

# Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht

## Bericht über den Stand der Verhandlungen nach der zweiten Sitzungsperiode\*)

Vom 20. Februar bis zum 29. März 1974 und vom 3. Februar bis zum 18. April 1975 fanden in Genf die ersten beiden Sitzungsperioden der Diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts statt. Die Entwicklungen, die zu dieser Konferenz geführt haben, sind in dem vorstehenden Bericht über Entwicklungen und Tendenzen des Kriegsrechts seit den Nachkriegskodifikationen eingehend dokumentiert<sup>1)</sup>. Arbeitsgrundlage der Konferenz waren zwei vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz erarbeitete Entwürfe für Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuzabkommen. Wesentliche Bestimmungen dieser Entwürfe sind gleichfalls in dem oben genannten Bericht enthalten. Aufgabe dieses Berichtes ist, den Fortgang der Entwicklung im Rahmen der Diplomatischen Konferenz darzustellen. Die Behandlung der einzelnen Sachprobleme wird sich dabei an der Gliederung des Vorberichts orientieren.

Zuvor nur einige wenige einführende Bemerkungen über die Konferenz insgesamt. Zu der Konferenz hatte der schweizerische Bundesrat die Vertragspartner der Genfer Rotkreuzabkommen und die Mitglieder der Vereinten Nationen eingeladen. An der ersten Sitzungsperiode nahmen 118, an der zweiten 121 Staaten teil. Der zweiten Sitzungsperiode blieben jedoch fern Albanien, China und Südafrika. Die Konferenz teilt sich in vier Kommissionen, von denen jede allen Staaten offensteht. Diese vier Kom-

---

\*) Der Verfasser war Mitglied der Regierungsdelegation der Bundesrepublik Deutschland auf der Konferenz. — Die in diesem Bericht geäußerten Auffassungen stellen seine persönliche Meinung dar.

<sup>1)</sup> Siehe oben S. 574 ff.

missionen beraten parallel zueinander verschiedene Fragenkomplexe: Kommission I die allgemeinen Bestimmungen, Kommission II den Schutz der Verwundeten und Kranken, Zivilschutz und Hilfsaktionen, Kommission III die Regeln über die Kampfführung und den Schutz der Zivilbevölkerung. Die IV. Kommission ist die sog. *ad hoc*-Kommission, die sich mit der Frage des Verbots spezifischer konventioneller Waffen befaßt. Alle Vertragsartikel werden zunächst in diesen Kommissionen vorberaten, wo für Entscheidungen die einfache Mehrheit ausreicht. Die endgültige Annahme erfolgt dann im Plenum mit Zweidrittelmehrheit. Das Verfahren der vier Kommissionen war in Einzelheiten unterschiedlich, jedoch kann allgemein gesagt werden, daß grundsätzlich in wichtigen Fragen keine Kampfabstimmungen stattfanden, daß vielmehr so lange verhandelt wurde, bis ein weitgehender Konsens erzielt war. Eine wesentliche Ausnahme hiervon ist der Art. 1 des ersten Protokolls, von dem sogleich noch die Rede sein wird.

Der Verlauf der ersten Sitzungsperiode war sehr stark von grundsätzlichen politischen Streitpunkten geprägt. Ein wesentliches Problem war zunächst die Teilnahme der nationalen Befreiungsbewegungen, denen schließlich ein volles Teilnahmerecht mit Ausnahme des Stimmrechts zugestanden wurde. Die Teilnahme der Provisorischen Revolutionsregierung von Südvietnam wurde in einer Kampfabstimmung abgelehnt, diese Ablehnung wurde auch für die zweite Sitzungsperiode aufrechterhalten. Die Frage der Befreiungsbewegungen wurde alsdann auch in den Sachdebatten der zentrale Punkt bezüglich Art. 1 des ersten Protokolls. Im übrigen lief die Sachdebatte in der ersten Sitzungsperiode nur sehr mühsam an. Die zweite Sitzungsperiode brachte insoweit ein völlig verändertes Bild. Die politischen Schwierigkeiten traten mehr in den Hintergrund, wenngleich sie nicht völlig verschwanden. Hinsichtlich der Frage der Befreiungsbewegungen in Art. 1 des ersten Protokolls zeigte sich unter den westlichen Staaten eine Bereitschaft, mit dieser Bestimmung zu leben, wenn gewisse Sicherungen in die Protokolle eingebaut würden. Dies hat den Fortgang der Verhandlungen sicherlich erleichtert. So kam es, daß die Konferenz auf der zweiten Sitzungsperiode ein nicht unerhebliches Arbeitsprogramm bewältigen konnte, wenngleich ein Abschluß der Arbeiten noch nicht möglich war.

Bei Beendigung der zweiten Sitzungsperiode waren folgende Artikel angenommen: Kommission I: Art. 1–7, 69 *bis*, 70–73 Protokoll I, Art. 1–6 *bis* und 8 Protokoll II; Kommission II: Art. 9–20, 21–23, 26–29 Protokoll I, Art. 12–18 Protokoll II; Kommission III: Art. 33–34, 36–37, 43–53 Protokoll I, Art. 24–29 Protokoll II. Offen geblieben sind insbesondere in

Kommission I die Repressalienfrage, das Verhältnis des Genfer Rechts zur Satzung der Vereinten Nationen und zu Resolutionen der Generalversammlung, die strafrechtlichen Bestimmungen sowie die Übergangs- und Schlußbestimmungen mit der wichtigen Frage der Ratifikations- und Beitrittsverfahren, in Kommission II die Frage des Zivilschutzes und der Hilfsaktionen, in Kommission III Vorschriften über die Kampfführung, insbesondere die Guerillafrage. Die dritte Sitzungsperiode ist für die Zeit vom 21. April bis 11. Juni 1976 in Aussicht genommen.

Will man die sachlichen Schwierigkeiten, mit denen die einzelnen Kommissionen zu kämpfen hatten, beurteilen, so muß man sich vergegenwärtigen, daß die Zielsetzung der Reform eigentlich eine doppelte ist, da sie zwei verschiedenen Entwicklungen im Bild der bewaffneten Konflikte Rechnung tragen soll. Es gilt einmal, bewaffnete Konflikte in weniger entwickelten Ländern zu regeln, die sich häufig unter primitiven Bedingungen abspielen. Zum andern gilt es aber auch, den Erfordernissen einer modernen technisierten Kriegführung gerecht zu werden, wie sie in bewaffneten Konflikten zwischen entwickelten Militärmächten Anwendung findet. Beide Zielsetzungen sind miteinander schwer vereinbar. Als ein kleines plastisches Beispiel für die hierbei entstehenden Schwierigkeiten sei das folgende genannt. Art. 27 des Protokollentwurfs I schreibt vor, daß der Schutz von Sanitätsluftfahrzeugen in Kontaktzonen nur dann voll wirksam wird, wenn eine vorherige Vereinbarung zwischen den zuständigen militärischen Behörden vorliegt. Um eine solche Vereinbarung möglichst rasch zustande kommen zu lassen, sollte ein Zusatz eingefügt werden, daß dies die örtlichen Militärbehörden sein sollten, d. h. diejenigen, die unmittelbar für die Führung der Kampfhandlungen verantwortlich sind und auf deren Befehl der Schutz des Sanitätsluftfahrzeugs letztlich nur beruhen kann. Dieser Gedanke ging von einer technisierten Kriegführung aus, bei der ein Funkkontakt zwischen den örtlichen Kommandostellen beider Seiten durchaus möglich ist. Von seiten der Dritten Welt wurde eingewandt, daß unter den Bedingungen eines Konflikts in weniger entwickelten Ländern die örtlichen Kommandoeinheiten im Zweifel nicht eine Ausrüstung besitzen, die einen solchen Funkkontakt mit dem Gegner erlaubt. Hier sei das Herstellen von Funkkontakten mit dem Gegner nur auf einer wesentlich höheren Ebene möglich. Das Ergebnis war eine Bestimmung, wonach die Konfliktparteien sich bemühen sollen, die für solche Vereinbarungen zuständigen Stellen so zu bestimmen, daß der Kontakt möglichst schnell hergestellt werden kann.

Im folgenden sei nun eine Übersicht über wichtige Ergebnisse der Konferenz oder den Stand der Verhandlungen gegeben.

### 1. Der Anwendungsbereich der Zusatzprotokolle

Sowohl die Verhandlungen über den Anwendungsbereich des ersten Zusatzprotokolls (internationale Konflikte) als auch diejenigen über den des zweiten Zusatzprotokolls (nichtinternationale Konflikte) erwiesen sich als sehr schwierig. Hinsichtlich des ersten Zusatzprotokolls setzten die Länder der Dritten Welt und die sozialistischen Staaten in einer Kampf-abstimmung eine Bestimmung durch, die den nationalen Befreiungskämpfen den Status eines internationalen Konflikts im Sinne des ersten Protokolls und des Art. 2 der Genfer Konventionen verleiht. Die angenommene Formulierung lautet:

#### “Article 1

1. The present Protocol, which supplements the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims, shall apply in the situations referred to in article 2 common to these Conventions.

2. The situations referred to in the preceding paragraph include armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist regimes 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 Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations”.

Es folgt in Abs. 3 eine allgemeine Bestimmung über die Beachtung des Protokolls und in Abs. 4 eine abgewandelte Martens'sche Klausel. Diese Bestimmung wirft eine Fülle von Fragen auf, die hier nicht *in extenso* analysiert werden sollen. Zunächst muß man sich fragen, welche Fälle denn nun im einzelnen unter Art. 1 Abs. 2 fallen. Am wichtigsten erscheint wohl die Frage, wie das Protokoll und die Konventionen eigentlich für Befreiungsbewegungen verbindlich werden. Hier dürfte wohl die überwiegende Mehrheit der Staaten der Auffassung sein, daß dies nicht durch eine Ratifikation wie bei Staaten geschehen kann, sondern daß eine besondere Form der Bindungserklärung vorgesehen werden muß. Wichtig erscheint es ferner sicherzustellen, daß auch in Befreiungskämpfen das humanitäre Völkerrecht für beide Seiten in gleicher Weise gilt. Diese Fragen werden im einzelnen noch bei der Fassung der Schlußartikel des ersten Protokolls beraten werden müssen, wofür auf der zweiten Sitzungsperiode die Zeit fehlte.

In der Frage des Anwendungsbereichs des zweiten Protokolls setzten sich auf der Staatenkonferenz die Gegensätze fort, die sich bereits in der Vorbereitungsphase gezeigt hatten. Viele Staaten der Dritten Welt legten unter Berufung auf die staatliche Souveränität Wert darauf, daß, wenn man überhaupt ein zweites Protokoll wolle, die Anwendungsschwelle jeden-

falls hoch angesetzt werden müsse (ohne daß daraus die Konsequenz eines hohen Schutzniveaus gezogen wurde). Die westlichen, aber auch die sozialistischen Staaten wandten sich gegen dieses Souveränitätsargument. Auch das Verhältnis zwischen dem zweiten Protokoll und Art. 3 der Genfer Konventionen wurde diskutiert. Hier stellt sich insbesondere die Frage, welche Rückwirkung die Definition des nichtinternationalen Konflikts im Protokoll II auf den Anwendungsbereich des Art. 3 der Genfer Konventionen<sup>2)</sup> haben könnte. Die Definition des Anwendungsbereichs des zweiten Protokolls mußte also drei Forderungen genügen. Zum ersten sollte sie eine allgemein akzeptable Anwendungsschwelle definieren. Zum zweiten sollte durch diese Definition die Anwendungsschwelle des Art. 3 der Genfer Konventionen nicht erhöht, aber drittens auch nicht erniedrigt werden. Das Ergebnis der schwierigen Verhandlungen ist ein komplizierter Kompromiß, von dem man mit Sicherheit sagen kann, daß er reichlich Stoff für literarische Kommentarbeit liefern wird. Der neue Art. 1 des zweiten Zusatzprotokolls lautet:

“1. The present Protocol, which develops and supplements Art. 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 without modifying its existing conditions of application, shall apply to all armed conflicts which are not covered by Art. 1 of Protocol I and 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.

2. The present Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts”.

Der erste Teil dieser Definition trennt die Definition des Anwendungsbereichs des Protokolls II von der des Art. 3 der Genfer Konventionen. Ferner ist vorgesehen, daß der Konflikt eine gewisse Intensität erreicht haben muß. Es muß sich bei der Nicht-Regierungspartei um Gruppen handeln, die unter verantwortlichem Kommando organisiert sind und die ein gewisses Territorium beherrschen. Dies muß in dem Umfang der Fall sein, der sie in die Lage versetzt, länger dauernde militärische Operationen auszuführen und die Bestimmungen des Protokolls einzuhalten. Damit ist ein Zusammenhang zwischen den Schutzbestimmungen des Protokolls und dem Anwendungsbereich hergestellt. Je eingehender die Schutzbestimmungen des Protokolls nunmehr gefaßt werden, je höher das Schutzniveau ist, desto höher wird auch die Anwendungsschwelle werden,

---

<sup>2)</sup> Text siehe oben S. 586.

da es mit steigenden Schutzverpflichtungen immer schwieriger wird, diese Verpflichtungen zu erfüllen. Wenn aber eine Konfliktpartei diese Verpflichtungen nicht erfüllen kann, dann fällt der Konflikt nicht unter die Definition des Anwendungsbereichs.

In Abs. 2 des Art. 1 wird der positiven Definition des Abs. 1 eine negative hinzugefügt, die klarmachen soll, was nicht unter das Protokoll fällt. Es fragt sich allerdings, was der letzte Zusatz "as not being armed conflicts" bedeuten soll. Wird hier möglicherweise doch wieder eine Verbindung zum Art. 3 der Genfer Konventionen hergestellt, die durch die Formel des Abs. 1 "without modifying its existing conditions of application" gerade ausgeschlossen werden sollte? Wenn dieser Artikel nicht einen Widerspruch in sich enthalten soll, ein Ergebnis, was nach allen Regeln der Auslegungskunst zu vermeiden ist, dann muß man diesen letzten Zusatz im Lichte des Abs. 1 dahin interpretieren, daß mit *armed conflict* im Sinne des letzten Zusatzes nur ein *armed conflict* im Sinne des zweiten Protokolls gemeint sein kann, nicht aber ein *armed conflict* im Sinne des Art. 3 der Genfer Konventionen. Denn sonst würde eben durch diesen Zusatz doch etwas über den Anwendungsbereich des Art. 3 ausgesagt, was eindeutig nach der Formulierung des Abs. 1 vermieden werden sollte.

Die Bedenken der Dritten Welt gegen das zweite Protokoll waren wesentlich auch durch das Mißtrauen begründet, die entwickelten, militärisch starken Staaten könnten das zweite Protokoll als Vorwand für Eingriffe in interne Konflikte im Bereich der Dritten Welt benutzen. Diesen und den vorgenannten auf die staatliche Souveränität begründeten Bedenken soll ein völlig neu formulierter Art. 4 des Protokolls II entgegenkommen, dessen Text lautet:

"1. Nothing in the present Protocol shall be invoked for the purpose of affecting the sovereignty of a State or the responsibility of the government, by all legitimate means, to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the national unity and territorial integrity of the State.

2. Nothing in the present Protocol shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the High Contracting Party in the territory of which that conflict occurs".

Eng mit den Grundsatzfragen des Anwendungsbereichs hängt die Gestaltung des zweiten Protokolls hinsichtlich der einzelnen Sachregelungen zusammen. Hier wurde auch eine intensive Grundsatzdebatte geführt. Während auf der einen Seite bei einigen Staaten, insbesondere den nördlichen Ländern, die Tendenz bestand, für das zweite Protokoll eingehende Regelungen zu schaffen, die denen des ersten Protokolls weitgehend ent-

sprechen, waren viele andere Staaten aus allen Gruppen der Meinung, daß für das zweite Protokoll wesentlich einfachere, weniger eingehende Regelungen zu schaffen seien. Diese Frage kann freilich nicht einfach allgemein beantwortet werden. So bestand weitgehend Einigkeit darüber, daß die Bestimmungen über den Schutz der Verwundeten und Kranken, wie sie im ersten Protokoll enthalten sein werden, mit wenigen Änderungen in das zweite Protokoll übernommen werden können, weil hier im Grunde nur humanitäre Selbstverständlichkeiten geregelt werden. In diese Richtung gehen denn auch die Beschlüsse der zweiten Kommission, von denen im einzelnen sogleich noch zu reden ist. Anders ist es bei den Bestimmungen über Kampfmethoden, die wohl für den nichtinternationalen Konflikt nicht so eingehend sein sollten wie für den internationalen Konflikt. Hier werden in den weiteren Verhandlungen einige Probleme liegen. Bis jetzt hat die erste Kommission einige Fortschritte bei der Beratung der eigentlich menschenrechtlichen Bestimmungen des zweiten Protokolls (Art. 6 ff.) erzielt, die dritte Kommission bei den Bestimmungen über den Schutz der Zivilbevölkerung. Ungelöst in allen drei Kommissionen ist die Repressalienfrage im zweiten Protokoll.

## *2. Die Stellung der Kombattanten — der Guerillakrieg*

Die schwierige Frage der Behandlung der sog. Guerilla, insbesondere das Problem, inwieweit und in welcher Weise sich diese von der Zivilbevölkerung unterscheiden muß, um in den Genuß des Kombattantenstatus zu gelangen, ist von der Konferenz noch nicht entschieden. Art. 42 des Protokolls I, der diese Frage regeln soll, ist in der dritten Kommission noch nicht zur Entscheidung gelangt. Daß sich Guerillakämpfer jedenfalls bei Kampfhandlungen von der Zivilbevölkerung irgendwie unterscheiden müssen, ist aber wohl allgemein anerkannt.

## *3. Der Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen*

Die allgemeinen Bestimmungen über den Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen wurden in der zweiten Kommission der Konferenz für das erste und zweite Protokoll im wesentlichen auf der Basis des IKRK-Entwurfs angenommen. Heiße Eisen gab es hier relativ wenige. Eine dieser schwierigen Fragen war jedoch die des Blutspendens durch Gefangene (Art. 11 des ersten Protokolls). Wenn man Blut- und Organspen-

den durch Gefangene unbegrenzt zuläßt, dann besteht die Gefahr, daß Gefangene als Spender sozusagen ausgeschlachtet werden, zum Nachteil für ihre eigene Gesundheit. Auf der anderen Seite erscheint es nicht angemessen zu verbieten, daß Gefangene überhaupt Blut oder Organe spenden, insbesondere für Mitgefangene. Nach einer Schlacht ist unter Umständen der Mitgefangene die einzige mögliche Quelle für Blutspenden zugunsten eines verletzten Gefangenen. Das Ergebnis war auch hier ein recht komplizierter Kompromiß, der die Möglichkeit von Blut- und Hautspenden von Gefangenen für den Anwendungsbereich des ersten Zusatzprotokolls zwar zuläßt, aber nur mit einer Reihe von Kautelen und Zusatzkautelen.

Eine andere schwierige Frage war diejenige der Offenbarungspflichten für Ärzte. Im Interesse der ärztlichen Versorgung der Verwundeten sind diese Offenbarungspflichten einzuschränken, denn wenn über einen behandelnden Arzt der Gegenseite Informationen über an Kampfhandlungen beteiligte Personen zukommen können, wird dies Verwundete vom Arztbesuch abschrecken. Die Befreiung des Arztes von Offenbarungspflichten ist für den Bereich des ersten Zusatzprotokolls unter Vorbehalt der nationalen Gesetzgebung über übertragbare Krankheiten beschlossen worden, im zweiten Zusatzprotokoll (Art. 16 Abs. 3) steht das Recht des Arztes, Informationen nicht zu geben, jedoch unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt, was den sachlichen Gehalt der Bestimmung auf eine Art Rechtsstaatsgarantie reduziert. Hier haben einige Staaten Vorbehalte angemeldet, da ihnen dieser Schutz des Arztes und der damit eingeschlossene Schutz der behandelten Patienten nicht genügend erscheint.

Ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem bisherigen Genfer Recht ist die Annahme neuer Bestimmungen über Sanitätstransporte (Art. 21 ff. des ersten Protokolls). Die angenommenen Bestimmungen sind stärker systematisch nach den verschiedenen Transportmedien (Land, Wasser, Luft) gegliedert. Hinsichtlich der Transporte zu Lande waren keine wesentlichen Neuentwicklungen nötig. Bei den Transporten auf dem Wasser wird die zweite Genfer Konvention nur in einigen Einzelpunkten ergänzt, aber eine wesentliche Neuregelung für die Bereiche geschaffen, die nicht unter den Anwendungsbereich der zweiten Konvention über Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige zur See fallen. Letztgenannte Bestimmung ist aber noch nicht endgültig angenommen.

Sehr wesentlich ist der Fortschritt auf dem Gebiete der Sanitätslufttransporte, wo man nunmehr über Art. 36 der ersten Genfer Konvention, der nur die Vereinbarung als Voraussetzung für den Schutz eines Sanitätslufttransportes kennt, hinausgekommen ist. In der Sache orientiert sich die beschlossene Neuregelung weitgehend an den Entwürfen des IKRK, wenn



auch in der Formulierung einige wesentliche Verbesserungen erfolgt sind.

Im Zusammenhang mit dem Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen wurde auch die Frage der Information über Konfliktopfer und Kriegsgräber aufgeworfen. Dies liegt in der Systematik der ersten Genfer Konvention begründet, die diese Fragen in dem Abschnitt über Verwundete und Kranke (Art. 12 ff.) behandelt. Es lag der Konferenz ein Zusatzantrag der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Bundesrepublik vor, dessen Ziel es insbesondere war, die Pflichten der Konfliktparteien zur Erteilung von Informationen über Gefangene zu erweitern und den Zugang zu Kriegsgräbern für Kriegsgräberorganisationen und Angehörige von Gefallenen zu sichern. Das geltende Genfer Recht kennt bereits umfangreiche Informationspflichten für Kriegsgefangene und Zivilinterne. Diese Verpflichtungen sollen erweitert werden für Personen, "in respect of whom no provision in this regard is made in the Conventions". Hier soll also bezüglich der Informationspflichten ein Auffangtatbestand für alle von den bisherigen Konventionen nicht gedeckten Fälle geschaffen werden. An dieser Formel entspann sich in der Kommission und ihren Arbeitsgruppen eine Debatte darüber, welcher Personenkreis mit diesem Auffangtatbestand eigentlich gemeint sei. Hier werden noch weitere Verhandlungen nötig sein. Auch die Frage, wie strikt das Recht auf Zugang zu Kriegsgräbern formuliert sein soll, ist auf der zweiten Sitzungsperiode noch nicht endgültig gelöst worden, wenngleich ein Zugangsrecht im Prinzip anerkannt zu sein scheint.

#### *4. Der Schutz der Zivilbevölkerung und nichtmilitärischer Objekte*

##### 4.1. Die Definition der Zivilbevölkerung

Bereits auf der ersten Sitzungsperiode nahm die Kommission III eine rein negative Definition der Zivilbevölkerung an. Die einschlägige Bestimmung ist Art. 45 Abs. 1 des ersten Protokolls, welcher lautet:

"A civilian is anyone who does not belong to one of the categories of persons referred to in article 4 (A) (1), (2), (3) and (6) of the Third Convention and in article 42 of the present Protocol".

##### 4.2. Die Definition des militärischen Objekts

Die Definition des zivilen Objekts ist im wesentlichen negativ (Art. 47). Allerdings sind einige unter Sonderschutz stehende, für das Überleben der Zivilbevölkerung besonders notwendige Objekte positiv definiert (Art. 48

Abs. 2). Die von der dritten Kommission angenommene Definition des militärischen Objekts (Art. 47 Abs. 2 Satz 2) lautet:

“In so far as objects are concerned, military objectives are limited to those objects which by their own nature, location, purpose, or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage”.

#### 4.3. Der Schutz der Zivilbevölkerung und nichtmilitärischer Objekte vor direkten Angriffen

Der Schutz der Zivilbevölkerung und nichtmilitärischer Objekte vor direkten Angriffen ist in der angenommenen Fassung der Art. 46 und 47 sichergestellt.

#### 4.4. Der Schutz der Zivilbevölkerung und nichtmilitärischer Objekte vor indirekten Angriffen

Wesentlich schwieriger als die Frage der direkten Angriffe auf die Zivilbevölkerung oder zivile Objekte war diejenige, inwieweit Zivilbevölkerung und zivile Objekte bei Angriffen auf militärische Ziele in Mitleidenschaft gezogen werden dürfen. Wenn bei einem Angriff auf ein militärisches Ziel Verluste für die Zivilbevölkerung oder die Zerstörung ziviler Objekte unvermeidlich ist, stellt sich die Frage, ob in diesem Fall der Angriff unter Umständen (wenn ja, unter welchen) zu unterbleiben hat. Art. 46 Abs. 3 und Art. 50 in der von der Kommission III angenommenen Fassung lösen diese Frage durch das Verbot unterschiedsloser Angriffe. Der neue Art. 46 Abs. 3 lautet:

“Indiscriminate attacks are prohibited. Indiscriminate attacks are those which are not directed at a specific military objective; or those which employ a method or means of combat which cannot be directed at a specific military objective, or the effects of which cannot be limited as required by this Protocol, and consequently are of a nature to strike military objectives and civilians or civilian objects without distinction. Among others, the following types of attacks are to be considered as indiscriminate:

(a) 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; and

(b) An attack of the type prohibited by article 50 (2) (a) (iii)”.

Art. 50 Abs. 2 (a) (iii), auf den hier verwiesen wird, gibt einem Angreifer auf, gewisse Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen u. a.:

“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;”.

Es handelt sich bei dieser Bestimmung um eine solche zum Schutz der Zivilbevölkerung, nicht um ein Verbot bestimmter Waffen. Dies ergibt sich aus der systematischen Stellung der Bestimmung, wurde aber auch in den Beratungen der Kommission III deutlich gemacht. Im Bericht dieser Kommission heißt es dazu (CDDH/215 para. 55):

“Many but not all of those who commented were of the view that this definition was not intended to mean that there are means or methods of combat the use of which would involve an indiscriminate attack in all circumstances. Rather, it was intended to take account of the fact that means or methods of combat which can be used perfectly legitimately in some situations could, in other circumstances, have effects that would be contrary to some limitations contained in the Protocol, in which event their use in those circumstances would involve an indiscriminate attack”.

Damit ist zunächst der blinde Waffeneinsatz, d. h. der nicht auf ein militärisches Objekt gezielte oder zielbare Waffeneinsatz verboten. Als Sonderfall des verbotenen unterschiedslosen Angriffs werden genannt 1. das sog. Flächenbombardement und 2. ein Angriff, der die Zivilbevölkerung in einem Maße beeinträchtigt, das außer Verhältnis zu dem von dem Angriff zu erwartenden militärischen Vorteil steht (sog. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Letzterer war in der Konferenz erheblich umstritten und ist schließlich im Zusammenhang mit Art. 50 im Hinblick auf andere dort für Angriffe vorgesehene Vorsichtsmaßnahmen ohne Gegenstimmen angenommen worden. Der allgemeine Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte wird ergänzt durch einige besondere Schutzbestimmungen für Kulturgüter und Kultstätten (Art. 47 *bis*), Objekte, die zum Überleben der Zivilbevölkerung notwendig sind (Art. 48), die natürliche Umwelt (Art. 48 *bis*) und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten (Art. 49). Eine Neuerung ist insbesondere die Bestimmung über den Schutz der natürlichen Umwelt, deren Abs. 1 hier in vollem Wortlaut zitiert sei:

“Care shall be taken in warfare to protect the natural environment against widespread, long-term and severe damage. Such care includes a prohibition of the use of methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause such damage to the natural environment and thereby to prejudice the health or survival of the population”.

### 5. Das Verbot der Anwendung bestimmter Waffen

Die Frage der Massenvernichtungswaffen hat in den Debatten der Konferenz keine wesentliche Rolle gespielt. Immerhin steht die Frage im Raum, wie weit die Regeln über die Kampfführung und den Schutz der Zivilbevölkerung auch den Einsatz von ABC-Waffen einschränken. Das IKRK hatte in der Einführung zur Vorlage der beiden Protokollentwürfe, wie im Vorbericht erwähnt, den Vorbehalt gemacht, daß es die Frage der Massenvernichtungswaffen nicht anschneiden wolle. Dieser Vorbehalt wurde vom britischen Delegierten in der Generaldebatte der Konferenz noch verdeutlicht (Dokument CDDH/SR. 13 para. 36):

“His delegation also endorsed the ICRC’s view, expressed in the Introduction to the draft Protocols, that they were not intended to broach problems concerned with atomic, bacteriological or chemical warfare, which were the subject of existing international agreements and current delicate negotiations by Governments elsewhere. It was on the assumption that the draft Protocols would not affect those problems that the United Kingdom Government had worked and would continue to work towards final agreement on the Protocols”.

Eine in die gleiche Richtung gehende Erklärung wurde von den Vereinigten Staaten in der zweiten Sitzungsperiode im Rahmen der Beratungen der Kommission III abgegeben.

Die Debatten um Waffenverbote, die insbesondere im Rahmen der *ad hoc*-Kommission der Konferenz geführt wurden, konzentrierten sich auf konventionelle Waffen. Die Einsetzung dieser Kommission ist das Ergebnis der Initiative einer Gruppe von Staaten (Schweden, Ägypten, Jugoslawien, Mexiko, Norwegen, Schweiz und Sudan, wobei insbesondere der schwedische Beitrag hervorzuheben ist), die dahin geht, Verbotsbestimmungen für die Anwendung von Napalm- und anderen Brandwaffen, kleinkalibrigen Hochgeschwindigkeitsgeschossen, bestimmten Zerlegungsgeschossen und Waffen mit verzögerlicher Wirkung und ähnlichen zu schaffen. Eine Einigung darüber konnte zwar nicht erzielt werden. Da es hier auch sehr stark um die militärische Bewertung einzelner Waffen geht, hat zwischen den beiden Sitzungsperioden der Diplomatischen Konferenz eine Konferenz militärischer Experten in Luzern stattgefunden, und eine weitere Konferenz der gleichen Art soll vor der nächsten Sitzungsperiode der Diplomatischen Konferenz im Frühjahr 1976 abgehalten werden.

## 6. Die Kontrolle der Einhaltung des Kriegsrechts und kriegsrechtliche Sanktionen

### 6.1. Die Schutzmacht und ihr Ersatz

Die Schutzmachtfrage gehörte zu den problemreichsten Traktanden der Kommission I. Es ging hier um die Bestimmung der Aufgaben der Schutzmacht, das Verfahren, das einzuschlagen sei, wenn eine Schutzmacht nicht sogleich bei Beginn eines Konflikts bestellt wird, den Ersatz der Schutzmacht und die mögliche Rolle der Vereinten Nationen im Rahmen der Schutzmachtfrage. Innerhalb dieses Problemkreises war wohl das schwierigste Problem die Bestimmung des Schutzmachtsubstituten. Das Bemühen der westlichen Staaten ging dahin, einen Automatismus zu schaffen, der im Falle einer Nicht-Benennung von Schutzmächten durch die Konfliktparteien das IKRK automatisch in die Rolle des Schutzmachtsubstituten gebracht hätte. Gegen diesen Automatismus wurden vor allem von den sozialistischen Staaten Bedenken vorgebracht, aber auch das IKRK selbst zeigte schließlich keine Neigung, diese Lösung zu akzeptieren. So ließ sich der volle Automatismus nicht erreichen, jedoch ist die Möglichkeit einer Initiative des IKRK und anderer unparteiischer Organisationen gesichert. Der Verpflichtung, auf eine solche Initiative einzugehen und sie anzunehmen, ist jedoch in äußerst komplizierter Weise in dem schließlich angenommenen Text des Art. 5 Abs. 4 relativiert. Ein Vorschlag, den Vereinten Nationen eine Rolle bei der Bestimmung von Gremien zu geben, die gewisse Schutzmachtfunktionen ausüben könnten, wurde in einer Kampfabstimmung abgelehnt. Der angenommene Text des Art. 5 lautet:

“1. It is the duty of the Parties to a conflict from the beginning of that conflict to secure the supervision and implementation of the Conventions and the present Protocol by the application of the system of Protection Powers, including *inter alia* their designation and acceptance, in accordance with the following paragraphs. Such Powers shall have the duty of safeguarding the interests of the Parties to the conflict.

2. From the beginning of a situation referred to in article 1 of the present Protocol, each Party to the conflict shall without delay designate a Protecting Power for the purpose of applying the Conventions and the present Protocol and shall without delay and for the same purpose permit the activities of a Protecting Power which has been accepted by it as such after designation by the adverse Party.

3. If a Protecting Power has not been designated or accepted from the beginning of a situation referred to in article 1 of the present Protocol, the International

Committee of the Red Cross, without prejudice to the right of any other impartial humanitarian organization to do likewise, shall offer its good offices to the Parties to the conflict with a view to the designation without delay of Protecting Powers to which the Parties to the conflict consent. For that purpose it may, *inter alia*, ask each Party to provide it with a list of at least five States which that Party considers acceptable to act as Protecting Power on its behalf in relation to another Party to the conflict and ask the other Party to provide a list of at least five States which it would accept to fulfil this function; these lists shall be communicated to it within two weeks following the receipt of the request; it shall compare them and seek the agreement of any proposed State named on both lists.

4. If, despite the foregoing, there is no Protecting Power, the Parties to the conflict shall accept without delay an offer which may be made by the International Committee of the Red Cross or by any other organization which offers all guarantees of impartiality and efficacy, after due consultations with the said Parties and taking into account the result of these consultations, to act as a substitute. The functioning of such a substitute is subject to the consent of the Parties to the conflict; all efforts shall be made by the Parties to facilitate the operation of a substitute in fulfilling its tasks under the Conventions and this Protocol.

5. In accordance with article 4, the designation and acceptance of Protecting Powers for the purpose of applying the Conventions and the present Protocol shall not affect the legal status of the Parties to the conflict or of any territory, including occupied territory.

6. The maintenance of diplomatic relations between Parties to the conflict or the entrusting of the protection of a Party's interests and those of its nationals to a third State according to the Vienna Convention on Diplomatic Relations does not constitute an obstacle to the appointment of Protecting Powers for the purpose of applying the Conventions and the present Protocol.

7. Whenever hereafter in the present Protocol mention is made of a Protecting Power, such mention also includes any substitute".

## 6.2. Die Bestrafung von Verletzungen des Kriegsrechts

Die strafrechtlichen Bestimmungen des Protokolls I konnten von der Kommission I noch nicht beraten werden.

### 6.3. Repressalien

Die Repressalienfrage hat die Konferenz mehrfach beschäftigt. Im Gegensatz zu früheren Entwürfen hatte das IKRK darauf verzichtet, einen allgemeinen Repressalienartikel in den Entwürfen vorzusehen. Statt dessen wurden jeweils im konkreten Zusammenhang bestimmte geschützte Personen und Objekte in den einzelnen Artikeln für repressalienfest erklärt. Dies war im Einzelfall nicht immer unbestritten. So wurde debattiert, ob die einfachen zivilen Objekte (d. h. solche, die nicht unter einem Sonderschutz stehen) nach Art. 47 repressalienfest gemacht werden sollten. Dies ist in dem angenommenen Text in der Tat geschehen. Die allgemeine Frage der Repressalien wird jedoch durch einen französischen Antrag (Dokument CDDH/I/221) wieder aufgerollt, der den Grundsatz eines allgemeinen Repressalienverbots aufstellt, jedoch unter bestimmten eng umschriebenen Voraussetzungen (Repressalie als letztes Mittel, Einsatzbefehl auf höchster Ebene, Abmahnung, Verhältnismäßigkeit) Repressalien für zulässig erklärt. Dieser Antrag wurde in Kommission I noch nicht diskutiert.

Ein weiteres Problem betraf die Frage der Repressalien in nichtinternationalen Konflikten. Hier waren eine Reihe von Staaten der Auffassung, daß der Begriff der Repressalie im Kontext eines nichtinternationalen Konfliktes unangemessen sei, da er staatliche Einheiten sowohl als Subjekt wie als Adressaten solcher Maßnahmen voraussetze. Andererseits wurde von diesen Staaten nicht in Abrede gestellt, daß es sinnvoll sei zu verbieten, daß Rechtsverletzungen der einen Seite als Rechtfertigung für Rechtsverletzungen der anderen Seite zu Lasten geschützter Personen und Objekte in Anspruch genommen werden. Das läuft in der Sache auf ein Repressalienverbot hinaus, hier liegt die Schwierigkeit im wesentlichen in der Terminologie. Die Beratungen hierüber konnten gleichfalls nicht abgeschlossen werden.

Michael B o t h e