

Zeitschrift: Das Schweizerische Rote Kreuz
Herausgeber: Schweizerisches Rotes Kreuz
Band: 88 (1979)
Heft: 4

Artikel: Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Menschenrechte
[Fortsetzung und Schluss]
Autor: Schindler, Dietrich
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-548222>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 14.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Menschenrechte

Prof. Dietrich Schindler, Mitglied der Juristischen Kommission des IKRK

Schluss (Der 1. Teil erschien in Nr. 3/79)

Die Verbindungen zwischen den beiden Zweigen des Völkerrechts blieben lange Zeit kaum beachtet. Erst gegen Ende der sechziger Jahre wurde man sich ihrer bewusst. Anlass dazu gaben die bewaffneten Konflikte jener Zeit, in denen gleichzeitig kriegsrechtliche und menschenrechtliche Aspekte aktuell waren, wie die Befreiungskriege in Afrika, der Konflikt im Nahen Osten und die Konflikte in Nigeria und in Vietnam. Die 1968 von den Vereinten Nationen einberufene Internationale Konferenz über Menschenrechte in Teheran führte zum offiziellen Brückenschlag zwischen den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht. In ihrer Resolution XXIII vom 12. Mai 1968 «*Respect des droits de l'homme en période de conflit armé*» forderte sie eine bessere Anwendung der bestehenden Abkommen über bewaffnete Konflikte und den Abschluss neuer Abkommen. Diese Resolution gab ihrerseits den Vereinten Nationen den Anstoss, sich nunmehr des humanitären Völkerrechts anzunehmen. Jährliche Berichte des Generalsekretärs und jährliche Resolutionen der Generalversammlung legen davon Zeugnis ab. Erst der Vorstoss der Konferenz von Teheran führte bei den Staaten die notwendige Bereitschaft zum Ausbau der Genfer Konventionen herbei, eine Bereitschaft, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz mit seinem «*Projet de règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*» von 1956 noch nicht gefunden hatte.

Der Impuls von Seiten der Menschenrechte wirkte sich auf den Inhalt der zwei Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Konventionen aus. Verschiedene ihrer Bestimmungen greifen unmittelbar auf die Bestimmungen des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte zurück, so Art. 75 des Protokolls I («*Garanties fondamentales*») und Art. 6 des Protokolls II («*Poursuites pénales*»).

Die Konvergenz von humanitärem Völ-

kerrecht und Menschenrechten ist ein Zeichen dafür, dass Krieg und Frieden, Bürgerkriege und internationale Konflikte, Völkerrecht und innerstaatliches Recht sich immer stärker ineinander verflechten. Kriegerrecht und Friedensrecht, Völkerrecht und innerstaatliches Recht, deren Anwendungsbereiche ursprünglich klar voneinander getrennt waren, sind heute oft gleichzeitig nebeneinander anwendbar. So finden auch die Genfer Abkommen und die Menschenrechtsabkommen häufig kumulativ Anwendung.

Beibehaltung getrennter Abkommen über Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht

Die Anwendungsbereiche der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts überschneiden sich. Heisst das, dass die Menschenrechtsabkommen – wenn sie einmal allgemein ratifiziert sein werden – das Genfer und das Haager Recht überflüssig machen? Gewiss nicht! Um dies darzulegen, sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: erstens das Mass der inhaltlichen Übereinstimmung der beiden Gruppen von Abkommen, zweitens die Wirksamkeit der in den beiden Gruppen von Abkommen vorgesehenen Kontrollmechanismen und Sanktionen.

Inhaltliche Übereinstimmung

Was die Frage der inhaltlichen Übereinstimmung betrifft, kann festgestellt werden, dass die Genfer Abkommen den durch bewaffnete Konflikte betroffenen Personen einen besseren Schutz gewährleisten als die Menschenrechtsabkommen, weil sie auf die besonderen Verhältnisse des bewaffneten Konfliktes ausgerichtet sind.

Die Bestimmungen der verschiedenen Menschenrechtsabkommen sind grösstenteils ohne Rücksichtnahme auf die besonderen Verhältnisse des bewaffneten Konfliktes ausgearbeitet worden. Dies zeigt sich etwa darin, dass der UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte nur für die im Staatsgebiet eines Vertragsstaats befindlichen Personen gilt (Art. 2 Abs. 1), nicht aber für Personen ausserhalb dieses Gebietes, wie es für den bewaffneten internationalen Konflikt erforderlich wäre. Auffallend ist auch, dass die Europäische Konvention es unterlässt, in Art. 5, wo die Fälle der zulässigen Freiheitsentziehung abschliessend aufgezählt sind, die Kriegsgefangenschaft und die Internierung aus Sicherheitsgründen als zulässige Fälle zu erwähnen. Auch die Garantien der verschiedenen Menschenrechte und die Bestimmungen über deren Schranken in den Menschenrechtsabkommen würden für den Fall des bewaffneten Konfliktes nicht

genügen. Die folgenden Beispiele mögen zeigen, dass die Genfer Konventionen den geschützten Personen im Fall eines bewaffneten Konfliktes einen weitergehenden, den Verhältnissen des bewaffneten Konfliktes besser entsprechenden Schutz zu gewähren vermögen als die Menschenrechtsabkommen.

Die Menschenrechtsabkommen gewährleisten als eines der ersten Rechte das *Recht auf Leben* (Art. 6 UNO-Pakt, Art. 2 Europäische Konvention, Art. 4 Amerikanische Konvention), wobei einzelne Ausnahmen, wie die Todesstrafe oder die Tötung aus Notwehr oder im Notstand, vorgesehen sind. In bewaffneten Konflikten, in denen die Tötung feindlicher Militärpersonen eine rechtmässige Handlung ist, bedarf das Recht auf Leben einer genaueren Abgrenzung. So verbieten die Genfer und die Haager Abkommen die Tötung der durch sie als geschützt erklärten Personen (Verwundete, Kranke, Kriegsgefangene, Zivilpersonen); sie verbieten ferner die meuchlerische Tötung und die Tötung von Feindpersonen, die die Waffen strecken, sich ergeben oder wehrlos sind. Verboten ist ferner die Tötung von Personen, die sich aus einem in Luftnot befindlichen Flugzeug mit dem Fallschirm retten, verboten sind unterschiedlos treffende Angriffe, die Aushungerung der Zivilbevölkerung, die Zerstörung von Gütern und Einrichtungen, die für das Überleben der Bevölkerung unentbehrlich sind, usw. Ohne diese Präzisierungen wäre das Recht auf Leben im Fall bewaffneter Konflikte ungenügend geregelt.

Die Menschenrechtsabkommen gewährleisten sodann das *Recht auf Freiheit*, auch dieses unter Vorbehalt bestimmter Ausnahmen, insbesondere des Freiheitsentzuges als Folge strafrechtlicher Vergehen. Gleichzeitig werden Sklaverei und Zwangsarbeit verboten, letztere ebenfalls unter gewissen Vorbehalten (Art. 8 und 9 UNO-Pakt, Art. 4 und 5 Europäische Konvention, Art. 6 und 7 Amerikanische Konvention). Auch diese Rechte werden in den humanitären Abkommen für den Fall des bewaffneten Konfliktes präzisiert. Verboten wird unter anderem das Nehmen von Geiseln und die Deportation von Zivilpersonen; genauer geregelt werden die Freiheitsentziehung für Kriegsgefangene, die Zurückhaltung des in die Hand des Feindes gefallenen Sanitätspersonals, die Internierung feindlicher Zivilpersonen, die Verpflichtung Kriegsgefangener und feindlicher Zivilpersonen zur Arbeit und weitere verwandte Fragen.

Es wäre leicht, an weiteren Beispielen zu zeigen, dass die humanitären Abkommen im Fall bewaffneter Konflikte weitergehende und präzisere Bestimmungen zum Schutz der Menschen enthalten als die Menschenrechtsabkommen. Dies gilt im

allgemeinen auch für den nichtinternationalen Konflikt. Der gemeinsame Artikel 3 reicht zwar kaum weiter als der harte Kern der Menschenrechtsabkommen. Das Zusatzprotokoll II von 1977 dagegen enthält zahlreiche weitergehende Rechte.

Das Recht der bewaffneten Konflikte hat indessen nicht nur die Aufgabe, Menschenrechte der besonderen Lage bewaffneter Konflikte anzupassen und zu konkretisieren. Es stellt vielmehr auch Regeln auf, die über den Bereich der Menschenrechte hinausgreifen, so wie umgekehrt die Menschenrechtsabkommen Bestimmungen enthalten, die in bewaffneten Konflikten ohne Bedeutung sind. Mit anderen Worten: Das Recht der bewaffneten Konflikte und die Menschenrechte überschneiden sich nur teilweise. Das erste regelt zum Beispiel die Berechtigung zur Teilnahme an Kampfhandlungen, die Durchführung kriegerischer Operationen, das Recht der wirtschaftlichen Kriegsführung, besonders im Seekrieg, und die Beziehungen zwischen kriegführenden und neutralen Staaten. Derartige Fragen hätten im Rahmen von Menschenrechtsabkommen keinen Platz. Auf der anderen Seite sehen die Menschenrechtsabkommen Rechte vor, die in bewaffneten Konflikten keine Rolle spielen, so die politischen Rechte oder die politisch motivierten Freiheitsrechte, wie die Pressefreiheit, die Meinungsäußerungsfreiheit, die Versammlungs- und die Vereinsfreiheit.

Kontrollmechanismen und Sanktionen

Während das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechtsabkommen sich inhaltlich teilweise decken, sind die Kontrollmechanismen und Sanktionen der beiden Gruppen von Abkommen verschieden ausgestaltet.

Die *Genfer Abkommen* werden unter Mitwirkung und Aufsicht von Schutzmächten und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz angewendet. Deren Vertreter haben das Recht, sich an alle Orte zu begeben, wo sich Kriegsgefangene oder geschützte Zivilpersonen befinden, und sich mit ihnen ohne Zeugen zu unterhalten. Ihre Berichte und Empfehlungen bleiben vertraulich. Dadurch wird es den Staaten erleichtert, Besuche zuzulassen. Den Beanstandungen und Empfehlungen wird im allgemeinen Folge geleistet.

Während im internationalen Konflikt die Parteien zur Zulassung der Kontrollorgane verpflichtet sind, kann im nichtinternationalen Konflikt eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, den am Konflikt beteiligten Parteien lediglich ihre Dienste anbieten. Das IKRK hat im übrigen das Recht, im internationalen wie im nichtinternationalen Konflikt von sich aus Initiativen zum Schutze der durch den Konflikt betroffenen Menschen zu ergrei-



Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht ergänzen sich und sind beide nötig, denn heutzutage sind Kriegs- und Nichtkriegszustand oft schwierig auseinanderzuhalten, fremde und eigene Staatsangehörige werden mit den verschiedensten Mitteln bekämpft, und der offene Krieg mit seinen Folgen wie Hunger und Obdachlosigkeit trifft die Zivilisten ebenso schwer wie die Kämpfenden.

fen. In allen bewaffneten Konflikten macht es davon Gebrauch, um materielle Hilfe zu leisten, um Kriegsgefangene auszutauschen oder um Inhaftierte zu besuchen, die nicht durch die Genfer Abkommen geschützt sind.

Was die Sanktionen für den Fall der Verletzung betrifft, kennt das Kriegsrecht die Besonderheit, dass seine Bestimmungen nicht nur die Staaten, sondern auch die Individuen unmittelbar verpflichten. Die Staaten können deshalb die für Verletzungen verantwortlichen Einzelpersonen unmittelbar aufgrund des Völkerrechts bestrafen. Die Genfer Konventionen und das Zusatzprotokoll I von 1977 verpflichten die Vertragsstaaten überdies, schwere Verletzungen unter Strafe zu stellen und zu verfolgen. Die strafrechtliche Sicherung des Rechts der bewaffneten Konflikte hat ihren Ursprung und ihre Rechtfertigung darin, dass das Kriegsrecht vorwiegend durch Angehörige der Streitkräfte anzuwenden ist, gegen deren unrechtmäßige Handlungen die Strafe das adäquateste Mittel ist. In diesem Punkt liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Menschenrechten. Bei Verletzungen der Menschenrechte haben in erster Linie die in ihren Rechten verletzten Personen selbst bei nationalen und eventuell internationalen Instanzen Beschwerden einzureichen. Bei Verletzungen des humanitären Völkerrechts dagegen kommen Beschwerden der in ihren Rechten betroffenen Menschen in der Regel nicht in Betracht, einerseits weil Beschwerden normalerweise nicht gegen Handlungen von Soldaten gerichtet werden können, andererseits

weil das humanitäre Völkerrecht vorwiegend Menschen schützt, die wehrlos und hilflos sind und denen der Weg zu nationalen oder internationalen Rechtsschutzinstanzen meist versperrt ist. Die Anwendung der humanitären Abkommen wird deshalb wirksamer durch ein neutrales Organ gesichert, welches von sich aus handeln kann, sowie durch die zusätzlichen strafrechtlichen Sanktionen.

Die *Menschenrechtsabkommen* ihrerseits sehen vor, dass die Vertragsstaaten oder die in ihren Rechten verletzten Einzelpersonen Beschwerden gegen den verletzenden Staat ergreifen können. Die Europäische Konvention bestimmt, dass die Vertragsstaaten in jedem Fall, Individuen aber nur, wenn der betroffene Staat eine besondere Erklärung abgegeben hat, Beschwerden einlegen können. Die Amerikanische Konvention kennt umgekehrt eine von einer besonderen Erklärung der Staaten abhängige Staatenbeschwerde und eine in jedem Fall anwendbare Individualbeschwerde. Beim UNO-Pakt sind sowohl Staaten- als auch Individualbeschwerde («Mitteilungen» genannt) fakultativ. Die Staatenbeschwerde setzt eine besondere Erklärung der an einem Streitfall beteiligten Staaten voraus, die jederzeit zurückgezogen werden kann. Die Individualbeschwerde ist nur zulässig gegen Staaten, die das dem Pakt beigefügte Fakultativprotokoll ratifiziert haben, wobei eine dreimonatige Kündigungsfrist besteht. Den im UNO-Pakt vorgesehenen Verfahren kann wegen ihres fakultativen Charakters und der kurzen Kündigungsfrist im

Fall eines bewaffneten Konflikts nur eine bescheidene Bedeutung zukommen. Die Verfahren der Europäischen und der Amerikanischen Konvention dagegen, die im Notstand keiner Suspension unterliegen, können im Konfliktfall eine grössere Rolle spielen, vorausgesetzt, dass die Kriegsereignisse die zuständigen Organe nicht lahmlegen. Bedeutungsvoll können sie besonders im nichtinternationalen Konflikt sein, wo die Einrichtung der Schutzmacht unbekannt ist und das IKRK seine Dienste lediglich anbieten kann. Die in den Menschenrechtsabkommen vorgesehenen Verfahren sind zwar schwerfällig – sie können sich über mehrere Jahre hinziehen –, doch kann die damit verbundene Publizität eine starke präventive Wirkung ausüben.

Die Kontrollmechanismen der beiden Gruppen von Abkommen werden ohne grössere Schwierigkeiten, kumulativ zur Anwendung gebracht werden können, da sie in der Regel völlig verschieden geartet sind. Die Kontrolle durch das IKRK oder eine Schutzmacht wirkt rascher und unmittelbarer als die Durchführung der in den Menschenrechtsabkommen vorgesehenen Verfahren, so dass die letzteren unter Umständen durch sie überflüssig werden. Es sind aber auch Fälle denkbar, in denen die Menschenrechtsorgane wirksamer handeln können als das IKRK, besonders wenn sie befugt sind, aus eigener Initiative tätig zu werden, wie dies bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission der Fall ist. Anlässlich des Bürgerkriegs in der Dominikanischen Republik 1965 übte diese Kommission, die schon damals bestand, eine ausgedehnte Besuchstätigkeit bei inhaftierten Personen aus. Sie tat dies im Einvernehmen mit den an Ort und Stelle befindlichen Delegierten des IKRK. Die beiden Organisationen konnten sich in nützlicher Weise in die sich stellenden Aufgaben teilen und ihre Aktivitäten gegenseitig ergänzen.

Folgerungen

Der seit dem Zweiten Weltkrieg erhobene Ruf nach einer internationalen Garantie der Menschenrechte hat nicht nur zum Abschluss internationaler Menschenrechtsabkommen geführt, sondern auch dem humanitären Recht starken Auftrieb gegeben. Die Annahme der zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen im Jahre 1977 wäre ohne die Triebkraft der Menschenrechte kaum möglich gewesen. Zu Recht wird eine enge Verbindung dieser beiden Zweige des Völkerrechts gefordert und eine gegenseitige Abstimmung zwischen ihnen für notwendig erachtet. Dennoch ist es sinnvoll, dass Menschenrechte und humanitäres Recht in getrennten Abkommen geregelt werden. Die Umstände des bewaffneten Konflikts erfor-

dern präzisere und teilweise andere Regeln, als sie im Frieden gelten. Überdies müssen die Regeln des humanitären Rechts durch Bestimmungen über die Kriegführung ergänzt werden, die ausserhalb des Bereichs der Menschenrechte liegen und deshalb einer von diesen getrennten Behandlung bedürfen.

Es ist ferner erwünscht, dass die Anwendung der Menschenrechtsabkommen und der humanitären Abkommen durch verschiedene Organe überwacht wird. Durch die vermittelnde Tätigkeit einer Schutzmacht oder des IKRK, durch Besuche von Haftstätten und durch vertrauliche Berichte lässt sich in bewaffneten Konflikten mehr erreichen als durch formelle Beschwerden. Beschwerdeverfahren sind in der Regel nur im Frieden durchführbar, wenn die Menschen ungehinderten Zugang zu nationalen und internationalen Instanzen haben und wenn die zur Beurteilung zuständigen Instanzen die Möglichkeit haben, Untersuchungen über behauptete Verletzungen durchzuführen, Einigungsverfahren zwischen den Parteien zu veranstalten und juristisch begründete Entscheidungen abzugeben. Wenn in besonderen Fällen die Verfahren beider Gruppen von Abkommen gleichzeitig zur Anwendung kommen, ist dies nicht von Nachteil, sondern trägt zur Verbesserung des Schutzes der betroffenen Personen bei.

Eine von den Menschenrechten gesonderte Regelung des Rechts der bewaffneten Konflikte ist schliesslich deshalb ratsam, weil die diesbezüglichen Abkommen in weiterem Umfang anerkannt sind als die Abkommen über Menschenrechte. Das Recht der bewaffneten Konflikte betrifft Fragen, die seit langem völkerrechtlich geregelt sind. An seiner Durchsetzung haben die Parteien auch meist gegenseitig ein Interesse. Die Menschenrechte dagegen wurden bis vor kurzem und werden weitgehend noch heute zu den inneren Angelegenheiten der Staaten gezählt. Sie sind durch die Verschiedenheiten der Staatsauffassungen und durch ideologische Gegensätze stärker berührt, als das Recht der bewaffneten Konflikte es ist. Dass die gesonderte Regelung des Rechts der bewaffneten Konflikte auch dem Willen der Staaten entspricht, ergibt sich aus der Annahme der zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1977.

Aus diesen Gründen wird das Internationale Komitee vom Roten Kreuz weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte leisten können, wenn es sich für die Anwendung der bestehenden humanitären Abkommen und für deren Fortentwicklung einsetzt und auch ausserhalb dieser Abkommen Massnahmen für den Schutz der durch bewaffnete Konflikte und durch innere Unruhen betroffenen Menschen ergreift. ■

Soll der Guerillakämpfer auch Schutz geniessen?

Bei der Bewertung der Bestimmungen zum Schutz des Guerillakämpfers gemäss Art. 44 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen ist davon auszugehen, dass dieser Schlüsselartikel das Ergebnis eines schwierigen Kompromisses darstellt, der zwei gegensätzliche Hauptthesen zu verbinden hatte:

Die eine These verteidigt den Standpunkt, dass das Prinzip der Unterscheidung zwischen Kämpfenden und Nichtkämpfenden um jeden Preis aufrechterhalten werden müsse, da der ganze Bau des humanitären Völkerrechts im wesentlichen auf diesem Prinzip errichtet sei.

Die andere These geht davon aus, dass sich das Völkerrecht den modernen Kampfmethoden, namentlich der Guerilla (in der es gerade darauf ankommt, Kämpfende und Nichtkämpfende zu mischen) Rechnung tragen müsse. Da diese Kampfform für arme Völker oft die einzige Möglichkeit des Widerstandes sei, könnten sie nicht darauf verzichten, und wenn sich das Völkerrecht nicht anpasse, müsse es in der Mehrzahl der Konflikte toter Buchstabe bleiben.

Diese beiden sich widersprechenden Forderungen sind nun aber gleichermassen für die Weiterentwicklung des humanitären Rechts nötig, ein Kompromiss war deshalb unumgänglich, und die Tatsache, dass er gefunden werden konnte, darf zweifellos als grosser Erfolg angesehen werden.

So wurde einerseits die Guerilla als Kampfmittel zugelassen, wobei gewisse Regeln, die in ihr bisher nicht beachtet wurden, nunmehr befolgt werden müssen, während andererseits die Unterscheidung zwischen Kämpfenden und Nichtkämpfenden grundsätzlich beibehalten wird, wenn auch die Trennung nicht mehr so scharf ist wie vorher.

Hervorzuheben ist, dass Terroraktionen gegen Zivilisten unter keinen Umständen geduldet werden, dass vielmehr Angriffe gegen die Zivilbevölkerung oder einzelne Zivilisten schwerwiegende Verstösse gegen das Protokoll darstellen. Ihre Urheber müssen – selbst wenn es sich um Kriegsgefangene handelt – als Kriegsverbrecher verfolgt werden. ■