

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Zur Rolle von Sanitätsdiensten multinationaler Truppen im
Rahmen von Friedensmission unter VN-Mandat**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: [REDACTED]

Zur Rolle von Sanitätsdiensten multinationaler Truppen im Rahmen von Friedensmission unter VN-Mandat

Ausarbeitung WD 2 - 3000 - 126/07

Abschluss der Arbeit: 28. April 2008

Fachbereich WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht,
wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung, Verteidigung,
Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Telefon: + [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Zur Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auf friedenssichernde Einsätze	3
2.	Ausdrückliche Regelungen des Trennungsgebots zwischen Sanitäts- und anderen Einheiten	4
3.	Funktionen des Trennungsgebots	6
3.1.	Begründung eines besonderen Status	6
3.2.	Allgemeine Schutzfunktion des Trennungsgebots	7
3.2.1.	Der nicht-internationale Konflikt als Beispiel für die allgemeine Schutzfunktion des Trennungsgebots	7
3.2.2.	Zur Übertragbarkeit des Trennungsgebots auf Friedenseinsätze	8
3.3.	Der Schutz des Rotkreuzzeichens und seine Auswirkungen auf das Trennungsgebot	10
4.	Entstehendes Völkergewohnheitsrecht?	11
5.	Fazit	13
6.	Literaturverzeichnis	14

1. Zur Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auf friedenssichernde Einsätze

Die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auf friedenssichernde Einsätze multinationaler Truppen unter dem Mandat der Vereinten Nationen war bereits Gegenstand ausführlicher Diskussionen. Nach herrschender Meinung sind die Regeln des humanitären Völkerrechts jedenfalls dann anwendbar, wenn diese Truppen in einem bewaffneten Konflikt operieren. Während eines Friedenseinsatzes jedoch – solange es nur zu vereinzelten Gewaltakten kommt und die Schwelle zum bewaffneten Konflikt nicht überschritten wird – soll das humanitäre Völkerrecht hingegen regelmäßig nicht anwendbar sein, da es spezielle Regelungen für den bewaffneten Konflikt enthält.¹

Es lassen sich jedoch verschiedene Indizien dafür finden, dass diese im Prinzip klare Bestimmung des Anwendungsbereichs nicht bedeutet, dass die Regeln des humanitären Völkerrechts im Kontext von Friedensmissionen unter VN-Mandat bedeutungslos wären. Es dürfte zunächst weitgehende Einigkeit darüber bestehen, dass die Regeln des humanitären Völkerrechts ursprünglich nicht für Einsätze unter dem Mandat der Vereinten Nationen konzipiert worden sind.² Diese Art von Einsätzen bringt daher möglicherweise auch neuartige Probleme für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs des humanitären Völkerrechts mit sich. So kommen Stimmen aus der völkerrechtlichen Literatur und aus der Völkerrechtspraxis zum Beispiel für den Einsatz militärischer Gewalt im Wege eines „Erst-Recht-Schlusses“ zu dem Ergebnis, dass die relevanten Garantien des humanitären Völkerrechts jedenfalls als Mindeststandards auch bei Friedensmissionen Beachtung finden sollen.³

In die gleiche Richtung deuten Dienstvorschriften von an den Friedensmissionen beteiligten Staaten. So bestimmt die Zentrale Dienstvorschrift 15/2 der Bundeswehr in Nr. 208 ausdrücklich, dass „die Regeln des humanitären Völkerrechts [...] auch bei friedenssichernden Maßnahmen und anderen militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen zu beachten“ sind.⁴ Diese Vorschrift stellt nicht nur klar, dass auch die Vereinten

¹ *Alexandre Faite*, Multinational Forces Acting Pursuant to a Mandate of the United Nations, *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations* 11 (2007), 143, 144 f., 156; *Michael Bothe*, Peacekeeping and international humanitarian law: friends or foes?, *International Peacekeeping* 1996, 91, 92 ff. Zum speziellen Gehalt des humanitären Völkerrechts vgl. IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, S. 136, Rn. 106.

² *Faite* (Fn. 1), 156.

³ *Sylvia C. Spies*, Die Bedeutung von „Rules of Engagement“ in multinationalen Operationen, in: Weinigärtner (Hrsg.), *Einsatz der Bundeswehr im Ausland. Rechtsgrundlagen und Rechtspraxis*, 2007, S. 115, 122.

⁴ Abgedruckt in *Dieter Fleck* (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, 1994, S. 39, dazu *Christopher Greenwood*, *Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts*, ebenda, S. 34, 40 (Erläuterung zu Nr. 208).

Nationen an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind, sondern lässt sich auch als Hinweis darauf lesen, dass für friedenssichernde Einsätze und Maßnahmen im bewaffneten Konflikt zumindest teilweise die gleichen Regeln gelten sollen.

Diese Argumentation erscheint insbesondere dann zutreffend, wenn der Einsatz militärischer Gewalt oder das Verhalten von Friedenstruppen gegenüber Dritten, insbesondere der Zivilbevölkerung, in Rede stehen.⁵ Hintergrund ist, dass in bewaffneten Konflikten die in Friedenszeiten geltenden Menschenrechte nicht vollständig Anwendung finden. Das humanitäre Völkerrecht normiert dann den Mindeststandard, der auch in Konfliktsituationen gewahrt werden muss.⁶ Dieser spiegelt im Prinzip den notstandsfesten Kern der Menschenrechte wieder.⁷ In Friedenszeiten darf daher aus Konsistenzgründen im Ergebnis jedenfalls kein geringer Schutz gelten. Insofern sind die Menschenrechte im Lichte des humanitären Völkerrechts auszulegen.⁸

Eine solche Argumentationslinie stößt jedoch möglicherweise an Grenzen, wenn es um völkerrechtliche Vorschriften geht, die auf tatsächliche Gefahren reagieren, die in Konfliktsituationen besonders ausgeprägt sind oder sogar auf diese beschränkt sind. So gelten z. B. die Regelungen über den Kombattantenstatus nach herrschender Meinung nur im Rahmen der besonderen Situation des internationalen Konflikts. Ein weiteres Beispiel für eine solche „Grenzlage“ sind die Regelungen der Genfer Konventionen zur Stellung des Sanitätspersonals. Dieses steht in bewaffneten Konflikten unter besonderem Schutz unter der Voraussetzung, dass es ausschließlich für sanitätsdienstliche Aufgaben eingesetzt wird. Da auch in Friedensmissionen Sanitätspersonal eingesetzt wird, wäre zu untersuchen, ob und inwiefern diese Regeln auf Friedenseinsätze übertragbar sind. Dies ist Gegenstand der folgenden Überlegungen.

2. Ausdrückliche Regelungen des Trennungsgebots zwischen Sanitäts- und anderen Einheiten

Die erste Genfer Konvention⁹ sieht in Art. 24 GK-I vor, dass im internationalen Konflikt das ausschließlich für sanitätsdienstliche Zwecke verwendete Personal unter allen Umständen zu schonen und zu schützen ist. Dieses Personal hat nach Art. 40 Abs. 1

⁵ Vgl. zu Letzterem den Report of the Secretary General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN-Dok. S/1999/957, Empfehlung Nr. 30.

⁶ *Stefan Oeter*, Terrorismus und Menschenrechte, ArchVR 40 (2002), 422, 448 ff.

⁷ *Hans-Peter Gasser*, Humanitarian Law and Human Rights Law, GYIL 45 (2002), 149, 157.

⁸ *Michael Bothe*, Humanitäres Völkerrecht und Schutz der Menschenrechte, in: Dupuy u.a. (Hrsg.), Völkerrecht als Wertordnung – Festschrift für Christian Tomuschat, 2006, S. 63, 77 ff.

⁹ Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Feld, BGBl. 1954 II 783.

GK-I eine am linken Arm befestigte Binde zu tragen, die mit dem Schutzzeichen versehen ist. Nach Art. 40 Abs. 4 GK-I darf dem Sanitätspersonal in keinem Fall das Recht zum Tragen seiner Armbinde entzogen werden. Dieses Verbot richtet sich zum einen an die gegnerische Konfliktpartei im Falle einer Gefangennahme. Entsprechende Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg bilden den historischen Hintergrund dieser Regelung.¹⁰ Aber auch der Heimatstaat wird durch diese Vorschrift gebunden, wie der Wortlaut („in keinem Fall“) der Bestimmung verdeutlicht. Zwar darf er die Armbinde einziehen. Dies ist aber mit Blick auf das Trennungsgebot nur möglich, wenn gleichzeitig die Zuordnung zu den Sanitätseinheiten dauerhaft widerrufen wird. Die Konvention enthält darüber hinaus die Bestimmung, dass die Angehörigen des Sanitätsdienstes in keinem Falle auf die ihnen eingeräumten Rechte verzichten können (Art. 7 GK-I). Art. 43 Abs. 2 ZP I¹¹ bestimmt, dass das Sanitätspersonal keinen Kombattantenstatus besitzt und daher nicht berechtigt ist, an Feindseligkeiten teilzunehmen.

Für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt normiert Art. 9 Abs. 1 ZP II¹² die Verpflichtung, das Sanitätspersonal zu schonen. Danach darf es zudem nicht gezwungen werden, Aufgaben zu übernehmen, die mit seinem humanitären Auftrag unvereinbar sind. Diese Vorschrift wird ebenfalls im Sinne einer strikten Trennung von militärischen und sanitätsdienstlichen Aufgaben interpretiert.¹³

Auch dem Gemeinsamen Art. 3 aller Genfer Konventionen wird ein implizites Gebot des Schutzes des Sanitätspersonals entnommen. Neben anderen für alle Konfliktformen absolut grundlegenden Regelungen bestimmt dieser Artikel, dass die Verwundeten und Kranken geborgen und gepflegt werden sollen. Der Einsatz von Sanitätspersonal ist eine Form, dieses Gebot umzusetzen. Der Schutz des Sanitätspersonals ist dann Voraussetzung für die effektive Umsetzung dieses Gebots.¹⁴ Dementsprechend ist ein vorsätzlicher Angriff auf Sanitätseinheiten auch im nicht-internationalen Konflikt ein Kriegsverbrechen nach Art. 8 Abs. 2 lit. e) ii) ICC-Statut.

¹⁰ Jean S. Pictet (Hrsg.), *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field – Commentary*, 1952, Art. 40, S. 309, 315 f.

¹¹ Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), abgedruckt in Sartorius II, Nr. 54 a.

¹² Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), abgedruckt in Sartorius II, Nr. 54 b.

¹³ Jean-Marie Henckaerts/Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law – Vol. I. Rules*, 2005, S. 82 f., 84 f.; Sylvie-Stoyanka Junod, *Article 9 Protocol II*, in: Sandoz u.a. (Hrsg.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 13 August 1949*, 1987, Rn. 4676.

¹⁴ Henckaerts/Doswald-Beck (Fn. 13), S. 80 f., unter Verweis auf die Militärhandbücher zahlreicher Staaten.

3. Funktionen des Trennungsgebots

Die Frage nach der Anwendbarkeit der Regeln des humanitären Völkerrechts auf Friedenseinsätze aufgrund eines Mandats der Vereinten Nationen ist nicht zuletzt mit Blick auf die Ziele bzw. Funktionen der jeweils in Rede stehenden Regeln zu analysieren. Anhand der Funktionen lässt sich beurteilen, ob ihnen ein über den besonderen Fall des bewaffneten Konflikts hinaus verallgemeinerungsfähiger Zweck zugrunde liegt oder ob sie besondere Regeln für die spezifischen Situationen des bewaffneten Konflikts darstellen.

Eine Möglichkeit, die Verallgemeinerung einer Regel zu begründen, besteht darin, dass sie einen Mindeststandard darstellt, der selbst in einem Ausnahmefall gilt. Auf eine Vergleichbarkeit der Situationen, in denen die Norm gelten soll, kommt es dann gerade nicht mehr an. So herrscht zum Beispiel weitgehend Einigkeit darüber, dass Regeln, die den Schutz unbeteiligter Dritter bezwecken, einen solchen Mindeststandard bilden, der selbst in Situationen des bewaffneten Konflikts Geltung beanspruchen kann. In Friedenssituationen ist jedenfalls dieser Mindestschutz erst Recht zu beachten. Für die Regeln des humanitären Völkerrechts für das Sanitätspersonal ist daher zu untersuchen, ob sie die Funktion eines Mindeststandards in diesem Sinne übernehmen.

Als alternative Begründung kommt eine Analogiebildung in Betracht, bei der die Verallgemeinerung einer Regel auf der Vergleichbarkeit von Situationen beruht. Dazu müssten das Trennungsgebot zwischen Sanitätspersonal und übrigen Einheiten einen Zweck verfolgen, der sowohl in bewaffneten Konflikten als auch bei Friedenseinsätzen relevant ist.

Es lassen sich drei Funktionen des Gebots einer strikten Trennung von Sanitätsdienst und anderen Einheiten identifizieren, die auf ihre Verallgemeinerbarkeit untersucht werden sollen. Zum einen ist diese Trennung in internationalen Konflikten eine rechtliche Voraussetzung für die Begründung eines besonders geschützten Status des Sanitätspersonals. Zum zweiten dient das Trennungsgebot aber auch allgemein dem Schutz des Sanitätspersonals an sich. Schließlich schützt das Trennungsgebot auch die Integrität des Schutzzeichens der Genfer Konventionen.¹⁵

3.1. Begründung eines besonderen Status

Im Kontext eines internationalen Konflikts haben die Regeln des Genfer Übereinkommens im Hinblick auf das Sanitätspersonal zunächst eine besondere Funktion. Das dau-

¹⁵ Schutzzeichen sind das Rotkreuzzeichen sowie die anderen in Art. 38 GK-I und nunmehr im ZP III genannten Zeichen.

erhafte Sanitätspersonal ist danach zu jedem Zeitpunkt zu schonen und zu schützen. Dies ist im Fall des internationalen Konfliktes besonders notwendig, da Sanitäter, die Teile der Streitkräfte einer Konfliktpartei sind, als solche ansonsten legitimes Ziel für Angriffe wären.¹⁶ Die Regeln des humanitären Völkerrechts begründen den Schutz also erst. Diese Funktion scheint bei Friedensmissionen entbehrlich, da die daran beteiligten Personen sämtlich nicht angegriffen werden dürfen. Angriffe auf Mitglieder solcher Missionen sind nach den allgemeinen Regeln mit Strafe bewehrt. Somit genießen die Angehörigen von Friedensmissionen bereits unabhängig von einem Trennungsgebot rechtlichen Schutz. Insofern kommt den Schutzregeln in Friedenszeiten auch nicht die Funktion eines Mindeststandards zu.

Umgekehrt bedeutet dies, dass Sanitäter auch keinen besonderen rechtlichen Schutzstatus durch ihr Verhalten verlieren können. Sollten Sanitäter demzufolge in anderen Bereichen eingesetzt werden, birgt dieses somit in dieser allein rechtlichen Hinsicht keine Gefahr.

3.2. Allgemeine Schutzfunktion des Trennungsgebots

Über die Statusbegründung hinaus erfüllt das Trennungsgebot aber auch eine allgemeinere Schutzfunktion, die auch bei Friedenseinsätzen tangiert sein könnte. Soweit dies der Fall ist, könnte man dies als Argument für eine Anwendbarkeit des Trennungsgebots bei Einsätzen anführen, die an sich noch nicht die Schwelle zum bewaffneten Konflikt überschritten haben.

3.2.1. Der nicht-internationale Konflikt als Beispiel für die allgemeine Schutzfunktion des Trennungsgebots

Dass das Trennungsgebot eine Funktion erfüllen kann, die über die Begründung eines Schutzstatus hinausreicht, verdeutlicht der Blick auf die Regelungen des nicht-internationalen Konflikts. Diese zeigen, dass das Trennungsgebot zwischen Sanitätern und den übrigen Einheiten selbst dann gelten kann, wenn die Tötung der Beteiligten bereits nach dem allgemeinen Strafrecht mit Strafe bedroht ist. Im nicht-internationalen Konflikt existiert der Status des Kombattanten nicht und es gibt daher auch kein Kriegsgefangenenprivileg.¹⁷ Damit ist eine strafrechtliche Verfolgung von Kämpfern für ihre Handlungen nicht verboten, auch und selbst wenn diese sich nach den Regeln des Kriegsrechts verhalten haben sollten. Ein rechtlicher Schutz des Sanitätspersonals existiert also hier wie im Fall des Friedenseinsatzes bereits aus den allgemeinen Regeln.

¹⁶ Vgl. Art. 43 II ZP I.

¹⁷ Michael Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Auflage 2007, S. 637, Rn. 124.

Dessen ungeachtet normiert Art. 9 ZP II ausdrücklich den Schutz des Sanitätspersonals und wie erwähnt ein Trennungsgebot. Die Gründe hierfür lassen sich durch einen Blick auf den Zweck dieser Regelung erhellen.

Zweck der generellen Trennung zwischen Sanitätsdienst und anderen Einheiten ist es, die Akzeptanz und die Einhaltung des dauerhaften Schutzgebots zu erleichtern. Würde das Schutzgebot hingegen nur mit Blick auf die jeweils aktuelle Verwendung beansprucht werden, ergäben sich zum einen problematische Abgrenzungsschwierigkeiten. Zum anderen baut die Akzeptanz des besonderen Schutzes des Sanitätspersonals gerade auf dessen dauerhafter Trennung von kämpfenden Einheiten auf. Ansonsten bestünde eine gewisse Gefahr, dass eben noch geschontes Sanitätspersonal das Schutzzeichen ablegte und in die Kampfhandlungen eingriffe. Dieser eventuelle Konflikt zwischen humanitärem Verhalten und militärischen Zielen wird durch das strikte Trennungsgebot schon im Ansatz vermieden. Die Schonung des Sanitätspersonals ist daher besonders effektiv, wenn klargestellt ist, dass sich durch eben diese Schonung keinesfalls militärische Nachteile ergeben.

Die Bedeutung des Trennungsgebots für die Effektivität des Schutzes verdeutlicht auch ein Vergleich mit den Regelungen zum nicht-ständigen medizinischen Hilfspersonal. Dieses ist nach Art. 25 GK-I nur während der Ausübung seiner Tätigkeiten geschützt. Da für die Unterhaltung eines effektiven Sanitätsdienstes ein solches Schutzniveau kaum ausreicht, ist ein Aufweichen des Trennungsgebots daher auch nur für medizinische Hilfstätigkeiten vorgesehen. Diese sind zwar wichtig, aber nicht essentiell für eine humanitäre Versorgung.

Das Trennungsgebot im nicht-internationalen Konflikt folgt mit Blick auf die Sanitätseinheiten der Regierungsseite also einer Überlegung politischer Klugheit, um den aus humanitären Gesichtspunkten wünschenswerten Schutz nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch zu erreichen. Funktion des Trennungsgebots ist insofern nicht die rechtliche Normierung eines unabdingbaren Mindeststandards, sondern dessen effektive Gewährleistung in der Praxis.¹⁸

3.2.2. Zur Übertragbarkeit des Trennungsgebots auf Friedenseinsätze

Die Übertragbarkeit des Trennungsgebots auf Einsätze zur Friedenssicherung unter dem Mandat der Vereinten Nationen hängt insbesondere davon ab, ob auch in deren Rahmen

¹⁸ Dies verkennt nicht, dass die völkerrechtlichen Regeln für die Sanitätseinheiten der Aufständischen hingegen einen Mindeststandard normieren dürften. Diese Perspektive ist im vorliegenden Kontext allerdings nicht von Bedeutung.

ein Bedürfnis für die eben beschriebene Schutzfunktion besteht. Dieses Bedürfnis ist ein wichtiger Aspekt für eine Vergleichbarkeit von bewaffnetem Konflikt und Friedenseinsatz. Kommt man zu dem Ergebnis, dass eine solche Vergleichbarkeit besteht, sprächen – jedenfalls unter (völkerrechts-)strategischen Gesichtspunkten – bedenkenswerte Gründe für die Beachtung des Trennungsgebots in der Praxis. Zu prüfen ist, ob diese zugleich die Basis für eine entsprechende rechtliche Verfestigung bzw. Entwicklung darstellen könnte.

Für eine Beachtung des Trennungsgebots im Rahmen von Friedenseinsätzen unter VN-Mandat ließe sich anführen, dass sie oft in einer mehr oder weniger prekären Sicherheitslage stattfinden. Der rechtliche Schutz der Friedensmission in ihrer Gänze steht dabei zwar nicht in Frage. Die rechtlich klare Lage allein führt aber noch nicht dazu, dass die Sicherheit auch in der Praxis durchgängig gewährleistet ist. In solch einer Situation lässt sich jedenfalls ein nachvollziehbares Interesse begründen, den Schutz der Sanitätssoldaten besonders zu gewährleisten.

Will man den Schutz der eigenen Sanitätssoldaten praktisch sichern, ist man dabei auf die Akzeptanz dieses Schutzes durch die andere Seite angewiesen.¹⁹ Würden Sanitäter nicht nur für humanitäre Aufgaben eingesetzt werden, dürfte es kaum zu verhindern sein, dass dies vor Ort bekannt wird. Zumindest potentiell kann dies dazu führen, dass die faktische Akzeptanz ihres besonders geschützten Status (da das strikte Trennungsgebot eben nicht eingehalten wird) in erheblich geringerem Maße gegeben ist. Es bestünde somit die Gefahr, dass sie von potentiellen Angreifern eher als – aus deren Sicht – militärisches und „legitimes“ Ziel erachtet werden. Auf ein weiteres psychologisches Moment soll hingewiesen werden. Auch wenn sich die Gewaltakte von lokalen aufständischen Gruppen noch nicht zu einem bewaffneten Konflikt im völkerrechtlichen Sinne verdichtet haben, befinden sich die Akteure dieser Gruppen nach ihrer subjektiven Wahrnehmung möglicherweise in einem bewaffneten Kampf, der sich eben auch gegen die multinationalen Friedenstruppen richtet. In diesem Falle bestünde mit Blick auf die Regeln des humanitären Völkerrechts in besonderem Maße die Gefahr, dass nicht-ständige Sanitäter nicht als schützenswert angesehen werden.

Diese Gefahr könnte noch dadurch verstärkt werden, wenn die Sicherheitslage jederzeit in ein Konfliktszenario umschlagen kann, das bereits den Tatbestand des bewaffneten Konflikts erfüllt. Dann würde das Trennungsgebot zweifellos gelten. Dies gilt in besonderem Maße angesichts der nicht unerheblichen Schwierigkeiten, genau zu definieren, ab wann eine gelegentliche Konfliktsituation zu einem bewaffneten Konflikt erwächst.

¹⁹ Allgemein zur Notwendigkeit, sich in Konflikten in die andere Seite hereinzusetzen, *Louise Richardson, Was Terroristen wollen*, 2007, S. 20 ff.

Jedenfalls in instabilen Situationen könnte man daher bedenkenswerte Gründe dafür anführen, das Trennungsgebot bereits dann gelten zu lassen, wenn die Schwelle zu einem bewaffneten Konflikt noch nicht erreicht ist.

3.3. Der Schutz des Rotkreuzzeichens und seine Auswirkungen auf das Trennungsgebot

Für die Anwendbarkeit des Trennungsgebots bei Friedensmissionen könnte zudem die Integrität und die Wirksamkeit des Genfer Schutzzeichens („Rotes Kreuz“) relevant sein.

Das Verbot, das Schutzzeichen zu missbrauchen, gilt umfassend und nicht nur während eines bewaffneten Konfliktes.²⁰ Im Rahmen bewaffneter Auseinandersetzungen soll insbesondere verhindert werden, dass eine militärische Aktion unter dem Deckmantel des Schutzzeichens stattfindet.²¹

Solch ein Missbrauch ist aus rechtlicher Sicht allerdings nicht gegeben, wenn das Sanitätspersonal die Armbinde mit dem Rotkreuzzeichen abstreift und danach zum Beispiel zum Wachdienst eingesetzt wird. Es liegt dann gerade keine Täuschung des Gegners über den humanitären Charakter des Einsatzes vor.

Allerdings dürfte Art. 44 GK-I über ein reines Missbrauchsverbot hinausgehen. Er enthält eine abschließende Aufzählung der Verwendungsmöglichkeiten des Genfer Schutzzeichens in Friedens- und Kriegszeiten. Zweck dieser Regelung dürfte auch hier sein, das Schutzzeichen in seiner Wirksamkeit als Erkennungsmerkmal zu schützen. Denn in Friedenszeiten sind zwar erweiterte Nutzungsmöglichkeiten vorgesehen. Eine verbreitete und unregulierte Verwendung des Zeichens in Kontexten über die humanitären Aufgaben des Sanitätspersonals hinaus würde jedoch diese Wirkung verwässern und das Schutzzeichen entwerten.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass jedenfalls im Rahmen eines bewaffneten Konflikts Personal, das nur zeitweise für den Sanitätsdienst eingesetzt wird, während der Verrichtung seiner sanitätsdienstlichen Aufgaben lediglich eine Armbinde mit einem verkleinerten Schutzzeichen tragen darf. Offenbar besitzt also das reguläre Schutzzeichen einen besonderen Status, der es in der Effektivität seiner Wirkung unterstützen soll.

²⁰ Vgl. Art. 44 GK-I: „sowohl in Friedens- als in Kriegszeiten“; für den nicht-internationalen Konflikt ist das Missbrauchsverbot in Art. 12 S. 2 ZP II niedergelegt.

²¹ Vgl. Art. 37 Abs. 1 lit. d ZP-I.; dazu *Walter Rabus*, Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, in *Fleck* (Fn. 4), Ziffer 640, Nr. 2.

Zu überlegen ist vor diesem Hintergrund, ob der Gesichtspunkt der Wirksamkeit des Schutzzeichens auch durch anderes Verhalten als eine übermäßige Verwendung des Zeichens tangiert wird. So könnte man anführen, dass die Wirkung des Schutzzeichens zumindest schleichend untergraben wird, wenn Sanitätssoldaten in bestimmten Situationen auch andere militärische Maßnahmen durchführen. Möglicherweise könnte dies dazu führen, dass sich auf Seiten der gegnerischen Konfliktpartei ein Bild eingepägt, dass Sanitätseinheiten nicht ausschließlich zu diesem Zweck eingesetzt werden und deshalb nicht einen unbedingten Schutz genießen. Insbesondere angesichts der nicht unerheblichen Schwierigkeiten, den Übergang zwischen Friedenseinsatz und bewaffnetem Konflikt zu bestimmen, ließe sich dieser Eindruck im Falle des Konflikts dann möglicherweise nicht ohne weiteres an die neue rechtliche Situation anpassen.

4. Entstehendes Völkergewohnheitsrecht?

Die vorstehenden Überlegungen haben teleologische Gründe dargestellt, die für eine Anwendung des Trennungsgebots bei Friedensmissionen sprechen. Fraglich ist, ob sich in dieser Hinsicht schon ein im Entstehen begriffenes Völkergewohnheitsrecht nachweisen lässt.

Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht setzt eine allgemeine und weitestgehend einheitliche Staatenpraxis voraus, die von einer Rechtsüberzeugung getragen wird.²² Welche Dichte diese Praxis erreichen muss, ist dabei vor allem von dem jeweiligen Regelungsgegenstand abhängig.²³ Dabei ist zu beachten, dass bisher nur wenige Mandate der Vereinten Nationen robuste Friedenseinsätze vorgesehen haben, die nicht im Kontext eines bewaffneten Konflikts stattfinden. Beispiele sind die KFOR-Mission im Kosovo und die ISAF-Mission in Afghanistan nach der Entmachtung der Taliban.

Eine Staatenpraxis, das Trennungsgebot auch bei Friedensmissionen umzusetzen, ist jedenfalls in Ansätzen erkennbar. So wird in der Literatur berichtet, dass während des Kosovo-Einsatzes der Bundeswehr zunächst erwogen worden sei, Sanitäterinnen zur Kontrolle weiblicher Personen insbesondere beim Betreten des Feldlagers einzusetzen. Diese Überlegungen seien dann mit Blick auf die Regeln der Genfer Konvention nicht umgesetzt worden.²⁴

²² Vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut, dazu IGH, North Sea Continental Shelf Case, ICJ Reports 1969, S. 44.

²³ *Jean-Marie Henckaerts*, Customary International Humanitarian Law, IRRC 89 (2007), 473, 475.

²⁴ *Stephan Weber*, Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung, Humanitäres Völkerrecht Informationsschriften 2001, 76, 80, Fn. 27.

Über die Praxis im Rahmen des ISAF-Einsatzes in Afghanistan wird in der öffentlichen Diskussion behauptet, dass alle Staaten außer Deutschland das Trennungsgebot beachteten.²⁵ Eine Überprüfung dieser Behauptung ist in dem hier gegebenen Rahmen nicht möglich.

Wenn sich nachweisen ließe, dass die anderen ISAF-Entsendestaaten Sanitätspersonal nicht zum Wachdienst heranziehen, wäre dies ein starkes Indiz für eine entsprechende Staatenpraxis. Dies gälte umso mehr, wenn dieses Verhalten auf einer Befehlslage beruhte, die in diesen Staaten allgemein für Friedenseinsätze im Rahmen eines Mandats der Vereinten Nationen gilt.

Eine Verdichtung dieser Praxis zu einer gewohnheitsrechtlichen Norm setzte weiterhin eine entsprechende Rechtsüberzeugung voraus. Dabei hat die Vornahme einer bestimmten Handlung Indizwirkung dafür, dass der Akteur davon ausgeht, dass die Handlung erlaubt sei.²⁶ Schwieriger ist der Nachweis der Rechtsüberzeugung, wenn ein bestimmtes Verhalten unterlassen wird. Dann ist möglich, dass nicht eine Verbotsnorm angenommen, sondern aus rein politischen Gründen nicht gehandelt wurde.²⁷

Im Hinblick auf eine eventuelle Praxis, das Trennungsgebot auch bei Friedensmissionen anzuwenden, bedeutet dies folgendes. Für die Annahme, dass vor allem politische Gründe den Ausschlag geben, spricht, dass die Stärkung der Schutzwirkung unmittelbar die Sanitätseinheiten des jeweiligen Staates vor Ort trifft. Für die Annahme, dass darüber hinaus rechtliche Erwägungen eine Rolle spielen können, spricht, dass die Staaten nicht in einem isolierten Vakuum agieren. Die Schwächung des Schutzes von Sanitätssoldaten und des Schutzzeichens durch das Verhalten einzelner Kontingente hat potentiell Rückwirkungen auf alle anderen Friedenstruppen in der betreffenden Region. Dies gilt spätestens dann, wenn ein Standort im Laufe der Zeit durch ein Kontingent eines anderen Staates übernommen wird.

Aus dem Umstand, dass bisher – soweit ersichtlich – noch keine öffentlichen Proteste anderer Staaten gegen das Verhalten der Bundeswehr in Afghanistan bekannt geworden sind, lässt sich keine stillschweigende Billigung dieses Verhaltens ableiten. Eine allgemeine Pflicht zum Protest besteht nicht.²⁸ Auf eine Billigung könnte geschlossen werden, wenn bei dieser Art von möglichem Völkerrechtsverstoß ein Protest üblich wäre.

²⁵ Jürgen Rose, Die Sanitäter und das Maschinengewehr, Freitag 13/2006, www.freitag.de (11.04.2008).

²⁶ Henckaerts (Fn. 23), 476; vgl. auch Michael Bothe, Customary International Humanitarian Law, Yearbook of International Humanitarian Law 8 (2005), 143, 156.

²⁷ In der Literatur findet sich die Einschätzung, dass solche Fälle im Bereich des humanitären Völkerrechts eher selten seien, Bothe (Fn. 26), 161 f.

²⁸ Wolfram Karl, Protest, in Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law III, 1997, S. 1157, 1158.

Dies ist zum Beispiel bei Souveränitätsverletzungen durch einen anderen Staat der Fall.²⁹ Der Vergleich mit diesem klassischen Fall weist aber auf einen beachtenswerten Unterschied hin. Im Falle einer Souveränitätsverletzung wird ein anderer Staat direkt und zeitlich unmittelbar durch das völkerrechtswidrige Verhalten eines anderen in seinen Rechten betroffen. Der Protest ist daher bereits zur Wahrung dieser Rechte angezeigt.³⁰ Im Gegensatz gefährdet ein Staat, der Sanitätssoldaten für andere militärische Zwecke einsetzt, zunächst einmal seine eigenen Soldaten. Die möglichen Auswirkungen auf die Sanitätssoldaten anderer Staaten träten hingegen lediglich mittelbar auf, wenn durch dieses Verhalten über längere Zeit die Schutzwirkung des Rotkreuzzeichens erodiert würde. In diesem Falle ist daher das Unterlassen eines Protests kein starkes Indiz dafür, dass das Verhalten eines Staates als rechtmäßig angesehen wird.

5. Fazit

Der völkerrechtliche Rahmen für den Einsatz von Sanitätssoldaten bei Friedensmissionen unter dem Mandat der Vereinten Nationen befindet sich derzeit in der Entwicklung und ist daher noch von gewissen Unsicherheiten geprägt. Es bleibt zu beobachten, ob die erkennbaren Ansätze, das aus dem Recht bewaffneter Konflikte bekannte Trennungsgebot zwischen Sanitätspersonal und anderen Einheiten auch in diesem Bereich anzuwenden, sich weiter zu einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel verdichten werden.

In einer solchen Situation rechtlicher Unklarheit gewinnt die politische Abwägung ein besonderes Gewicht. Insofern besteht eine in erster Linie politische Verantwortung zu überlegen, ob der Einsatz von Sanitätspersonal über den humanitären Auftrag hinaus und entgegen einer mit bedenkenswerten Gründen für möglich gehaltenen Entwicklung des Völkerrechts angezeigt ist oder nicht. Eine Beschränkung des Trennungsgebots auf bewaffnete Konflikte mag rechtlich begründbar sein. Sie birgt aber jedenfalls mögliche Kosten, die bei einer Entscheidung berücksichtigt sein wollen.

²⁹ *Kay Hailbronner*, Zwangsweise Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer auf dem Luftweg und internationales Luftverkehrsrecht, ZLW 51 (2002), 199, 209.

³⁰ Zu dieser zentralen Funktion des Protests vgl. *Karl* (Fn. 28), 1157 f.



6. Literaturverzeichnis

Bothe, Michael, Peacekeeping and international humanitarian law: friends or foes?, *International Peacekeeping* 1996, S. 91 ff.

Bothe, Michael, Customary International Humanitarian Law, *Yearbook of International Humanitarian Law* 8 (2005), S. 143 ff.

Bothe, Michael, Humanitäres Völkerrecht und Schutz der Menschenrechte, in: Dupuy u.a. (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung – Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl 2006, S. 63 ff.

Bothe, Michael, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage Berlin 2007, S. 637 ff.

Faite, Alexandre, Multinational Forces Acting Pursuant to a Mandate of the United Nations, *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations* 11 (2007), S. 143 ff.

Fleck, Dieter (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994.

Gasser, Hans-Peter, Humanitarian Law and Human Rights Law, *GYIL* 45 (2002), S. 149 ff.

Hailbronner, Kay, Zwangsweise Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer auf dem Luftweg und internationales Luftverkehrsrecht, *ZLW* 51 (2002), S. 199 ff.

Henckaerts, Jean-Marie, Customary International Humanitarian Law, *IRRC* 89 (2007), S. 473 ff.

Henckaerts, Jean-Marie / Doswald-Beck, Louise, Customary International Humanitarian Law – Vol. I. Rules, Cambridge 2005.

Sylvie-Stoyanka Junod, Article 9 Protocol II, in: Sandoz u.a. (Hrsg.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 13 August 1949*, Genf 1987.

Karl, Wolfram, Protest, in Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law* III, 1997, S. 1157 ff.

Oeter, Stefan, Terrorismus und Menschenrechte, *ArchVR* 40 (2002), S. 422 ff.

Pictet, Jean S. (Hrsg.), Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field – Commentary, Genf 1952.

A blue square containing a white, bold, sans-serif capital letter 'W'.

Richardson, Louise, Was Terroristen wollen, Frankfurt 2007.

Rose, Jürgen, Die Sanitäter und das Maschinengewehr, Freitag 13/2006, www.freitag.de (11.04.2008).

Spies, Sylvia C., Die Bedeutung von „Rules of Engagement“ in multinationalen Operationen, in: Weingärtner (Hrsg.), Einsatz der Bundeswehr im Ausland. Rechtsgrundlagen und Rechtspraxis, Baden-Baden 2007, S. 115 ff.

Weber, Stephan, Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung, Humanitäres Völkerrecht Informationsschriften 2001, S. 76 ff.