

Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft V/1998

■ OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 1997

■ MUSICA PRO PACE 1997

■ BEITRÄGE ZUM SCHWERPUNKTTHEMA:

350 JAHRE WESTFÄLISCHER FRIEDEN –

KRIEGS- UND MENSCHENRECHTSKONVENTIONEN AUF DEM
PRÜFSTAND

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

■ III. BEITRÄGE ZUM THEMENSCHWERPUNKT:
*350 Jahre Westfälischer Frieden –
Kriegs- und Menschenrechtskonventionen
auf dem Prüfstand*



Die Entwicklung des Kriegsvölkerrechts nach 1945

Während des 30jährigen Krieges, im Jahre 1625, veröffentlichte der große Niederländer Hugo Grotius sein Hauptwerk *De iure belli ac pacis* («Vom Recht des Krieges und des Friedens»), das die folgenden drei Jahrhunderte einen beträchtlichen Einfluß auf die Völkerrechtslehre ausgeübt hat. So haben die von Grotius formulierten Grundstrukturen des *ius in bello*, des Kriegsvölkerrechts, bis in die jüngere Zeit die Entwicklung des gewohnheitsrechtlichen und des vertraglichen Kriegsvölkerrechts bestimmt: Nur der Souverän – zu Grotius' Zeiten der Monarch, im 19./20. Jahrhundert der souveräne Staat, heute auch die ihm durch einschlägiges Völkerrecht gleichgestellten Verbandseinheiten – konnte Partei eines Krieges sein.

Dadurch wurde zwischen einem ›regelrechten‹ bzw. ›öffentlichen‹ Krieg einerseits und ›privaten‹ Kriegshandlungen andererseits unterschieden, wie sie – unter Umständen im Rahmen eines ›öffentlichen‹ Krieges – rechtswidrig zum Vorteil von Einzelpersonen begangen wurden. In einem vom Souverän geführten Krieg konnte jede Person, die dem Souverän zugeordnet war, Kriegshandlungen öffentlicher Art gegen den Gegner vornehmen. Folglich bestimmte die Zuordnung einer Person zu ihrem Souverän die Befugnis dieser Person zur Vornahme bewaffneter Schädigungshandlungen im so verstandenen öffentlichen Krieg.

Von dieser Grundstruktur waren das Kriegsaktionenrecht – das wegen seiner Kodifizierung auf den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 auch sogenannte »Haager Recht« – wie auch das humanitäre Völkerrecht – das wegen seiner Entstehung mit der Genfer Konvention von 1864 sogenannte »Genfer Recht« – bis einschließlich des Zweiten Weltkrieges bestimmt. Das mit der UN-Charta von 1945 statuierte absolute Verbot der Erstanwendung von Waffengewalt zwischen den Staaten förderte zwar vereinzelt die Auffassung, eine Fortentwicklung des im Kriege anzuwendenden Völkerrechts mindere die Effektivität jenes Erstanwendungsgebots und sollte deshalb unterbleiben. Jedoch hatten der Zweite Weltkrieg wie auch die ihm nachfolgenden Kriegsverbrecherprozesse deutlich gemacht, daß die Beseitigung des staatlichen *ius ad bellum* keinen Verzicht auf das *ius in bello* gestattete, denn auch und gerade bei Verletzung des Gewaltanwendungsverbots mußte die dann entstandene Konfliktsituation Rechtsregeln unterworfen bleiben.

Eine Rechtsordnung aber muß geeignet sein, neue Sachlagen, die sich immer wieder ergeben, zu bewältigen. Genau vor diesem Problem stand die Entwicklung des Kriegsvölkerrechts nach 1945. Neue Sachlagen in bewaffneten Auseinandersetzungen, wie sie sich bereits im Zweiten Weltkrieg – z. B. in besetzten Gebieten – ergeben hatten, dann aber auch während des Dekolonisierungsprozesses auftraten, konzentrierten die Entwicklung des Kriegsvölkerrechts auf fünf Hauptkomplexe:

- In welchen Sachlagen, d.h. ab wann und bis wann werden Kriegsaktionenrecht und humanitäres Völkerrecht angewendet? Welches ist also der Anwendungsbereich dieses Teilgebiets des Völkerrechts?
- Wem ordnet dieses völkerrechtliche Teilgebiet Rechte und Pflichten zu, d.h. wer ist Völkerrechtssubjekt des ›Kriegsvölkerrechts‹?
- Welche Schutznormen gelten für die betroffenen Menschen?
- Welche Methoden und Mittel sind erlaubt oder aber verboten?
- Wie läßt sich die Rechtsbeachtung sichern?

I. Zum Anwendungsbereich – Das herkömmliche Kriegsvölkerrecht wurde auf bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Staaten angewendet, die sich miteinander im *Kriegszustand* befanden. Dieser wurde durch eine *Kriegserklärung* bewirkt¹ und ebenfalls durch eine einseitige Erklärung beendet, der gewöhnlich eine vertraglich vereinbarte Beendigung der Feindseligkeiten (Waffenstillstand oder Kapitulation) vorausgegangen war. Nach der Festlegung des absoluten Verbots der Erstanwendung zwischenstaatlicher Waffengewalt durch die UN-Charta war indessen kein Angreifer mehr gewillt, seinen Völkerrechtsverstoß durch eine Kriegserklärung für alle Welt offenkundig zu machen. Deshalb ist die Kriegserklärung als rechtlicher Beginn der Feindseligkeiten und damit der Anwendbarkeit des ›Kriegsvölkerrechts‹ seit 1945 aus der Staatenpraxis verschwunden. Diesem Umstand trug bereits die umfangreichste Festigung und Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges Rechnung: Die Vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 sind nach ihrem gleichlautenden Artikel 2 anzuwenden »[...] in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird«. Diese Grundvorschrift macht drei Besonderheiten deutlich: Zum einen festigt sie bereits geltendes Recht, indem sie als Beteiligte eines Krieges allein Verbandseinheiten mit Staatsqualität ausweist. Zum anderen aber bestimmt sie als Anwendungsbereich des in den Genfer Abkommen enthaltenen Rechts über den erklärten Krieg hinaus alle zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen mit Waffengewalt. Schließlich stellt sie neben den erklärten Krieg ausdrücklich jeden »anderen bewaffneten Konflikt« zwischen Staaten. Diese Regelung bildet den Schlüssel dafür, daß seither im Fachschrifttum kaum noch von ›Kriegsvölkerrecht‹, sondern vom ›Völkerrecht des bewaffneten Konflikts‹ gesprochen wird.

Ein bewaffneter Konflikt aber kann sowohl zwischen zwei oder mehreren Staaten ausbrechen wie auch innerhalb eines Staates selbst. Das Völkerrecht des bewaffneten Konflikts unterscheidet daher zwischen dem internationalen und dem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt.

1. *Der internationale bewaffnete Konflikt* – Wann liegt ein internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des nach 1945 entstandenen Rechts vor? Die Kennzeichnung eines Konflikts als ›bewaffnet‹ ist verhältnismäßig einfach: Nach allgemeiner Auffassung liegt ein bewaffneter Konflikt dann vor, wenn eine Konfliktpartei Waffengewalt gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich des Konfliktgegners einsetzt und dieser Waffeneinsatz ihr auch zurechenbar ist, d.h. sie für die Waffenanwendung verantwortlich ist. Wann aber ist ein bewaffneter Konflikt ›international‹? Diese Frage hat die Völkerrechtsentwicklung nach 1945 mit der Herausbildung von zwei Konfliktkategorien beantwortet:

Die Anwendung von Waffengewalt *zwischen* Staaten ist stets ein internationaler bewaffneter Konflikt. Zu dieser Kategorie gehören also die ›Kriege‹ im herkömmlichen Sinne, die durch den offenen Waffeneinsatz zwischen Staaten und völkerrechtlich damit durch das Bestehen des Kriegszustandes gekennzeichnet sind. Darüber hinaus zählen hierzu indessen auch militärische Interventionen, soweit sie nach staatlicher Entscheidung ohne UN-Mandat vorgenommen werden. Gleichviel, ob solche Interventionen als ›Befriedungsmaßnahme‹ oder als ›Schutzmaßnahme zugunsten der eigenen Staatsangehörigen‹ bezeichnet werden: Sobald Waffengewalt gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich eines anderen Staates angewendet wird, liegt ein internationaler bewaffneter Konflikt vor. Ein solcher Konflikt liegt deshalb auch vor, wenn ein Staat (unzulässigerweise) eine bewaffnete Repressalie als reaktive Zwangsmaßnahme gegenüber Völkerrechtsverletzungen unterhalb der Schwelle des Waffeneinsatzes vornimmt. Selbst die ›humanitäre Intervention‹ eines Staates gegenüber einem anderen zum Schutze von Leib und Leben verfolgter Menschen begründet das Merkmal des ›internationalen‹ bewaffneten Konflikts.

Während die Internationalität der bewaffneten Konflikte im vorigen durch die beiderseitige Staatenbeteiligung begründet wird, ist durch das Protokoll I über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 12. Dezember 1977 eine zweite, neue Kategorie internationaler Konflikte geschaffen worden: Danach sind auch solche Konflikte als ›international‹ zu kennzeichnen, die eine nicht-staatliche Verbandseinheit – ein Volk, eine ethnisch abgrenzbare Volksgruppe o.ä. – in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts gegen Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung oder rassistische Regime zur eigenen Befreiung führt (Art. 1 Abs. 4 ZP I).² Diese ›Befreiungskriege‹, in der Endphase der zuweilen mit Waffengewalt durchgesetzten Dekolonisierung von den Staaten der Dritten Welt gegen den vergeblichen Widerstand der etablierten Staaten als ›internationale‹ Konflikte durchgesetzt, sind angesichts ihrer Verengung auf den Kampf gegen Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung oder rassisti-

sche Regime schon beinahe eine historisch überholte Kategorie. Die weitaus größte Häufigkeit haben in den vergangenen zehn Jahren diejenigen bewaffneten Konflikte aufgewiesen, denen gerade das Rechtsmerkmal ›international‹ fehlt.

2. *Der nicht-internationale bewaffnete Konflikt* – Das klassische Kriegsvölkerrecht konnte in einem innerstaatlichen bewaffneten Konflikt, in einem Bürgerkrieg, nur dann Anwendung finden, wenn der bekämpfte Staat die nicht-staatliche Konfliktpartei, etwa die Aufständischen, als Kriegführende anerkannte. Solche Anerkennungen waren eher selten. Zu den wesentlichen Neuerungen nach 1945 gehörte, daß nach dem gleichlautenden Art. 3 der Vier Genfer Abkommen »im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat«, ein Minimum an Schutzvorschriften anzuwenden ist. Hierzu gehört das Gebot der menschlichen Behandlung aller Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, insbesondere das Verbot, solche Personen zu töten oder zu foltern, als Geiseln zu nehmen oder sie einer erniedrigenden sowie entwürdigenden Behandlung auszusetzen. Verwundete und Kranke genießen besonderen Schutz. Das Protokoll II über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte vom 12. Dezember 1977 hat diesen Schutz ergänzt und fortentwickelt. Der Anwendungsbereich dieses Zusatzvertrages erstreckt sich auf bewaffnete Konflikte, die vom ZP I, wie es in Art. 1 Abs. 1 heißt,

»[...] nicht erfaßt sind und die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes der Hohen Vertragspartei ausüben, daß sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchzuführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen«.

Dieser Zusatzvertrag von 1977 war die bedeutendste Erweiterung des Anwendungsbereichs, den das Kriegsvölkerrecht bzw. nunmehr das ›Völkerrecht des bewaffneten Konflikts‹ nach 1945 erfahren hat. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs beinhaltet zugleich eine bis dahin nicht akzeptierte völkerrechtliche Begrenzung souveränen staatlichen Handelns. Seit jeher gehörte es zum Kernbereich staatlicher Souveränität, gegen bewaffnete Aufständische nach staatlichem Notstandsrecht vorzugehen. Der Angriff auf die eigene (geschriebene oder ungeschriebene) Verfassung durch bewaffnete Bürger des eigenen Staates wurde als eine ›innere Angelegenheit‹ angesehen, die außerhalb des völkerrechtlichen Regelungsbereichs lag. Diese Position ist mit dem Zusatzprotokoll II zu den Vier Genfer Abkommen beendet worden.

Die Anwendungsnotwendigkeit ist in bezug auf das ZP II weitaus größer als sein Bekanntheitsgrad. So waren im Jahre 1997 sämtliche weltweit zu verzeichnenden ›innerstaatlichen Kriege‹ – insgesamt 25 an der Zahl – nicht-internationale bewaffnete Konflikte im Sinne des Völkerrechts.³

Die Effektivität des im bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts wird in hohem Maße von der Gegenseitigkeitserwartung bestimmt. Die eine Konfliktpartei hält sich an das Recht, weil sie erwartet, daß auch die Gegenpartei das Recht beachtet. So kommt es stets entscheidend darauf an zu identifizieren, wer überhaupt die Konfliktpartei ist, die für die Einhaltung des im Konflikt anwendbaren Völkerrechts zur Verantwortung gezogen werden kann.

II. Die beteiligten Völkerrechtssubjekte – Wer wird durch das Völkerrecht des bewaffneten Konflikts berechtigt und verpflichtet? Für Hugo Grotius, den ›Vater des Völkerrechts‹, wie viele ihn nennen, war die Beantwortung dieser Frage noch einfach: Es war der Souverän, der Monarch, der *princeps*. Im 19. Jahrhundert vollzog sich der Transfer der Souveränität von der Person auf die Verbandseinheit, vom Monarchen auf den Staat. Und nach wie vor sind es die Staaten, die durch das Recht des bewaffneten Konflikts in seiner Gesamtheit in erster Linie berechtigt und verpflichtet werden. Immer noch sind die Staaten diejenigen Verbandseinheiten, die das Recht des bewaffneten Konflikts geschaffen haben, sei es durch Kodifikation in Verträgen, sei es durch die Ausbildung von Gewohnheitsrecht. Die Staaten sind somit die ursprünglichen Völkerrechtssubjekte des Rechtsverhältnisses, das auch im bewaffneten Konflikt gegeben ist.

Dennoch hat namentlich die Entwicklung nach 1945 die Position anderer Rechtssubjekte im Völkerrecht des bewaffneten Konflikts verstärkt oder gar erst geschaffen.

Die UNO ist, sofern sie im Rahmen der UN-Charta militärische Zwangsmaßnahmen anwendet oder aber im Rahmen eines bewaffneten Konflikts *peace-keeping forces* einsetzt, Völkerrechtssubjekt eines internationalen bewaffneten Konflikts. Trotz beträchtlicher Einzelprobleme – die UNO ist z.B. nicht Vertragspartei kriegsvölkerrechtlicher Verträge⁴ – handelt die UNO, wenn sie ihre friedenssichernde Funktion mit militärischen Mitteln im Rahmen eines bewaffneten Konflikts wahrnimmt, als rechtlich selbständige Verbandseinheit und insoweit auch als Völkerrechtssubjekt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) kann nach Maßgabe der Vier Genfer Abkommen von 1949 anstelle eines Staates mit den Aufgaben einer Schutzmacht, d.h. mit der Aufsicht und der Kontrolle einer rechtskonformen Durchführung der Abkommen unter unparteiischer Wahrnehmung der Interessen der Konfliktbeteiligten, betraut werden. Insoweit ist auch das IKRK ein Völkerrechtssubjekt des bewaffneten Konflikts.

Mit den Befreiungsbewegungen, die in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts gegen Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung oder rassistische Regime kämpfen, hat das ZP I 1977 eine neue Kategorie der Völkerrechtssubjekte des internationalen bewaffneten Konflikts geschaffen. Allerdings gilt für eine solche Befreiungsbewegung das Prinzip der Gegenseitigkeit. Das sie repräsentie-

rende Organ muß eine einseitige Erklärung abgeben, die erst zur Anwendung der Vier Genfer Abkommen und des ZP I in dem betreffenden Konflikt mit einem staatlichen Gegner führt. Diese Erklärung ist gleichsam ein Ersatz für den formalisierten Beitritt, den ein Staat zu völkerrechtlichen Verträgen zu leisten hat.

Schließlich ist mit dem auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte anzuwendenden ZP II auch insoweit eine Anerkennung als Völkerrechtssubjekt verbunden, als durch diesen Vertrag die innerstaatliche Gegenpartei eines Staates im nicht-internationalen Konflikt die im ZP II im einzelnen beschriebene Rechts- und Pflichtenstellung erhält.

Schon vor 1945 hatte sich gerade am Kriegsvölkerrecht die Diskussion darüber entzündet, ob der Mensch im Völkerrecht Träger von Rechten und Pflichten oder ob er lediglich Schutzobjekt bzw. Herrschaftsobjekt von Rechtsnormen ist, deren Subjekte allein die Staaten sind. Während bereits das in der Haager Landkriegsordnung kodifizierte Kriegsvölkerrecht hinreichende Anhaltspunkte dafür gab, daß der Einzelperson Rechte und Pflichten eingeräumt wurden, haben die großen Kodifikationen nach 1945 – die Vier Genfer Abkommen von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle von 1977 – die Rechtsstellung des einzelnen Menschen noch weiter ausgebaut. Damit ist auch völkerrechtsdogmatisch eine neue Betrachtung geboten. Mögen auch im Frieden, in der ›Normalsituation‹, gewichtige Gründe dafür sprechen, daß heute noch in erster Linie der Staat mittels Herrschaft und Schutz die Individualinteressen gemäß seinen völkerrechtlichen Pflichten zu sichern hat und er damit die Hauptrechtsperson, das Hauptvölkerrechtssubjekt, ist: Im bewaffneten Konflikt, der von massiven Interessengegensätzen geprägt ist, wird eine durch den Staat vermittelte Objektstellung des Menschen nicht mehr dem Rechtszweck des Schutzes menschlicher und menschenwürdiger Existenz gerecht. Der stetige Wechsel von staatlicher Ohnmacht und staatlicher Allmacht, der im bewaffneten Konflikt zu verzeichnen ist, verlangt eine gesicherte Rechtsposition des Menschen, wie sie nur durch eine entsprechende individuelle Rechtssubjektivität – also durch eine partielle Völkerrechtssubjektivität – zu gewährleisten ist.

Nach alledem hat sich der Kreis der unmittelbar durch das im bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht Berechtigten und Verpflichteten seit 1945 ganz erheblich erweitert. Dieser Befund ist eines der wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen dem traditionellen Kriegsvölkerrecht und dem seit 1945 geltenden ›Völkerrecht des bewaffneten Konflikts‹.

III. Der Schutz der konfliktbetroffenen Menschen – Nach klassischem Kriegsvölkerrecht galt folgender Grundsatz: Wer nicht oder nicht mehr an bewaffneten Schädigungshandlungen teilnimmt, gegen den dürfen solche Handlungen auch nicht gerichtet werden. Dieser Grundsatz hat die Fortentwicklung des im bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts seit 1945 bestimmt und zu einer Reihe von Geboten und Verboten geführt.

1. *Der Schutz der Zivilbevölkerung* – Seit 1945 ist, namentlich durch das ZP I von 1977, der Schutz der Zivilbevölkerung ausgebaut worden, und zwar zum einen durch Verbotsnormen, die auf den Waffeneinsatz bezogen sind, und zum anderen durch an die Konfliktparteien gerichtete Verhaltensgebote sowie durch eigene Rechte der geschützten Personen.

Eine detaillierte Ausgestaltung hat insbesondere das Verbot der Waffenanwendung gegen die Zivilbevölkerung durch das ZP I von 1977 erfahren. Dieses Verbot ist im Zweiten Weltkrieg wie auch in den seitherigen bewaffneten Konflikten immer wieder mißachtet worden. Gleichwohl besteht Einigkeit darüber, daß dieses Verbot einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts darstellt. Das ZP I von 1977 faßt diesen Grundsatz in folgendes Verbot: »Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen dürfen das Ziel von Angriffen sein« (Art. 51 Abs. 2). Damit ist ein Einsatz- und Waffenwirkungsverbot festgelegt. Trotz seiner unbestrittenen Geltung zeigen weitere Vorschriften des ZP I für den unterschiedslosen Angriff, daß auch die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts nach 1945 vor den mittelbaren Auswirkungen von Angriffen gegen militärische Ziele auch auf die Zivilbevölkerung resigniert hat. In der Frage nach den Grenzen der Rechtmäßigkeit des nicht minder unmenschlichen ›mittelbaren‹, ›zufälligen‹ oder ›ungewollten‹ Waffeneinsatzes gegen die Zivilbevölkerung liegen die eigentliche Problematik des Schutzgebotes und der Prüfstein für die Effektivität des Schutzes gegen die Auswirkungen von Kampfhandlungen. Um diese Problematik zu bewältigen, verbietet das ZP I unterschiedslos wirkende Angriffe und definiert diese. Ebenso ist der Einsatz »blinder« oder »unkontrollierbarer« Waffen verboten, die ihrer Eigenart nach nicht auf ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden können. Da das ZP I (insbesondere sein Art. 51 Abs. 4 lit. c) auf die Waffenwirkung abstellt, wird international mit guten Gründen die Auffassung vertreten, daß damit der Einsatz von Massenvernichtungswaffen einschließlich der Kernwaffen verboten ist. Richtiger Ansicht nach hat das ZP I den Nuklearwaffeneinsatz weitestgehend erfaßt und verboten. Zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes haben einige NATO-Staaten Vorbehalte gegen Art. 51 ZP I eingelegt, um in bezug auf den Nuklearwaffeneinsatz nur das akzeptieren zu müssen, was ohnehin gewohnheitsrechtlich galt. In dieser Hinsicht – Erfassung auch des Nukleareinsatzes durch gewohnheitsrechtliche Waffenwirkungsverbote – hat inzwischen ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs partielle Klarheit geschaffen. Trotz seiner Entschärfung durch dieses Gutachten sowie durch die historische Entwicklung stellte der Streit darüber, ob das Waffenwirkungsverbot des ZP I auch die Wirkungen der schlimmsten Massenvernichtungswaffen rechtlich erfassen könnte, einen Tiefpunkt in der Kette juristisch-exegetischer Versuche dar, in einem zunächst geknüpften Schutznetz dann doch wieder Maschen für die übelsten Formen der Anwendung von Waffengewalt zu finden.

2. *Schutz der Zivilbevölkerung im Machtbereich des Gegners* – Nicht zuletzt die im Zweiten Weltkrieg in besetzten Gebieten begangenen Kriegsverbrechen

waren es, die 1949 zur Ausarbeitung und zum Abschluß des IV. Genfer Abkommens zum Schutze der Zivilbevölkerung führten. Dieser Vertrag ist 1977 durch einen Menschenrechtskatalog ergänzt worden, der in Art. 75 des ZP I enthalten ist. Damit sind besonders inhumane Maßnahmen, wie sie im Zweiten Weltkrieg vorgekommen sind, verboten, nämlich Kollektivstrafen sowie jegliche Maßnahmen zur Terrorisierung und Einschüchterung, Vergeltungsmaßnahmen, Geiselnahmen und vergleichbare gegen die Zivilbevölkerung gerichtete Untaten.

3. *Verwundeten- und Kriegsgefangenenrecht* – Schon das klassische Kriegerrecht kannte den Grundsatz, daß gegen den wehrlosen oder die Waffen streckenden Gegner keine bewaffneten Schädigungshandlungen mehr vorgenommen werden dürfen (z. B. Art. 23 lit. c Haager Landkriegsordnung). Vielfach ist in völkerrechtshistorischen Darstellungen versucht worden, diesen Grundsatz aus mittelalterlicher Ritterlichkeit abzuleiten. Diese ist allenfalls eine von mehreren Wurzeln jenes Grundsatzes. Sicherlich hat bei seiner Ausbildung auch in hohem Maße die Gegenseitigkeitserwartung mitgewirkt: Mit zunehmender Entwicklung von Kriegstechnik und Kriegstaktik wurde die Person, die bewaffnete Schädigungshandlungen rechtmäßig vornehmen durfte, d.h. der seit Mitte des 19. Jahrhunderts sogenannte ›Kombattant‹, immer ›wertvoller‹. Folglich war eine kriegführende Partei auch zunehmend daran interessiert, ›ihre‹ Kombattanten möglichst zurückzuerlangen, wenn sie in Feindeshand gefallen waren. Dies konnte nur auf Gegenseitigkeitsbasis erfolgen, d.h. bei angemessener Behandlung der Gefangenen und anschließendem Austausch.⁵ Nach 1945 hat sich das Verwundeten- und Gefangenenrecht in folgenden Parallelen entwickelt:

Das Verwundetenrecht, im I. und II. Genfer Abkommen kodifiziert, hatte bereits einen hohen Standard erreicht, seitdem der Schweizer Henri Dunant durch seine Schilderungen des Elends nach der Schlacht von Solferino (1859) und seine in der Genfer Konvention von 1864 gipfelnden humanitären Bemühungen das öffentliche Gewissen wachgerüttelt hatte. Das I. und II. Genfer Abkommen von 1949 statuiert einen umfassenden und detaillierten Schutz der verwundeten Mitglieder der Streitkräfte (Kombattanten und Nichtkombattanten) sowie ihres zivilen Gefolges und der diesem gleichgestellten Personengruppen. Besonderen Schutz genießen die zur Betreuung der Verwundeten und Kranken eingesetzten Angehörigen der Sanitätsdienste sowie ihre ortsfesten und mobilen Einrichtungen. Sie dürfen unter keinen Umständen angegriffen werden und sind jederzeit zu schonen und zu schützen. Der besondere Schutz der Sanitätseinheiten und -einrichtungen wird allein dann verwirkt, wenn sie unter Mißachtung ihrer humanitären Aufgaben zu Schädigungshandlungen gegenüber dem Gegner mißbraucht werden (z.B. Verwendung der mit dem Roten Kreuz gekennzeichneten Krankenwagen oder Lazarettsschiffe zum Transport von Rüstungsmaterial, Benutzung des Rotkreuzzeichens zur Tarnung militärischer Objekte, u.a.m.).

Das Gefangenerecht, im III. Genfer Abkommen geregelt, basiert auf dem Grundsatz, daß die durch den Kriegsgefangenenstatus geschützten Personen (Kombattanten, Nichtkombattanten, ziviles Gefolge, etc.) »jederzeit mit Menschlichkeit behandelt werden« müssen. Der Kriegsgefangene ist zwar zur Auskunft über seine Person (Name, Vorname, Geburtsdatum, Dienstgrad und Matrikelnummer) verpflichtet, braucht aber darüber hinaus keine Aussagen zu machen. Er behält seine volle Rechtsfähigkeit. Vergeltungsmaßnahmen, wie die unmenschlicherweise im Zweiten Weltkrieg von den Kriegsparteien als Reprisalien vorgenommenen Massenexekutionen von Kriegsgefangenen, sind ausnahmslos verboten. Kriegsgefangene sind vor Gewalttätigkeit oder Einschüchterung, Beleidigung oder öffentlicher Neugier zu schützen.

Alles in allem ist das Verwundeten- und Gefangenerecht zur Gewährleistung seines Schutzzwecks höchst detailliert geregelt. So ist auch die hier und da aufgekommene Kritik verständlich, daß die 1949 in Genf zusammengekommenen Staaten eine größere Intensität in den Schutz der Verwundeten oder Kriegsgefangenen investiert haben als in den Schutz der Zivilbevölkerung. So bestimmte bereits das III. Genfer Abkommen, die Kriegsgefangenenkonvention, daß kein Kriegsgefangener

»[...] jemals in ein Gebiet gebracht oder dort zurückgehalten werden [darf], wo er dem Feuer der Kampfzone ausgesetzt wäre; er darf auch nicht dazu verwendet werden, um durch seine Anwesenheit die Kampfhandlungen von gewissen Punkten oder Gebieten fernzuhalten«.

Eine vergleichbare, wenn auch keineswegs derart uneingeschränkt gefaßte Verpflichtung der Konfliktparteien zum Schutz der Zivilbevölkerung vor sogenannten Kollateralschäden militärischer Handlungen konnte erst 27 Jahre später durch Art. 51 ZP I geschaffen werden! Insofern haben die Staaten in der Tat Anlaß zu der Kritik gegeben, daß sie nach 1945 – zumindest zunächst – dem Schutze der Verwundeten und kriegsgefangenen Streitkräfteangehörigen mehr Bedeutung zugemessen haben als dem Schutz der Zivilbevölkerung.

IV. Methoden und Mittel im Rahmen bewaffneter Schädigungshandlungen – Die Bekräftigung und Fortentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Völkerrechts nach 1945 hat zunächst den Grundsatz bestätigt, daß die Konfliktparteien »kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung« haben (Art. 22 Haager Landkriegsordnung, Art. 35 Abs. 1 ZP I). Aus diesem Grundsatz folgt insbesondere auch, daß neuentwickelte Methoden und Mittel der Kampfführung ebenfalls ausnahmslos an geltendem Recht zu messen sind. Nach Art. 36 ZP I ist jede Vertragspartei

»[...] verpflichtet, bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung neuer Waffen oder neuer Mittel oder Methoden der Kriegführung fest-

zustellen, ob ihre Verwendung stets oder unter bestimmten Umständen durch dieses Protokoll oder durch eine andere auf die Hohe Vertragspartei anwendbare Regel des Völkerrechts verboten wäre«.

Gegenstand derartiger völkerrechtlicher Verbotsregelungen ist zum einen die *Methode*, also die Art und Weise der bewaffneten Schädigungshandlungen, und zum anderen das zur Schädigung eingesetzte *Mittel* und seine Wirkung auf das Objekt der Schädigungshandlung.

1. *Verbotene Methoden* – Unter die verbotenen Methoden fallen solche Schädigungshandlungen, die schon auf Grund der Eigenart der betroffenen Handlung als solcher unzulässig sind. Hierzu zählen das grundsätzliche Perfidiieverbot, d.h. das Verbot der Heimtücke, das namentlich in den Genfer Abkommen von 1949 und in der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 in diversen Einzelvorschriften konkretisiert worden ist. Verboten sind darüber hinaus Kampfhandlungen unter zweckwidrigem Gebrauch von Schutzzeichen oder Hoheitszeichen neutraler Staaten, etc.⁶

2. *Verbotene Mittel* – Die Rechtsentwicklung nach 1945 hat in besonderer Weise zur Ausprägung zweier Kategorien verbotener Mittel der Kampfführung geführt: Die erste Kategorie erfaßt diejenigen Kampfmittel, die auf Grund ihrer *Wirkung* verboten sind. Die zweite Kategorie umfaßt solche Kampfmittel, bei denen das Verbot nicht an die Wirkung anknüpft, sondern an die *Art* bzw. *Gattung* des Kampfmittels.

Verboten auf Grund der Wirkung ist die Verwendung von Waffen, Geschossen, Materialien oder Methoden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen (Art. 35 Abs. 2 ZP I). Dies ist ein in jedem bewaffneten Konflikt anzuwendender allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts, dem entstehungsgeschichtlich sowohl humanitäre als auch militärisch-interessenbestimmte Motive zugrunde liegen. Indessen ist die geringe Effektivität dieses Grundsatzes trotz seiner nochmaligen Bekräftigung 1977 nicht zu übersehen.

Das Aufkommen der Kernwaffe, die Entwicklung der Brandkampfmittel vom Handflammenwerfer bis zum Napalm, die Perfektionierung splitterstreuender Kampfmittel oder die zur Erblindung führenden Laserwaffen sind nur einige Beispiele dafür, daß jener Grundsatz in der Konfliktpraxis die Anwendung immer unmenschlicherer Vernichtungstechniken nicht hat hemmen können. Vor diesem Hintergrund ist es nahezu makaber, daß man 1977 ein Wirkungsverbot in bezug auf den Einsatz solcher Kampfmittel festgelegt hat, »die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie ausge dehnte, lang anhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen« (Art. 35 Abs. 3 ZP I; ebenso ist die Nutzung der Umwelt als Waffe verboten worden, so das Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken vom 18. Mai 1977/ENMOD-Konvention).

Nach alledem ist festzuhalten: Anwendungsverbote, die allein auf die Wirkung der Kampfmittel abstellen, werden stets mit dem Streit belastet sein, ob der Einsatz bereits den verbotenen Wirkungsgrad erreicht oder ob das betreffende Kampfmittel auch in ›erlaubter‹ Weise eingesetzt werden kann. Die größere Eindeutigkeit kommt daher den Anwendungsgeboten zu, die auf die Waffenart schlechthin abstellen.

Solche Verbote der Anwendung bestimmter Kampfmittelarten finden sich in verschiedenen Verträgen seit der St.-Petersburger-Erklärung von 1868 über das Verbot kleiner Explosivgeschosse. Das bekannteste Waffenverbot aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg ist das Genfer Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege, das in der Nachkriegszeit durch Abrüstungskonventionen in bezug auf biologische Kampfmittel (Übereinkommen vom 10. April 1972) und chemische Kampfmittel (Übereinkommen vom 13. Januar 1993) ergänzt wurde. Hier haben wir Ansätze für eine Entwicklung, welche die Effektivierung kriegsrechtlicher Waffenverbote erheblich erhöhen würde: Ist erst einmal ein Einsatzverbot für eine bestimmte Waffenart durch das im bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht erreicht worden, dann müßten die abrüstungspolitischen Bemühungen international darauf gerichtet werden, die Produktion, die Lagerung und insbesondere die Weitergabe solcher Waffen zu ächten.

Hinsichtlich der biologischen und chemischen Waffen ist dies gelungen. Die Totalabrüstung der Nuklearwaffe bleibt ein ungelöstes Problem. Der Waffenhandel mit Kleinwaffen, der weltweit ungehemmt und mangelhaft kontrolliert zu verzeichnen ist, stellt das aktuelle Problem dar, insbesondere für die Massaker auf dem afrikanischen Kontinent. Die bemerkenswerten Waffenverbote seit 1945 sind das Protokoll I der UN-Waffenkonvention über nicht-entdeckbare Splitter vom 10. Oktober 1980 sowie das Ottawa-Übereinkommen über Anti-Personenminen vom 18. September 1997. Gerade das letzte Übereinkommen ist eine gelungene Kombination von Abrüstungsgebot und Einsatzverbot. Vielleicht ist damit ein Signal für einen grundlegenden Ansatz gesetzt worden, der gleichermaßen auf das Verbot des Einsatzes bestimmter Waffen wie auf ihre grundsätzliche Eliminierung abzielt.

V. Die Sicherung der Beachtung des Konfliktrechts – Völkerrecht ist Koordinationsrecht. Die Rechtsunterworfenen, in erster Linie die Staaten, sind es selbst, die dieses Recht geschaffen haben. Folglich wirkt sich im Völkerrecht wie in kaum einer anderen Rechtsordnung die Gegenseitigkeitserwartung aus. Man hat verbindliche Verhaltensmuster geschaffen und ist bereit, sich an sie zu halten, weil man erwartet, daß die Gegenpartei sich ebenfalls an diese Verhaltensmuster hält. In der Vergangenheit, bis hin zum Ende des Zweiten Weltkriegs, hat die Gegenseitigkeitserwartung nachweislich eine große Rolle für die Sicherung der Beachtung des Kriegsvölkerrechts gespielt.

Die Gegenseitigkeitserwartung büßt jedoch ihre die Rechtsbeachtung sichernde Funktion in dem Maße ein, in dem das eigennützige Interesse der einen Konfliktpartei an einem rechtmäßigen Verhalten des Gegners geringer wird. So wird eine Konfliktpartei immer dann eher der Versuchung erliegen, eine verbotene Methode oder ein verbotenes Kampfmittel anzuwenden, wenn der Gegner gar nicht in der Lage ist, das Gleiche zu tun.

In Verträgen mit vornehmlich humanitärem Charakter wie den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen ist die Gegenseitigkeit – insoweit eine Fortentwicklung des Rechts auf ein höheres Niveau – durch eine auf die Staatengemeinschaft insgesamt fixierte Beachtungspflicht abgelöst worden. So verpflichten sich die Vertragsparteien in dem gleichlautenden Art. 1 der Vier Genfer Abkommen dazu, die Abkommen »unter allen Umständen einzuhalten«. Seither ist aber eine entscheidende Änderung in der Tatsachenlage eingetreten. Heute haben wir fast ausschließlich Konfliktsituationen, in denen allenfalls noch eine der beiden Konfliktparteien ein Staat ist, in denen jedoch häufig gar keine staatlichen Konfliktparteien vorhanden oder überhaupt erfaßbar sind. Solche Konflikte sind dadurch geprägt, daß die Staatsgewalt zerbröckelt ist und Waffengewalt im Rahmen diffuser Selbstorganisation der Bevölkerung angewendet wird. Das gegenwärtige Recht des bewaffneten Konflikts ist auf solche Situationen überhaupt nicht abgestellt. Man hat in solchen Situationen einfach keine Verbandseinheit – kein Völkerrechtssubjekt – mehr, das man dazu anhalten kann, die rechtlichen Verhaltensmuster zu beachten.

Noch schwerer aber wiegt ein zweiter Befund, von dem heutige bewaffnete Konflikte geprägt sind. Werden sie – wie es vielfach der Fall ist – mit dem Ziel der totalen Vernichtung des Feindes geführt, dann schwindet das ursprünglich die Rechtsbeachtung fördernde Element der Gegenseitigkeitserwartung vollends. Verfolgt nämlich die eine Seite in einem bewaffneten Konflikt das Ziel, den Feind physisch zu vernichten, alle Menschen auszulöschen, dann kann die Gegenseitigkeitserwartung, auf der die Einhaltung des humanitären Völkerrechts früher beruht hatte, einfach nicht mehr wirksam sein. Die *ratio legis* insbesondere des humanitären Völkerrechts war stets die Bewahrung eines Restes von Menschlichkeit auch im bewaffneten Konflikt. Hierüber bestand jahrzehntelang Einvernehmen. Wo dieses Einvernehmen gebrochen wurde, kam es zu Sanktionen, wie beispielsweise zur Aburteilung wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie wegen Kriegsverbrechen nach dem Zweiten Weltkrieg. Ist ein bewaffneter Konflikt dagegen, wie heute so oft, vor allem auf die Vernichtung bestimmter Menschengruppen ausgerichtet, dann schwindet auch die Beachtung des Minimums an Menschlichkeit, das gerade durch das humanitäre Völkerrecht gewährleistet sein sollte. Der Sezessionskrieg im ehemaligen Jugoslawien und auch die ethnischen Kriege auf dem afrikanischen Kontinent haben hierfür einen unheilvollen Beweis erbracht.

So liegt die Beachtung der Sicherung des Konfliktrechts heute weniger in der Gegenseitigkeitserwartung als vielmehr in Sanktionen, wie sie auch der verfaßte

Staat bereithält: Im Staat diktiert der Störer die Reaktion der Staatsorgane mit Zwangsmaßnahmen. Im internationalen Bereich muß es so sein, daß der Friedensbrecher auf eine Front rechtstreuer Staaten trifft, wie sie in der UNO zusammengefaßt sind. Die UNO muß bereit sein, den Frieden auch durch solche Zwangsmaßnahmen herzustellen. Eine weitere Sanktion aber, wie sie jeder Staat kennt, ist die Aburteilung des Rechtsbruchs in einem entsprechenden Verfahren. Sowohl die durch den Sicherheitsrat der UNO geschaffenen Gerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag und für Ruanda in Arusha als auch der Internationale Strafgerichtshof, über den in Rom vom 16. Juni bis zum 17. Juli 1998 verhandelt worden ist, könnten dazu beitragen, daß die Strafsanktion die Beachtung des Konfliktrechts fördert. Zwar ist auf diesem Sektor erst ein Anfang gemacht worden, doch ist mit diesem Anfang ein ganz beträchtlicher Fortschritt erzielt worden, an den nach dem Höhepunkt der Kriegsverbrecherprozesse von Nürnberg und Tokio kaum noch jemand geglaubt hat.

-
- 1 Siehe Art. 1 des III. Haager Abkommens über den Beginn der Feindseligkeiten vom 18. Oktober 1907.
 - 2 Siehe hierzu C. Greenwood: Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts. In: D. Fleck (Hg.): Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten. München 1994, S. 41 f.
 - 3 Zu den bewaffneten Konflikten 1997 im einzelnen Th. Rabehl: Das Kriegsgeschehen 1997. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte. (= Materialien und Studien der Stiftung Entwicklung und Frieden Nr. 22) Bonn 1998, S. 7.
 - 4 Hierzu Ipsen: Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 64, Rdnr. 20 f.
 - 5 Vgl. hierzu R. Buß: Der Kombattantenstatus. Die kriegsrechtliche Entstehung eines Rechtsbegriffs und seine Ausgestaltung in Verträgen des 19. und des 20. Jahrhunderts. (= Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 12) 1992.
 - 6 Vgl. hierzu im einzelnen Ipsen (Anm. 4), § 66, Rdnr. 15–18.