

# Krieg, Völkerrecht und Rotes Kreuz im 21. Jahrhundert

*Michael Fuchs\**

## **Abstract Deutsch**

Es ist allgemein bekannt, dass sich die Kriegsführung in den letzten Jahrhunderten dramatisch verändert hat. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen sind auf den Plan getreten, tödliche autonome Waffensysteme und Cyberwar eröffnen neue Dimensionen bewaffneter Konflikte. Ob und wie das humanitäre Völkerrecht auf diese Herausforderungen reagiert, wurde unter Wissenschaftlern, Praktikern und Politikern breit und kontrovers, aber letztlich positiv diskutiert. Weniger Beachtung fand bisher jedoch die Rolle eines der ältesten und wichtigsten Akteure in alten wie in neuen Kriegen, des Roten Kreuzes. Ob und wie sich die enormen Herausforderungen des Humanitären Völkerrechts auf die Rolle des Roten Kreuzes und vor allem auf seine unverzichtbare Aufgabe der Verbreitung der Regeln des Humanitären Völkerrechts auswirken, steht im Mittelpunkt dieses Artikels.

## **Abstract English**

It's commonplace that warfare has changed dramatically over the past few centuries. Non-State Armed Groups have entered the scene and Lethal Autonomous Weapon Systems and Cyberwar open up new dimensions of armed conflicts. Whether and how International Humanitarian Law reacts on these challenges has been widely and controversially but in the end positively discussed amongst reserachers, practioners and politicians. Less attention however has so far been attached to the role of one of the eldest and most important players in old as well as in new wars, the Red Cross. Whether or not and how the tremendous challenges of International Humanitarium Law affects the role of the Red Cross and above all its indispensable mission of dissemination of the rules of International Humanitarian Law is in the focus of this article.

## **1. Einführung**

Wie alle „nationalen Gesellschaften“ der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat auch das Deutsche Rote Kreuz (DRK) die Aufgabe, das humanitäre Völkerrecht zu „verbreiten“. Als Recht, das auch in bewaffneten Konflikten ein Mindestmaß an Humanität sichern soll, ist das humanitäre Völkerrecht damit aufs Engste und untrennbar mit dem Krieg und seiner Entwicklung verbunden. Es ist eine Binsenweisheit, dass kriegerische Auseinandersetzungen im Laufe der Jahrhunderte großen Veränderungen unterworfen waren. Ursächlich dafür sind nicht nur geänderte geostrategische internationale Rahmenbedingungen, sondern vor allem die Wandlung von Kriegsmitteln, Kriegstechniken und Kriegsstrategien, aber auch von

---

\* Der Verfasser gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

Kriegsakteuren und Kriegszielen<sup>1</sup>, die alle ihrerseits wiederum Auswirkungen auf den Begriff des Krieges und das ihm geltende Recht, das humanitäre Völkerrecht haben. Die Frage, ob und wie das humanitäre Völkerrecht mit dieser Entwicklung Schritt halten kann, ist eine ständige und stetig im Fluss. Welche Konsequenzen die geschilderten Entwicklungen für einen der wesentlichen Akteure des humanitären Völkerrechts, das Rote Kreuz und vor allem seine „Verbreitungsarbeit“ haben, ist weit weniger im Fokus. Zu dieser durch die Entwicklung des humanitären Völkerrechts und das Aufkommen konkurrierender Rechtsregime, wie des internationalen Menschenrechtsschutzes, des internationalen Strafrechts und des internationalen Migrations- und Flüchtlingsrechts bedingten „externen“ Herausforderung tritt eine „interne“ Herausforderung hinzu: die geringe Sichtbarkeit und Wertigkeit der „Verbreitungsarbeit“ im Binnensystem des Roten Kreuzes. Beides soll im Vordergrund der nachfolgenden Erörterungen stehen. Dabei wird sich zeigen, ob diese einzigartige und altehrwürdige Institution auch in der heutigen Zeit noch ihrer ehemaligen und exklusiven Rolle als Geburtshelfer und Gralshüter des humanitären Völkerrechts gerecht werden kann oder ob sie aufgrund neuartiger Kriegsförmungen, konkurrierender Rechtsregime und des Aufkommens zahlreicher anderer großer und mächtiger humanitärer Akteure, wie global agierender Nichtregierungsorganisationen zum Verlierer der großen Veränderungen kriegserischer Auseinandersetzungen zu werden droht.

## 2. Kriege von morgen

Zweifellos stellen Kriege, hier allerdings nicht weiter interessierende grundsätzliche Fragen über die Natur des Menschen und das Wesen der Gesellschaft.<sup>2</sup> Es mag auch sein, dass diese inneren Grundbedingungen, die, neben anderem nichts anderes als die Ursachen von Kriegen sind, sich weniger geändert haben, als deren äußere Rahmenbedingungen.<sup>3</sup> Hier genügt die Feststellung, dass Kriege ganz

- 1 Dazu zuletzt M. Macmillan, *Krieg*, Berlin 2021 sowie H. Münkler, *Der Wandel des Krieges*, Frankfurt 4.A. 2022; ders., *Über den Krieg*, Frankfurt 7.A. 2014; B. Cabanes, *Eine Geschichte des Krieges*, Hamburg 2020; P. Langewiesche, *Der gewaltsame Lehrer*, Europas Kriege in der Moderne, München 2019, H. v. Schubert, *Nieder mit dem Krieg*, Eine Ethik politischer Gewalt, 2021 und klassisch: J. Keegan, *Die Kultur des Krieges*, 5.A. 2013.
- 2 Dazu jetzt ausführlich Macmillan (Anm.1), 9, aber auch Keegan (Anm.1), 130 und natürlich I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, 1795/Stuttgart 2002, 17.
- 3 Dass auch die „Kriegerkultur“ im Laufe der Zeit offenbar nur geringen Veränderungen unterliegt und etwa der Leutnant des Kaiserreiches, ein Offizier der Wehrmacht und ein Zugführer der Task Force Kunduz mehr gemein haben, als man auf den ersten Blick denken mag, ist Gegenstand und Ergebnis der großen Studie von S. Neitzel, *Deutsche Krieger*, Berlin 2020; darin dürften im Übrigen die tieferen Gründe für die Probleme der Bundeswehr mit Traditionspflege und Erinnerungskultur zu suchen sein, vgl. dazu, wie die Bundeswehr selbst diesen Drahtseilakt meistert den Traditionserlass vom 28.3.2018 „Die Tradition der Bundeswehr, Richtlinien zum Traditionsverständnis und zur Traditionspflege“; zum „Krieger“ instruktiv jetzt auch Macmillan (Anm.1), 158.

offenbar eine „wichtige Dimension der Menschheitsgeschichte“ darstellen und schon immer dargestellt haben<sup>4</sup> und zugleich Promotoren großer intellektueller Friedensentwürfe<sup>5</sup> und Staatsutopien<sup>6</sup> ebenso gewesen sind wie ganz konkreter juristischer und auch politischer Bemühungen.<sup>7</sup> Wenn nicht alles täuscht, ist die gegenwärtige Entwicklung vor allem durch drei Charakteristika gekennzeichnet. Kriege haben sich im Laufe der Geschichte und vor allem in den letzten Jahrzehnten zum einen in bisher ungeahntem Maße nicht nur multipliziert und globalisiert, sondern auch transformiert. Die äußere Form der neuen Kriege des 21. Jahrhunderts unterscheidet sich eklatant und wesentlich von allem, was vorher war, und zwar sowohl, was die Kriegsakteure, als auch, was die Kriegsformen betrifft.<sup>8</sup> Hinzu kommt zum zweiten, dass im selben Maße, wie Kriege sich globalisiert und transformiert haben auch die Bemühungen um ihre Verhinderung, Eindämmung und vor allem die Linderung ihrer Folgen einen unheimlichen Aufwuchs erlebt haben. Es gibt einen regelrechten Wettbewerb um Humanität, verbunden mit einer enormen Zunahme an neuen globalen, regionalen oder nationalen humanitären Akteuren. Damit hängen zum Dritten Fragen zusammen, wie sich das Verhältnis dieser neuen, aber auch der klassischen humanitären Akteure, wie des Roten Kreuzes, zu einer im Vordringen befindlicheren Spielart in bewaffneten Konflikten darstellt, nämlich der zivil-militärischen Zusammenarbeit.

## 2.1. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen

Mit die auffälligste Veränderung in der Realität kriegerischer Auseinandersetzungen der letzten Jahrzehnte betrifft das Aufkommen neuer und neuartiger Kriegsparteien, der nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen. Sie haben nicht nur die bisherige Symmetrie rein zwischenstaatlicher Kriege aufgehoben.<sup>9</sup> Ihre Art der Kriegsführung verändert auch Verlauf, Ziele, Ergebnisse und Folgen derartiger Auseinandersetzungen. Vor allem aber haben die Kriegsgründe durch sie eine erhebliche Veränderung erfahren. Immer mehr nämlich rücken innerstaatliche Aspekte anstelle von zwischenstaatlichen Aspekten in den Vordergrund kriegerischer Auseinandersetzungen. Im Rahmen einer rechtstatsächlichen Analyse mag hier ein Blick in die Statistik genügen. Man geht davon aus, dass es im Jahre 2021 rund 600 derartige nicht-staatliche bewaffnete Gruppen gegeben hat, von denen mehr als 100 in kriegerische Auseinandersetzungen involviert waren oder sind. Aufschluss-

4 Zutreffend Macmillan (Anm.1), 10.

5 Vgl. nur J.-J. Rousseau, *Friedensschriften*, 1756/Hamburg 2009 und Kant (Anm.2).

6 Etwa von Th. Morus, T. Campanella und F. Bacon, alle in: K. J. Heinisch, *Der utopische Staat*, Hamburg 30.A. 2011, 7, 111, 171.

7 Dazu nur: K. v. Lingens, „Crimes against Humanity“, *Eine Ideengeschichte der Zivilisierung von Kriegsgewalt 1864–1945*, Paderborn 2018.

8 Vgl. dazu umfassend: H.-G. Ehrhart (Hrsg.), *Krieg im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2017.

9 Vgl. nur M. Sassòli, *International Humanitarian Law*, Cheltenham 2019, 180/204 und J. Finke, (Un)bedingte Gleichheit nichtstaatlicher Gewaltakteure im Völkerrecht, Baden-Baden 2020, 39 ff./84 ff.

reich ist neben diesen absoluten Zahlen die geographische Verteilung: 296 dieser mehr als 600 Gruppen sind nämlich in Afrika und 132 im Nahen Osten angesiedelt.<sup>10</sup> Auf mögliche Zusammenhänge mit dem Phänomen der bad governance<sup>11</sup> und deren Folgen, wie massenhaften Fluchtbewegungen<sup>12</sup> sei vorliegend lediglich hingewiesen.

## 2.2. Autonome Waffensysteme

Neben den Kriegsparteien hat in den letzten Jahrzehnten vor allem auch die Art der Kriegsführung und die Kriegstechnik erhebliche, ja regelrecht revolutionäre und bis vor kurzem nicht vorstellbare Veränderungen erfahren. Autonome Waffensysteme machen „den Krieger“<sup>13</sup> zwar nicht überflüssig, aber nahezu unsichtbar! Dieser braucht sich nämlich nicht mehr länger unmittelbar auf dem Schlachtfeld selbst aufzuhalten, sondern kann nahezu unendlich weit davon entfernt sein.<sup>14</sup> Relevante und schwierige juristische, vor allem aber auch ethische Fragen der Entgrenzung und „Entmenschlichung“ des Krieges stellen sich hier ebenso wie so paradox anmutende Fragen, ob der Krieg durch diese Art der „Entmenschlichung“ nicht zugleich auch „humanisiert“ werde.<sup>15</sup> Hierzulande wurde diese Diskussion ganz besonders intensiv und heftig und darüber hinaus noch parteipolitisch aufgeladen und kontrovers geführt, nämlich im Zusammenhang mit dem Einsatz von Drohnen.<sup>16</sup> Nachdem die letzte Große Koalition in dieser Frage keine Einigung erzielen konnte, wird es als Fortschritt gewertet, dass dies der neuen Koalition zumindest in Form einer Absichtserklärung im Koalitionsvertrag gelungen zu sein scheint.<sup>17</sup>

10 Zahlenangaben nach: B. Demeyere, Non-State Armed Groups, IRRC 2021, 979 und v.a. ICRC, ICRC Engagement with Non-State Armed Groups, Position Paper, IRRC 2021, 1087.

11 Dazu: M. Fuchs, Für ein völkerrechtliches Verbot von „bad governance“, DÖV 2018, 16.

12 Vgl. z.B. M. Fuchs, Fluchtverursachung und das Völkerrecht, DÖV 2015, 1031.

13 Dazu ausführlich Neitzel (Anm.3).

14 Vgl. nur: Sassòli (Anm.9), 517 sowie: D. Amoroso, Autonomous Weapons Systems and International Law, Baden-Baden 2020, 15.

15 Dazu etwa R. Grünwald/C. Kehl, Autonome Waffensysteme, Büro für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages, Oktober 2020 und V. Vohs, Meaningful Human Agency in Automated Weapons Systems: a Plea for Human-in-the-loop Regulation, LSE Law Review Blog, 8.10.2021.

16 Dazu generell: R. Frau, Drohnen und das Recht, Tübingen 2014 sowie Themenheft AVR 3/2021, 328 ff./352 ff.

17 Die entsprechende Passage lautet wie folgt: „Bewaffnete Drohnen können zum Schutz der Soldatinnen und Soldaten im Ausland beitragen. Unter verbindlichen und transparenten Auflagen und unter Berücksichtigung von ethischen und sicherheitspolitischen Aspekten werden wir daher die Bewaffnung von Drohnen der Bundeswehr in dieser Legislaturperiode ermöglichen. Bei ihrem Einsatz gelten die Regeln des Völkerrechts, extralegale Tötungen – auch durch Drohnen – lehnen wir ab.“ (Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021–2025 v. 24.11.2020, 149).

### 2.3. Cyberkrieg

Die revolutionärste Veränderung der Kriegführung bringt jedoch zweifelsohne der Cyberwar mit sich<sup>18</sup>, vor allem deshalb, weil er den herkömmlichen vier Dimensionen des Krieges (Land, Luft, See und Weltraum) eine völlig neue Dimension hinzugefügt hat. Auch in Deutschland gibt es, wie in allen westlichen Ländern dafür zwischenzeitlich eine Sensibilität, nicht zuletzt deswegen, weil höchste Verfassungsorgane selbst und gleich mehrfach Adressaten, beziehungsweise Opfer von Cyber-Attacken gewesen sind. Noch die letzte Bundesregierung hatte eine „Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021“ beschlossen<sup>19</sup>, in der unter anderem dem „Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ)“ als Kooperations-, Kommunikations- und Koordinationsplattform der relevanten Sicherheitsbehörden eine ganz besondere Bedeutung zukommt.<sup>20</sup> Die neue Bundesregierung hat sich darüber hinausgehend expressis verbis eine „digitale Außenpolitik“ und eine „Cybersicherheitspolitik“ auf die Fahnen geschrieben<sup>21</sup>, zwei Elemente, die in der Tat aufs Engste miteinander zusammenhängen und deswegen idealerweise auch stets zusammen gedacht werden sollten.<sup>22</sup>

## 3. Völkerrecht von gestern

Fraglich ist, welche Auswirkungen diese realen Veränderungen des Kriegsgeschehens auf das einschlägige Völkerrecht haben. Lässt sich beispielsweise wirklich die Behauptung halten, dass die Kriege von morgen auf ein Völkerrecht von gestern treffen oder erscheint das als zu pauschal und plakativ und tut Differenzierung Not?

### 3.1. Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auf die neuen Kriege

Die allererste Frage, die zu beantworten war, ist deshalb, ob das geltende humanitäre Völkerrecht auf die neuen Kriegsformen überhaupt Anwendung findet oder nicht. Relativ einfach war die Antwort noch in den Fällen, in denen sie positivrechtlich geregelt war. Das traf und trifft auf die nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen zu.<sup>23</sup> Denn die nahezu gleichlautenden Art.3 der I. bis IV. Genfer Abkommen erklären im Falle „eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationa-

18 Dazu nur: Sassòli (Anm.9), 532 und F. Delerue, *Cyber Operations and International Law*, Cambridge 2020.

19 BT-Drucks.19/32590 v. 10.9.2021.

20 Vgl. auch das interessante und sehr weit gehende „Non-Paper on EU Cyber Diplomacy by Estonia, France, Germany, Poland, Portugal and Slovenia“ v. 19.11.2020.

21 Vgl. Koalitionsvertrag (Anm.17), S.144/149.

22 Dazu nur: V. Stanzel/D. Voelsen, *Diplomacy and Artificial Intelligence*, SWP Research Paper 1/January 2022.

23 Dazu: H. Krieger, *Krieg gegen anonymous*, AVR 2012, 1; Sassòli (Anm.9), 180/204; Finke (Anm.9), 112 ff. und ICRC, *ICRC Engagement with Non-State Armed Groups*, Position Paper, IRRC 2021, 1087.

len Charakter hat und auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht“ zumindest einen Mindeststandard an Regeln des humanitären Völkerrechts für „jede der am Konflikt beteiligten Parteien“ anwendbar. Darunter fallen anerkanntermaßen unter anderem nicht-staatliche bewaffnete Gruppen. Ob das aber auch auf andere, selbst humanitäre Akteure mit Ausnahme des Roten Kreuzes zutrifft<sup>24</sup>, war wiederum umstritten, wurde im Ergebnis jedoch bejaht.<sup>25</sup> Sowohl bei den Autonomous Weapon Systems, als aber auch und vor allem beim Cyberwar war jedoch hoher intellektueller Aufwand erforderlich, um die Frage der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts einigermaßen zufriedenstellend zu klären. In beiden Fällen ist das schlussendlich jedoch gelungen. Sowohl für autonome Waffensysteme<sup>26</sup>, wie auch für den Cyberwar<sup>27</sup> wird zwischenzeitlich überwiegend von der grundsätzlichen Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts ausgegangen. Das ist auch die offizielle Haltung der Bundesregierung.<sup>28</sup> Fest steht somit immerhin, dass die neuen Kriegeformen nicht in einem rechtsfreien Raum stattfinden. Damit ist aber weder gesagt, dass das humanitäre Völkerrecht die Militarisierung des Cyberspace im allgemeinen, noch dass es Cyber-Operationen gegen andere Staaten im Besonderen legitimiere.<sup>29</sup> Kein Wort ist damit auch zu der Frage gesagt, ob nicht doch Änderungs- oder Reformbedarf am bestehenden Regelwerk besteht.

### 3.2. Konkurrierende Rechtsregime

Eine weitere Herausforderung des humanitären Völkerrechts besteht darin, dass es sich zunehmend der Konkurrenz mit anderen Rechtsregimen ausgesetzt sieht, nicht nur, aber auch aufgrund der neuen Kriegeformen.<sup>30</sup> Daraus erwächst die nicht einfache Aufgabe, das Verhältnis dieser Regime zueinander zu bestimmen. Das betrifft vor allem den internationalen Menschenrechtsschutz.<sup>31</sup> Er vor allem

24 Dazu unten 4.3.

25 Dazu: T. Maruhn/M. Pöschl, Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private ausländische Akteure, VVDStRL 74/2014, Berlin 2015, 373 ff./405 ff. und R. Klostermann, Durchsetzung humanitären Völkerrechts durch und gegenüber nicht-staatlichen Akteuren, Berlin 2021.

26 Vgl. ICRC, Position Paper on Autonomous Weapon Systems, May 2021.

27 Vgl. nur M. Schmitt (ed.), Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare, 2.A. Cambridge 2017, Rule 80, 373 ff.; ICRC, International Humanitarian Law and Cyber Operations during Armed Conflicts, November 2019; D. Delerue (Anm.18), 191 ff. und The Rule of Law in Cyberspace, Themenheft ZaöRV 2020, 429 ff.

28 Vgl. AA/BMI/BMVG, Position Paper on the Application of International Law in Cyberspace, 3.2.2021: applicable „without reservation“ (S.1/7).

29 Zutreffend: L. Gisel/T. Rodenhäuser/K. Dörmann, Twenty years on-International Humanitarian Law and the protection of civilians against the effects of cyber operations during armed conflicts, IRRIC 2020, 287 (332).

30 Das hat das IKRK kürzlich zu einem bemerkenswerten Appell veranlasst, siehe: ICRC, Bringing International Humanitarian Law Home, Guidelines on the National Implementation of International Humanitarian Law, Advisory Service on International Humanitarian Law, May 2021.

31 Dazu Sassöli (Anm.9), 423.

ist starker Antriebsmotor neuer, in Konkurrenz zum Roten Kreuz entstandener und stehender, und außerhalb des humanitären Völkerrechts angesiedelter humanitärer Akteure.<sup>32</sup> Sie können insoweit auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts als Nutznießer des globalen Siegeszuges des Menschenrechtsgedankens angesehen werden.<sup>33</sup> Das betrifft aber auch das Völkerstrafrecht,<sup>34</sup> dem insbesondere im Zusammenhang mit Kulturgutzerstörungen nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen eine besondere Verantwortung zugewachsen ist.<sup>35</sup> Klärungsbedürftige Konfliktlagen sind aber auch zum Internationalen Migrations- und Flüchtlingsrecht<sup>36</sup> und, vor allem in Zusammenhang mit den autonomen Waffensystemen zum Recht der Abrüstung und Rüstungskontrolle entstanden. Ohne im hier interessierenden Zusammenhang auf Abgrenzungsdetails einzugehen, genügt die Feststellung, dass bei allen Abgrenzungsschwierigkeiten im Einzelnen, das Verhältnis aller dieser Rechtsregime zueinander, wo nicht eindeutig der *lex specialis*-Grundsatz greift<sup>37</sup>, nicht eines der Konkurrenz oder gar der Ausschließlichkeit, sondern eines der Komplementarität und des „reinforcement“ ist.<sup>38</sup>

### 3.3. Erfordernis neuen Völkerrechts

Fraglich kann jedoch aus gleich mehreren Gründen sein, ob das geltende humanitäre Völkerrecht wirklich ausreicht, um die neuen Entwicklungen einzufangen oder ob nicht doch auch Bedarf nach neuem Völkerrecht besteht. Zum einen wegen der schlichten Erfahrungstatsache, „that International Humanitarian Law is allways one war behind reality“.<sup>39</sup> Zum anderen aber, wie erwähnt, auch deswegen, weil die Bejahung der Bindung der neuen Kriege an das humanitäre Völkerrecht nicht Akzeptanz der Militarisierung des Cyberraumes bedeutet. So wird etwa im Zusammenhang mit Cyber-Operationen<sup>40</sup> und dem „dual use“-Charakter von Cyber-Infrastruktur zu Recht die Frage gestellt, ob nicht „new rules might be useful or even needed.“<sup>41</sup> Ähnliches gilt für die Regulierung autonomer Waffensysteme. Angesichts des Fehlens von „internationally agreed limits on Autonomous Weapon Sys-

32 Dazu 4.3.

33 Kritisch zu dieser Entwicklung und zum „human rights activism“ innerhalb der Völkerrechtswissenschaft etwa: A. Pellet, *Values and Power Relations-The “Disillusionment” of International Law?* KFG Working Papers No.34/May 2019, 9.

34 Vgl. Sassòli (Anm.9), 443.

35 Dazu umfassend S. v. Schorlemer, *Kulturgutzerstörung*, 2016, bes. 631 ff. und M. Fuchs, „Militarisierung der Kultur“ und das Völkerrecht, *DÖV* 2016, 141.

36 Vgl. Sassòli (Anm.9), 451; D. Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010, 106; ders./K. Hailbronner, *EU Immigration and Asylum Law*, 3.A. Baden-Baden 2020 und M. Fuchs (Anm.12).

37 Ausführlich und differenzierend Sassòli (Anm.9), 433 ff.

38 Im Ergebnis richtig Sassòli (Anm. 9), 422/443.

39 Zutreffend Sassòli (Anm.9), 9.

40 Die neue Bundesregierung will sich nach ihrem Koalitionsvertrag (Anm.17), 146 insgesamt für „Normen für verantwortliches Staatenverhalten im Cyberspace“ einsetzen.

41 So: Gisel/Rodenhäuser/Dörmann (Anm.29), 334.

tems“<sup>42</sup> wird etwa den Staaten die Annahme von „new legally binding rules“ empfohlen.<sup>43</sup> Dazu könne beispielsweise das Verbot von „unpredictable“ autonomous weapon systems oder das Verbot gehören, mit ihnen „to target human beings.“ Auch die bereits zugelassenen autonomen Waffen sollten in ihrem Gebrauch reguliert werden. Sie könnten und sollten etwa begrenzt werden hinsichtlich der Zieltypen, ihrer Gebrauchsmodi, ihrer geographischen Anwendung, der Dauer ihres Einsatzes und der Anwendungsfälle. Diese Reformvorschläge decken sich mit einer kürzlich von *Heike Krieger* vorgelegten umfassenden Analyse des aktuellen Standes des humanitären Völkerrechts.<sup>44</sup> In eingehender Untersuchung hat sie eine ganze Reihe alternativer Rechtsproduzenten und Entstehungsmodi des humanitären Völkerrechts identifiziert, die in den letzten Jahren zu den Staaten als geborenen Herren des Völkerrechts hinzugetreten wären und das humanitäre Völkerrecht in „Turbulenzen“ gestürzt hätten.<sup>45</sup> Dazu zählen Akteure wie Gerichtshöfe und Regularien wie Manuals<sup>46</sup> oder auch schlicht die normative Kraft des Faktischen, die Rechtspraxis.<sup>47</sup> Inwiefern durch sie das humanitäre Völkerrecht überhaupt legitimiert werden kann oder nicht im Gegenteil gar delegitimiert wird, ist eine für seine Strahlkraft, Akzeptanz und vor allem seine Steuerungsfähigkeit nicht unwichtige Frage. Sie wird vorsichtig dahingehend beantwortet, dass wir es in der Tat schon mit einem Post-Humanitären Völkerrecht zu tun hätten<sup>48</sup>, das sich damit aber in der Tat und insgesamt in einer „Legitimationskrise“ befände.<sup>49</sup> Auch dieser Befund könnte durchaus für Reformbedarf des humanitären Völkerrechts sprechen. Da jedoch die Staaten auch Herren des humanitären Völkerrechts sind, ist es auch in diesem Fall zuvörderst an ihnen, dieses zu ändern, wenn sie das für erforderlich halten. Insofern ist nicht ohne Belang, dass sich die neue Bundesregierung zumindest in ihrem Koalitionsvertrag<sup>50</sup> und ganz im Gegensatz zu ihrer Vorgängerregierung<sup>51</sup>, dezidiert für ein „Völkerrecht des Netzes“ ausgesprochen hat, ein recht schillernder und nach allen Seiten offener Begriff freilich, der zuallererst der Präzisierung und Konkretisierung bedürfte, soll er mehr als nur programmatischen Charakters sein.<sup>52</sup>

42 Dazu: E. Hoffberger/V. Vohs/P. Köhler, UN-Verhandlungen zu Autonomous Weapon Systems: Wo bleibt Deutschland? SWP-kurz gesagt v. 27.1.2022.

43 Hierzu und zum folgenden ausführlich: ICRC, Position Paper on Autonomous Weapon Systems, May 2021.

44 H. Krieger (ed.), *Law-Making and Legitimacy in International Humanitarian Law*, Baden-Baden 2021.

45 Krieger (Anm.44), 2.

46 Krieger (Anm.44), 196.

47 Krieger (Anm.44), 117.

48 Krieger (Anm.44), 80.

49 Krieger (Anm.44), 429 ff.

50 Koalitionsvertrag (Anm.17), 144: „Wir wollen ein Völkerrecht des Netzes“.

51 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Völkerrecht des Netzes“ (BT-Drucks.19/29615 v. 12.5.2021).

52 Vgl. dazu etwa: I. Pernice, *Vom Völkerrecht des Netzes zur Verfassung des Internets*, HIIG Discussion Paper Series No.2, April 2017 und M. C. Kettemann, *Völkerrecht in Zeiten des Netzes*, FES, Medienpolitik, 2015.



#### 4. Rotes Kreuz heute

Welche Auswirkungen haben die neuen Kriege und die Herausforderungen des Rechts, damit umzugehen, auf einen der Hauptakteure des humanitären Völkerrechts, das Rote Kreuz? Es ist bemerkenswert, wie selten diese Frage gestellt wird, und zwar sowohl in Politik und Praxis<sup>53</sup>, wie aber auch in der Wissenschaft.<sup>54</sup> Da es klassische Kriege auch im 21. Jahrhundert immer wieder gegeben hat und wohl auch in Zukunft geben wird, wie der am 24. Februar 2022 begonnene Krieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine aufs Traurigste beweist<sup>55</sup>, wird wohl auch die klassische Rolle des Roten Kreuzes nach den Genfer Konventionen bis auf weiteres unverzichtbar bleiben. Wie aber verhält es sich mit den neuen Kriegen? „Generieren“ auch sie noch Leid, Elend und vor allem Opfer wie bei ihren klassischen Vorgängern? Geht mit der „Entgrenzung“ und „Entmenschlichung“ dieser Kriege nicht zugleich auch ihre „Humanisierung“ einher? Ist eine Institution wie das Rote Kreuz bei derartigen Kriegen überhaupt noch erforderlich? Kann es seine ihm angestammten humanitären Aufgaben dabei überhaupt erfüllen? Die Frage muss leider bejaht werden. Das hat das Internationale Komitee des Roten Kreuzes in einer großangelegten Studie überzeugend nachgewiesen.<sup>56</sup> Hier mögen einige wenige Hinweise genügen auf die Auswirkungen derartiger Kriege auf die Internetinfrastruktur<sup>57</sup>, aber vor allem auf das Gesundheitssystem<sup>58</sup> und die kritischen Infrastrukturen.<sup>59</sup> Die Relevanz und Sensibilität unseres Gesundheitssystems und seine Anfälligkeit gegenüber Störungen und vor allem deren verheerende Konsequenzen dürfte spätestens seit der Corona-Pandemie jedem bewusst geworden sein. Ähnlich verhält es sich mit unseren kritischen Infrastrukturen. Sie sind per definitionem „von hoher Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens“.<sup>60</sup> Das ist jedoch nichts anderes als eine euphemistische Umschreibung des Gesetzgebers, sind sie doch weit mehr, nämlich die Nerven- und Blutbahnen jeder modernen Gesellschaft. Schon ein kurzer Blick auf die Vielzahl der hierzu zählenden Bereiche, Anlagen und Einrichtungen gibt eine Vorstellung von den chaotischen

53 Rühmliche und, soweit ersichtlich einzige Ausnahme: Deutsches Komitee zum Humanitären Völkerrecht (Hrsg.), National Implementation of International Humanitarian Law, 2020, 36.

54 Selbst neueste Lehrbücher zum humanitären Völkerrecht schweigen hierzu, vgl. etwa: A. Cohen/D. Zlotogorski, Proportionality in International Humanitarian Law: Consequences, Precautions and Procedures, 2021; D. Fleck (ed.), The Handbook of International Humanitarian Law, 4.A. 2021, Kap.21; B. Saul/D. Akande (eds.), The Oxford Guide to International Humanitarian Law, 2020, Kap.16.

55 Vgl. dazu den Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP v. 27.2.2022 (BT-Drucks.20/846), angenommen in der Sitzung des Deutschen Bundestages v. 27.2.2022 (PIPr 20/19).

56 Vgl. ICRC, The Potential Human Cost of Cyber Operations, May 2019.

57 ICRC (Anm.56), 29 ff.

58 ICRC (Anm.56), 18 ff.

59 ICRC (Anm.56), 23 ff.

60 So §2 Abs.10 des Gesetzes über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz – BSIG) v. 14.8.2009 (BGBl. I S.2821).

Zuständen, die eine Störung auch nur eines dieser Bereiche unweigerlich heraufbeschwören würde.<sup>61</sup> Das Rote Kreuz kann mit seinem auf diese Konstellationen abzielenden Positionspapier nicht nur dokumentieren, dass auch modernste Formen der Kriegsführung herkömmliche Auswirkungen traditionellster Art der Kriegsführung haben und seine Existenz nicht entbehrlich machen können. Im Gegenteil! Auch bei den Kriegen der Zukunft bleiben seine klassischen Aufgaben der Vergangenheit unverzichtbar. Mit seiner Studie über „The Potential Human Cost of Cyber Operations“ und anderen vergleichbaren Initiativen hat das Rote Kreuz zugleich aber auch noch ein anderes Zeichen gesetzt. Es hat sich nämlich in neuem Gewand und in einer neuen Rolle präsentiert-nicht mehr nur als Wahrer und Wächter des humanitären Völkerrechts, sondern auch als dessen Erneuerer und Promotor. Das ist eine der neuen und anderen Aufgaben, die dem Roten Kreuz neben anderen Aufgaben aus den modernen Herausforderungen des humanitären Völkerrechts erwachsen sind.

#### **4.1. Vom Wahrer und Verbreiter zum Erneuerer des humanitären Völkerrechts**

Jahrzehnte- und jahrhundertelang hat das Rote Kreuz seine klassischen Aufgaben nach den Genfer Konventionen in bewaffneten Auseinandersetzungen erfüllt. Es hat dies derart effizient und erfolgreich getan, dass es vom Geburtshelfer zu einem Gralshüter des humanitären Völkerrechts geworden ist. Diese Aufgaben bleiben auch angesichts der Kriege von morgen aktuell und relevant. Eine so nah und tagtäglich mit dem Kriegsgeschehen konfrontierte Institution wie das Rote Kreuz kann und darf dabei jedoch nicht stehenbleiben. Sie kann ihre Mission in den Kriegen von morgen nicht mit den Mitteln von gestern erfüllen, sondern muss mit der Entwicklung Schritt halten. Das tut das Rote Kreuz auch auf vielfältige Weise. So unterhält es zum einen Kontakte zu nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen, versucht deren Verhalten zu beeinflussen und ihnen Respekt vor dem humanitären Völkerrecht nahezubringen.<sup>62</sup> Nach eigenen Angaben bestehen auf diese Weise Kontakte zu 465 von 614 und damit zu 75 % dieser Gruppen.<sup>63</sup> Wird schon daran ein Paradigmenwechsel von der Nachsorge zur Vorsorge in bewaffneten Konflikten und von der Repression zur Prävention erkennbar, so zeigt sich diese neue Rolle des Roten Kreuzes noch deutlicher in seinen Positionen zur Erneuerung und Reform des humanitären Völkerrechts. Natürlich ist das Rote Kreuz kein Vertragspartner der Genfer Konventionen und kann deren Änderung nicht unmittelbar bewirken. Als Geburtshelfer und Gralshüter des humanitären Völkerrechts hat seine Stimme aber Gewicht. So hat es sich aktiv, engagiert, verantwortungsbewusst,

---

61 Vgl. nur Verordnung zur Bestimmung kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung – BSI-KritisV) v. 22.4.2016 (BGBl. I S.958).

62 Zu dieser sinnvollen und notwendigen Aufgabe ausführlich Klostermann (Anm.25), 131 ff.

63 ICRC, ICRC Engagement with Non-State Armed Groups, Position Paper, März 2021 =IRRC 2021, 1087 (1088/1094).

überzeugt und überzeugend zu den Kriegen von morgen zu Wort gemeldet, sei es zu den nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen,<sup>64</sup> autonomen Waffensystemen<sup>65</sup> oder dem Cyberwar<sup>66</sup> und an entsprechenden Reformprojekten, wie etwa dem Tallinn Manual aktiv mitgewirkt.<sup>67</sup> Der Funktionswandel des Roten Kreuzes vom Geburtshelfer und Gralshüter, Bewahrer und schlichten Verbreiter des humanitären Völkerrechts zu dessen Erneuerer und Motor ist eine bemerkenswerte und von der Gesamtorganisation offenbar noch nicht vollständig und nicht überall internalisierte und deren Selbstbild beeinflussende und verändernde Entwicklung. Richtig verstanden ist sie aber nichts anderes, als die einzig mögliche und adäquate Antwort auf die Kriege von morgen und die logische Konsequenz der Herausforderungen des humanitären Völkerrechts von gestern.<sup>68</sup>

#### 4.2. Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Auch die neue Politik der zivil-militärischen Zusammenarbeit<sup>69</sup> stellt neue und große Herausforderungen an die Rolle des Roten Kreuzes.<sup>70</sup> Dies vor allem deswegen, weil diese Politik die klassische Rollenverteilung zwischen militärischen und nicht-militärischen Aufgaben während bewaffneter Konflikte auflösen könnte. Geboren aus staatlicherseits wohlüberlegten Gründen, stellt sie nämlich zugleich die humanitären Prinzipien humanitärer Akteure, wie des Roten Kreuzes, vor erhebliche Probleme. Diese Prinzipien sind nicht nur hehre Grundsätze, sondern Handlungsmaximen dieser Organisationen.<sup>71</sup> In Frage stehen vor allem die Grundsätze der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit.<sup>72</sup> Es handelt sich dabei um zwei von sieben Grundsätzen, die am Beginn der Rotkreuz- und der Rothalbmondbewegung standen und nicht nur handlungsanleitend für diese sind, sondern regelrecht ihre DNA darstellen. Für Deutschland sind alle diese Grundsätze, also auch die Grundsätze der Unparteilichkeit<sup>73</sup> und Unabhängigkeit<sup>74</sup> durch das DRK-Gesetz darüber hinaus rechtsverbindlich für das DRK. Es dürfte auf der Hand liegen, dass ein zu enger Schulterschluss zwischen Staat und humanitären Akteuren in bewaffneten Konflikten deren Unparteilichkeit und Unabhängigkeit auf eine schwere Zer-

64 ICRC, ICRC Engagement with Non-State Armed Groups, Position Paper, März 2021 =IRRC 2021, 1087.

65 ICRC, Position on Autonomous Weapon Systems, May 2021.

66 ICRC (Anm.27), sowie Gisel/Rodenhäuser/Dörmann (Anm.29).

67 Schmitt (Anm.27).

68 Ob und welche Konsequenzen sich daraus für die „Verbreitungsarbeit“ des Roten Kreuzes ergeben, wird sich unten 5. zeigen.

69 Für Deutschland festgehalten in: BMVg (Hrsg.), Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Juni 2016, 99.

70 Dazu auch Klostermann (Anm.25), 232.

71 Zum Ganzen ausführlich Klostermann (Anm.25), 221 ff.

72 Vgl. die „Legaldefinitionen“ in der Präambel der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung in: C. Johann (Hrsg.), DRK-Gesetz, Handkommentar, Baden-Baden 2019, 173.

73 Dazu Johann (Anm.72), §1 Rn. 64.

74 Vgl. Johann (Anm.72), §1 Rn. 78.

reißprobe stellen kann. Dies vor allem dadurch, dass die Gefahr besteht, dass das Rote Kreuz von einem anerkannten und unentbehrlichen humanitären Akteur zu einer Partei in einem bewaffneten Konflikt werden könnte. Das ist jedoch eine rote Linie, die ein humanitärer Akteur in seinem eigenen Interesse und im Interesse seiner Glaubwürdigkeit nie überschreiten darf. Dem Roten Kreuz ist dieses Dilemma bewusst, weswegen es diese Gratwanderung auch durch entsprechende verhaltensleitende Positionspapiere zu adressieren suchte. Sowohl das IKRK<sup>75</sup>, als auch das DRK<sup>76</sup> stellen dabei zutreffend auf den Einzelfall ab und empfehlen ihren Organisationen bei Entscheidungen über die Teilnahme an zivil-militärischer Zusammenarbeit „größte Zurückhaltung“. Das dürfte genau die richtige Linie sein. So schwierig die Grenzziehung im Einzelfall auch sein mag, so erforderlich ist sie doch gleichzeitig, vor allem, wenn es um den bewaffneten Schutz von Rot Kreuz-Aktionen geht.<sup>77</sup>

### 4.3. Wettlauf um Humanität

Schließlich und endlich ist das Rote Kreuz nicht mehr länger alleiniger humanitärer Akteur auf dem Schlachtfeld. Ihm sind große, mächtige, sehr finanzstarke und sichtbare Konkurrenten aus dem Bereich der NGO's erwachsen, die mit ihm nicht nur in einen im Grunde begrüßenswerten Wettlauf in Sachen Humanität, sondern auch in einen Aufmerksamkeits- und Wahrnehmungswettbewerb eingetreten sind, der neben Chancen jedoch auch Risiken in sich birgt. Die Globalisierung und Multiplizierung der humanitären Akteure ist im Grunde aber nichts anderes als die Kehrseite der Multiplizierung und Globalisierung der Konflikte. Was beim Roten Kreuz unproblematisch, weil positivrechtlich geregelt ist, erweist sich bei allen anderen, rein menschenrechtlich angetriebenen humanitären Akteuren allerdings als Problem, nämlich ihre Bindung an und ihre Verpflichtung durch das humanitäre Völkerrecht oder gar dessen Durchsetzung durch sie. Alle diese drei Problembereiche sind derzeit sehr im Fluss. Es lassen sich, was hier jedoch nicht weiter ausgeführt zu werden braucht, gute Gründe für, wie aber auch gegen eine Bindung an das humanitäre Völkerrecht anführen.<sup>78</sup> Wesentlich ist vorliegend, dass der eigentliche Schnittbereich zwischen beiden Arten von Akteuren, die humanitäre Hilfe, Raum für beide belässt und die exklusive und singuläre Rolle des Roten Kreuzes dabei unangetastet bleibt. Das Rote Kreuz verfügt durch seine Grundsätze der

75 Vgl. M. Studer, The International Committee of the Red Cross and civil-military relations during armed conflict, IRRC No.842 v. 30.6.2001, sowie Guidance document on relations between the components of the Movement and military bodies in: International Federation of Red Cross and Red Cross Societies (ed.), Council of Delegates Seoul 16.–18.11.2005, 48: „preserve their independence“.

76 GS DRK (Hrsg.), Positionspapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit des DRK, Beschluss des DRK-Präsidiums v. 10.7.2003 inkl. Hintergrundpapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit, Stand: 8.5.2003 (= Anhang zum Positionspapier).

77 Zu diesem praktisch sehr relevanten und sensiblen Sonderproblem GS-DRK (Anm.76), 10.

78 Dazu ausführlich Klostermann (Anm.25), bes. 172 ff.

Unparteilichkeit und Unabhängigkeit im Wettstreit mit anderen humanitären Akteuren im Gegenteil über Alleinstellungsmerkmale, die nicht per se als Nachteile angesehen werden müssen. Durch die Bindung an diese Grundsätze kann das Rote Kreuz nämlich gerade im Gegenteil eher und leichter der, gerade in Verbindung mit der zunehmenden zivil-militärischen Zusammenarbeit einhergehenden und nicht von der Hand zu weisenden Gefahr der Politisierung humanitärer Hilfe entgehen. Humanitäre Hilfe ist nämlich nie selbstreferentiell. Sie ist gleichzeitig und sogar zuallererst ein Instrument<sup>79</sup> und schwerpunktmäßiger Gegenstand<sup>80</sup> deutscher Außen- und Sicherheitspolitik und daher nie nur humanitär, sondern, genau wie ihr Gegenteil, die Versagung von Hilfe, immer auch politisch.<sup>81</sup>

## 5. „Verbreitungsarbeit“ zwischen gestern, heute und morgen

Wenn das humanitäre Völkerrecht Gegenstand und Auftrag der „Verbreitungsarbeit“ des Roten Kreuzes ist, stellt sich die Frage, ob und welchen Einfluss die geschilderten Entwicklungen auf die Erfüllung dieser Aufgabe haben. Wie geht das Rote Kreuz mit den neuen Entwicklungen um? Nimmt es sie überhaupt wahr und auf? Ist es gewappnet und wie? Die Antworten auf alle diese Fragen sind leider nicht sehr erfreulich und befriedigend, weil ausgerechnet die „Verbreitungsarbeit“ im Kanon der Betätigungsfelder des DRK offenbar von Anfang ein Schattendasein geführt zu führen scheint.<sup>82</sup> Wenn die „Verbreitungsarbeit“ somit wirklich in einer Krise stecken sollte, kann dies mitnichten auf neuere Entwicklungen, wie geänderte Kriegsformen und eine Krise des humanitären Völkerrechts zurückgeführt werden. Man konnte und könnte vielmehr den Eindruck haben, die „Verbreitungsarbeit“ habe schon immer ein abgehobenes, esoterisches und nicht dazu gehörendes, von den übrigen DRK-Aktivitäten abgekoppeltes Eigenleben geführt. Das gilt sowohl für den Binnenbereich des DRK, wie aber auch und vor allem für den Außenbe-

79 Vgl. dazu: AA (Hrsg.), Konzept des AA zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland (Kapitel 0501 Titel 687 32) v. 1.1.2013, das als Bewilligungsadressaten neben VN-Organisationen auch die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und NGO's erwähnt; AA (Hrsg.), Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland 2019–2023, o.J. und AA (Hrsg.), Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung, o.J.

80 Vgl. Bericht der Bundesregierung über die humanitäre Hilfe im Ausland 2014–2017 (BT-Drucks.19/5720 v. 12.11.2018).

81 Das gilt auch für die neue Bundesregierung, die dazu in ihrem Koalitionsvertrag (Anm.17), 148 folgendes festgehalten hat: „Wir setzen uns für einen verbesserten Zugang für humanitäre Hilfe in Konfliktregionen und für einen verbesserte Schutz von Helferinnen und Helfern ein.“

82 Erfreulich daher, dass sie, soweit ersichtlich erstmals seit geraumer Zeit am 21./22.2.2022 neben anderem Gegenstand einer Klausurtagung des Präsidiums des DRK-Bundesverbandes gewesen ist; in Vorbereitung dieser Tagung hat am 15.2.2022 ein digitales Sondertreffen des Bundeskonventionsbeauftragten und aller 19 Landeskonventionsbeauftragten stattgefunden, zu dem Verf. ein Papier mit dem Titel „Überlegungen zur ‚Verbreitungsarbeit‘ des Roten Kreuzes“ vorgelegt hat (Februar 2022, unveröffentlicht), aus dem einige Gedanken hier weiterentwickelt werden.

reich. In einer breiteren Öffentlichkeit wird das DRK zumeist in Verbindung gebracht mit Blutspenden, Rettungsdienst, Blaulicht und Kleider-Containern, also mit seinen Aufgaben auf den Gebieten der ärztlichen Versorgung und der Wohlfahrtspflege.<sup>83</sup> Aktuellste Beispiele wie die Bekämpfung der Corona-Pandemie und der Folgen des Ahr-Hochwassers bestärken diesen Eindruck und unterstreichen nur die diesbezügliche Sichtbarkeit und Präsenz des DRK. Aber auch im Binnenbereich des DRK erfreut sich die „Verbreitungsarbeit“ keiner großen Bekanntheit und Beliebtheit, was angesichts ihrer konstitutiven und legitimatorischen Bedeutung für die Gesamtorganisation nicht befriedigend sein kann. Wenn sich die „Verbreitungsarbeit“ wirklich in einer Krise befindet, fragt es sich, ob man sich mit diesem Befund einfach abfinden darf und sollte und wenn nicht, wo die Gründe dafür zu suchen sind und was gegebenenfalls dagegen getan und wie die „Verbreitungsarbeit“ aktualisiert, revitalisiert, modernisiert oder reformiert werden könnte.

## 5.1. Relevanz der „Verbreitungsarbeit“

Fraglich ist, ob man sich mit der Diagnose einer Krise der „Verbreitungsarbeit“ abfinden kann und darf. Die Antwort lautet „Nein“. Auf „Verbreitungsarbeit“ kann nämlich nicht einfach verzichtet werden. Ihre Notwendigkeit und Relevanz ergibt sich vielmehr aus juristischen, historischen und aktuellen Gründen.

### 5.1.1. Rechtliche Relevanz

Es gibt zunächst einen völkerrechtlichen, gesetzlichen und satzungsrechtlichen Auftrag zur Verbreitungsarbeit. Die einschlägigen Rechtsvorschriften lassen daran nicht den geringsten Zweifel. Das gilt schon für die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.<sup>84</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland wurde dieser Auftrag übernommen in das Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz (DRKG).<sup>85</sup> Er findet sich schließlich auch im Satzungsrecht des Bundesverbandes und der Landesverbände des DRK.<sup>86</sup> Hinzu kommt ein weiteres: die sieben Grundsätze der Rotkreuzbewegung (Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität) sind nicht nur schlechterdings konstitutiv für das Rote Kreuz, sie sind auch elementare Bestandteile von dessen besonderer Stellung und Rolle im humanitären Völkerrecht selbst. Als solche sind sie Voraussetzung für die Anerkennung als nationale Gesellschaft, Voraussetzung für staatliche Zuwendungen und Spenden, Voraussetzung für Vertrauen und Akzeptanz in der Gesellschaft und nicht zuletzt auch Voraussetzung für die „Verbreitungsarbeit“ selbst. §8 Abs.2 Satz 1 DRK-Satzung hebt diese Aufgabe deshalb auch noch ganz besonders dadurch hervor, dass er sie zu einer von insgesamt nur vier „Weltkernaufgaben“ erklärt. Die „Verbreitungsarbeit“ hat damit nicht nur im Ver-

83 Im Sinne von §66 Abs.2 iVm §23 Nr.4 UStV (weggefallen).

84 Vgl. Art.3 Nr.2 Abs.3 Satz 1, abgedruckt in: Johann (Anm.72), 173 ff.

85 Vgl. §2 Abs.1 Nr.2 DRKG v. 10.12.2008 (BGBl. I S.2346).

86 Vgl. z.B. nur §2 Abs.3 Spiegelstrich 1 und §23 DRK-Satzung (abgedruckt bei Johann [Anm.72], 185 ff.).

gleich zu anderen Aufgaben des DRK einen privilegierten und hohen rechtlichen Stellenwert, sie ist auch nicht disponibel. Auf „Verbreitungsarbeit“ kann und darf nicht verzichtet werden, diese Aufgabe muss vom DRK erledigt werden.

### 5.1.2. *Historische Relevanz*

Aber auch aus historischen Gründen ist die „Verbreitungsarbeit“ nicht verzichtbar. Ihre hohe rechtliche Relevanz reflektiert insofern nämlich lediglich ihre historische Bedeutung. Der Gegenstand der „Verbreitungsarbeit“, das humanitäre Völkerrecht, ist nämlich untrennbar mit der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung verbunden.<sup>87</sup> Hier genügt der Hinweis, dass diese Bewegung nicht nur Geburtshelfer, sondern auch das Ergebnis und Produkt des humanitären Völkerrechts ist, was der Gesetzgeber insoweit in §1 DRKG nur anerkannt hat. Auch im vorliegenden Zusammenhang relevant sind die Gründe, aus denen gerade dem Roten Kreuz besondere Aufgaben auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts übertragen worden sind, obwohl doch gerade die Staaten seine Hauptadressaten sind. Die besondere Bedeutung des Roten Kreuzes steht dazu jedoch nicht in Widerspruch. Ganz im Gegenteil! Denn nicht obwohl, sondern gerade weil die Staaten Adressaten des humanitären Völkerrechts sind, wurde auch dem Roten Kreuz eine besondere Rolle zuerkannt. Die Staaten sind nämlich nicht nur Adressaten, sondern hauptsächlich Grund und Anlass des humanitären Völkerrechts! Sind sie es doch, die in Vergangenheit und Gegenwart immer wieder Ursachen kriegserischer Auseinandersetzungen gesetzt haben und Parteien bewaffneter Konflikte gewesen sind, wie der jüngste Krieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine einmal mehr belegt. Exakt aus diesem Grunde und im Interesse der Glaubwürdigkeit des humanitären Völkerrechts generell, wurde es als sinnvoll angesehen, gerade einer unabhängigen Institution wie dem Roten Kreuz eine besondere Wächterfunktion über das humanitäre Völkerrecht und eine ganz besondere Funktion bei der Verbreitung von dessen Hauptgedanken einzuräumen. Daraus sprach und spricht nicht nur ein gewisses Misstrauen in die Friedfertigkeit von Staaten. Daraus erwächst auch der Rotkreuz- und der Rothalbmondbewegung eine ganz besondere, singuläre, exklusive und nicht abdingbare Verantwortung für das gesamte humanitäre Völkerrecht.

### 5.1.3. *Aktuelle Relevanz*

Die „Verbreitungsarbeit“ ist jedoch nicht nur aus juristischen und historischen, sondern auch aus ganz aktuellen Gründen in der Gegenwart nicht verzichtbar. Denn kriegserische Auseinandersetzungen sind auch heute nicht etwa verschwunden. Wir erleben vielmehr, wie erwähnt, nicht nur eine Multiplizierung und Globalisierung, sowie Diversifizierung und Transformation von Konflikten, sondern auch das Aufkommen neuer und neuartiger humanitärer Akteure, die sich mit den klassischen Akteuren einen Aufmerksamkeitswettbewerb und einen Wettlauf in Sachen Humanität liefern. Was wir vor allem anderen erleben, ist eine Rollenänderung des

87 Vgl. zum traumatischen Gründungsmythos grundlegend: H. Dunant, Eine Erinnerung an Solferino, Berlin 2014, 76.



Roten Kreuzes, vom Hüter zum Promotor des humanitären Völkerrechts, von der Krisen- und Kriegsnachsorge zur Krisen- und Kriegsvorsorge. Alle diese Tatbestände stellen den Sinn der „Verbreitungsarbeit“ nicht etwa in Frage. Richtig verstanden, stellen sie ihr im Gegenteil neue Aufgaben und unterstreichen dadurch nur deren ungebrochene Aktualität und Notwendigkeit auch und gerade in der heutigen Zeit.

## 5.2. Erscheinungsformen und Ursachen einer Krise der „Verbreitungsarbeit“

Angesichts der rechtlichen, historischen und aktuellen Bedeutung der „Verbreitungsarbeit“ müssen Krisensymptome dieser wichtigen Aufgabe wahr- und ernstgenommen und mögliche Ursachen adressiert werden. Denn nur so macht auch eine Suche nach Abhilfe- oder Lösungsmöglichkeiten Sinn. Warum also wird das Rote Kreuz in der Öffentlichkeit und weitgehend in der eigenen Binnenorganisation offenbar mit allem, nur nicht mit humanitärem Völkerrecht in Verbindung gebracht? Warum wird dessen Verbreitung, obwohl es aktuell aufgrund „neuer Kriege“ dramatischen Herausforderungen gegenübersteht, allem Anschein nach nicht als gleichwertige und ebenbürtige Aufgabe des Roten Kreuzes angesehen? Handelt es sich dabei nur um ein Wahrnehmungs-, ein Wahrnehmbarkeits- und Sichtbarkeitsproblem oder ein ernsteres Problem? Fest steht, dass es hierbei keine Monokausalität geben dürfte. Die Gründe sind vielmehr vielfältig, komplex und kompliziert. Fest steht aber auch, dass bei einer nahezu 160 Jahre alten Institution die historischen Hintergründe ihres Ursprungs und seien sie noch so konstituierend und legitimierend für sie, mit zunehmendem Zeitablauf naturnotwendig in Vergessenheit geraten oder verblassen können und in Erinnerung gerufen werden müssen. In Erinnerung gerufen und beantwortet werden sollten jedoch auch so vermeintlich einfache, aber grundlegende Fragen was, wie, warum, von wem und wem gegenüber eigentlich „verbreitet“ werden soll. Möglicherweise können sich schon aus den Antworten auf derartige Fragen Anhaltspunkte ergeben, von denen aus sich die Probleme erhellen, denen sich die „Verbreitungsarbeit“ ganz offenbar gegenübersteht.

### 5.2.1. *Begriffsproblem*

Die „Verbreitungsarbeit“ hat als allererstes ganz offenkundig ein Begriffsproblem. Denn schon der Gegenstand dessen, was „verbreitet“ werden soll, bleibt unklar. Was eigentlich soll verbreitet werden? Der Begriff der „Verbreitungsarbeit“ lässt das völlig offen oder setzt es, was genauso wenig zugänglich ist, weil es Missverständnissen und Abwehr Tür und Tor öffnet, als bekannt voraus. Er stellt darüber hinaus auf eine Tätigkeit oder einen Vorgang ab und nicht auf ein Ziel oder Ergebnis dieser Tätigkeit. Letzteres wäre aber nicht nur eindeutiger, sondern würde auch eine programmatische Funktion erfüllen. Ein Beispiel aus dem staatlichen Bereich mag das illustrieren. Niemand käme etwa auf die Idee, die Tätigkeit eines Datenschutz- oder sonstigen Beauftragten mit „Schutzarbeit“ zu umschreiben, eine regelrecht absurde Vorstellung. Zutreffend und auf das Ergebnis und den Sinn



seiner Tätigkeit abzielend, ist vielmehr von „Datenschutz“ die Rede. Es kommt nicht auf das „Wie“ der Tätigkeit an („verbreiten“), sondern auf das „Was“ (humanitäres Völkerrecht). Dass Gegenstand der „Verbreitungsarbeit“ das humanitäre Völkerrecht inklusive seiner vorne erwähnten zahlreichen neuen Herausforderungen sein soll, wird durch diesen Begriff jedenfalls mehr verdeckt, als erhellt. Schon das Begriffsproblem kann daher als eine erste Ursache für die mangelnde Sichtbarkeit der „Verbreitungsarbeit“ identifiziert werden.

### 5.2.2. *Institutionenproblem*

Die Unklarheiten setzen sich bei der Bestimmung derjenigen Institutionen fort, denen die „Verbreitungsarbeit“ obliegen soll. Wer soll verbreiten? Natürlich sind der „Bundeskonventionsbeauftragte“ und die „Landeskonventionsbeauftragten“ satzungsrechtlich normiert.<sup>88</sup> Mit diesen Bezeichnungen werden jedoch die wenigsten etwas anzufangen wissen. Das dürfte zum Zeitpunkt der Erfindung dieser Institution im übrigen nicht anders gewesen sein als jetzt, Jahrzehnte später. Nähere Bestimmungen, etwa über Stellung, Aufgaben, Rechte und Pflichten dieser „Beauftragten“ fehlen ebenso wie beispielsweise eine ausführliche „Job-Description“.<sup>89</sup> Vor allem lassen diese Regelungen völlig offen, um welche „Konventionen“ es überhaupt geht, zu deren „Verbreitung“ die Konventionsbeauftragten aufgerufen sind. Der Begriff der „Konventionsbeauftragten“ bleibt genauso ungenau und unbekannt wie der der „Verbreitungsarbeit“. Genauso unbestimmt bleibt das Verhältnis der Konventionsbeauftragten zu anderen Einrichtungen, zu deren Aufgaben ebenfalls und sogar primär die Vermittlung völkerrechtlicher Kenntnisse gehört, wie Bildungseinrichtungen, Universitäten, Juristische Fakultäten oder einschlägige Think-Tanks. Wer schon Gegenstand der „Verbreitungsarbeit“ und die Akteure derart im Unklaren lässt, die dafür zuständig sein sollen, braucht sich über mangelnde Sichtbarkeit und Bekanntheit dieses Betätigungsfeldes nicht mehr zu wundern.

### 5.2.3. *Vermittlungsproblem*

Obwohl es sich bei der Verbreitung von Kenntnissen um das humanitäre Völkerrecht um eine gesetzlich vorgeschriebene politische und nach wie vor hochaktuelle Aufgabe handelt, bleibt völlig unklar, wie diese Kenntnisse eigentlich verbreitet werden sollen. Wie, unter Verwendung welcher Hilfsmittel und sonstiger Ressourcen und gegenüber welchen Zielgruppen soll die Vermittlung eigentlich vor sich gehen? Das offen zu lassen lässt einerseits zwar der Kreativität, Flexibilität und dem Engagement des Einzelnen viel und freien Raum. Andererseits kann aber

88 Vgl. §23 DRK-Satzung (abgedruckt in: Johann [Anm.72], 185) und gleichlautende Bestimmungen in allen Satzungen der DRK-Landesverbände, z.B. §28 Satzung DRK-LV Berlin.

89 Ein (bisher offenbar kaum fortgeschriebenes) Papier „Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes – Möglichkeiten eines Einsatzes für das humanitäre Völkerrecht und eine humane Ethik“ (Stand: Januar 2021) trägt jedenfalls nur wenig zur Aufhellung der Unklarheiten über diese Organisationsfigur bei.

fraglich sein, ob die Erfüllung einer so wichtigen und gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe allein davon abhängig gemacht werden kann und ob nicht im Sinne der Sichtbarkeit, Wirksamkeit und gleichmäßigen Erfüllung dieser Aufgabe ein Mindestmaß an Vermittlungsvorgaben sinnvoll sein könnte. Wer so nachlässig auch mit der Frage umgeht, wie die „Verbreitungsaufgabe“ erfüllt werden soll, braucht sich über deren Stellenwert im Binnen-, wie auch im Außenbereich seiner Organisation jedenfalls nicht zu wundern.

#### **5.2.4. Aktualitätsproblem**

Eines der Hauptprobleme der „Verbreitungsarbeit“ besteht ganz offenkundig im fehlenden Verständnis für die Aktualität dieser Aufgabe. Warum eigentlich sollten auch heute noch Kenntnisse des humanitären Völkerrechts verbreitet werden? Dass das Rote Kreuz nicht nur seine Entstehung kriegerischen Zeiten verdankt, sondern auch ein Wegbereiter des humanitären Völkerrechts gewesen, dessen Hüter und Bewahrer geworden und dieser Gründungsmythos noch heute konstitutiv für es ist, muss in Friedenszeiten und in einer dem Krieg total entwöhnten und durch und durch pazifistischen Gesellschaft zwangsläufig auf nicht geringe und absolut nachvollziehbare Vermittlungsprobleme stoßen. Besonders gravierend muss sich das auf eine Institution auswirken, für die eine derartige Gründungserzählung auch heute noch konstitutiv und legitimierend ist.

#### **5.2.5. Relevanzproblem**

Eng damit zusammen hängt ein Relevanzproblem. Offen und unklar bleibt nämlich auch das Verhältnis der „Verbreitungsarbeit“ zu anderen Betätigungsfeldern des Roten Kreuzes und welche Relevanz ihr diesen gegenüber zukommt. Was zum Beispiel hat die Schlacht von Solferino mit dem bei einem Verkehrsunfall eingesetzten Rettungssanitäter des DRK zu tun? Hier stellen sich nicht einfache Fragen des Transfers historischer in aktuelle Bedeutungsinhalte, mit denen im Grunde eine ehrenamtliche Verbreitungs- und Vermittlungsfunktion hoffnungslos überfordert sein dürfte, weil es sich dabei um eine relevante Governance- und Managementaufgabe der Gesamtorganisation handelt.

#### **5.2.6. Konkurrenzproblem**

Diese anderen Tätigkeitsfelder des DRK generieren darüber hinaus ein weiteres Problem, ein Konkurrenzproblem. Diese Tätigkeiten sind nämlich nicht nur sehr zahlreich und öffentlich sehr präsent und sichtbar. Sie eignen sich offenbar als Identifikationsobjekte auch weitaus besser, als eine mehr als 160 Jahre zurückliegende historische Reminiszenz. Hinzu kommt, dass alle diese anderen Aufgaben den Eindruck erwecken, als könnten sie auch ohne Verknüpfung mit ihren historischen Wurzeln berufliche Sinnggebung vermitteln.<sup>90</sup>

---

90 Exemplarisch hierfür etwa das DRK-interne geflügelte Wort einer im Grunde recht geschichtsindifferenten und auch bei gänzlich anderen Institutionen zu findenden „Blau-

### 5.2.7. Kompatibilitätsproblem

Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit der „Verbreitungsarbeit“ dürfte schließlich auch darin bestehen, eine nachvollziehbare Verbindung herzustellen zwischen den großenteils kommerziellen Gesichtspunkten folgenden, das Bild des DRK in der Öffentlichkeit aber prägenden Betätigungsfeldern und dem immateriellen, aus ethischen Motiven entstandenen humanitären Völkerrecht. Wie in anderen vergleichbaren Bereichen tut sich auch hier das elementare Problem des Gegensatzes zwischen Humanität als Beruf und Humanität als Berufung auf. Der Brückenschlag zwischen beiden ist schwierig, aber erforderlich, soll das Kompatibilitätsproblem gelöst werden.

## 5.3. Reformüberlegungen zur „Verbreitungsarbeit“

Jeder einzelne der für die Probleme der „Verbreitungsarbeit“ namhaft gemachten Gründe hat Bedeutung und Gewicht. In ihrer Summe stellen sie eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar, die angesichts der konstitutiven Bedeutung der völkerrechtlichen Wurzeln des Roten Kreuzes nicht geringer wird. Sowenig die Probleme der „Verbreitungsarbeit“ aber monokausal erklärt werden können, so wenig gibt es ein oder gar das Allheilmittel zu ihrer Lösung. Erforderlich erscheint vielmehr ein Mix aus organisatorischen, institutionellen und inhaltlichen Maßnahmen, begleitet von Transparenz-, PR- und Kommunikationsstrategien und zwar jeweils im Binnen-, wie auch im Außenbereich des DRK. Dabei sollte klar sein, dass eine Reform der „Verbreitungsarbeit“ dort nicht ausreicht, wo die erwähnten Krisensymptome nur paradigmatisch für Probleme der Gesamtorganisation stehen und von dieser adressiert werden müssten.

### 5.3.1. Begriffsproblem

Das Begriffsproblem könnte noch am ehesten und schnellsten gelöst werden. Dazu wäre lediglich erforderlich, das humanitäre Völkerrecht als Gegenstand der „Verbreitungsarbeit“ nicht länger zu verstecken, sich vielmehr offen zu ihm zu bekennen und es ebenso offen und klar zu benennen. Gerade die vorne erwähnten aktuellen Entwicklungen böten eine willkommene Gelegenheit dazu. Stellen sie doch allgemeine Fragen nach der Strahlkraft und Steuerungsfähigkeit des humanitären Völkerrechts im 21. Jahrhundert. Diese Entwicklungen sind aber noch zu weitaus mehr nütze. Sie stellen nämlich nichts anderes als einen Reflex auf ein weit größeres und komplexeres Problem dar, welches das Verhältnis von Völkerrecht und Politik im Mark berührt, nämlich den Niedergang des Völkerrechts, den Kampf um seine Deutungshoheit<sup>91</sup> und den Niedergang des Respekts vor dem

licht-Affinität“ als Bestimmungsfaktor und Auswahlkriterium einer Tätigkeit beim DRK.

91 Dazu zählt z. B. auch der im Westen viel zu wenig beachtete und vor allem nicht ernst genug genommene Versuch der Volksrepublik China und Russlands aus dem Jahre 2016, das Völkerrecht umzudeuten, dazu M. Fuchs, Zur Komplementarität von Völ-

Völkerrecht.<sup>92</sup> Dieser wiederum hat vielfältige Ursachen bis hin zum Aufkommen zunehmend autoritärer Regime, die ihrerseits wieder Tendenzen und Gefahren nicht friedlicher Streitbeilegung generieren.<sup>93</sup> Neue Kriegsformen zwingen aber nicht nur das Völkerrecht zur Anpassung oder gar Veränderung. Sie zwingen, wie gesehen, auch das Rote Kreuz in eine andere und neue Rolle. Bei Fortbestand und nicht nachlassender Aktualität und Relevanz aller seiner klassischen Aufgaben wird es immer mehr von einem schlichten Bewahrer zu einem Promotor neuen Völkerrechts. Dies könnte und sollte ebenso Eingang in seine „Verbreitungsarbeit“ und dort seinen Niederschlag finden, wie seine Rolle im Bereich der mit dem humanitären Völkerrecht konkurrierenden Rechtsregime des Internationalen Menschenrechtsschutzes, des Internationalen Strafrechts und des Internationalen Migrations- und Flüchtlingsrechts.

### 5.3.2. *Institutionenproblem*

Wie beim Gegenstand der „Verbreitungsarbeit“ sollten auch bei den für die Erledigung dieser Aufgaben Zuständigen Ross und Reiter genannt werden. Dazu sollte die Institution der „Landeskonventionsbeauftragten“ aufgewertet und sichtbarer gemacht und gegebenenfalls auch mit Ressourcen ausgestattet werden. Der Bestellsakt der dafür ausgewählten Personen könnte ebenfalls im Interesse der Sichtbarkeit und Aufwertung formalisiert und etwa mit einem Vertrag oder einer Urkunde verbunden werden. Auf jeden Fall reformbedürftig ist die Bezeichnung. Ohne mit dem gesetzlichen und politischen Auftrag zur „Verbreitungsarbeit“ in Konflikt zu geraten sollte nicht die Rechtsform der den Mittelpunkt der Tätigkeit der Beauftragten ausmachenden Aufgaben, also die „Konvention“, sondern deren Inhalt im Vordergrund stehen. Vorstellbar wären insoweit beispielsweise Bezeichnungen wie „Völkerrechtsbeauftragte“, „Völkerrechtsmultiplikatoren“, „Völkerrechtsberater“, „Humanitätsbeauftragte“, „Menschlichkeitsbeauftragte“, „Ethikbeauftragte“.

---

kerrecht und Politik, ZfP 2021, 145 (150); das gilt i.Ü. auch für das „Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development“ v. 4.2.2022, und davor die Erklärung der Außenminister Chinas und Russlands v. 24.3.2021 „Zu einigen Fragen der globalen Governance im aktuellen Umfeld“, die beide, bei aller Unterschiedlichkeit dieser großen Länder in ihrer geostrategischen Bedeutung vom Westen hoffnungslos und sträflich unterschätzt wurden; auch angesichts des völkerrechtswidrigen Einfalls der Russischen Föderation in die Ukraine am 24.2.2022 darf jedoch nicht vergessen werden, dass Russlands Verhältnis zum humanitären Völkerrecht zumindest bis 1850 durchaus konstruktiv gewesen ist, dazu jetzt: M. Riepl, Russian Contributions to International Humanitarian Law, Baden-Baden 2022.

92 Dazu nur: H. Krieger/G. Nolte/A. Zimmermann (eds.), *The International Rule of Law, Rise or Decline?* Oxford 2019, sowie: M. Fuchs, *Zur Komplementarität von Völkerrecht und Politik*, ZfP 2021, 149 und ders., *Völkerrecht unter Stress*, RuP 2021, 39.

93 Dazu H. Krieger, *Populist Governments and International Law*, EJIL 2019, 971=KFG Working Papers 29/May 2019 und T. Ginsburg, *Authoritarian International Law?* AJIL 2020, 221.

te“ oder „Solverinobeauftragte“.<sup>94</sup> Eher technisch-bürokratisch-funktionell und anglizistisch wären Bezeichnungen wie „Corporate Identity Manager“, „Chief Humanity Manager (CHM)“ oder „Humanity Officer“.

### 5.3.3. *Vermittlungsproblem*

Stellenwert, Ansehen, vor allem aber Wirksamkeit der Verbreitungsarbeit hängen entscheidend von der Lösung des Vermittlungsproblems ab. Hier wäre mehr Professionalität und weniger Improvisation angebracht. Sinnvoll könnte deshalb ein Mindestmaß an Vermittlungsvorgaben sein, etwa über Zielgruppen, Inhalte, Vermittlungsformate, Vermittlungsanlässe, Vermittlungsintervalle, Unterlagen, aktuelles Material. Denkbar wäre etwa die Verbindung entsprechender Aktivitäten mit für die Rotkreuzarbeit in Zusammenhang stehenden wichtigen Daten, wie Jubiläums-, Jahres- oder Gedenktagen. Vorstellbar und zur Veranschaulichung essentiell wären Informationen über die mögliche Involvierung des DRK in Auslandseinsätze der Bundeswehr, bei denen es sich bekanntlich per definitionem um bewaffnete Auseinandersetzungen handelt.<sup>95</sup> Viel stärker für Zwecke der „Verbreitungsarbeit“ genutzt werden könnte und müsste auch eine weitere Kernaufgabe des DRK, der Suchdienst.<sup>96</sup> Gerade im Zusammenhang mit den im Gefolge moderner Kriege entstehenden gigantischen Fluchtbewegungen erfährt diese Aufgabe eine beklemmende Aktualität und Bedeutung. Hier schlummert eine vom Roten Kreuz bisher offenbar nur unzureichend genutzte Synergie-Reserve, deren Relevanz sich angesichts des auch das DRK berührenden Cyber-Angriffs auf einen Personen-Daten enthaltenden Server des Internationalen Roten Kreuzes am 18. Januar 2022 auf dramatischste Art gezeigt hat.<sup>97</sup> Diesem Angriff waren mehr als 500 000 Daten zum Opfer gefallen, die für die Zusammenführung getrennter Familien und das Auffinden vermisster Personen und damit für die Erfüllung einer exklusiven Aufgabe des Roten Kreuzes von essentieller und existentieller Bedeutung sind.<sup>98</sup>

### 5.3.4. *Aktualitätsproblem*

Schon dieses Beispiel kann verdeutlichen, auf welch vergleichsweise einfache Art sich auch das Aktualitätsproblem lösen ließe. Noch machbarer erscheint, vor dem Hintergrund aktueller Gefahrenlagen, wie der Pandemie- und der Hochwasserbekämpfung Gemeinsamkeiten und Parallelen zwischen den historischen und völ-

94 Zur offenbar nicht nachlassenden Anziehungskraft dieser Organisationsfigur umfassend schon: M. Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, 1984.

95 Vgl. §2 Abs.1 Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) v. 18.3. 2005 (BGBl. I S.775).

96 Vgl. §2 Abs.1 Nr.4 DRKG.

97 Dazu Pressemitteilungen des IKRK v. 19. und 21.1.2022, sowie des DRK v. 20.1.2022.

98 Das IKRK konnte die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung dieser Daten nicht ausschließen; zur besonderen Sensibilität gerade solcher Daten nur: Johann (Anm.72), §2 Rn.121.

kerrechtlichen Wurzeln des DRK und der Bekämpfung des Leides in der Gegenwart herzustellen. In beiden Fällen geht es um Ausnahmesituationen, sei es eine kriegerische oder eine zivile Ausnahmesituation. Aber nicht nur das ist vergleichbar, sondern auch die in dieser Situation vorrangig zu erfüllenden Aufgaben. Im einen wie im anderen Fall geht es nämlich um Hilfe für in Not geratene Menschen. Interessant mag sein, dass angesichts der erwähnten zivilen Notlagen sogar über ein ziviles Not- oder Ausnahmerecht nachgedacht wurde,<sup>99</sup> was in Gestalt des humanitären Völkerrechts für kriegerische Notlagen schon seit langem bereitsteht. Der überzeugendste Aktualitätsbezug für das humanitäre Völkerrecht lässt sich jedoch zweifellos über die Flüchtlingsproblematik herstellen. Die Relevanz des DRK-Suchdienstes angesichts dieser Problematik dürfte auf der Hand liegen. Hier verbirgt sich ganz offenbar eine Synergie-Ressource ersten Ranges für das humanitäre Völkerrecht.

#### **5.3.5. Relevanzproblem**

Zur Lösung des Relevanzproblems ist es erforderlich, den gemeinsamen Nenner zwischen den historischen völkerrechtlichen Wurzeln des DRK und seinen aktuellen Tätigkeitsfeldern ausfindig zu machen. Dieser ist unschwer auffindbar in den Grundsätzen der Humanität, Menschlichkeit und Nächstenliebe, sowie in der Hilfe für die Bedürftigen und der Abwendung und Linderung von Not und Leid. Auch Rettungs- und Blutspendedienst sind letzten Endes nichts anderes als unmittelbarer Ausfluss davon. Die Botschaft hieß damals und heißt auch noch heute: das Rote Kreuz ist ein weltweites Symbol für Hoffnung, Hilfe und Menschlichkeit.

#### **5.3.6. Konkurrenzproblem**

Um das Konkurrenzproblem zu lösen, ist es erforderlich im Wege der Aufklärung zu verdeutlichen, dass alle Tätigkeitsfelder des DRK gleichbedeutend und gleichwertig sind und über eine gemeinsame Wurzel verfügen. Diese gemeinsame Wurzel, das humanitäre Völkerrecht ist nicht nur der Ursprung aller Tätigkeiten des DRK, sie ist der eigentliche Grund all dieser Tätigkeiten und stellt ihre gemeinsame DNA dar.

#### **5.3.7. Kompatibilitätsproblem**

Das gilt im Grunde auch für die Lösung des Kompatibilitätsproblems. Hier gilt es klarzumachen, dass humanitäre Wurzeln und kommerzielle Tätigkeit einer Organisation sich nicht gegenseitig ausschließen, was im Übrigen auch vom Gesetzgeber des DRKG anerkannt worden ist. Mehr noch gilt es, den Beitrag der historischen Wurzeln des DRK zur Herausbildung einer Corporate Identity zu erkennen

---

99 Vgl. nur A.-B. Kaiser, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, T. Barcak, Der nervöse Staat, 2020 und J. Finke, Krisen, 2020.

und zu nutzen und deren Bedeutung als Alleinstellungsmerkmal und Identifikationsobjekt dieser Organisation herauszustellen.<sup>100</sup>

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das Rote Kreuz sieht sich im 21. Jahrhundert vielfältigen und dramatischen Herausforderungen rechtstatsächlicher und rechtlicher Art gegenüber. Mit nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen, autonomen Waffensystemen und Cyberkriegen haben gewaltige Transformationen des Krieges stattgefunden. Zu den Kriegen von gestern haben sich die Kriege von morgen gesellt. Neue Politikstrategien wie die der zivil-militärischen Zusammenarbeit und das Aufkommen zahlreicher neuer humanitärer Akteure kommen hinzu. Alles dies konnte nicht ohne Auswirkungen auf das humanitäre Völkerrecht bleiben und es fragt sich, ob den Kriegen von morgen noch mit dem Völkerrecht von gestern begegnet werden kann. Das mit den realen Veränderungen zusammenhängende Aufkommen und der Bedeutungszuwachs konkurrierender Rechtsregime, wie des internationalen Menschenrechtsschutzes, des Völkerstrafrechts und des Internationalen Migrations- und Flüchtlingsrechts sowie Forderungen nach einem Völkerrecht des Netzes haben jedenfalls das Potential, zu einer Verringerung der Strahlkraft und Steuerungsfähigkeit des humanitären Völkerrechts beizutragen. Sowohl die rechtstatsächlichen, wie auch die rechtlichen Entwicklungen können nicht ohne Auswirkungen auf eine Institution wie das Rote Kreuz bleiben, der eine ganz besondere, exklusive und singuläre Rolle im Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht und seiner Verbreitung zugewiesen ist. Es hat sich aber gezeigt, dass die klassischen Funktionen des Roten Kreuzes auch in den modernen Kriegen noch vonnöten sind und unentbehrlich bleiben, weil auch diese Kriege Auswirkungen herkömmlichster Art etwa bei Zerstörungen der Internet- oder Gesundheitsinfrastruktur oder gar der kritischen Infrastrukturen einer Gesellschaft haben können. Hinzugekommen ist aber ein Funktionswandel des Roten Kreuzes. Es wird immer mehr von einem Hüter und Bewahrer des humanitären Völkerrechts zu einem Promotor für dessen Anpassung, Erneuerung und Veränderung. Nachsorge in bewaffneten Konflikten wird immer mehr ergänzt durch Vorsorge, Prävention und Antizipation auch auf dem Gebiet des Rechts. Es hat allerdings den Anschein, als ob die gewaltigen Veränderungen der Kriegsformen, des humanitären Völkerrechts und der Rolle des Roten Kreuzes in dessen „Verbreitungsarbeit“ noch nicht ganz angekommen seien. Das ist angesichts des hohen rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Stellenwerts dieser nicht disponiblen Aufgabe, auch wenn sie im Kanon der Betätigungsfelder des Roten Kreuzes schon immer ein Schattendasein geführt hat, bedenklich. Es werden deshalb Vorschläge unterbreitet, wie dies geändert und wie die geschilderten Herausforderungen auch für die „Verbreitungsarbeit“ als Chance genutzt werden könnten.

100 Dem dient z. B. der seit 1992 vom Italienischen Roten Kreuz alljährlich veranstaltete „Fackellauf nach Solferino“, an dem sich auch im Jahr 2022 (Beginn: 16.2.2022) das DRK beteiligt hat ([www.drk.de/fiaccolata2022](http://www.drk.de/fiaccolata2022)).

## Literaturverzeichnis

- „Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development“ v. 4.2.2022.
- „Non-Paper on EU Cyber Diplomacy by Estonia, France, Germany, Poland, Portugal and Slivenia“ v. 19.11.2020.
- AA (Hrsg.), Konzept des AA zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland (Kapitel 0501 Titel 687 32) v. 1.1.2013.
- AA (Hrsg.), Strategie des Auswärtige Amtes zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung, o. J.
- AA (Hrsg.), Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland 2019–2023, o.J.
- AA/BMI/BMVG, Position Paper on the Application of International Law in Cyberspace, 3.2.2021: applicable „without reservation“ (S.1/7).
- Amoroso, D., Autonomous Weapons Systems and International Law, Baden-Baden 2020.
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Völkerrecht des Netzes“ (BT-Drucks.19/29615 v. 12.5.2021).
- Barcak, T., Der nervöse Staat, 2020.
- BMVG (Hrsg.), Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Juni 2016.
- Cabanes, B., Eine Geschichte des Krieges, Hamburg 2020.
- Cohen, A./D. Zlotogorski, Proportionality in International Humanitarian Law: Consequences, Precautions and Procedures, 2021.
- Delereue, F., The Rule of Law in Cyberspace, Themenheft ZaöRV 2020, 429 ff.
- Delerue, F., Cyber Operations and International Law, Cambridge 2020.
- Demeyere, B., Non-State Armed Groups, IRRIC 2021.
- Deutsches Komitee zum Humanitären Völkerrecht (Hrsg.), National Implementation of International Humanitarian Law, 2020, 36.
- Dunant, H., Eine Erinnerung an Solferino, Berlin 2014.
- Ehrhart (Hrsg.), H.-G, Krieg im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2017.
- Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP v. 27.2.2022 (BT-Drucks.20/846), angenommen in der Sitzung des Deutschen Bundestages v. 27.2.2022 (PIPr 20/19).
- Finke, J., (Un)bedingte Gleichheit nichtstaatlicher Gewaltakteure im Völkerrecht, Baden-Baden 2020.
- Finke, J., Krisen, 2020.
- Fleck, D. (ed.), The Handbook of International Humanitarian Law, 4.A. 2021, Kap.21.
- Frau, R., Drohnen und das Recht, Tübingen 2014.
- Fuchs, M., „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, 1984.
- Fuchs, M., Fluchtverursachung und das Völkerrecht, DÖV 2015, 1031.
- Fuchs, M., „Militarisierung der Kultur“ und das Völkerrecht, DÖV 2016, 141.
- Fuchs, M., Für ein völkerrechtliches Verbot von „bad governance“, DÖV 2018, 16.
- Fuchs, M., Völkerrecht unter Stress, RuP 2021, 39.
- Fuchs, M., Zur Komplementarität von Völkerrecht und Politik, ZfP 2021, 145 (150).
- Ginsburg, T., Authoritarian International Law? AJIL 2020, 221.
- Gisel, I./T. Rodenhäuser/K. Dörmann, Twenty years on-International Humanitarian Law and the protection of civilians against the effects of cyber operations during armed conflicts, IRRIC 2020, 287 (332).



- Grünwald, R./C. Kehl, Autonome Waffensysteme, Büro für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages, Oktober 2020.
- GS DRK (Hrsg.), Positionspapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit des DRK, Beschluss des DRK-Präsidiums v. 10.7.2003 inkl. Hintergrundpapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit, Stand: 8.5.2003 (=Anhang zum Positionspapier).
- Guidance document on relations between the components of the Movement and military bodies in: International Federation of Red Cross and Red Cross Societies (ed.), Council of Delegates Seoul 16.–18.11.2005, 48.
- Hoffberger, E./V. Vohs/P. Köhler, UN-Verhandlungen zu Autonomous Weapon Systems: Wo bleibt Deutschland? SWP-kurz gesagt v. 27.1.2022.
- ICRC, Bringing International Humanitarian Law Home, Guidelines on the National Implementation of International Humanitarian Law, Advisory Service on International Humanitarian Law, May 2021.
- ICRC, ICRC Engagement with Non-State Armed Groups, Position Paper, IRRC 2021, 1087.
- ICRC, International Humanitarian Law and Cyber Operations during Armed Conflicts, November 2019;
- ICRC, Position Paper on Autonomous Weapon Systems, May 2021.
- ICRC, The Potential Human Cost of Cyber Operations, May 2019.
- Johann, C. (Hrsg.), DRK-Gesetz, Handkommentar, Baden-Baden 2019.
- Kaiser, A.-B., Ausnahmeverfassungsrecht, 2020.
- Kant, I., Zum ewigen Frieden, 1795/Stuttgart 2002.
- Keegan, J., Die Kultur des Krieges, 5.A. 2013.
- Kettemann, M. C., Völkerrecht in Zeiten des Netzes, FES, Medienpolitik, 2015.
- Klostermann, R., Durchsetzung humanitären Völkerrechts durch und gegenüber nicht-staatlichen Akteuren, Berlin 2021.
- Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021–2025 v. 24.11. 2020.
- Krieger, H., Populist Governments and International Law, EJIL 2019, 971=KFG Working Papers 29/May 2019.
- Krieger, H. (ed.), Law-Making and Legitimacy in International Humanitarian Law, Baden-Baden 2021.
- Krieger, H., Krieg gegen anonymous, AVR 2012.
- Krieger, H./G. Nolte/A. Zimmermann (eds.), The International Rule of Law, Rise or Decline? Oxford 2019.
- Langewiesche, P., Der gewaltsame Lehrer, Europas Kriege in der Moderne, München 2019.
- Macmillan, M., Krieg, Berlin 2021.
- Marauhn, T./M. Pöschl, Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private ausländische Akteure, VVDStRL 74/2014, Berlin 2015, 373 ff./405 ff.
- Morus, Th., T. Campanella und F. Bacon, alle in: K. J. Heinisch, Der utopische Staat, Hamburg 30.A. 2011.
- Münkler, H., Der Wandel des Krieges, Frankfurt 4.A. 2022.
- Münkler, H., Über den Krieg, Frankfurt 7.A. 2014.
- Neitzel, S., Deutsche Krieger, Berlin 2020.
- Pellet, A., Values and Power Relations-The “Disillusionment” of International Law? KFG Working Papers No.34/May 2019, 9.
- Pernice, I., Vom Völkerrecht des Netzes zur Verfassung des Internets, HIIG Discussion Paper Series No.2, April 2017.

- Riepl, M., *Russian Contributions to International Humanitarian Law*, Baden-Baden 2022.
- Rousseau, J.-J., *Friedensschriften*, 1756/Hamburg 2009.
- Sassòli, M., *International Humanitarian Law*, Cheltenham 2019.
- Saul, B./D. Akarde (eds.), *The Oxford Guide to International Humanitarian Law*, 2020, Kap.16.
- Schmitt, M. (ed.), *Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, 2.A. Cambridge 2017, Rule 80, 373 ff.
- Stanzel, V./D. Voelsen, *Diplomacy and Artificial Intelligence*, SWP Research Paper 1/January 2022.
- Studer, M., *The International Committee of the Red Cross and civil-military relations during armed conflict*, IRRC No.842 v. 30.6.2001.
- Thym, D., *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010.
- Thym, D./K. Hailbronner, *EU Immigration and Asylum Law*, 3.A. Baden-Baden 2020.
- v. Lingen, K., „Crimes against Humanity“, *Eine Ideengeschichte der Zivilisierung von Kriegsgewalt 1864–1945*, Paderborn 2018.
- v. Schorlemer, S., *Kulturgutzerstörung*, 2016.
- v. Schubert, H., *Nieder mit dem Krieg, Eine Ethik politischer Gewalt*, 2021.
- Verordnung zur Bestimmung kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritischerverordnung -BSI-KritisV) v. 22.4.2016 (BGBl. I S.958).
- Vohs, V., *Meaningful Human Agency in Automated Weapons Systems: a Plea for Human-in-the-loop Regulation*, LSE Law Review Blog, 8.10.2021.