

Asymmetrische Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht, Möglichkeiten der Weiterentwicklung

1 Einleitung

Die traditionelle Vorstellung von Kriegen geht von zwei sich gegenüberstehenden staatlichen Armeen aus, eine Vorstellung, die heute nur selten mehr der Realität entspricht. Am nächsten kamen dieser Vorstellung in der jüngeren Geschichte noch die bewaffneten Konflikte um die Falkland/Malvinas-Inseln zwischen Argentinien und Grossbritannien 1982, der erste Golfkrieg zwischen Irak und Iran Anfang der 1980er Jahre, der zweite Golfkrieg zwischen den USA und ihren Alliierten und dem Irak 1990, der Krieg zwischen Eritrea und Äthiopien von 1998 bis 2000 und der dritte Golfkrieg zwischen den USA und ihren Alliierten und den irakischen Regierungstruppen 2003. Kriege werden heute oft nicht mehr von klassischen Armeen geführt. In heutigen bewaffneten Konflikten sind eine Vielzahl nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen¹ beteiligt, die unterschiedlichste Ziele verfolgen. Oft gibt es weder klar definierte Frontverläufe noch homogene Gebiete, in denen die eine oder die andere Konfliktpartei eine umfassende Kontrolle ausübt. Jüngere Beispiele sind etwa der Vietnamkrieg, der Kolumbienkonflikt, der Konflikt in Nepal, der Afghanistan-Krieg (2001/02), die beiden Tschetschenienkriege, die palästinensische Intifada oder der bewaffnete Konflikt zwischen Israel und der Hisbollah im Sommer 2006.

2 Symmetrische und asymmetrische Kriege

Unter symmetrischen Kriegen versteht man üblicherweise einen klassischen bewaffneten Konflikt zwischen zwei etwa gleich starken Staaten, die sich in offener Schlacht bekämpfen. Man könnte auch sagen, es handle sich um «westfälische Kriege», da solche Kriege die Existenz von Nationalstaaten voraussetzen, welche das legitime Gewaltmonopol innehaben.² Solche Kriege prägten die europäische Geschichte vom 17. bis ins 20. Jahrhundert. Sie kannten klare Unterscheidungen zwischen Krieg und Frieden, Front und Hinterland, Kombattanten und Nichtkombattanten. Sie waren symmetrisch, weil sie von gleichartigen Akteuren, den Nationalstaaten, geführt wurden.³

¹ Zum Beispiel Rebellen, private und öffentliche Milizen, Aufständische, dissidente Angehörigen der staatlichen Armee, Guerillas oder Freiheitskämpfer.

² Mit dem Aufkommen der Nationalstaaten wurde die Bedeutung von stehenden Heeren oder zumindest Armeen, deren Zugehörigkeit auf dem Nationalitätenprinzip basierte, grösser und zum vorherrschenden Konzept.

³ Herfried Münkler, *Symmetrische und asymmetrische Kriege*, Merkur, Jg. 58, Heft 664 (August 2004), S. 649–659.

In asymmetrischen Kriegen⁴ oder Konflikten stehen sich ungleiche Parteien gegenüber. Die Gegner, staatlicher oder nichtstaatlicher Natur, sind nicht gleich stark, sind unterschiedlich ausgerüstet, setzen unterschiedliche Mittel und Methoden ein und verfolgen unterschiedliche Ziele. Klassisches Beispiel solcher Kriege sind Guerillakriege.⁵ In den heute zahlreicheren internen bewaffneten Konflikten ergibt sich die Asymmetrie meist schon dadurch, dass der Staat über grössere militärische Mittel als nichtstaatliche organisierte bewaffnete Gruppen verfügt. Neben staatlichen Armeen und Rebellengruppen treten in aktuellen Konflikten vermehrt noch weitere Akteure auf, wie zum Beispiel private Kriegsherren («warlords»), Terrororganisationen und mafïöse Organisationen. Besonders in Ländern, in denen die staatlichen Strukturen geschwächt oder gar nicht mehr vorhanden sind, ist in solchen Situationen eine «Privatisierung des Krieges»⁶ festzustellen. Kriegsherren werden zu Kriegsunternehmern, die wirtschaftliche Ziele verfolgen (z.B. Kontrolle über Bodenschätze, Drogenhandel). Viele dieser Konflikte weisen zudem grenzüberschreitende Aspekte auf und haben einen transnationalen Charakter. In den meisten «neuen Kriegen» kommt es so zu einer Vermengung und Überlappung der Kriegstypen und Akteure.⁷ Es kommt auch vor, dass in einem spezifischen bewaffneten Konflikt keine staatlichen Akteure mehr direkt beteiligt sind, wie dies beispielsweise in Somalia bis vor kurzem der Fall war.

3 Asymmetrische Kriegführung

Bei der asymmetrischen Kriegführung handelt es sich nicht um eine grundlegend neue Form der Kriegführung. Schon immer ging es Krieg führenden Parteien darum, Strategien, Taktiken und Waffen anzuwenden, um entweder die eigenen Stärken (positive Asymmetrie) oder die Schwächen des Gegners (negative Asymmetrie) auszunutzen.⁸

Bereits Sun Tsu hat 510 v. Chr. geschrieben, eine Armee sei mit Wasser zu vergleichen. Wie das Wasser seinen Lauf dem Grund anpasst, auf dem es fliesst, erreiche der Soldat seinen Sieg im Verhältnis zum Gegner, den er bekämpft. Auch Carl von Clausewitz hat in seinem Werk «Vom Kriege» die asymmetrische Kriegführung bereits beschrieben. Mao Tsetung schliesslich hat die asymmetrische Kriegführung in den 1920er- und 1930er-Jahren systematisiert. Er hatte erkannt, dass eine Entschleunigung des Konflikts einen erfolgreichen bewaffneten Widerstand gegen einen technologisch und organisatorisch überlegenen Gegner ermöglicht. In der Tat versucht der technologisch und organisatorisch überlegene Gegner in der Regel, den Konflikt zu beschleunigen und so seine Überlegenheit auszuspielen. Die militärische Überlegenheit der US-Streitkräfte etwa beruht auch auf ihrer Kapazität, die zahlreichen Möglichkeiten der Beschleunigung der verschiedenen Kampfebene auszunutzen.

⁴ Alle Kriege, auch zwischenstaatliche, sind in einem gewissen Sinne asymmetrisch. Dies trifft vor allem dann zu, wenn eine militärische Grossmacht wie die USA Krieg führt oder wenn eine oder mehrere technologisch hochgerüstete Armeen gegen einen schlecht gerüsteten Gegner kämpfen.

⁵ Toni Pfanner, *Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action*, *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, N 857, März 2005, S. 152.

⁶ Es handelt sich dabei nicht um ein gänzlich neues Phänomen.

⁷ Vgl. Toni Pfanner, a.a.O., S. 157 f.

⁸ Vgl. David L. Grange, *Asymmetric Warfare: Old Method, New Concern*, http://blackboard.jfsc.ndu.edu/html/jfscPublications/assets/docs/cam_grange.pdf.

zen. In einem symmetrischen Konflikt wird in der Regel jene Partei gewinnen, die das grössere Potenzial zur Beschleunigung hat und es auch effektiv ausnutzen kann. Mao verweigerte sich hinsichtlich der Kriegführung gegen Tschiang Kai-Shek dieser Logik der Beschleunigung, da seine Bauernarmee einen solchen Krieg nicht hätte gewinnen können. Er machte stattdessen deren Schwäche zu ihrer Stärke, indem er die Langsamkeit zu seiner Strategie machte und den Guerillakrieg als den «lang auszuhaltenden Krieg» bezeichnete. Ziel seiner Strategie war die konsequente Auswertung der Fehler und Schwächen des Feindes bei gleichzeitiger Nutzung kleiner, aus dem Überraschungsmoment operierender Einheiten oder Einzelpersonen. Mit unterlegenen Mitteln und konsequenter Anwendung dieses Konzepts sollte der Feind empfindlich getroffen, zermürbt und schliesslich geschlagen werden.⁹

Asymmetrische Kriegsführung beruht somit auch auf den verschiedenen Geschwindigkeiten, mit denen die Konfliktparteien Krieg führen: Die Asymmetrie der Stärke basiert auf der Kapazität der Beschleunigung, die jener des Gegners überlegen ist, während die Asymmetrie der Schwäche auf der Bereitschaft und Fähigkeit beruht, den Konflikt zu verlangsamen und auch die normalerweise daraus resultierende hohe Zahl von Opfern in Kauf zu nehmen. Ferner führt die Asymmetrie der Schwäche heute dazu, dass die Kampfbasis in der Zivilbevölkerung, vorzugsweise im überbauten Gebiet oder im schwer zugänglichen Terrain (Dschungel, Gebirge), bewusst gesucht wird. Angriffsziele bilden häufig verletzlichere Ziele, einschliesslich völkerrechtlich geschützter Personen (Zivilpersonen, Angehörige des Sanitätsdiensts, internationale Hilfswerke oder Journalisten). Dagegen wird der offenen und klassischen militärischen Konfrontation konsequent ausgewichen. Angriffe gegen militärische Ziele werden oft in Form von Sabotage oder Hinterhalten geführt, nicht selten unter Vortäuschung eines geschützten Status (z.B. Zivilperson).

Laut Steven Metz und Douglas Johnson des US Army War College bedeutet Asymmetrie im militärischen Bereich anders als die Gegner zu handeln, zu organisieren und zu denken, um so die eigenen Vorteile zu maximieren, die Schwächen des Gegners auszunutzen, die Initiative zu erhalten oder grösseren Handlungsspielraum zu gewinnen.¹⁰ Die US-Luftwaffe wendet zum Beispiel ausdrücklich eine Doktrin der Asymmetrie an, deren Ziel es ist, die eigenen Stärken und die Schwächen des Gegners auszunutzen sowie Angriffe gegen verletzliche Ziele des Gegners zu führen, ohne das Leben der Angehörigen der eigenen Streitkräfte oder jener der Alliierten unnötigen Risiken auszusetzen.¹¹

⁹ Vgl. Herfried Münkler, *The Wars of the 21st Century*, International Review of the Red Cross, March 2003, Vol. 85, Nr. 849, S. 8 f.

¹⁰ *Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background and Strategic Concepts* (US Army War College, Strategic Studies Institute, January 2001), <http://www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/2001/asymmetry/asymmetry.htm>.

¹¹ Michael N. Schmitt, *Asymmetrical Warfare and International Humanitarian Law*, International Humanitarian Law facing new Challenges, Proceedings of a Symposium in Honour of Knut Ipsen, Berlin 10/11 June 2005 (Hrsg. W. Heitschel v. Heinegg).

4 Asymmetrische Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht

4.1 Grundsätzliches

Das humanitäre Völkerrecht wird auch das Recht der bewaffneten Konflikte, Kriegsvölkerrecht oder «ius in bello» genannt. Es findet Anwendung in bewaffneten Konflikten, unabhängig davon, ob diese rechtmässig sind oder nicht.¹² Die Frage der Rechtmässigkeit des Krieges wird durch das «ius ad bellum» geregelt.¹³ Aus rechtlicher Perspektive ist zwischen dem Grund der Kriegsführung und der Kriegsführung selbst zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist fundamental, soll doch dadurch vermieden werden, dass Kriegsparteien sich mit moralischer oder religiöser Legitimität und zum Zweck der Erfüllung eines höheren Ziels über die Regeln des humanitären Völkerrechts hinwegsetzen und einen totalen Krieg führen.¹⁴ Das humanitäre Völkerrecht beruht auf einem Ausgleich zwischen humanitären und militärischen Interessen. Um den totalen Krieg und die völlige Zerstörung des Gegners zu verhindern, sind die Konfliktparteien beim Einsatz der Mittel und Methoden der Kriegsführung nicht frei. Das humanitäre Völkerrecht selber enthält keine Definition der asymmetrischen bewaffneten Konflikte. Es ist aber auf diese ebenfalls anwendbar, unabhängig davon, ob sich die betreffenden (staatlichen oder nichtstaatlichen) Akteure an dessen Regeln halten oder sich durch diese gebunden erachten. Das humanitäre Völkerrecht richtet sich nicht nur an Staaten. Es enthält auch zahlreiche Bestimmungen, die von Einzelpersonen, einschliesslich von Zivilisten, zu beachten sind.

Zentrale Rechtsquellen des humanitären Völkerrechts sind, neben dem Völkergewohnheitsrecht, insbesondere die universell ratifizierten Genfer Abkommen von 1949 und ihre beiden Zusatzprotokolle von 1977, die Haager Landkriegsordnung von 1907¹⁵ und mehrere Konventionen, die spezifische Waffen verbieten oder ihren Gebrauch einschränken. Die meisten Regeln der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle wie auch viele die Kampfführung betreffende Regeln sind heute völkergewohnheitsrechtlich verbindlich. Elementare Grundsätze des humanitären Völkerrechts sind etwa in dem allen vier Genfer Abkommen gemeinsame Artikel 3 reflektiert. Der Internationale Gerichtshof hat die in Artikel 3 enthaltenen Regeln als «allgemeingültige Grundsätze der Menschlichkeit» bezeichnet, die in internationalen wie nicht internationalen bewaffneten Konflikten einen Mindeststandard darstellen.¹⁶

Zu den zentralen Grundsätzen des humanitären Völkerrechts sowohl in internationaler wie auch nicht-internationalen bewaffneten Konflikten gehören etwa, dass alle Parteien eines bewaffneten Konflikts zwischen Personen unterscheiden müssen, die an den Feindseligkeiten teilnehmen und solchen, die nicht direkt teilnehmen, weil sie die Waffen niedergelegt haben oder infolge Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeiner anderen Ursache ausser Gefecht gesetzt wurden. Personen,

¹² Vgl. Absatz 5 der Präambel des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen (SR 0.518.521).

¹³ Dieses Recht ist insbesondere in Art. 2 Abs. 4 und Kapitel VII, insbesondere Art. 51, der UNO-Charta (SR 0.120) reflektiert.

¹⁴ Vgl. Toni Pfanner, a.a.O., S.159

¹⁵ SR 0.515.112

¹⁶ ICJ, Nicaragua v. United States, Merits, Rn. 218, bestätigt in ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9 July 2004, Rn. 157

die nicht oder nicht mehr an Feindseligkeiten teilnehmen, sind menschlich zu behandeln und dürfen nicht Angriffen auf Leib und Leben, Verstümmelungen, Folter oder grausamer Behandlung ausgesetzt werden. Alle Individuen, die aktiv an internen oder internationalen bewaffneten Konflikten teilnehmen, müssen – unabhängig von ihrer Nationalität – bestimmte Mindestregeln der Kriegsführung beachten, ob sie nun Mitglieder von Streitkräften, Milizen, nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen oder zur Waffe greifende Zivilpersonen sind. Dasselbe gilt für Individuen, die im Rahmen eines bewaffneten Konflikts gefangengenommene Personen beaufsichtigen.

4.2 Formen und Auswirkungen der asymmetrischen Kriegsführung

4.2.1 Asymmetrie der Kampfführung

Asymmetrie im Konflikt, insbesondere technologische, kann dazu beitragen, dass eine Partei sich im Nachteil sieht, wenn sie sich an die Regeln des humanitären Völkerrechts hält. Technologisch stark unterlegene Gegner haben zwei grundsätzliche Probleme: Wie können sie überleben und wie können sie trotzdem den Gegner bekämpfen?

Anhand einiger Beispiele soll im Folgenden gezeigt werden, wo und wie das humanitäre Völkerrecht zum Tragen kommt.

Der beste Weg, überleben zu können, besteht darin, den Feind an der Lokalisierung und Identifikation der eigenen Truppen zu hindern. Dies kann durch verschiedene rechtmässige Techniken geschehen (z.B. Tarnung, Kriegslisten). Oft wird das Ziel aber auch dadurch angestrebt, es dem Gegner schwer zu machen, die eigenen Truppen von der Zivilbevölkerung unterscheiden zu können. Es wird entweder der geschützte Status der Zivilbevölkerung vorgetäuscht (z.B. durch Tragen ziviler Kleidung), oder es wird bewusst die Nähe zu Zivilpersonen und zivilen Objekten gesucht, um den Gegner von Angriffen abzuhalten. Durch dieses Verhalten wird das grundlegende Prinzip der Unterscheidung¹⁷ in Frage gestellt und dessen Respekt geschwächt, wodurch Zivilpersonen übermässig gefährdet werden.

Das Vortäuschen des geschützten Status der Zivilbevölkerung oder eines anderen besonders geschützten Status (z.B. Sanitäts- oder Seelsorgepersonal, Parlamentär, Angehöriger des Zivil- oder Kulturgüterschutzes, Angehöriger der UNO oder einer neutralen Macht) um einen Gegner zu töten, zu verwunden oder gefangenzunehmen, ist eine völkerrechtswidrige Heimtücke.¹⁸ Obwohl Kombattanten auch generell verpflichtet sind, sich von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden, was in der Regel durch das Tragen einer Uniform geschieht, stellt eine Unterlassung dieser Pflicht jedoch per se noch keine Verletzung des humanitären Völkerrechts dar. Mitglieder der Streitkräfte, die während der Teilnahme an Feindseligkeiten in einem internationalen bewaffneten Konflikt Zivilkleider tragen und ihre Waffen nicht offen einset-

¹⁷ Die Konfliktparteien müssen jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten und zivilen Objekten und militärischen Zielen unterscheiden. Vgl. Art 48, Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**).

¹⁸ Vgl. Art. 37 Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**).

zen, verlieren aber ihren Kombattantenstatus.¹⁹ Dies hat zur Konsequenz, dass sie im Falle der Gefangennahme für ihre Schädigungshandlungen nach dem nationalen Recht des Gewahrsamsstaates bestraft werden können und nicht als Kriegsgefangene gelten (Verlust des Kombattantenprivilegs). Allerdings geniessen sie mindestens den Schutz nach den Bestimmungen des Artikels 75 des Zusatzprotokolls I sowie nach dem den Genfer Abkommen gemeinsamen Artikel 3, welche beide als Völker-gewohnheitsrechts anerkannt werden.

Die Verwendung der Embleme des roten Kreuzes oder des roten Halbmondes für nicht gemäss den Genfer Abkommen vorgesehene Zwecke stellt ebenso eine Verletzung des humanitären Völkerrechts dar.²⁰

In zahlreichen Konflikten und etwa auch im bewaffneten Konflikt im Libanon vom Sommer 2006, wurden Zivilpersonen und zivile Objekte gefährdet, indem sich Kämpfer in zivil unter die Zivilbevölkerung mischten oder z.B. Raketenwerfer in zivilen Wohnblöcken in Stellung brachten und abfeuerten. Eine derartige, bewusste Taktik steht in klarem Widerspruch zur Verpflichtung jeder Konfliktpartei gemäss humanitärem Völkerrecht die notwendigen Vorsichtsmassnahmen zum Schutze solcher Objekte zu ergreifen.²¹ Die Verwendung menschlicher Schutzschilder ist eine schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts.²² Auch der absichtliche Missbrauch geschützter Objekte (Sakralbauten, Spitäler, Kulturgüter) zum Schutze militärischer Ziele und zur Basis von Kampfhandlungen ist verboten und gilt als schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts.²³

Eine weitere, immer öfter verwendete asymmetrische Technik sind Selbstmordangriffe oder direkte Angriffe gegen die Zivilbevölkerung. Selbstmordangriffe von Kombattanten gegen militärische Ziele verstossen nicht gegen das humanitäre Völkerrecht, wie etwa das Beispiel der Kamikaze-Flieger im Zweiten Weltkrieg zeigt. In aktuellen bewaffneten Konflikten werden Selbstmordangriffe aber oft durch Aufständische oder nichtstaatliche bewaffnete Gruppen gegen Zivilpersonen oder zivile Objekte ausgeführt, was eine schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts darstellt. Die Selbstmordangriffe gegen die UNO und das IKRK im Irak oder die zahlreichen Selbstmordanschläge gegen Märkte, in Moscheen oder Schulen in verschiedenen Konflikten sind Beispiele dafür. Durch solche Angriffe soll unter anderem etwa die Präsenz und Tätigkeit internationaler Organisationen in einem Konflikt erschwert oder verhindert oder die Unterstützung der betroffenen Bevölkerung für den Krieg geschwächt werden.

¹⁹ Vgl. Art. 4 A Abs. 2 Drittes Genfer Abkommen (SR **0.518.42**) (Gewohnheitsrecht). Durch Art. 44 Abs. 3 Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**) wurde diese Bedingung aufgeweicht. Dies ist ein Grund dafür, dass insbesondere die USA dieses Protokoll nicht ratifiziert haben. (s. auch Fussnote 36)

²⁰ So haben etwa gemäss Berichten irakische Truppen im dritten Golfkrieg des Öfteren Ambulanzen benutzt, um den Gegner anzugreifen, vgl. Michael N. Schmitt, *Asymmetrical Warfare and International Humanitarian Law*, S. 24.

²¹ Vgl. Art. 58 (b) Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**) und Art. 13 Abs. 1 Zusatzprotokoll II (SR **0.518.522**).

²² Vgl. Art. 28 Viertes Genfer Abkommen (SR **0.518.51**), Art. 51 Abs. 7 Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**).

²³ Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (SR **0.312.1**), Art. 8, Abs. 2(b) xxii und xxiv.

4.2.2

Asymmetrie der Teilnehmenden

Eine weitere, in modernen Konflikten regelmässig auftretende Asymmetrie, ist die Asymmetrie der beteiligten Konfliktparteien. An modernen Konflikten nimmt oft eine Vielzahl von Akteuren teil, wofür der aktuelle bewaffnete Konflikt im Irak ein gutes Beispiel ist. Neben den Koalitionsstreitkräften sind oder waren irakische Streitkräfte, private Militär- und Sicherheitsfirmen, Milizen, wie die Al-Mahdi-Armee des Schiiten-Führers Muktada al-Sadr, verschiedene Gruppen von irakischen und ausländischen Aufständischen und Terrorgruppierungen an Feindseligkeiten beteiligt. Es stellt sich natürlicherweise die Frage nach dem völkerrechtlichen Status dieser verschiedenen Akteure.

In internationalen bewaffneten Konflikten wird zwischen Kombattanten und Zivilpersonen unterschieden. Kombattanten sind berechtigt, unmittelbar an Feindseligkeiten, d.h. an Kampfhandlungen teilzunehmen.²⁴ Sie dürfen für die Teilnahme an Feindseligkeiten nicht bestraft werden, auch nicht, wenn sie dabei einen Gegner töten, sog. Kombattantenprivileg. Sie sind zudem als Kriegsgefangene zu behandeln, wenn sie in die Gewalt einer anderen Konfliktpartei fallen. Das humanitäre Völkerrecht stellt Kriterien auf, um festzustellen, ob eine Person in den Genuss des Kombattantenstatus kommt oder nicht. Paradebeispiel der Kombattanten sind die Angehörigen der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei.²⁵ Darunter fallen aber auch irreguläre bewaffnete Kräfte, z.B. Partisanen, Guerillas oder Widerstandsbewegungen, sofern sie zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören (d.h. zumindest eine De-facto-Beziehung zu einem am Konflikt beteiligten Staat haben) und die vom humanitären Gewohnheitsrecht gestellten Bedingungen erfüllen, also z.B. die Waffen offen und ein bleibendes Zeichen (in der Regel eine Uniform) tragen und in ihren Operationen das humanitäre Völkerrecht einhalten.²⁶ Personen, die nicht in diese Kategorie fallen, sind als Zivilpersonen anzusehen. Darunter fallen auch Angehörige nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen, die nicht zu einer am internationalen bewaffneten Konflikt beteiligten Partei gehören. Zivilpersonen geniessen allgemeinen Schutz vor den von Kriegshandlungen ausgehenden Gefahren, insbesondere vor direkten Angriffen, sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen.²⁷ Die Teilnahme an Feindseligkeiten als solche stellt keine Verletzung des humanitären Völkerrechts dar. Durch diese Teilnahme verlieren Zivilpersonen aber den Schutz, den das humanitäre Völkerrecht Zivilpersonen vor direkten Angriffen gewährt, d.h. sie dürfen während der Kampfhandlung gezielt getötet werden. Im Falle einer Gefangennahme unterstehen diese Zivilpersonen aber weiterhin dem Schutz des Vierten Genfer Abkommens oder der gewohnheitsrechtlich geltenden Mindestgarantien, wie sie in Artikel 75 des Zusatzprotokolls I kodifiziert sind. Im Gegensatz zu Kriegsgefangenen, sofern diese nicht Kriegsverbrechen begangen haben, können Zivilpersonen, die sich direkt an Feindseligkeiten beteiligt haben, aber auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften vor ein (zivils oder militärisches) Gericht gestellt werden und für während des Konflikts begangene

²⁴ Art. 43 Abs. 2 Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**).

²⁵ Vgl. Art. 4 Drittes Genfer Abkommen (SR **0.518.42**) und Art. 43 und 44 Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**).

²⁶ Unter den Bestimmungen von Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**) handelt es sich bei diesen Bedingungen nicht mehr um konstituierende Elemente «bewaffneter Kräfte», sondern um von diesen einzuhaltende Verpflichtungen. Dies ist einer der wichtigsten Gründe, weshalb die USA Zusatzprotokoll I nicht ratifiziert haben.

²⁷ Vgl. Art. 51 Abs. 3 Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**).

Handlungen wie z.B. Tötungen oder Körperverletzungen bestraft werden.²⁸ Als Beispiel sei hier der Angriff bewaffneter palästinensischer Militanter im Juni 2006 auf einen israelischen Armeegrenzposten und israelische Armeeangehörige erwähnt. Dieser Angriff stellte keine Verletzung des humanitären Völkerrechts dar, da es sich dabei um legitime militärische Ziele handelte und der Angriff im Rahmen der andauernden israelischen Besetzung des palästinensischen Gebietes erfolgte. Ebenso war die Gefangennahme eines israelischen Soldaten im Verlaufe dieser Feindseligkeiten nicht per se völkerrechtswidrig. Das humanitärvölkerrechtliche Gewohnheitsrecht schliesst nicht aus, dass im Rahmen von Feindseligkeiten ein Angehöriger der Streitkräfte durch Zivilpersonen, die sich unmittelbar an den Feindseligkeiten beteiligen, oder durch bewaffnete Gruppen gefangenengenommen werden kann.²⁹ Israel könnte die involvierten Personen aber wegen Freiheitsberaubung und Entführung vor ein nationales Strafgericht stellen.

Das humanitäre Völkerrecht sieht in nicht internationalen bewaffneten Konflikten keinen besonderen Kombattanten- oder Kriegsgefangenenstatus vor. Am Konflikt teilnehmende nichtstaatliche Akteure sind Zivilpersonen. Diese sind wiederum geschützt, sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen.³⁰ Daraus ergibt sich immerhin, dass Mitglieder organisierter bewaffneter Gruppen, die auf permanenter Basis militärische Funktionen übernehmen, den Schutz während der Dauer ihrer Aktivität innerhalb der Gruppe verlieren. Die Teilnahme als solche am Konflikt stellt aber auch hier keine Verletzung des humanitären Völkerrechts dar. Zahlreiche, wenn nicht die Mehrheit der in internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren Regeln zur Ausübung von Feindseligkeiten werden als auch in nicht internationalen Konflikten zur Anwendung kommendes Gewohnheitsrecht angesehen.³¹ Bewaffnete nichtstaatliche Gruppen sind ebenfalls an diese gebunden. Sie müssen deshalb jederzeit zwischen militärischen Zielen und zivilen Objekten beziehungsweise Zivilpersonen unterscheiden. Angriffe auf militärische Ziele durch solche Gruppen stellen somit keine Verletzung des humanitären Völkerrechts dar. Sie können aber wiederum auf der Grundlage des nationalen Rechts des betroffenen Staates bestraft werden.

Während staatlichen Gegnern in einem internationalen bewaffneten Konflikt in der Regel Legalität und Legitimität zugesprochen werden, wird diese Legitimität den nichtstaatlichen Konfliktparteien in der Regel abgesprochen. Dies gilt umso mehr in internen bewaffneten Konflikten und ganz besonders für den Kampf gegen den Terror. Dies darf aber nicht dazu führen, dass solche Gegner unter Missachtung des humanitären Rechts mit äusserster Gewalt verfolgt werden. Auch nicht-staatliche bewaffnete Gruppen sind in die Grundsätze des humanitären Völkerrechts eingebunden, ohne dass sich daraus aber deren Legitimierung herleiten lässt.³² Tatsache

²⁸ Vgl. grundsätzlich Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, S. 27 ff.

²⁹ Auch die Tatsache, dass später Forderungen an die israelische Regierung gestellt wurden, machte die Gefangennahme nicht unbedingt zu einer widerrechtlichen Geiselnahme. Der Gefangene muss aber gemäss Gewohnheitsrecht unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt werden.

³⁰ Vgl. Art. 13 Abs. 3 Zusatzprotokoll II (SR **0.518.522**).

³¹ Eine Studie des IKRK hat die gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Rechts zusammengestellt. Mehr dazu unter http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_ihl_customary_humanitarian_1aw?OpenDocument.

³² Vgl. gemeinsamer Art. 3 Abs. 4 der Genfer Abkommen (SR **0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51**).

ist aber, dass sich solche Akteure oft nicht an die Regeln des humanitären Völkerrechts halten. Das führt immer wieder dazu, dass auch die staatlichen Konfliktparteien, sowohl in internationalen wie in internen bewaffneten Konflikten, sich nicht mehr an die Regeln des humanitären Völkerrechts gebunden fühlen. Das Fehlverhalten des Gegners kann aber nie als Rechtfertigung für eigene Verletzungen dieses Rechts angeführt werden. Die Nichtbeachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch Staaten wird zudem regelmässig dazu führen, die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch nichtstaatliche Akteure weiter zu schwächen.

5 Möglichkeiten der normativen Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts

Das Recht und Gesetze sind immer eine Reaktion auf das Umfeld, in dem sie anwendbar sind. In der Regel reagiert der Gesetzgeber auf neue gesellschaftliche Entwicklungen, indem das bestehende Recht angepasst oder neues Recht geschaffen wird. Dies gilt auch für das Völkerrecht. Im Bereich des humanitären Völkerrechts ist besonders deutlich zu erkennen, wie die internationale Gemeinschaft auf Änderungen in der Natur der Konflikte reagiert hat. Das Gasprotokoll von 1925 und das Genfer Abkommen von 1929 waren Reaktionen auf die Verwendung von Giftgas und die Behandlung von Kriegsgefangenen im Ersten Weltkrieg. Das bisher unerreichte Ausmass der Leiden der Zivilbevölkerung im Zweiten Weltkrieg führte zum Vierten Genfer Abkommen von 1949, und die Zusatzprotokolle von 1977 waren teilweise ein Resultat der nationalen Befreiungskriege der 1960er- und 1970er-Jahre.

In jüngerer Zeit, insbesondere seit den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 und dem in der Folge von den USA erklärten «Krieg gegen den Terror», wird in regelmässigen Abständen die Frage aufgeworfen, ob das humanitäre Völkerrecht einer Weiterentwicklung bedürfe. Auch die aufgezeigte grössere Komplexität aktueller bewaffneter Konflikte, bei denen es sich in der Mehrheit um interne bewaffnete Konflikte unter Teilnahme nichtstaatlicher Akteure handelt, das Auftauchen neuer «Kategorien von Kombattanten» wie Mitglieder privater Sicherheitsfirmen oder transnationaler Terrorgruppen, oder neue Kampfformen wie beispielsweise computergestützte Angriffe, werfen diese Frage auf.

Das humanitäre Völkerrecht beruht auf einem Ausgleich von humanitären und militärischen Interessen. Die erwähnten Entwicklungen führen zu einer zunehmenden Destabilisierung des bisher bestehenden Ausgleichs. Wie jedes Gesetz oder jeder internationale Vertrag ist auch das humanitäre Völkerrecht nicht perfekt. Die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle sowie die anderen relevanten internationalen Abkommen wurden von den Vertragsparteien an diplomatischen Konferenzen verabschiedet: dabei mussten teilweise Kompromisse eingegangen werden und auch politische Überlegungen spielten mit. Die Kontroverse während der diplomatischen Konferenz von 1974–1977 über die nationalen Befreiungskriege und die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Mitglieder von Befreiungsbewegungen in den Genuss des Kombattantenstatuts gelangen können, ist ein gutes Beispiel dafür. Der schliesslich gefundene Kompromiss zu dieser Frage in Artikel 44 des Zusatzprotokolls I stellt die äusserste Grenzlinie dar, bis zu der eine Fortentwicklung möglich war. Dies ist auch ein wichtiger Grund dafür, dass die USA und weitere Länder das Zusatzprotokoll I bis heute nicht ratifiziert haben. Die unterschiedlichen Positionen, die an der diplomatischen Konferenz in Bezug auf die Reichweite des

Kombattantenbegriffs und somit in Bezug auf eine grundlegenden Methode der Guerillakriegsführung³³ bestanden, bestehen heute noch.

Immer wieder diskutiert wird, welche Rechte beziehungsweise welche Pflichten nichtstaatliche Akteure in bewaffneten Konflikten haben oder haben sollen. Damit verbunden ist direkt auch die Frage, welche Anreize diese Akteure für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts haben oder wie diese Anreize verbessert werden könnten. Zivilpersonen, die sich unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligen, verlieren dadurch einen Teil des Schutzes, den ihnen das humanitäre Völkerrecht gewährt, nämlich den Schutz gegen Angriffe auf sie. Auf der Basis des nationalen Rechts können sie zudem allein schon für diese Teilnahme vor ein Gericht gestellt und verurteilt werden, ebenso wie zum Beispiel für – gemäss humanitärem Völkerrecht nicht verbotene – Angriffe auf militärische Ziele. In Bezug auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte ermutigt das humanitäre Völkerrecht die Staaten immerhin, bei Beendigung der Feindseligkeiten denjenigen Personen eine möglichst weitgehende Amnestie zu gewähren, die am bewaffneten Konflikt teilgenommen haben und keine Kriegsverbrechen verübt haben.³⁴ Obwohl beide Parteien eines bewaffneten Konflikts grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten haben, sind nichtstaatliche bewaffnete Akteure somit bereits schlechtergestellt. Die aktuelle Tendenz, alle nichtstaatlichen Akteure pauschal und oft inkorrekt als Terroristen und ihre Handlungen als Terrorakte zu bezeichnen, untergräbt allerdings zusätzlich deren Bereitschaft, das humanitäre Völkerrecht einzuhalten.

Die USA und andere Staaten vertreten die Haltung, dass das humanitäre Völkerrecht auf die neue Form der Gewalt, wie sie der transnationale Terrorismus darstellt, angewandt werden müsse. Vertreter dieser Haltung müssten aber auch anerkennen, dass gemäss humanitärem Völkerrecht Angriffe gegen ihre militärischen Ziele und verhältnismässige zivile Kollateralschäden nicht verboten wären. Die USA argumentieren, dass das geltende humanitäre Völkerrecht für diesen neuen Konflikt nicht mehr angemessen sei, da es sich nicht um einen internationalen bewaffneten Konflikt zwischen Staaten oder einen internen bewaffneten Konflikt auf dem Gebiet eines Staates handle. Aus ihrer Sicht müsste deshalb das humanitäre Völkerrecht angepasst werden, damit dieses zum hauptsächlich anwendbaren Recht im Kampf gegen den internationalen und besonders den transnationalen Terrorismus wird. Das Grundproblem besteht jedoch darin, dass versucht wird, das humanitäre Völkerrecht generell auf eine Situation anzuwenden, für die es nie vorgesehen war. Das humanitäre Völkerrecht ist nur anwendbar, wenn die Feindseligkeiten die Schwelle des bewaffneten Konflikts übersteigen oder im Rahmen eines solchen Konflikts stattfinden, wie das in Bezug auf zahlreiche nichtstaatliche Gewaltakte in Afghanistan und im Irak der Fall ist. Zudem ist offensichtlich, dass die meisten Aktivitäten zur Prävention oder Unterdrückung terroristischer Handlungen nicht einen bewaffneten Konflikt darstellen. Es muss somit von Fall zu Fall beurteilt werden, ob das humanitäre Völkerrecht auf einen bestimmten transnationalen terroristischen Akt und dessen Bekämpfung anwendbar ist. Auch können nicht selektiv nur einige der Regeln des humanitären Völkerrechts auf eine Situation angewendet werden, während andere keine Anwendung finden sollen.

³³ Verbergen des Kampfzwecks bis zum unmittelbaren Waffeneinsatz.

³⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 5 Zusatzprotokoll II (SR **0.518.522**).

Unter den gegenwärtigen politischen Umständen besteht bei einer Aufnahme internationaler Verhandlungen zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts das Risiko, dass Staaten die Gelegenheit nutzen, ihre bestehenden Verpflichtungen und die Rechte der Gegner eher zu schwächen als zu stärken. Die aktuelle Kontroverse über die durch die USA geschaffene Kategorie der «widerrechtlichen feindlichen Kämpfer»³⁵, hinsichtlich deren die USA beanspruchen, sie auf unbestimmte Zeit festhalten zu können und ihnen die gerichtliche Anfechtung der Rechtmässigkeit ihrer Inhaftierung verweigern, zeigt dieses Risiko deutlich auf. Ausserdem ist jedes neue Abkommen des humanitären Völkerrechts nur für jene Staaten verbindlich, die es ratifizieren. Die USA und andere Länder haben das erste Zusatzprotokoll bis anhin nicht ratifiziert. Auch bestünde die Gefahr, dass der dem humanitären Völkerrecht inhärente Grundsatz der gleichen Rechte und Pflichten der Konfliktparteien unabhängig von ihrer effektiven oder wahrgenommenen Legitimität in Frage gestellt werden könnte. Somit ist es fraglich, ob gewisse Staaten ein neues Abkommen, das auch den nichtstaatlichen Akteuren gewisse Rechte einräumen müsste, überhaupt akzeptieren würden. Auch ist zweifelhaft, ob neue Normen von nichtstaatlichen Akteuren besser als die gegenwärtigen akzeptiert würden. Organisationen wie die Al Qaida lehnen bereits die Respektierung des bestehenden Rechts ab.

Im Falle einer Revision des humanitären Völkerrechts könnten technologisch überlegene Staaten des weiteren versucht sein, die Definition militärischer Ziele breiter zu fassen oder das Verbot der Repressalien gegen die Zivilbevölkerung oder zivile Objekte des Gegners zu lockern, um mit massiveren Mitteln auf bewusste Verletzungen des Gegners reagieren zu können.³⁶

Aufgrund des Gesagten besteht wenig Wahrscheinlichkeit, dass zentrale Regeln, wie zum Beispiel die Regeln betreffend militärische Ziele, das Prinzip der Verhältnismässigkeit oder Regeln betreffend die Kampfführung im Sinne einer besseren Einhaltung des humanitären Völkerrechts weiterentwickelt werden können. Im Moment wäre eine normative Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in diesen Kernbereichen kaum erfolgreich und mit den erwähnten Risiken verbunden.

Es gibt jedoch Bereiche, in denen das humanitäre Völkerrecht in jüngerer Zeit punktuell weiterentwickelt wurde oder bereits konkrete Anstrengungen auf internationaler Ebene für dessen punktuelle Weiterentwicklung laufen. So hat sich die

³⁵ Der vieldiskutierte Begriff «unlawful enemy combatant», welcher durch die US-Administration in der Folge des 11. September 2001 eingeführt wurde, ist völkerrechtlich so nicht anerkannt. Als «enemy combatants» werden von dieser Personen bezeichnet, von denen angenommen wird, dass sie zu einer Terroristengruppe gehören oder mit ihr in Verbindung stehen, und die im Rahmen des so genannten «global war on terror» gefangen genommen wurden. Die US-Administration macht geltend, diese Gefangenen seien weder durch das Dritte Genfer Abkommen noch das Vierte Genfer Abkommen geschützt. Das ist so nicht korrekt. Personen, die in internationalen bewaffneten Konflikten gefangen genommen wurden, fallen entweder in den Anwendungsbereich dieser beiden Abkommen oder kommen in den Genuss der völkergewohnheitsrechtlichen Mindestgarantien (Art. 75 Zusatzprotokoll I (SR **0.518.521**), gemeinsamer Art. 3 der Genfer Abkommen) und der Menschenrechte. Personen, die in nicht internationalen bewaffneten Konflikten gefangen genommen wurden, geniessen den Schutz der im gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen (SR **0.518.12**, **0.518.23**, **0.518.42**, **0.518.51**) und in Zusatzprotokoll II (SR **0.518.522**) festgehaltenen Mindestgarantien sowie der Menschenrechte.

³⁶ Bereits heute anerkennen die USA dieses Verbot von Repressalien gegen die Zivilbevölkerung nicht und Grossbritannien hat bei der Ratifikation des Zusatzprotokolls I (SR **0.518.521**) einen Vorbehalt dazu angebracht.

Schweiz aktiv an den Verhandlungen über das zweite Fakultativprotokoll³⁷ von 1999 zum Haager Übereinkommen über den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, über das Fakultativprotokoll von 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten³⁸ oder über das Protokoll von 2003 über explosive Kriegsmunitionsrückstände³⁹ zum Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung bestimmter konventioneller Waffen beteiligt. Die Schweiz engagiert sich auch für eine bindende internationale Regelung von Streumunition, mit der die humanitären Probleme angegangen werden können, die durch gewisse Arten von Streumunition oder deren Einsatz entstehen können.

6 Alternativen zur normativen Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts

Die oben erwähnten Herausforderungen an das humanitäre Völkerrecht wurden und werden von Regierungsexperten, Wissenschaftlern und Experten von Organisationen⁴⁰ wie dem IKRK⁴¹ oder von Nichtregierungsorganisationen in verschiedenen Foren diskutiert. Die generelle Schlussfolgerung dieser Diskussionen ist, dass das bestehende humanitäre Völkerrecht einen geeigneten Rahmen für die aktuellen bewaffneten Konflikte und die sich daraus ergebenden Herausforderungen bietet. Die Herausforderungen stellen sich weniger auf der Ebene des bestehenden Rechts, als auf derjenigen der Einhaltung und Anwendung beziehungsweise der Auslegung bestimmter Regeln auf und in spezifischen Situationen. Die wichtigste Herausforderung ist zurzeit, eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts und den Schutz der Zivilbevölkerung sicherzustellen. Unter anderem gilt es sicherzustellen, dass die sogenannten Terroristen und «widerrechtlichen feindlichen Kämpfer» nicht als rechtlos angesehen werden und also auch sie in den ihnen zustehenden Schutz des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte gelangen. Die ungenügende Einhaltung der Regeln des humanitären Völkerrechts ist oft das Ergebnis des fehlenden politischen Willens oder der Fähigkeit (manchmal aus Unkenntnis) der Staaten und bewaffneten Gruppierungen, sich an ihre rechtlichen Verpflichtungen zu halten. Von zunehmender Bedeutung bei den Aktivitäten der Schweiz ist auch die Sensibilisierung von bewaffneten nichtstaatlichen Gruppierungen für die ihnen obliegende Verantwortung bezüglich der Einhaltung der Regeln und Prinzipien des humanitären Völkerrechts.

Daneben besteht ein Bedürfnis, dass gewisse Regeln des humanitären Völkerrechts beziehungsweise deren Anwendung in bestimmten Situationen geklärt werden. Die Schweiz unterstützt oder beteiligt sich an verschiedenen Expertentreffen in diesem Sinne oder hat selber Initiativen ergriffen, deren wichtigste hier erwähnt werden sollen:

³⁷ SR 0.520.33

³⁸ SR 0.107.1

³⁹ SR 0.515.091.4

⁴⁰ Vgl. Gutachten der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Guantanamo et alia/Gutachten zum möglichen Bedürfnis, die Genfer Konventionen fortzuentwickeln, Gutachten Nr. 245/2003 vom 13. Dezember 2003.

⁴¹ Vgl. Bericht des IKRK zuhanden der 28. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes von 2003, International Humanitarian Law and The Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 03/IC/09.

- Das IKRK führt seit 2003 jährliche Expertentreffen über den Begriff «unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten» durch, an denen Vertreter des EDA und des VBS teilnehmen. Ziel dieser Treffen ist es zu klären, welche Handlungen unter diesen Begriff fallen und welche nicht und welche in einem Graubereich liegen. Produkt dieser Expertentreffen wird voraussichtlich eine auslegende Anleitung mit konkreten Beispielen sein.
- Die Schweiz hat, zusammen mit dem *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR)*, seit 2003 drei informelle Treffen hochrangiger Experten über gegenwärtige Herausforderungen im Bereich des humanitären Völkerrechts organisiert. Anlässlich dieser Treffen ging es darum, die wichtigsten rechtlichen Herausforderungen bei der Auslegung und Anwendung des humanitären Völkerrechts in aktuellen Konflikten zu identifizieren und Möglichkeiten zu besprechen, wie am besten darauf reagiert werden soll. An den Treffen nahmen Regierungsexperten, Wissenschaftler und Vertreter der UNO, der EU und des IKRK teil. Sie haben unter anderem die Themen der Definition militärischer Ziele, der Luftkriegsführung oder des Besatzungsregimes als Themen für vertiefte Forschung oder spezifische Expertentreffen identifiziert. Das dritte Treffen fand im Mai 2006 in Montreux statt. Dieser Prozess wird von einem Internet-Forschungsportal unterstützt (www.ihlresearch.org).
- Die Schweiz nimmt aktiv an den Arbeiten einer internationalen Experten-Gruppe zur Erarbeitung eines Handbuchs für die Luft- und Raketenkriegsführung teil und unterstützt dieses Projekt, das unter Leitung von HPCR durchgeführt wird, auch finanziell. Letzmal wurden Regeln für die Luftkriegsführung von einer Juristenkommission im Jahr 1923 (Draft Rules on Air Warfare) ausgearbeitet. Angesichts der enormen technologischen Entwicklung im Bereich der Luft- und Raketenkriegsführung seither schien es an der Zeit, die heute auf die Luft- und Raketenkriegsführung anwendbaren Bestimmungen des humanitären Völkerrechts (vor allem gewohnheitsrechtliche Bestimmungen, wie sie im ersten Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen kodifiziert sind) in Form von Regeln und ergänzt durch einen Kommentar in einem Handbuch⁴² festzuhalten. Das zweite Treffen fand im September 2004 in Luzern statt, das fünfte Treffen im Dezember 2006 in Spiez. Die Arbeiten an diesem Handbuch sollten im Jahr 2008 abgeschlossen sein.
- Die Schweiz, Schweden und Finnland haben anlässlich der 28. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds das Versprechen abgegeben, auf internationaler Ebene einen Prozess zu lancieren, um die Frage der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf Computernetzwerkgestützte Angriffe (Computer Network Attacks, CNA) zu klären. Ein erstes, von Schweden organisiertes internationales Expertentreffen fand im Dezember 2004 statt. Die Experten kamen zum Schluss, dass CNA als solche nicht völkerrechtswidrig sind, dass gewisse von ihnen aber eine Verletzung des humanitären Völkerrechts darstellen könnten. Zur weiteren Klä-

⁴² Die Arbeiten orientieren sich dabei am San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea von 1995, veröffentlicht in der *International Review of the Red Cross*, N 816, November-Dezember 1995.

rung und Diskussion offener Fragen wird die Schweiz ein weiteres Expertentreffen veranstalten.

- Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 2. Dezember 2005 das EDA beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem IKRK, einen zwischenstaatlichen Dialog zu lancieren, in dessen Rahmen thematisiert werden soll, wie die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte durch Staaten und private Militär- und Sicherheitsunternehmen in Konfliktgebieten gewährleistet und gefördert werden kann. Dabei sollen einerseits die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten und der privaten Akteure geklärt und bekräftigt werden. Auf der Grundlage dieser Verpflichtungen sollen andererseits Empfehlungen und Richtlinien ausgearbeitet werden, um die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Durchsetzung – unter anderem durch innerstaatliche Bestimmungen – des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zu unterstützen. Ein erstes Expertentreffen von Regierungsexperten, Firmenvertretern und anderen Fachleuten fand im Januar 2006 in Küsnacht bei Zürich, ein zweites im November 2006 in Montreux statt. Weitere Treffen sind vorgesehen.⁴³
- Die Schweiz trägt aktiv zur Verbreitung der Ergebnisse der Studie des IKRK über das humanitäre Gewohnheitsrecht bei. Die Studie hat aufgezeigt, dass die Mehrheit der in internationalen bewaffneten Konflikten geltenden Regeln über die Kriegsführung Gewohnheitsrecht darstellt und auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten verbindlich ist. Die Schweiz hat im Jahre 2006 ein erstes Treffen von Regierungsexperten der Mitgliedstaaten des Euro-Atlantic Partnership Council beziehungsweise der Teilnehmer an der Partnership for Peace (EAPC/PfP) organisiert. Ein zweites Treffen, das sich ausdrücklich an Mitglieder der Streitkräfte dieser Länder richtet, fand im Februar 2007 statt.
- Die Schweizer Armee stellt ihr Wissen und ihre Erfahrung auf internationaler Ebene zur Verfügung. Durch die Organisation von Ausbildungsseminaren im Rahmen des EAPC und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) trägt sie zur Weiterverbreitung der Kenntnisse des humanitären Völkerrechts bei. In Sursee (LU) fand ein Seminar über die zentrale Rolle des Kommandanten (Central Role of the Commander) statt, das abwechselnd mit dem Workshop zum Verhaltenskodex der OSZE im Zweijahresrhythmus organisiert wird.⁴⁴ Die Schweizer Armee hat auch eine CD-Rom für Ausbildungszwecke über das humanitäre Völkerrecht produziert, die bisher in 13 Sprachen übersetzt worden ist.
- Die Schweiz unterstützt ein gemeinsam vom Genfer Hochschulinstitut für Internationale Studien (IUHEI) und vom HPCR geführtes Forschungsprojekt über die politischen und rechtlichen Herausforderungen durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen.
- Die Schweiz führt seit 2004 einen Reflexionsprozess zu Fragen der Rolle von Staaten in der Universalisierung des Antipersonenminen-Verbots. Dies hat zur Entwicklung eines Non-Papers geführt, das konkret zur Umsetzung der Aktion 46 des Nairobi-Aktionsplans beitragen soll. Aktion 46 sieht

⁴³ Für weitere Informationen siehe www.eda.admin.ch/psc.

⁴⁴ Für weitere Informationen siehe www.ioac.ch.

Minenaktion in Gebieten vor, die nicht mehr unter staatlicher Kontrolle stehen.

- Über die NGO Geneva Call unterstützt die Schweiz Bestrebungen, die auf den Verzicht nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen auf den Einsatz von Antipersonenminen abzielen.
- Die Schweiz steht zudem im Rahmen ihrer konflikttransformatorischen Arbeit direkt und indirekt in Kontakt mit Vertretern nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen. Im Rahmen solcher Kontakte kann auch die Frage des humanitären Zugangs und des Schutzes der Zivilbevölkerung aufgenommen werden.
- Im Bereich des Einsatzes von Kindern in bewaffneten Konflikten ist die Schweiz auf multilateraler Ebene aktiv an der Politikformulierung im Sinne des Umgangs mit bewaffneten Gruppen beteiligt.

7 Schlussfolgerungen

Das bestehende humanitäre Völkerrecht bietet einen geeigneten Rahmen für die derzeitigen bewaffneten Konflikte und die sich daraus ergebenden Herausforderungen. Eine generelle vertragliche Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts ist unter den gegebenen politischen Umständen weder notwendig noch realistisch. Es bestünde vielmehr die Gefahr, dass verschiedene Staaten dies zum Anlass nehmen, ihre eigenen Verpflichtungen und die Rechte nichtstaatlicher Akteure zu schwächen. Jeder Ansatz zur Revision der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle enthält somit das Risiko, dass das geltende humanitäre Völkerrecht geschwächt wird.

In erster Linie geht es deshalb darum, in gutem Glauben bestrebt zu sein, die bestehenden Regeln einzuhalten und sich für deren Einhaltung durch alle Konfliktparteien einzusetzen. Die wichtigste politische, rechtliche und moralische Herausforderung besteht darin, Wege zum Umgang mit neuen Formen der Gewalt zu finden und dabei die bestehenden, im internationalen Recht und insbesondere im humanitären Völkerrecht vorgesehenen Schutzstandards beizubehalten. Die Schweiz setzt sich aufgrund ihrer humanitären Tradition und ihrer Verpflichtung als Vertragspartei der Genfer Abkommen traditionell für das humanitäre Völkerrecht ein und wird dies auch weiterhin tun.

