreuung von Kriegsgefangenen und Zivilinternierten, Hilfsleistungen, Zentralauskunftsstelle usw.) unter der Voraussetzung strikter Neutralität und Unparteilichkeit übertragen worden sind.

Um einem häufigen Mißverständnis vorzubeugen, sei hier darauf hingewiesen, daß das IKRK von der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften, ebenfalls mit Sitz in Genf, zu unterscheiden ist. Bei der Liga handelt es sich um einen internationalen Zusammenschluß der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften. Ihr kann deswegen in bewaffneten Konflikten nur schwerlich eine geeignete Vermittler- und Betreuerrolle zukommen, weil die Kontrahenten sich in den Reihen ihrer Mitglieder befinden. Deshalb liegt das Feld der Hilfsaktivitäten der Liga auch mit gutem Grund im Bereich von Naturkatastrophen und sonstigen Notfällen großen Ausmaßes, nicht jedoch in den dem IKRK überlassenen bewaffneten Konflikten.

Neben dem Komplex der Genfer Konventionen gibt es eine Reihe von Verträgen, die unmittelbar den Bereich der bewaffneten Kriegshandlung erfassen. Hier ist in erster Linie das Abkommen betreffend die Gesetze und die Gebräuche des Landkrieges vom 18. 10. 1907 mit der berühmten Haager Landkriegsordnung (HLKO) als Anlage zu nennen; weiterhin das Haager Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei be-

waffneten Konflikten vom 14.5.1954. Als Spezialverträge, die heute noch eine Rolle spielen, sind in diesem Zusammenhang u. a. die Erklärung über das Verbot von DUM-DUM-Geschossen von 1899 und das Protokoll über das Verbot von Giftgasen aus dem Jahr 1925 zu erwähnen.

2. Diese beiden Normenkomplexe des humanitären Völkerrechts, denen oft auch die vereinfachende Sammelbezeichnung ›Genfer Recht‹ einerseits und ›Haager Recht‹ andererseits gegeben wird, haben sich in den letzten 25 Jahren mehr und mehr als zu lückenhaft und unvollkommen erwiesen, um den sich entwickelnden neuen Formen und Methoden der Kriegsführung ausreichend Rechnung tragen zu können. Hierfür lassen sich folgende Gründe nennen:

Einmal hat es sich gezeigt, daß etwa 80 vH der bewaffneten Konflikte, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg ereignet haben, Bürgerkriege oder nach der Terminologie der Genfer Konventionen ›nicht-internationale Konflikte‹ waren. Hierbei spielten die im Rahmen der Entkolonisierung oft willkürlich und ohne Rücksicht auf die unterschiedliche ethnische Zusammensetzung geschaffenen neuen staatlichen Einheiten in Afrika und Asien eine ebenso wichtige Rolle wie der politisch-ideologische Gegensatz der Großmächte um Erhaltung oder Erweiterung ihrer Einflußsphäre, der sich unter Vermeidung der direkten Konfrontation in einer Reihe von innerstaatlichen Konflikten in Drittstaaten niedergeschlagen hat. Für solche nicht-internationale Auseinandersetzungen gibt es aber im humanitären Völkerrecht nur eine einzige und dazu noch sehr unvollkommene Vorschrift, nämlich den gleichlautenden Artikel 3 der I. bis IV. Genfer Konvention, der eine Art Minimumstandard für die betroffenen Individuen festlegt (Verbot der Folter, der Geiselnahme, der Beeinträchtigung der persönlichen Würde, der Hinrichtung ohne ordentliches Gerichtsverfahren). Die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung war in diesem Fall besonders krass.

Aber auch im Bereich der internationalen Konflikte gab es, abgesehen von einer Fülle von Einzelfragen, zumindest zwei globale Gründe, die den Versuch einer Neukodifizierung besonders dringlich erscheinen ließen. Zum einen setzten sich in immer stärkerem Maß Mittel und Methoden der Kampfführung durch, die die am Konflikt unbeteiligte Zivilbevölkerung einer wachsenden Gefährdung aussetzte. Dies war die Konsequenz der modernen waffentechnischen Entwicklung. Hinzu trat eine enorme Renaissance der Guerilla-Kampfführung, die ja — als sich anbietendes Mittel des militärisch Unterlegenen — zur Verunsicherung des Gegners bevorzugt gegen die Zivilbevölkerung und zivile Einrichtungen eingesetzt wird. Durch diese Entwicklung geriet einer der tragenden Grundsätze des humanitären Völkerrechts in akute Gefahr: die strikte Trennung der Kombattanten von den Nicht-Kombattanten mit dem daraus sich ergebenden Verbot des absichtlichen Angriffs auf die Zivilbevölkerung.

Der andere übergeordnete Grund für eine Neukodifizierung bestand in einem verstärkten Wiederaufleben der Idee des ›gerechten Krieges‹. Danach stellt sich jede Partei, die einen ungerechten Krieg führt, außerhalb des Rechts; jeder Einzelkämpfer, der einer solchen Partei zuzuordnen ist, hat unabhängig von seinem konkreten Verhalten von vornherein jeden humanitärrechtlichen Schutzanspruch verwirkt. Was als ungerecht anzusehen ist, wird nach ideologischen Gesichtspunkten festgelegt; der Imperialist, der Rassist und der Kolonialist sind dieser Kategorie zuzurechnen. Im Rahmen mancher nationaler Befreiungskämpfe wie auch im Vietnam-Konflikt haben sich bereits erste praktische Auswirkungen dieser Konzeption gezeigt.

Hätte diese Idee weiter um sich gegriffen, dann hätte damit wohl der fundamentalste Angriff auf das gesamte Gebäude des Genfer- und des Haager-Rechts eingesetzt; denn eines der wesentlichen Prinzipien, auf dem das humanitäre Völkerrecht aufbaut, ist das Verbot jeder Diskriminierung. Alle

Individuen, die an einem bewaffneten Konflikt beteiligt oder von ihm betroffen sind, haben Anspruch auf gleiche Behandlung, unabhängig von den für den Kampf ursächlichen politischen Gegensätzen und Motiven. Selbst demjenigen, der gegen das Kriegsrecht verstößt, steht in jedem Fall ein fairer Prozeß vor dem zuständigen Gericht zu.

Diesen Auflösungserscheinungen des Kriegsvölkerrechts galt es entgegenzuwirken, wollte man den vor allem in den Genfer Konventionen von 1949 erreichten Schutzstandard nicht einer langsamen Erosion aussetzen. Hierbei spielte auch noch ein weiterer Gesichtspunkt eine wichtige Rolle: die Erhaltung der Universalität, die die Genfer Abkommen von 1949, seinerzeit von nur 59 Staaten erarbeitet, mit heute über 140 Vertragsstaaten zu einem der am weitesten verbreiteten völkerrechtlichen Verträge machte. Es lag daher nahe, durch Einberufung einer Konferenz aller Vertragspartner diesen weltweiten Konsens ›neuzubestätigen‹ und gegebenenfalls auf ihm aufbauend das humanitäre Völkerrecht ›weiterzuentwickeln‹. Damit war aber auch das Risiko verbunden, daß der Versuch einer Weiterentwicklung in einen Abbau des bisherigen Bestandes umschlagen könnte, daß durch die erstmalige Beteiligung der Dritten Welt an der Gestaltung des humanitären Völkerrechts eine Dynamik in Bewegung gesetzt würde, die die in erster Linie westlich konzipierten, auf die Bewahrung des Erreichten aufbauenden Reformziele in Frage stellen würde.

V

Der natürliche Promotor einer Konferenz über das humanitäre Völkerrecht war das IKRK. Auf der XX. und XXI. Internationalen Rotkreuz-Konferenz (1965 in Wien; 1969 in Istanbul) — es handelt sich um eine etwa alle 4 Jahre stattfindende Versammlung, die die einzige institutionelle Verklammerung zwischen IKRK, Liga, den Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften und Vertretern der Vertragsparteien der Konventionen bildet — wurde das IKRK beauftragt, praktische Schritte zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts vor allem im Hinblick auf die Lage der Zivilbevölkerung zu unternehmen. Im Jahr 1971 berief das IKRK eine vorbereitende Konferenz von Regierungsexperten nach Genf ein. 35 überwiegend westliche Staaten nahmen teil. 1972 fand eine zweite Sitzung mit Experten aus 77 Ländern statt. Die Dritte Welt war nach wie vor nur unterrepräsentiert erschienen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser beiden Sachverständigenkonferenzen erarbeitete der Expertenstab des IKRK die Entwürfe für ein I. (internationale Konflikte betreffendes) und ein II. (nicht-internationale Konflikte betreffendes) Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1949, die der Diplomatischen Konferenz als Verhandlungsmaterialien vorgelegt wurden.

Schon seit 1968 hatten sich auch die Vereinten Nationen der Frage des humanitären Völkerrechts angenommen. Seit dieser Zeit steht der Punkt ›Respect for Human Rights in Armed Conflicts‹ jährlich auf der Tagesordnung der Generalversammlung. In einer Reihe von Resolutionen wurden die UN-Mitgliedstaaten aufgefordert, das IKRK bei seiner Reformarbeit zu unterstützen und alle Anstrengungen zu unternehmen, um zu einer baldigen Verabschiedung der Zusatzprotokolle zu gelangen.

VI

Die Erläuterung einiger ausgewählter Schwerpunkte der beiden IKRK-Entwürfe läßt sich am besten mit der Beschreibung ihrer Verhandlungsgeschichte bis zum Ende der III. Session in diesem Jahr verbinden.

1. Protokoll I

Zur Charakterisierung des I. Zusatzprotokolls ist vorauszuschicken:

Protokoll I, das aus 90 Artikeln besteht, bezweckt eine Ergänzung der Genfer Konventionen, soweit sie Schutzregeln für internationale Konflikte enthalten. Nach dem gemein-

samen Artikel 2 des I. bis IV. Genfer Abkommens sind darunter bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen zwei oder mehreren Vertragsstaaten zu verstehen. In diesem Rahmen versucht Protokoll I in seinen verschiedenen Abschnitten — für den Bereich der Verwundeten und Kranken zu Land und zur See, für den Bereich der Kriegsgefangenen und für den Bereich der Zivilpersonen — die Regelungen der Konventionen weiterzuführen, wo sie sich als verbesserungsfähig oder lückenhaft erwiesen haben. Darüber hinaus sind aber durch das IKRK aufgrund der Ergebnisse der beiden Vorkonferenzen erstmals seit der HLKO vom Jahre 1907 auch bestimmte Kriegsführungsregeln in die Neukodifizierung einbezogen worden. Sie betreffen sowohl das Verhalten der Kombattanten untereinander als auch besondere Schutzmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung vor den unmittelbaren Auswirkungen der Kampfhandlungen. Protokoll I reicht somit weit über das sogenannte Genfer Recht hinaus: es unternimmt den Versuch, das Recht der Genfer Konventionen mit dem Haager Recht in einem einzigen völkerrechtlichen Instrument zu verschmelzen.

So sehr eine solche Vereinheitlichung völkervertragspolitisch zu begrüßen ist, so sehr hat sich doch die Erstreckung des Kodifikationsvorhabens auf das Gebiet der HLKO für den Gang der Konferenz als nachteilig erwiesen. Es hat sich nämlich gezeigt, daß sich gerade an den Kriegsführungsbestimmungen jeweils grundlegender Streit entzündet hat, der einen zügigen Fortgang der Konferenz immer wieder blockierte; mehr noch: die Einbeziehung des Haager Rechts hat eine Akzentverschiebung von den humanitären Kernfragen auf den Komplex der Neuregelung der Kampfführung bewirkt, die dem ursprünglich angestrebten Schwerpunkt der Konferenz nicht mehr voll entsprach. Denn naturgemäß hat die Behandlung von Fragen des Kriegsführungsrechts in immer stärkerem Maß militärische Überlegungen und Sicherheitsgesichtspunkte in den Vordergrund der Verhandlungen und auch der Beurteilung der bisherigen Ergebnisse gerückt.

Diese Tendenz wurde noch verstärkt durch eine von Schweden, der Schweiz und einigen Staaten der Dritten Welt ad hoc unterbreitete Initiative, mit der ein Anwendungsverbot

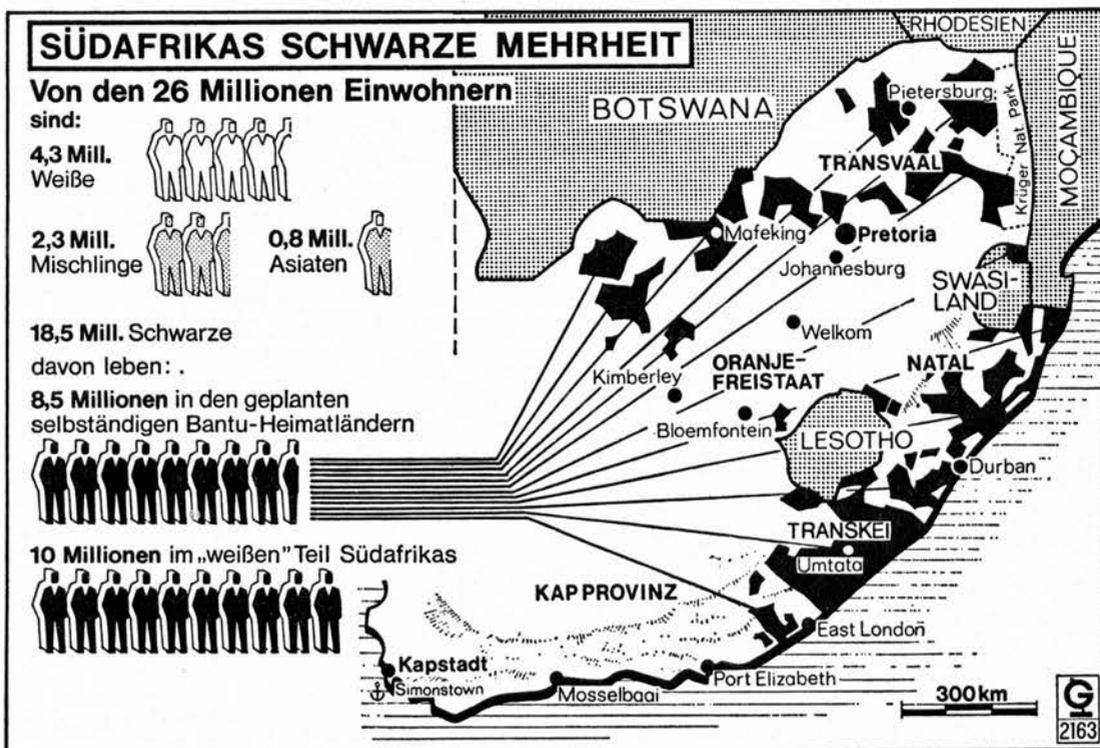
oder zumindest eine Anwendungsbeschränkung bestimmter konventioneller Waffen (Brand- und Verzögerungswaffen, Zerlegungs- und Hochgeschwindigkeitsschosse) angestrebt wird. Da anders als bei den Zusatzprotokollen keine vergleichbaren Vorarbeiten für diesen Vorschlag vorlagen, wird die Konferenz allerdings in dieser Frage, zu deren Behandlung eine Spezialkommission eingesetzt wurde, möglicherweise vorerst zu keinen konkreten Ergebnissen gelangen. Auf diese Sonderproblematik kann aber hier nicht näher eingegangen werden.

Folgende, während des Konferenzverlaufs umstrittene Einzelvorschriften von Protokoll I sollen hier herausgegriffen werden:

a) Anwendungsbereich (Art. 1, Protokoll I)

Die Festlegung des Anwendungsbereichs von Protokoll I war die zentrale Frage der I. Session 1974. Sie schien vorübergehend sogar zu einer ernsthaften Belastungsprobe für die Fortsetzung der Konferenz zu werden. Anlaß war der Vorschlag einer größeren Staatengruppe der Dritten Welt, den Anwendungsbereich des Protokolls und damit auch der Genfer Konventionen auf nationale Befreiungskämpfe zu erweitern. Diesem Antrag lag ein rein politisches Anliegen zugrunde, das bereits durch die gegen den Westen durchgesetzte Verabschiedung der UN-Resolution 3103 (XXVIII) Ende 1973 entsprechend vorbereitet worden war. Von seinem politischen Ausgangspunkt war diesem Anliegen eine gewisse Berechtigung nicht von vornherein abzuspüren. Der konkrete Vorschlag war jedoch unter dem Gesichtspunkt eines möglichst weitreichenden humanitären Schutzes der Mitglieder dieser Bewegungen keinesfalls sachgerecht. Denn die Genfer Abkommen wie das I. Zusatzprotokoll gehen in ihrer Konzeption von dem klassischen Konflikt zwischen Staaten, von einem Kampf zwischen regulären, durchgegliederten Armeen aus. Dementsprechend erlegen sie den Kriegsparteien im Interesse des Individuums zahlreiche, allein auf diese Konfliktsart zugeschnittene Verhaltensmaßregeln und Organisationspflichten (z. B. Kriegsgefangenenlager, Sanitätsdienst, Gerichtswesen) auf, die eine Befreiungsbewegung von ihrer Struktur her beim besten Willen nicht erfüllen könnte. Daher brachte dieser Vorschlag die Gefahr einer zumindest faktischen Absenkung des in den Genfer Konventionen von 1949 erreichten Schutzstandards mit sich. Schon deshalb hätten Befreiungskämpfe sinnvoll weit eher in der wesentlich weniger eingehenden Regelung des II. Zusatzprotokolls Platz gehabt. Ein ebenso wesentlicher Einwand von westlicher Seite richtete sich gegen den darin gesehenen, ersten Schritt zur Einführung des Gedankens des gerechten Krieges, wie es etwa China mehrfach ausdrücklich verlangte. Denn der Antrag der

Zwei Regionen der Welt sind besonders spannungsgeladen: Der Nahe Osten durch den israelisch-arabischen Gegensatz und das Südliche Afrika mit seinen Rassen- und Entkolonisierungsproblemen. Zur Zeit liegt der Druck stark auf der Regelung der Rhodesien-Frage, d. h. der Ablösung der weißen Herrschaft durch die weit überwiegende schwarze Mehrheit. Aber nach Lösung der Rhodesien- und auch der schon anhängenden Namibia-(Südwestafrika-)Frage werden erst die gewaltigen Schwierigkeiten einer Lösung des Südafrika-Problems voll in Erscheinung treten. Davon ist die kürzlich erfolgte einhellige Ablehnung der Unabhängigkeitsgewährung an das »Homeland« Transkei durch die Generalversammlung nur das letzte Indiz (s. Seite 186).



Dritten Welt stellte zur Festlegung des erweiterten Anwendungsbereichs auf die Motivation der Befreiungsbewegungen ab. Kampf gegen kolonialistische oder rassistische Regime war eines der entscheidenden Abgrenzungskriterien. Die Forderung, den Angehörigen der Streitkräfte des bekämpften Unrechtregimes von vornherein jeden humanitären Schutz abzusprechen, wäre konsequenterweise die nächste Stufe gewesen. Zu dieser letzten Konsequenz ist es bisher aber (noch?) nicht gekommen.

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Befreiungskriege ist jedoch von der Dritten Welt, unterstützt von den osteuropäischen Staaten, im Wege einer Kampfabstimmung zu Ende der I. Session durchgesetzt worden. Das für Konflikte zwischen Staaten konzipierte humanitäre Völkerrecht soll nun auch Anwendung finden in:

»... armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist régimes in the exercise of their right of self-determination, as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations.«

Zwei Jahre nach der von starken Emotionen begleiteten Verabschiedung der Vorschrift auf Kommissionsebene wird sie heute wohl doch mit mehr Abstand beurteilt. Nach der inzwischen vollzogenen Auflösung des portugiesischen Kolonialreichs hat sich für die Dritte Welt die politische Bedeutung der Bestimmung sicherlich teilweise reduziert. Auf der anderen Seite zeigte sich der Westen inzwischen bereit, sie im Interesse der Fortführung der Konferenz als Arbeitsbasis hinzunehmen. Es bleibt abzuwarten, ob die Abschlußsession diese Bestimmungen noch einmal in der Substanz aufgreifen wird. Als Minimum einer Veränderung wäre aus Gründen der Rechtssicherheit zumindest eine nähere Konkretisierung der einzelnen Tatbestandsmerkmale wünschenswert, die in ihrer weitmaschigen und unpräzisen Fassung eher einer politischen Programmklärung als einer völkerrechtlichen Vorschrift ähneln.

b) Schutzmachtbestellung (Art. 5, Protokoll I)

In den Genfer Konventionen ist vorgesehen, daß während des Konflikts Drittstaaten — sogenannte Schutzmächte — bestimmte Aufgaben zur Überwachung und Durchführung der Abkommen übernehmen. Nach einer entsprechenden Absprache zwischen den Kriegsgegnern nimmt die Schutzmacht die humanitären Interessen der Kriegssopfer der einen Seite auf dem Boden der anderen wahr. Kommt keine Einigung über je einen beidseitig akzeptablen Drittstaat zustande, so kann eine humanitäre Organisation wie das IKRK als Schutzmächtersatz mit dieser Aufgabe betraut werden. Mit diesem System versuchten die Genfer Abkommen der fehlenden Durchsetzbarkeit völkerrechtlicher Verträge in bescheidenem Maße abzuwehren.

Das Institut der Schutzmacht hat in der Vergangenheit vor allem deshalb nur in ganz wenigen Fällen Anwendung gefunden, weil in den Konventionen kein besonderes Verfahren für ihre Bestellung und auch nicht für die ihres Substituts festgelegt ist. Diesem Mangel wollte man abhelfen. Die Konferenz hat sich dieser Aufgabe während ihrer zweiten Sitzungsperiode erfolgreich entledigt, wenn auch in Form eines sehr komplizierten Artikels, der in der Praxis nicht immer leicht anwendbar sein wird.

Wesentlicher Bestandteil der neuen Regelung ist die Möglichkeit einer aktiven Mitwirkung (Anforderung und Austausch von Listen) des IKRK als neutraler Vermittler im Rahmen der Bemühungen um die Nominierung und Bestellung von je einer für beide Seiten annehmbaren Schutzmacht. Für den Fall, daß dieser Versuch dennoch scheitert, kann das IKRK sich selbst als Substitut anbieten. Ein von den westlichen Staaten angestrebtes automatisches Einrücken des IKRK in diese Stellung, d. h. unabhängig von der Zustimmung des jeweiligen Konfliktpartners, konnte dagegen nicht durchgesetzt werden. Die überwiegende Zahl der Entwicklungsländer wie auch des Ostblocks sah darin eine potentielle Souveränitätsbeschränkung, die sie auch für rein humanitäre Zwecke nicht hinzunehmen bereit waren; aber auch die Führung des IKRK selbst zögerte in dieser Frage. Ein arabisch-norwegischer Versuch, den Vereinten Nationen bei der Bestimmung des Schutzmachtsubstituts eine Rolle zuzuweisen, fand im übrigen ebenfalls nicht die Zustimmung der Konferenz.

c) Rechtsposition des Guerilla-Kämpfers (Art. 41/42, Protokoll I)

Der Versuch, die äußerst komplexe Problematik der Guerilla völkerrechtlich zu erfassen, war der zentrale Diskussionsgegenstand auf der dritten Sitzungsperiode von April bis Juni 1976. Zwar scheiterte die Annahme eines in äußerst intensiven Verhandlungen erreichten Kompromißtextes in letzter Minute, immerhin kam es aber zu einer einverständlichen Entscheidung dahin, daß die Beratungen auf der Grundlage dieses Textes 1977 fortgesetzt und abgeschlossen werden sollen. Es ist erfreulich festzustellen, daß sich während dieser Verhandlungen die Tendenz herauschälte, zumindest im Grundsatz an der althergebrachten Regel der Trennung von Kombattanten und

Zivilbevölkerung auch in bezug auf die Guerilla-Kampfführung festzuhalten. Allerdings mußte in der Ausgestaltung im einzelnen zum Ausgleich der anfänglich diametral entgegengesetzten Ausgangspositionen (PLO, Nord-Vietnam einerseits, Teile der westlichen Staaten andererseits) notgedrungen auf eine Art Formelkompromiß zurückgegriffen werden, dessen Tragfähigkeit sich erst in der Praxis erweisen müßte.

Zwei Grundfragen der schwierigen Materie sollen hier kurz erwähnt werden: Unter welchen Voraussetzungen ist ein Guerilla-Kämpfer als Kombattant anzusehen? In welcher Weise muß er sich vor und während des Kampfgeschehens von der Zivilbevölkerung unterscheiden, um ohne Vorwurf einer Kriegsrechtsverletzung Anspruch auf den Kriegsgefangenenstatus haben zu können?

In der Frage der Neudefinition eines erweiterten Kombattanten-Begriffs ist die Konferenz bereits zu einem Ergebnis gekommen. Als Kombattant gilt nunmehr der Angehörige einer organisierten bewaffneten Streitmacht, Gruppe oder Einheit unter verantwortlicher Führung, die aufgrund eines effektiven, internen Disziplinarsystems die Einhaltung der völkerrechtlichen Kriegsregeln gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen in der Lage ist. Dieser Status besteht unabhängig davon, ob die Streitmacht, Gruppe oder Einheit einer Konfliktpartei zuzuordnen ist, die eine vom Gegner nicht anerkannte Regierung oder Autorität (dahinter verbirgt sich die Befreiungsbewegung) vertritt. Mit dieser Begriffsbestimmung werden zugleich einige organisatorische Mindestelemente für die nichtstaatliche Konfliktpartei festgelegt, die sie erfüllen muß, um ihren Mitgliedern einen Anspruch auf Behandlung als Kriegsgefangene zukommen zu lassen.

In der zweiten Frage — in welcher Weise die erforderliche Unterscheidung des Guerilla-Kämpfers von der Zivilbevölkerung geregelt werden könnte — versuchte der erwähnte Kompromißtext in einer notgedrungen weitmaschigen und daher unterschiedlich auslegbaren Lösung dem Problem gerecht zu werden. In einer für Kombattanten jeder Art (uniformierter Soldat und Guerilla-Kämpfer) geltenden Grundregel legte er folgendes fest: »In order to promote the protection of the civilian population from the effects of hostilities, combatants are obliged to distinguish themselves from the civilian population while they are engaged in an attack or in a military operation preparatory to an attack.«

Diese Basisverpflichtung sollte dann für die besondere Guerilla-Kampfsituation durch folgende Ausnahmeregel relativiert werden:

»Recognizing, however, that there are situations in armed conflicts where, owing to the nature of the hostilities, an armed combatant cannot so distinguish himself, he shall retain his status as a combatant, provided that, in such situations, he carries his arms openly:

a) during each military engagement

b) during such time as he is visible to the adversary while he is engaged in a military deployment preceding the launching of an attack in which he is to participate.«

Der ausgesprochene Kompromißcharakter dieser Lösung ist evident. Die Neubestätigung des Grundsatzes der Trennung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten wird mit dem Preis der Zuerkennung des Kriegsgefangenenstatus an einen Kämpfer bezahlt, der im Vergleich zum bisherigen Haager- und Genfer Recht einer weit weniger eindeutigen Unterscheidungspflicht unterliegt. Die sich daraus ergebenden faktischen Risiken für die Zivilbevölkerung könnten in der Praxis unter Umständen noch dadurch erhöht werden, daß durch diese Regelung auch für reguläre Armeen ein gewisser Anreiz nicht auszuschließen ist, sich zunehmend der Guerilla-Kampfführung zu bedienen. Auf diesen Gesichtspunkt haben die Gegner dieser Kompromißregelung aus West und Ost auf der Konferenz besonders hingewiesen. Eine andere Lösung aber, die zumindest eine gewisse Aussicht auf die angestrebte Annahme durch Konsens hätte, war in Anbetracht der unterschiedlichen Forderung der Dritten Welt nach weitgehender Legitimierung der von den Befreiungsbewegungen praktizierten Kampfführung nicht möglich. Es muß nun abgewartet werden, wie die Diskussion dieser zentralen Frage während der IV. Session verlaufen wird. Die Schwierigkeit, zu einer den verschiedenen Interessenrichtungen annehmbaren Vorschrift zu gelangen, ist unübersehbar. Dies ist eine der Kernfragen, in der die Erhaltung der Universalität des humanitären Völkerrechts auf dem Spiel stehen wird.

d) Schutz der Zivilbevölkerung (Art. 43ff., Protokoll I)

Die Bestimmungen über den Schutz der Zivilbevölkerung vor dem unmittelbaren Kampfgeschehen, die im Jahr 1975 verabschiedet wurden, hatten einen in besonderer Weise humanitären Stellenwert. Die Ereignisse des Vietnam-Krieges, vor allem die Luftangriffe auf Nord-Vietnam, wie auch die Erfahrungen der letzten Nahost-Kriege haben ihre endgültige Fassung sicherlich in starkem Maß beeinflusst.

Direkte Angriffe gegen die Zivilbevölkerung sowie gegen nicht-militärische Ziele — beide Begriffe werden erstmals näher definiert — werden nunmehr einem absoluten Verbot unterworfen, das auch nicht im Wege der Repressalie durchbrochen werden darf.

Besonders schwierig war die Lösung der Frage, welche Regeln bei Angriffen auf militärische Ziele zu gelten haben, die unvermeidlich auch die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen. Hier hat die Konferenz nach langwierigen und kontroversen Verhandlungen ein Verbot sogenannter »indiscriminate attacks« festgelegt. Darunter sind Angriffe zu verstehen, die geeignet sind, militärische Ziele einerseits und Zivilbevölkerung sowie zivile Einrichtungen andererseits unterschiedslos zu treffen. Als Beispiel für eine damit verbotene Art des Angriffs wird unter anderem das sog. Flächenbombardement näher umschrieben:

»An attack by bombardment by any methods or means which treats as a single military objective a number of clearly separated and distinct military objectives located in a city, town, village, or other area containing a concentration of civilians or civilian objects.«

Erhebliche Diskussionen gab es auch um die Neubestätigung des auf die HLKO zurückgehenden kriegsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, demzufolge der militärische Vorteil einer Aktion nicht außer Verhältnis zu dem durch sie entstehenden Schaden stehen darf. Zum Schutz der Zivilbevölkerung ist nun jeder Befehlshaber gehalten:

»... (to) refrain from deciding to launch any attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.«

Ergänzt werden diese Grundsatzbestimmungen noch durch zum Teil recht detaillierte Sondervorschriften zum Schutz von Kulturgütern und Kultstätten, von Objekten, die zum Überleben der Zivilbevölkerung unerlässlich sind (Lebensmittel, Ernten, Trinkwasser) sowie zum Schutz der Umwelt und von Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten (Kernkraftwerke, Dämme, Deiche usw.).

Die stark humanitäre Grundstimmung bei der Erarbeitung dieses Abschnitts hat zu zumeist überlangen und auch perfektionistischen Bestimmungen geführt. Es wird nicht nur schwierig sein, sie in Form von für den einzelnen Soldaten leicht verständlichen Dienstvorschriften in die militärische Praxis umzusetzen; es sind auch bereits während ihrer Entstehung von einer Reihe von Delegierten Befürchtungen laut geworden, die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in diesem Bereich trüge zu wenig unverzichtbaren militärischen Notwendigkeiten Rechnung und sei zumindest teilweise an der Realität der Kriege vorbei verfaßt. Es ist nur zu wünschen, daß sich diese Einschätzung in der Praxis nicht bewahrheiten wird.

2. Protokoll II

Mit dem IKRK-Entwurf für das II. Zusatzprotokoll, das mit 47 Artikeln zwar wesentlich kürzer ist, aber in der Sache dieselben Komplexe behandelt, wird im Unterschied zu Protokoll I völkerrechtliches Neuland betreten. Denn es etabliert Schutzregeln für den sogenannten nicht-internationalen Konflikt und versucht damit auf die überproportionale Zunahme innerstaatlicher bewaffneter Auseinandersetzungen seit dem Zweiten Weltkrieg zu reagieren. Wie oben bereits erwähnt, gibt es speziell für diese Konfliktart bisher nur den sehr rudimentären Artikel 3 der Genfer Abkommen. Darüber hinaus existieren noch einige wenige Vorschriften des UN-Menschenrechtspaktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, die nach dessen Artikel 4 »in Zeiten eines öffentlichen Notstandes« weitergelten; allerdings ist dieser Pakt bisher erst von etwa einem Viertel der Vertragsstaaten der Genfer Konventionen ratifiziert. Insgesamt ist es das Ziel des II. Protokolls, einen neuen völkerrechtlichen Normbereich für innerstaatliche Konflikte zu schaffen, der den grundsätzlich in Friedenszeiten geltenden UN-Menschenrechtspakten vergleichbar ist.

Es liegt auf der Hand, daß die Bindung an bestimmte humanitäre Mindestregeln für den Fall einer innerstaatlichen Auseinandersetzung dem Staat, auf dessen Territorium sich ein solcher Konflikt abspielt, eine nicht unerhebliche, im Unterschied zu Protokoll I einseitige Souveränitätsbeschränkung auferlegt. Dies folgt naturgemäß aus der besonderen Situation des Kampfes zwischen der etablierten Regierung

und einer Aufstandsbewegung, für den die staatliche Seite für alle am Konflikt beteiligten oder von ihm betroffenen Personen die Einhaltung eines einheitlichen humanitären Schutzstandards verspricht.

Die Dritte Welt hat aufgrund dieser weitgehenden Einwirkung in den innerstaatlichen Bereich dem Projekt für ein II. Zusatzprotokoll von Anfang an mit tiefem Mißtrauen gegenübergestanden. Einmal, weil sie in der Zuerkennung gewisser humanitärer Rechte an eine Rebellengruppe eine potentielle Gefährdung ihrer zumeist erst kürzlich erworbenen staatlichen Existenz sah. Und in der Tat bringt eine menschlichere Behandlung eines Aufständischen auch eine gewisse Aufwertung seines Verbandes mit sich. Umsturz- oder Sezessionstendenzen könnten dadurch gefördert werden. Auf der anderen Seite befürchtete die Dritte Welt aber auch eventuelle, »humanitäre« Einnischungsversuche europäischer oder amerikanischer Staaten in ihre inneren Angelegenheiten unter Berufung auf Protokoll II. Mehrfach wurde auf Ereignisse früherer Jahre wie etwa in Katanga und Biafra verwiesen.

Führte die große Skepsis der Entwicklungsländer gegenüber dem IKRK-Entwurf bereits bei Konferenzbeginn zu Versuchen, die Beratung von Protokoll II zunächst aufzuschieben, so sank das politische Interesse der Dritten Welt nahezu auf den Nullpunkt, als sie die Einordnung der nationalen Befreiungskriege unter Protokoll I durchgesetzt hatte. Damit war Protokoll II ein wichtiger Teil seines potentiellen Anwendungsbereichs entzogen. Unter diesen Umständen war es für die westlichen, vor allem skandinavischen Befürworter des II. Protokolls immerhin ein gewisser Erfolg, daß dessen Bestimmungen dennoch parallel mit denen von Protokoll I von der Konferenz verhandelt wurden, wenn auch unter Vorbehalt von einer Reihe von Staaten der Dritten Welt und aus dem Ostblock.

Im Rahmen der Beratungen des IKRK-Entwurfs gab es dann während der II. Session noch eine zusätzliche, wichtige Weichenstellung für das weitere Schicksal von Protokoll II, als es um die Definition dessen ging, was als nicht-internationaler Konflikt anzusehen sei. Je nachdem, ob diese Festlegung schon innerstaatliche bewaffnete Unruhen geringer Intensität erfaßt oder aber darunter ausschließlich militärisch geführte Bürgerkriege versteht, ist für das zukünftige Anwendungsfeld des Protokolls von entscheidender Bedeutung. Je enger die Definition ausfällt, umso mehr reduzieren sich die Fälle, in denen die Schutzregeln anzuwenden sind. Auch in dieser Frage haben die Entwicklungsländer in konsequenter Ausnutzung der Mehrheitsverhältnisse ihrer politischen Interessenlage Geltung verschafft. Sie setzten die höchste nur mögliche Anwendungsschwelle für Protokoll II durch, indem dessen Geltungsbereich auf folgende innerstaatliche Auseinandersetzungen — natürlich ausschließlich nationaler Befreiungskämpfe — beschränkt bleibt:

»... all armed conflicts which ... take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement the present Protocol.«

All diejenigen, die sich für die Schaffung eines möglichst umfassenden menschenrechtlichen Mindeststandards auch in bewaffneten Konflikten einsetzen, werden diese gegenüber dem IKRK-Entwurf wesentlich eingeschränkte Definition bedauern. Es ist aber zu berücksichtigen, daß in einer für den staatlichen Bestand einer Reihe von Entwicklungsländern so sensitiven Frage nicht von gestern auf heute ein Rechtszustand geschaffen werden kann, der auch in anderen Teilen der Welt nicht ohne weiteres als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann. Es wäre immerhin schon als Erfolg für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts anzusehen, wenn während der kommenden Konferenzsession auch Pro-

tokoll II fertiggestellt und die für seine endgültige Verabschiedung erforderliche Zweidrittelmehrheit, die nur mit Stimmen von Teilen der Dritten Welt zustande kommen kann, finden würde.

VII

Versucht man, den bisherigen Verlauf der Konferenz und die erzielten Ergebnisse in eine vorläufige Gesamtschau zu bringen, so scheint sich eines abzeichnen: das Unternehmen hat eine alles andere als die zumindest von westlicher Seite erwartete Entwicklung genommen. Ganz im Gegensatz zu dem humanitären Elan und Optimismus vor Eröffnung der Konferenz — man hoffte damals, mit nur einer Session auszukommen — hat sich heute bei einer Reihe von Ländern offensichtliches Unbehagen über das bis jetzt erreichte Zwischenergebnis eingestellt, das immerhin schon etwa drei Viertel der Gesamtaufgabe darstellt.

Wo liegen die Ursachen für diesen Stimmungsumschwung? Allein im über weite Strecken kompromißlosen Verhalten der Wortführer der Dritten Welt, die, von dem sicheren Gefühl ihrer Mehrheit bestimmt, einseitige Forderungen durchzusetzen? Oder vielleicht auch in einem überzogenen Erwartungshorizont der westlichen Welt, die sich zu sehr auf das humanitär Wünschenswerte und zu wenig auf das politisch Machbare konzentrierte?

Hierauf jetzt bereits abschließende Antworten zu geben, wäre voreilig; Teilursachen sind aber schon sichtbar.

Zum einen haben die Vorarbeiten für die Konferenz vielleicht doch zu ausschließlich westliche Denkkategorien zugrunde gelegt. Das im Westen geformte klassische Kriegsvölkerrecht sollte erhalten und mit wenigen Anpassungen ausgebaut werden. Die Protokollentwürfe des IKRK spiegeln diesen Ansatz wider. Die Dritte Welt betonte dementsprechend immer wieder, dieses Recht sei nicht nur ohne ihre Beteiligung entstanden — dies trifft vor allem für das Kriegsführungsrecht zu —, sondern trage auch ihren Interessen und den Gegebenheiten ihrer Region nicht ausreichend Rechnung. Ohne auf diese Problematik in der Sache näher eingehen zu können, lag dieser Haltung sicher auch eine emotionale Abwehrstellung zugrunde, die im Rahmen der Vorarbeiten hätte vorausgesehen und berücksichtigt werden müssen. Der Dritten Welt ist allerdings vorzuhalten, daß sie trotz Aufforderung zu den Vorkonferenzen nicht sehr zahlreich erschienen war und sich daher erst viel zu spät in die Diskussion über den besten Weg zur Neugestaltung eingeschaltet hat.

An nächster Stelle muß die Frage wiederholt werden, ob nicht die Initiatoren der Neukodifizierung, aber auch einige, vor allem westliche, Delegationen auf der Konferenz in der besten Absicht, eine möglichst umfassende, perfekte und universale Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts zu erreichen, die Realität ihrer Zielsetzung aus den Augen verloren haben und damit möglicherweise zum Schaden ihres eigenen Anliegens einer politischen Fehleinschätzung erlegen sind. Ohne die Einbeziehung des Haager Rechts könnte die Konferenz vielleicht bereits abgeschlossen sein; wichtiger noch: bestimmte wesentliche Grundprinzipien des Kriegsführungsrechts wären nicht in dem Ausmaß nunmehr weltweit in Frage gestellt worden, wie es die Konferenz, verstärkt durch den West-Süd-Gegensatz, teilweise erlebte.

Zuletzt hat aber auch die ›Konfrontationsstrategie‹ der Entwicklungsländer in der Anfangsphase und ihre teilweise wenig abgewogene Haltung gegenüber dem Westen keinen unbedingt konstruktiven Beitrag zum Konferenzverlauf gebracht. Für dieses Verhalten mag sicherlich auch das ungünstige internationale Klima bei Konferenzöffnung Anfang 1974 mitursächlich gewesen sein. Eine Reihe brennender politischer Tagesprobleme wie Angola, Mosambik, Nahost, Kambodscha und Vietnam bewegten damals die Dritte Welt in besonderem Maß, verstärkten ihre Gruppensolidarität und bestimmten ihre Kompromißlosigkeit. Auch das ›Erfolgserlebnis‹ der gerade abklingenden Ölkrise wird eine Rolle gespielt haben.

Inwieweit sich das aufgestaute Unbehagen weiter verstärkt oder aber wieder abbauen läßt, wird die abschließende Session zeigen müssen. Kontroverse Einzelprobleme, wie etwa die Behandlung von Söldnern, die Regelung der Repressalie, ganz zu schweigen von der Guerilla-Vorschrift, stehen noch auf der Tagesordnung. Für eine allseits akzeptable Lösung dieser Fragen wird sicher von Bedeutung sein, ob sich die während der II. Session abzeichnende Bereitschaft der Dritten Welt fortsetzen wird, mit allen Regionalgruppen ausgehandelte Kompromißregelungen anzustreben, anstatt in Kampf abstimmungen einseitige Forderungen durchzusetzen. Daß die Praxis der Konsensusannahme allerdings wiederum neue Probleme in Form von überlangen und zudem komplizierten Formelkompromissen schafft, ist bereits erwähnt worden. Solange aber dadurch die Universalität des humanitären Völkerrechts gehalten werden könnte, ohne den Schutzstandard zumindest der Genfer Konventionen von 1949 abzusenken, wäre dies vielleicht ein noch bezahlbarer Preis.

Anmerkung

Auf folgende weiterführende Veröffentlichungen wird unter anderem verwiesen: Audema, M., *Le droit humanitaire international peut-il suivre l'évolution des conflits modernes?*, in *Défense nationale* 1974 S.99ff.; Bothe, M., *Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht. Bericht über den Stand der Verhandlungen nach der zweiten Sitzungsperiode*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 35(1975) S. 641ff.; ders., *Krise der Rotkreuz-Idee? Grundfragen der Genfer Diplomatischen Konferenz über humanitäres Recht*, in *Europa-Archiv* 1976 S.197ff.; Fleck, D. (Hrsg.), *Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte* (Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel Bd.71), Hamburg 1973; Forsythe, D.P., *The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law: Some Observations*, in *American Journal of International Law* Vol.69(1975) S.77ff.; ders., *Who Guards the Guardians: Third Parties and the Law of Armed Conflict*, aaO, Vol.70(1976) S.41ff.; Mayer-Tasch, P.C., *Guerillakrieg und Völkerrecht. Essay, Bibliographie und Dokumentation*, Baden-Baden 1972; Partsch, K.J., *Menschenrechte und überliefertes Kriegsrecht*, in *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* Jg.16(1974) S.1ff.; Pokstefl, J./Bothe, M., *Bericht über Entwicklung und Tendenzen des Kriegsrechts seit den Nachkriegskodifikationen*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Band 35(1975) S.574ff.; Randelzhofer, A., *Entwicklungstendenzen im humanitären Völkerrecht für bewaffnete Konflikte*, in *Die Friedenswarte* Bd.58(1975) S.23 ff.; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *The Law of War and Dubious Weapons*, Stockholm 1976; Veuthey, M., *Guérilla et Droit Humanitaire*, Genf 1976. — Nach Fertigstellung des Beitrags sind noch folgende Artikel zum Thema erschienen: Graefrath, B., *Dritte Sitzung der Genfer Konferenz zur Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts*, in *Deutsche Außenpolitik* (DDR) 1976 S. 1561ff.; ders., *Söldner sind keine Kombattanten*, in *Neue Justiz* (DDR) 1976 S. 512ff.; Muschkat, M., *Das Kriegsvölkerrecht und die neuen Tendenzen der humanitären Rechtsordnung*, in *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* 1976 S. 113ff.; Rosenblad, E., *Area Bombing and International Law*, in *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* 1976 S. 53ff.

Konzentration der Weltprobleme in der Weltorganisation (Schluß aus Heft 5/1976)

Die Einleitung zum Tätigkeitsbericht des Generalsekretärs für die 31. Generalversammlung

IX

Mit der Debatte über eine neue internationale Wirtschaftsordnung wurde ein neues Kapitel der internationalen Beziehungen aufgeschlagen, dessen bisherige Hauptereignisse die sechste und siebte Sondertagung der Generalversammlung, die Verabschie-

dung der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten sowie die vierte Tagung der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen waren. Zur Diskussion steht die Frage, ob das Wirtschaftssystem, von dem die Welt seit der mehr als ein Jahrhundert zurückliegenden großen Wirtschafts-