

# Humanitäres Völkerrecht : Probleme - Perspektiven

Autor(en): **Gasser, Hans-Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **28 (1988)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172647>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Hans-Peter Gasser

# Humanitäres Völkerrecht: Probleme – Perspektiven\*

Humanitäres Völkerrecht auferlegt der Kriegführung Schranken und schützt besonders verwundbare Opfer des Krieges. Die allzu zahlreichen Verstösse gegen grundlegende Normen rufen nach einem verstärkten Einsatz aller Akteure auf der internationalen Ebene, mit dem Ziel, ein weiteres Abrutschen in die Barbarei zu verhindern. Der Schweiz – Ursprung des Genfer Rechts und Gastland des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz – fallen dabei besondere Aufgaben zu.

Le droit international humanitaire impose des limites à la conduite des hostilités et protège certaines catégories de victimes de la guerre. Les trop fréquentes violations des règles fondamentales exigent, de la part de tous les acteurs, un engagement accru sur la scène internationale, dans le but d'éviter un enlisement dans la barbarie. Des tâches particulières incombent à la Suisse – pays d'origine du droit de Genève et hôte du Comité international de la Croix-Rouge.

\* Der vorliegende Aufsatz ist ein persönlicher Beitrag des Autors und gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz wieder.

Es ist ein erfreuliches Zeichen, wenn in einem Band mit Aufsätzen zu Fragen, die sich die Schweiz über ihre Aussenpolitik in einer veränderten Welt stellen muss, auch einige Betrachtungen über Probleme und Perspektiven des humanitären Völkerrechts Gastrecht finden.

Humanitäres Völkerrecht ist unbequemes Recht. Es ist unbequem, weil wir den Krieg eher vermeiden oder verdammen wollen als über «Recht im Krieg» sprechen mögen. Dem humanitären Völkerrecht wird deshalb etwa vorgehalten, dass es resignierend den durch die Charta der Vereinten Nationen doch weitgehend verbotenen Krieg als unausweichliche Tatsache hinnimmt.<sup>1</sup> In der Tat, sein Gegenstand sind Kriege – oder, heute üblicher: internationale bewaffnete Konflikte – zwischen Staaten oder kriegerische Auseinandersetzungen innerhalb der Grenzen eines Staatsgebietes (Bürgerkriege). Die Normen des humanitären Völkerrechts legen einerseits der Führung militärischer Operationen Schranken auf mit dem Ziel, den Krieg von all den nicht (oder nicht mehr) am Kriegsgeschehen teilnehmenden Personen, namentlich aber von der Zivilbevölkerung, fernzuhalten. Andererseits schützen sie bestimmte besonders verwundbare Gruppen: die Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte und der Zivilbevölkerung, die militärischen und zivilen Gefangenen, die Zivilbevölkerung als solche, insoweit sie sich unter Kontrolle des Gegners befindet. Die Zielsetzung ist immer die gleiche: durch den Schutz derjenigen, die selber nicht (oder nicht mehr) an Kampfhandlungen teilnehmen, soll dem Grundsatz der Menschlichkeit auch im Krieg zum Durchbruch verholfen werden.<sup>2</sup>

Das geschriebene humanitäre Völkerrecht findet heute seinen Niederschlag hauptsächlich in den vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze der Kriegsgesopfer und in seinen beiden Zusatzprotokollen vom 8. Juni 1977. Daneben spielt ungeschriebenes Gewohnheitsrecht eine nicht zu unterschätzende Rolle. Seine Bestimmungen finden Niederschlag, auf nationaler Ebene, namentlich in militärischen Handbüchern und Anweisungen über das Kriegsvölkerrecht.

Wer von den Genfer Abkommen spricht, denkt wohl sogleich an zwei bedeutende Schweizer: General Guillaume-Henri Dufour und Henry Dunant, an das Rote Kreuz und, insbesondere, an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf. Der Grundstein für das moderne, geschriebene humanitäre Völkerrecht wurde bekanntlich 1864 in Genf gelegt.<sup>3</sup> Henry Dunant gab den

1 Vgl. statt vieler, aber repräsentativ, den Bericht der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, Jahrbuch 1949, S. 281 (englische Fassung): «War having been outlawed, the regulation of its conduct has ceased to be relevant.»

2 Vgl. als Einführung ins humanitäre Völkerrecht z. B. Otto Kimminich, Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, München/Mainz 1979, Jean Pictet, Développement et principes du droit international humanitaire, Genève/Paris 1983, oder Frits Kalshoven, Constraints on the Waging of War, Geneva 1987.

3 Genfer Konvention vom 22. 8. 1964 zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde.

Anstoss zu einem Unterfangen, das dank der ausserordentlichen Autorität von General Dufour, dessen Name an allen Höfen Europas bekannt war, innert kürzester Frist zum Erfolg führte. Interessant ist, dass Dufour, Präsident des (Vorläufers des) IKRK, durch den Schweizerischen Bundesrat auch zum Vorsitzenden der diplomatischen Konferenz von 1864 ernannt worden war.

Damit ist der Bogen gespannt zwischen den beiden Akteuren, die uns in diesem Aufsatz besonders beschäftigen sollen: die Schweizerische Eidgenossenschaft und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz. Die Bundesbehörden (Bundesversammlung und Bundesrat) und das Internationale Komitee sind beide mit humanitärem Völkerrecht und – allgemeiner gefasst – mit *humanitärer Politik* befasst. Damit stellen sich gewisse Fragen: Betrachtet der Bund das IKRK als verlängerten Arm schweizerischer Aussenpolitik? Oder umgekehrt: «Braucht» das IKRK die Unterstützung des Bundesrates, um seine humanitären Aufgaben zu erfüllen? Kurz: Nimmt «Bern» von «Genf» und «Genf» von «Bern» überhaupt Kenntnis? – Solche Fragen müssen zuerst geklärt werden, bevor auf einige Probleme und Perspektiven humanitärer Politik eingegangen werden soll.

### **1. Das IKRK als unabhängige Institution mit humanitärer Zielsetzung**

Das IKRK ist ein Verein im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches,<sup>4</sup> also ein Zusammenschluss von Personen, die gemeinsam ein ideelles Ziel verfolgen: eine perfekt private Angelegenheit! Andererseits hat das IKRK Aufgaben wahrzunehmen, die ihm die internationale Staatengemeinschaft zuweist, durch völkerrechtliche Verträge (ohne dass es aber selber Vertragspartei wäre).<sup>5</sup> Damit haben die Staaten dem IKRK diejenige Autorität verliehen, die für die Durchführung seines Auftrages unerlässlich ist. Denn in Ausübung seines Mandats verkehrt das Komitee mit Staaten und internationalen Organisationen (Vereinte Nationen und Sonderinstitutionen, regionale Organisationen) wie ein vollwertiges Mitglied der internationalen Gemeinschaft. Es geht an dieser Stelle nicht darum, die völkerrechtlichen Folgerungen aus dieser Erscheinung zu ziehen,<sup>6</sup> sondern es gilt nur festzuhalten, dass das IKRK in der Praxis der Staaten als Akteur auf dem internationalen Parkett anerkannt wird.

4 Vgl. Statuts du Comité international de la Croix-Rouge (vom 21. 6. 1973, letztmals revidiert am 20. 1. 1988).

5 Insbesondere durch die Genfer Abkommen vom 12. 8. 1949 zum Schutze der Kriegsopfer und die beiden Zusatzprotokolle vom 8. 6. 1977: Besuch von Kriegsgefangenenlagern oder von zivilen Haftstätten, von besetzten Gebieten u. a. m., unter Umständen als Substitut einer Schutzmacht.

6 Die Lehre erkennt dem IKRK (partielle) Völkerrechtsfähigkeit zu. Vgl. statt vieler Alfred Verdross – Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. A., Berlin 1984, S. 254 § 420, und Christian Dominicé, *La personnalité juridique internationale du CICR, Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève-La Haye 1984, S. 663 ff.

Als de facto internationale Institution mit klar umschriebenem Mandat genießt das IKRK vollständige Unabhängigkeit, sowohl gegenüber den Staaten wie auch namentlich gegenüber den Vereinten Nationen.

Seine institutionelle Unabhängigkeit von der Schweiz hat denselben Charakter wie die Unabhängigkeit von allen andern Staaten. Und die Beziehungen zwischen dem Komitee und dem Schweizerischen Bundesrat haben grundsätzlich den gleichen Charakter wie seine Beziehungen zur Regierung Mexicos, Norwegens oder Chinas – oder irgendeines durch die Genfer Abkommen gebundenen Staates.

Die Wirklichkeit ist allerdings etwas komplexer: das IKRK kann seine schweizerische Herkunft (im geschichtlichen und geographischen Sinne) nicht ganz verleugnen; und es scheint, dass es das auch gar nicht tun will. Das Komitee zieht nämlich ohne Zweifel Gewinn aus dem Standort Schweiz, und zwar unter verschiedenen Titeln.

## **2. Humanitäres Engagement der Schweiz: der Rahmen**

Allseitig anerkannte und glaubhafte Neutralitätspolitik, Unabhängigkeit von politischen Allianzen, politische Stabilität, Rechtssicherheit, positive Einstellung von Bevölkerung und Behörden zum Auftrag des IKRK, gut ausgebaute Infrastruktur (Kommunikationen, Transportwesen usw.) sind einige der Erscheinungen, welche die Aktivität des IKRK auf der ganzen Welt erst möglich machen. Humanitäre Tätigkeit zwischen den Fronten – und über alle Fronten hinweg – aus einem Lande heraus, welches dezidiert für eine Kriegspartei Stellung beziehen würde oder welches das IKRK als Instrument seiner Aussenpolitik zu nutzen suchte, wäre ganz einfach nicht möglich. Es ist deshalb auf diesen Rahmen angewiesen. Sodann kann das IKRK seine neutrale, unparteiliche und zugleich unabhängige Haltung nur glaubhaft gewährleisten, weil die Angehörigen des Komitees, die Kader und seine Delegierten von schweizerischer Nationalität sind.

Diese kurzen Hinweise zeigen, dass die Beziehungen des IKRK mit dem Standortland ohne Zweifel einen anderen Charakter haben als sein Verhältnis zu den übrigen Staaten. Das Gastland muss die politischen, psychologischen und materiellen Voraussetzungen bieten, welche eine humanitäre Aktion erst möglich machen. In erster Linie muss es die Unabhängigkeit der Institution bedingungslos und – in den Augen der internationalen Gemeinschaft – glaubhaft gewährleisten.

Im übrigen müsste die offizielle Schweiz von der Existenz des IKRK keine Kenntnis nehmen, da dessen Tätigkeit unter dem Schutz der verfassungsmässig garantierten Vereinsfreiheit steht. Der Bundesrat erkennt dem IKRK auch keinen besonderen Status zu (kein Abkommen über diplomatische Privilegien und Immunitäten) und gewährt auch sonst keine besonderen Vorteile (z. B. keine Steuerfreiheit für die Mitarbeiter des IKRK). Als Institution findet das IKRK hingegen bei den Bundesbehörden doch eine sehr ausgeprägte Unterstützung, und zwar auf zwei Ebenen.

### **3. Humanitäres Engagement der Schweiz: finanzielle Unterstützung**

Die Eidgenossenschaft unterstützt das IKRK mit beträchtlichen finanziellen Mitteln. Die jährlichen, regelmässigen Beiträge an die Finanzierung der ständigen Aufgaben (zurzeit 40 Mio. Franken pro Jahr) stützen sich auf einen Bundesbeschluss, d. h. auf einen durch die Bundesversammlung eigens angenommenen Erlass.<sup>7</sup> Daneben lässt der Bund dem IKRK für besondere Hilfsaktionen weitere Beiträge zukommen (Geld- oder Naturalleistungen).<sup>8</sup> Interessanterweise verweist die Botschaft des Bundesrates über den ordentlichen Bundesbeitrag an das IKRK, im Abschnitt über die Verfassungsgrundlage des Bundesbeschlusses, auf die «allgemeine Zuständigkeit des Bundes *in auswärtigen Angelegenheiten*».<sup>9</sup> Es geht also nicht um die routinemässige Zuweisung einer Bundessubvention an einen schweizerischen Verein, sondern um einen in die schweizerische Aussenpolitik eingebetteten Entscheid. Denn, so hält die zitierte Botschaft fest, die «Zusammenarbeit mit dem IKRK stellt einen wichtigen Aspekt unserer Aussenbeziehungen dar, da das IKRK Aufgaben wahrnimmt und Ziele verfolgt, die den Grundsätzen entsprechen, welche unsere Aussenpolitik leiten».<sup>10</sup> An anderer Stelle heisst es: «Es besteht überdies eine geistige Verwandtschaft zwischen dem IKRK und unserem Land, stimmen doch die Zielsetzungen des IKRK mit einer der Hauptausrichtungen der schweizerischen Aussenpolitik überein. Die Schutz- und Hilfsaktionen des Komitees entsprechen unmittelbar der humanitären Tradition unseres Landes.»<sup>11</sup> Die schweizerischen Behörden sehen mit anderen Worten in der Aktivität des IKRK eine Verwirklichung eigener aussenpolitischer Zielsetzungen.

### **4. Humanitäres Engagement der Schweiz: Einsatz für die Respektierung der Genfer Abkommen**

Als Vertragspartei der Genfer Abkommen und deren Zusatzprotokolle hat die Schweiz selbst in Friedenszeiten gewisse Pflichten gegenüber den anderen Abkommensstaaten zu erfüllen. Eine Verpflichtung besonderer Art interessiert hier, da sie unmittelbar im Dienst der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts steht: die Pflicht, als neutraler Drittstaat sich für die Einhaltung der Ab-

7 Vgl. Bundesbeschluss vom 3. 10. 1985 über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, BBl 1985 II 1339.

8 aus den Rahmenkrediten für humanitäre Hilfe.

9 Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, vom 27. 2. 1985, BBl 1985 I 885 ff. (Hervorhebung durch den Verfasser).

10 a. a. O., S. 908.

11 a. a. O., S. 890 f.



kommen durch die Konfliktparteien einzusetzen.<sup>12</sup> Danach ist die Schweiz (wie auch alle übrigen Abkommensstaaten) aufgefordert, bei Verletzung völkerrechtlicher Pflichten im humanitären Bereich bei den Behörden des verantwortlichen Staates vorstellig zu werden. Das Ziel ist dabei, mit den Mitteln, die ihr die Diplomatie zur Verfügung stellt, auf eine Sinnesänderung hinzuwirken und die künftige Respektierung der humanitärrechtlichen Verpflichtungen zu erreichen. Vorstösse bei Drittstaaten wegen Verletzung humanitären Völkerrechts berühren heikle Aspekte bilateraler Beziehungen. Solche Demarchen finden deshalb verständlicherweise unter dem Schutze der Vertraulichkeit statt. Es ist aber öffentlich belegt, dass die Schweiz schon bei anderen Staaten vorstellig geworden ist und sie zur Beachtung der humanitärrechtlichen Abkommen aufgefordert hat.<sup>13</sup>

Es leuchtet ein, dass sich derartige Schritte auch zugunsten der humanitären Aktivität des IKRK auswirken können, etwa wenn ihm eine reguläre Arbeit zugunsten der Kriegsoffer durch eine Konfliktpartei verwehrt wird. Auf diesem Wege unterstützt deshalb die Eidgenossenschaft das Internationale Komitee, und zwar auf indirekte Weise. Beide Seiten bewahren dabei ihre Unabhängigkeit.

### **5. Humanitäres Engagement der Schweiz: Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts**

Wie bereits erwähnt, ist das (im historischen Sinne) erste Genfer Abkommen im Jahre 1864 an einer durch den schweizerischen Bundesrat einberufenen diplomatischen Konferenz ausgearbeitet worden.<sup>14</sup> Diese Initiative Berns war damals eine fast revolutionäre Tat, denn mit der diplomatischen Konferenz von 1864 hat die Schweiz recht eigentlich das Startsignal gegeben für das Zeitalter internationaler Rechtssetzung durch umfassende Kodifikationskonferenzen.<sup>15</sup> Die Eidgenossenschaft hat dann auch die späteren Konferenzen, welche die verschiedenen Generationen von Genfer Abkommen angenommen haben, einberufen, finanziert und zu einem guten Ende geführt.<sup>16</sup> In allen Fällen sind dabei die Textentwürfe durch das IKRK erarbeitet worden.

12 Der allen Genfer Abkommen und dem Protokoll I gemeinsame erste Artikel sagt: «Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende (Abkommen) (Protokoll) unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen.» Der zweite Halbsatz ist aussergewöhnlich.

13 siehe den Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik, vom 2. 6. 1982, BBl 1982 II 743.

14 siehe Fussnote 3.

15 Vgl. dazu allgemein: Shabtai Rosenne, Codification of International Law, in: R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Band 7 (1984), S. 37 («one of the earliest and most far-reaching of this type of conference»).

16 1906, 1929, 1949 und 1974–1977 – Vgl. die umfassende Darstellung in Konrad Bünzli, Der Beitrag der Schweiz zum Zustandekommen universeller Kodifikationen des Völkerrechts, Schweizer Studien zum internationalen Recht, Zürich 1984.

Die Schweiz ist Depositarstaat für die Genfer Abkommen, was ihr gewisse Pflichten in administrativen Belangen auferlegt (Entgegennahme von Ratifikationsurkunden, Mitteilungen an die Abkommensparteien usw.). Ihr effektives Engagement für die Weiterentwicklung des Genfer Rechts geht aber weit über diese Verpflichtung hinaus: es ist deshalb Ausdruck eines bewussten politischen Willens. In der Botschaft zur Ratifikation der Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977, dem Ergebnis der vorläufig letzten Etappe im Prozess der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, hat der Bundesrat denn auch dieses Engagement erneut unterstrichen und seine Bereitschaft erklärt, «diese Probleme weiterhin mit besonderer Aufmerksamkeit (zu) verfolgen». <sup>17</sup>

Der Bundesrat hat sich seit Abschluss der Diplomatischen Konferenz von 1974–1977 aktiv für die Ratifikation der beiden Zusatzprotokolle durch alle Staaten eingesetzt. <sup>18</sup> Auf verschiedenen Wegen ruft die schweizerische Diplomatie regelmässig den noch säumigen Staaten die Existenz dieser beiden humanitären Verträge in Erinnerung. Auf den Aussenstationen des schweizerischen Diplomatischen Dienstes ergeben sich im routinemässigen Verkehr mit den Behörden gute Gelegenheiten, für die Annahme der Zusatzprotokolle durch das Gastland einzutreten. Auch diese Tätigkeit kann nicht aus den Pflichten des Depositarstaates abgeleitet werden. Sie ist Ausdruck eines autonomen politischen Entscheides.

Da die Genfer Abkommen auch die rechtliche Grundlage für die Aktivität des IKRK in bewaffneten Konflikten abgeben, ist erneut ein Zusammenhang zwischen schweizerischer Politik und IKRK aufgezeigt. Das IKRK zieht einen Gewinn aus dem Einsatz der schweizerischen Behörden für das humanitäre Völkerrecht.

Zieht auch die Schweiz einen Nutzen aus der Aktivität des IKRK? Die Antwort fällt wohl positiv aus, obwohl ein Nachweis für diese Aussage kaum möglich ist. Man darf aber ohne Übertreibung feststellen, dass die humanitäre Aktion des Komitees auf das Bild, das sich viele Staaten – und auch die öffentliche Meinung anderer Staaten – von der Schweiz machen, abfärbt, im guten und vielleicht manchmal auch im kritischen Sinne. Die schweizerischen Behörden sind sich jedenfalls dessen bewusst. Wer die Darstellung aussenpolitischer Zielsetzungen der Schweiz durch Vertreter der Landesbehörden verfolgt, muss zum Schluss gelangen, dass die «offizielle Schweiz» am IKRK Freude hat – und dies auch gern zum Ausdruck bringt!

## **6. Verhältnis zweier Unabhängiger**

Zusammenfassend können wir ein eigenartiges dialektisches Verhältnis feststellen zwischen der Schweiz als souveränem Staat einerseits und dem IKRK als

17 Botschaft über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, vom 18. 2. 1981, BBl 1981 I 1041.

18 Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik, vom 2. 6. 1982, BBl 1982 II 788.



unabhängiger, auf internationaler Ebene tätiger Institution andererseits. Die Schweiz hat sich die Verteidigung und Förderung des internationalen humanitären Rechts zu einem ihrer aussenpolitischen Schwerpunkte gemacht. Damit verbindet sich in fast selbstverständlicher Weise der Wille zur Unterstützung des IKRK. Das IKRK aber wahrt dabei seine Unabhängigkeit – eine Tatsache, die kaum je in Zweifel gezogen wird. Damit werden aber auch eine Reihe von Problemen, welche sich der Aktion des IKRK entgegenstellen, zu Herausforderungen an die schweizerische Aussenpolitik. Deshalb gehen die nun darzustellenden Hindernisse für die humanitäre Aktion des IKRK auch die Schweiz etwas an.

## 7. Hindernisse für die humanitäre Aktion

Humanitäres Völkerrecht wird anwendbar, wenn Krieg ausgebrochen ist, sei es zwischen Staaten, sei es innerhalb der Grenzen eines Landes, in Form eines Bürgerkrieges. Dasselbe gilt für die humanitäre Aktion des IKRK: sie wird dann nötig, wenn ein politisches Problem nicht mehr auf politischem Wege gelöst, sondern auf Gewalt zurückgegriffen wird. Humanitäres Recht und humanitäre Aktion müssen sich immer in einem politisch brisanten Raum behaupten – ohne sich selber politischen Kriterien unterwerfen zu dürfen. Denn für das humanitäre Recht sind politische Überlegungen unwesentlich,<sup>19</sup> und im Krieg ist die humanitäre Aktion neutral, unparteilich und unabhängig – oder sie ist nicht.<sup>20</sup> Das Spannungsverhältnis zur Politik ist offensichtlich.

Die grossen Probleme humanitärer Politik sind denn auch durchwegs auf diese Spannung zwischen dem humanitären Imperativ und dem militärisch-politischen Willen zurückzuführen. Humanitäre Verpflichtungen werden aus politischen Gründen mit Füßen getrampelt (und nicht etwa nur dann, wenn der kleine Soldat oder ein Polizist die Nerven verliert).

Aus der Sicht des humanitären Völkerrechts stellen sich heute in den internationalen Beziehungen ganz besonders die folgenden Probleme:

- *Regierungen sind allzuoft nicht bereit, sich den Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts zu unterziehen, auch wenn sie ganz unzweifelhaft in einen Krieg verwickelt sind.* Das Vorliegen eines bewaffneten Konfliktes wird ganz einfach verneint, von einer Seite oder von beiden, und die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts wird bestritten.<sup>21</sup> In Bürgerkriegssituationen

19 Die Präambel des ersten Zusatzprotokolls erinnert in ihrem 5. Absatz: Abkommen und Protokoll sind anwendbar «ohne jede nachteilige Unterscheidung, die auf Art oder Ursprung des bewaffneten Konflikts oder auf Beweggründen beruht, die von den am Konflikt beteiligten Parteien vertreten oder ihnen zugeschrieben werden».

20 In Anlehnung an drei der sieben Grundsätze des Roten Kreuzes: Neutralität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit.

21 Probleme dieser Art stellten und stellen sich heute z. B. in den sich abfolgenden Konflikten Indochinas, in Afghanistan, Angola, Äthiopien, Sri Lanka, Tschad, Westsahara, Zentralamerika.

ist diese Erscheinung wohl noch ausgeprägter, insbesondere wenn ein Drittstaat die Regierung oder die Aufständischen militärisch unterstützt. Selten sind die intervenierenden Staaten, welche ihre direkte humanitärrechtliche Verantwortung anerkennen oder gar auf die unterstützte Konfliktpartei einwirken mit dem Ziel, eine bessere Respektierung des humanitären Völkerrechts zu bewirken. Intervenierender Staat und unterstützter Staat begründen die Anwesenheit ausländischer Truppen regelmässig mit der alleinigen Notwendigkeit, Ruhe und Ordnung zu sichern, was das humanitäre Völkerrecht ausschliesse. Dieser Einwand ist unbegründet, da das Motiv für die Anwendung von Gewalt niemals einen Einfluss auf die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts hat.

- *Kriege nehmen kein Ende.*<sup>22</sup> Kriegsparteien sind zu oft unfähig, Frieden zu schliessen. Lange kriegerische Auseinandersetzungen schaffen aber grosse und lang andauernde humanitäre Probleme. Es sind dabei immer Menschen, welche die Folgen verpasster Friedenschancen ertragen müssen: im Gefängnis, im Kriegsgefangenenlager oder im Flüchtlingslager, in besetzten Gebieten, in den Ruinen zerschossener Städte usw. Sie werden zu Geiseln der Kriegführenden. Solche nicht gelöste humanitäre Situationen verschärfen aber regelmässig die Spannungen und legen der Suche nach dem Frieden zusätzliche Hindernisse in den Weg. Obwohl sich das humanitäre Völkerrecht «nur» mit dem Schutz des Menschen vor den Folgen des Kriegs befasst (und namentlich keinen Bezug zu den Ursachen des Kriegs herstellt), rächt sich seine Vernachlässigung. Auch eine sehr nüchterne Betrachtung der realpolitischen Gegebenheiten sollte die Verantwortlichen dazu bringen, humanitäre Überlegungen ins politische Kalkül mit einzubeziehen. Es geht darum, diese Zusammenhänge klarzumachen und ins Bewusstsein der politisch Verantwortlichen einzuprägen.
- *Handlungsweisen, welche das humanitäre Völkerrecht ganz eindeutig verurteilt, werden allzuoft als «normales» Verhalten hingenommen.*<sup>23</sup> Geiselnahmen, Morde, Folterungen, Verschwindenlassen von willkürlich Verhafteten und andere Angriffe auf Würde und Unversehrtheit der menschlichen Person zählen in gewissen Konfliktszenen zur Routine.
- *Der fehlende Wille, humanitäres Gebot von politischen Überlegungen zu trennen, bedroht auch Institutionen mit humanitärer Zielsetzung.* Die Nichtzulassung der südafrikanischen Regierungsdelegation zur XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz (Genf, Oktober 1986) hat zwar in erster Linie einen Konflikt zwischen unterschiedlichen Wertvorstellungen zum Ausdruck ge-

<sup>22</sup> Besonders lange Dauer haben die bewaffneten Konflikte in Indochina, im Nahen Osten (seit 1967), der Bürgerkrieg im Libanon, die Kriege im Horn von Afrika (Äthiopien und Somalia), im südlichen Afrika oder in Westsahara. Auch der Iran/Irak-Konflikt dauert schon seit sechs Jahren.

<sup>23</sup> Auf eine auch nur beispielhafte Aufzählung von aktuellen Fällen wird verzichtet.

bracht. Dieses Ereignis stellt aber auch eine Herausforderung an die Rotkreuzbewegung als Ganzes dar.<sup>24</sup> Denn die Bereitschaft, die humanitären Probleme – bei aller Gegnerschaft – doch direkt und ohne Ansehen der Person anzugehen, ist ein Grundstein humanitärer Politik. Ist dieser Minimalkonsens nicht gegeben, dann wird humanitäre Aktion noch viel schwieriger.

- Es wurde bereits gesagt, dass *zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen* den internationalen Schutz der menschlichen Person im Krieg wesentlich verstärken. Die Staaten müssen nun diese beiden, im Jahre 1977 angenommenen völkerrechtlichen Vereinbarungen ratifizieren, d. h. in aller Form als rechtliche Verpflichtung annehmen. Dieser Vorgang geht nur langsam vor sich und stösst auf viele Hindernisse.<sup>25</sup> Obwohl die Schweizer Behörden und das IKRK viel Energie aufwenden, um die Annahme der Protokolle voranzutreiben, zögern viele Regierungen immer noch. In vielen Fällen sind Überlastung der Ministerien, administrative Ungeschicklichkeiten und Unkenntnis der Materie für den Rückstand verantwortlich. Es gibt aber auch andere Gründe, deren Bedeutung den Einzelfall übertrifft. Wir müssen heute ganz allgemein ein gewisses Misstrauen gegenüber dem Völkerrecht schlechthin feststellen. Im Falle der Zusatzprotokolle ist dieses Misstrauen auf zwei Gründe zurückzuführen, die sich oft gegenseitig verstärken. Einerseits ist es ein stark betontes Souveränitätsdenken, das zur Ablehnung dieser Abkommen führen kann, mit der Begründung, sie befassten sich zu stark mit militärischen Belangen und mit Fragen der inneren Sicherheit. Andere stellen multilateral ausgehandeltes Völkerrecht überhaupt in Frage.<sup>26</sup> Solches Recht, so wird gesagt, enthalte zu viele Kompromisse, zu viele Zugeständnisse «an die andere Seite», und sei deshalb mit dem nationalen Interesse nicht mehr zu vereinbaren.

## 8. Perspektiven und Antworten

Die Herausforderungen an die humanitäre Aktion wiegen schwer. Welche Perspektiven ergeben sich? Welche Antworten sind möglich?

- *In erster Linie muss die Kenntnis des humanitären Völkerrechts stark verbessert werden.* Dabei geht es nicht so sehr um die Kenntnis und das Verstehen

24 Vgl. «Principes humanitaires et réalités politiques», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, novembre-décembre 1986, S. 327 ff.

25 Hans-Peter Gasser, *Die Genfer Zusatzprotokolle vom 8. 6. 1977; von der Diplomatischen Konferenz zur Ratifikation durch die Staaten, Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève-La Haye 1984, S. 144 ff.

26 Vgl. etwa die Haltung der amerikanischen Regierung – *Agora: The U. S. decision not to ratify Protocol I to the Geneva Conventions on the protection of war victims*, *American Journal of International Law*, vol. 81 1987, S. 910 ff.

einzelner Rechtsregeln: das ist eine Aufgabe für Spezialisten, insbesondere für die völkerrechtlichen Berater in den Streitkräften und in den Ministerien. Wichtiger ist in unserem Zusammenhang, dass die politisch Verantwortlichen die Besonderheit dieses Rechtsgebietes erfassen. Es muss ihnen klar werden, dass dessen Beachtung nicht nur ethische und rechtliche Pflicht ist, sondern auch im politischen Interesse der betroffenen Staaten (oder auch der Aufständischen) liegt. Das setzt wiederum voraus, dass humanitäres Völkerrecht für den Politiker glaubwürdig wird. Es sollte jedermann klar werden, dass die systematische Verletzung humanitärrechtlicher Verpflichtungen an den Grundfesten *jeglichen* Staatswesens, ja *jeglicher* Kultur rüttelt.

- Ein besseres Verständnis für die Zielsetzung des humanitären Völkerrechts muss es erlauben, *humanitären Argumenten einen grösseren Stellenwert im politischen Kalkül einzuräumen*. Namentlich muss es vermehrt möglich werden, dringende humanitäre Probleme gleichsam aus den politischen und militärischen Überlegungen herauszulösen, damit sie einer raschen Regelung zugeführt werden können, auch wenn der Krieg weitergehen sollte. Kriegsgefangene sollen nicht mehr warten müssen, bis ein schon mehr als zehn Jahre dauernder Konflikt endlich zu Ende geht!
- *Verletzungen humanitärrechtlicher Verpflichtungen* müssen für den Politiker und für die öffentliche Meinung zu dem werden, was sie sind: *verdammenswerte Angriffe auf die verletzte, unverteidigte menschliche Person, die nie gerechtfertigt werden können*. Unter Umständen sind es Kriegsverbrechen. Es fehlt weder an den Rechtssätzen, welche solches Verhalten verbieten, noch an den Institutionen und Verfahren, um Unrecht zu sühnen – oder um zu verhindern, dass es zu rechtswidrigem Verhalten kommt. Der Wille, das Recht durchzusetzen, muss hingegen gestärkt werden. Dieser Aufruf richtet sich an die nationalen Behörden. Aber auch auf internationaler Ebene muss das Bewusstsein für die Mitverantwortung aller Staaten gestärkt werden. Die öffentliche Meinung und die Medien können dabei eine entscheidende Rolle spielen.
- *Der Kampf um besseres Recht muss weitergehen*. Konkret heisst das heute, dass die 1977 abgeschlossenen Zusatzprotokolle von allen Staaten ratifiziert werden müssen. Sie müssen zu universellem Recht werden, wie es die Genfer Abkommen von 1949 bereits sind. Jede Ratifikation eines humanitären Abkommens ist ein Bekenntnis zu den Werten, welche sie verteidigen. Es muss unter allen Umständen verhindert werden, dass die Protokolle die Opfer des (behaupteten) Prestigeverlusts des Völkerrechts werden. Die rein humanitäre Zielsetzung dieser Abkommen verdient wohl eine «Sonderbehandlung».

Das IKRK hat seit seinem Bestehen auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich bei der Anwendung der humanitären Abkommen stellen, in verstärktem

Masse seit 1983.<sup>27</sup> Wiederholt hat es die Staaten und die Weltöffentlichkeit zum Handeln aufgerufen. Der Schweiz – Hort humanitärer Anschauungen und Gastland des IKRK – ergeben sich Chancen für eine wertvolle politische Tätigkeit, die sie wohl auch ausserhalb der Vereinten Nationen glaubhaft verfolgen kann. Die Stärkung humanitärer Werte liegt in der Tradition unseres Landes.

27 Vgl. namentlich: Alexandre Hay, *Le CICR et les questions humanitaires internationales*, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier-février 1984, S. 1 ff. – *Appel du CICR pour une mobilisation humanitaire*, *Revue*, janvier-février 1985, S. 29 ff. und *Revue*, septembre-octobre 1985, S. 281 ff. – Cornelio Sommaruga, *Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève en quête d'universalité*, *Revue*, mai-juin 1987, S. 249 ff.