Zukunftsperspektiven des humanitären Völkerrechts

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **171 (2005)**

Heft 1

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-69747

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Zukunftsperspektiven des humanitären Völkerrechts

Das Bild bewaffneter Konflikte hat sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte drastisch gewandelt. Der erklärte Krieg zwischen Staaten ist zum Ausnahmefall geworden. Dadurch wird die Anwendung des humanitären Völkerrechts (HVR) enorm erschwert. «In der verbreiteten Missachtung liegt das grösste Problem des HVR in der Gegenwart», schreibt der Verfasser der nachstehenden Abhandlung. Von dieser Feststellung ausgehend zeigt er, mit welchen Herausforderungen die für die Weiterentwicklung des HVR Verantwortlichen künftig konfrontiert sein werden. Fe

Dietrich Schindler

Um die Zukunftsperspektiven des humanitären Völkerrechts (HVR) beurteilen zu können, muss zunächst ein Blick auf die bisherige Entwicklung dieses Rechts und die aufgetretenen Probleme geworfen werden. Ursprünglich als Kriegsrecht bezeichnet, entwickelte sich das HVR in zwei Gruppen von Abkommen. Die Genfer Konventionen als die erste Gruppe befassen sich mit dem Schutz der Kriegsopfer (Verwundete, Kranke, Kriegsgefangene, Zivilpersonen). Seit der Annahme der ersten Konvention 1864 wurden sie periodisch erneuert und den wechselnden Bedürfnissen angepasst, zuletzt 1949, als die heute geltenden vier Konventionen angenommen wurden. Die Haager Konventionen als zweite Gruppe regeln vorwiegend Fragen der Führung der Feindseligkeiten (Berechtigung zur Teilnahme an Kampfhandlungen, unzulässige Angriffsziele, unzulässige Kampfmittel). Sie wollen kriegerische Operationen auf das militärisch Notwendige beschränken. Anders als die Genfer Konventionen wurden sie seit ihrer Annahme im Jahre 1907 nicht nachgeführt, weil ihre Revision grösseren politischen Schwierigkeiten begegnete. Insbesondere Grossmächte zeigten oft wenig Bereitschaft, ihre Freiheit bei der Führung von Feindseligkeiten einzuschränken. Erst die Kriege der 1960er-Jahre, besonders der Krieg in Vietnam (1964–1975), der Bürgerkrieg in Nigeria-Biafra (1967–1970) und die von Kolonialvölkern oder von unterdrückten Bevölkerungsteilen geführten Befreiungskriege brachten eine Wende. Im Vietnamkrieg wurde etwa Anstoss daran genommen, dass amerikanische Militärpiloten, die Bomben auf zivile Ziele Nordvietnams abgeworfen hatten und nachher in Kriegsgefangenschaft fielen, durch die ins Einzelne gehenden Bestimmungen des Kriegsgefangenenabkommens geschützt waren, wogegen zum Schutz der Zivilbevölkerung, auf welche die Bomben niedergingen, keine die Luftangriffe einschränkenden Bestimmungen bestanden. So kamen 1977 die zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen zustande, die Bestimmungen über die Führung von Kampfhandlungen und den Schutz der Zivilbevölkerung enthalten. Das zweite Protokoll wurde der Regelung von Bürgerkriegen gewidmet, nachdem sich die Mehrzahl bewaffneter Konflikte auf Bürgerkriege verlagert hatte. 1980 wurde zusätzlich ein Übereinkommen über das Verbot bestimmter konventioneller Waffen angenommen, das durch mehrere Protokolle ergänzt wurde.

Dynamische Entwicklung seit 1989

Mit dem Ende des Kalten Krieges 1989 rückte das HVR ins Zentrum internationaler Aufmerksamkeit. In zahlreichen Staaten, die bisher durch diktatorische Regime oder fremde Staaten unter Kontrolle gehalten worden waren, brach die staatliche Ordnung zusammen, und es kam zu Kämpfen zwischen ethnischen, religiösen oder politischen Gruppen (Jugoslawien, Somalia, Ruanda, Burundi, Liberia, Sierra Leone, Haiti u. a.). Grausamkeiten wie ethnische Säuberung, Völkermord oder Aushungerung der Bevölkerung erschütterten die Weltöffentlichkeit. Der Sicherheitsrat der UNO traf in dieser Situation die bemerkenswerte Entscheidung, dass schwere und verbreitete Verletzungen des HVR und der Menschenrechte als Bedrohung des internationalen Friedens zu qualifizieren seien, was ihn berechtige, Sanktionen zu ergreifen und den Einsatz von Streitkräften zu bewilligen, um den Verletzungen des Rechts Einhalt zu gebieten und humanitäre Hilfeleistungen zu ermöglichen. Er beschloss mehrere militärische Einsätze, von denen jene in Bosnien-Herzegowina und Somalia am meisten Aufmerksamkeit fanden. Die Staaten zeigten jedoch nur geringe Bereitschaft, Streitkräfte und wirksame Mittel zur Verfügung zu stellen, sodass die erstrebten Ziele nur teilweise erreicht wurden.

Als zusätzliches Mittel zur Bekämpfung von Verletzungen des HVR und der Menschenrechte wurden Strafgerichte zur Verfolgung von Kriegsverbrechen sowie von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord errichtet. Der Sicherheitsrat setzte 1993 und 1994 besondere internationale Straftribunale zur Verfolgung der im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda begangenen Verbrechen ein. 1998 wurde durch ein völkerrechtliches Abkommen die Errichtung eines ständigen Strafgerichtshofs beschlossen, der am 1. Juli 2003 seine Tätigkeit aufnahm. Durch besondere Akte wurden ferner besondere Gerichte zur Bestrafung solcher Verbrechen in Sierra Leone, Kambodscha und Irak geschaffen. In den meisten übrigen Staaten wurden genauere Regelungen über die Verfolgung der erwähnten Verbrechen angenommen.

Die neu eingesetzten Gerichte, insbesondere das Jugoslawien-Tribunal, brachten dem HVR einen bedeutsamen Aufschwung. Die Regeln des HVR wurden in zahlreichen Entscheidungen konkretisiert und entwickelt. Besonders wichtig war die Feststellung, dass die meisten Regeln, die ursprünglich für internationale Konflikte bestimmt waren, in der Praxis auch in internen Konflikten angewandt und als Gewohnheitsrecht anerkannt wurden. Dadurch wurde das in internen Konflikten anzuwendende Recht dem für internationale Konflikte geltenden angeglichen. Auch wurde festgestellt, dass die grundlegenden Bestimmungen der Genfer Konventionen Gewohnheitsrecht bilden und somit unabhängig von vertraglicher Festlegung gelten. Das neu erwachte Interesse für das humanitäre Völkerrecht veranlasste die Staaten auch, eine Reihe neuer Abkommen über Teilaspekte des HVR zu schliessen, so mehrere Abkommen oder Protokolle über das Verbot der Herstellung und Verwendung bestimmter Waffen (chemische Waffen 1993, Laserwaffen 1995, Landminen 1997), ferner über den Schutz von Kulturgut 1999 und gegen die Verwendung von Kindern in bewaffneten Konflikten 2000. Ausserdem traten viele Staaten bereits bestehenden Abkommen bei, die sie noch nicht ratifiziert hatten. Die Genfer Konventionen, die heute universelle Geltung haben, wurden von 191 Staaten ratifiziert, Zusatzprotokoll I von 162, Zusatzprotokoll II von 157 Staaten.

Ungelöste Probleme

Die Tatsache, dass das HVR seit 1989 grössere Aufmerksamkeit gefunden und einen höheren Entwicklungsstand erreicht hat als je zuvor, könnte zur Annahme verleiten, dass heute mit diesem Recht alles zum Besten stehe. Dem ist jedoch nicht so. Mangelhaft ist jedoch nicht das Recht als solches, auch wenn einzelne weitere Anpassungen desselben an veränderte Verhältnisse erwünscht sind. Mangelhaft ist vielmehr seine Anwendung. In der verbreiteten Missachtung liegt das grösste Problem des HVR in der Gegenwart. Einige der sich stellenden Probleme seien hervorgehoben.

Ein erstes Problem liegt darin, dass in den meisten bewaffneten Konflikten der Gegenwart mindestens eine der Konfliktparteien nicht ein wohl organisierter Staat, sondern eine nichtstaatliche Gruppe ethnischer, religiöser oder politischer Natur ist,

die dem HVR wenig Beachtung schenkt. Solche Gruppen sind zwar, wenn sie bewaffnete Konflikte führen, zur Beachtung des HVR verpflichtet, sie verfügen jedoch meist nicht über disziplinierte Streitkräfte, die für kriegerische Einsätze ausgebildet wurden und Kenntnisse des HVR haben. Ist die staatliche Gewalt zusammengebrochen, gibt es auch keine Autorität, die für die Durchsetzung des HVR sorgen kann, sodass leicht ein Zustand der Rechtlosigkeit eintritt. Nach alter Erfahrung werden in Bürgerkriegen überdies mehr Grausamkeiten begangen und das HVR stärker verletzt als in internationalen Konflikten.

Ein zweites Problem ergibt sich daraus, dass in Konflikten der genannten Art die Unterscheidung zwischen bewaffneten Kräften, die militärische Gewalt anwenden, und Zivilpersonen, die geschützt werden müssen, ihre Bedeutung zu verlieren droht. Nichtstaatliche Gruppen sind auf die logistische oder bewaffnete Unterstützung der Zivilbevölkerung angewiesen, und diese leistet die Unterstützung entweder aus Überzeugung oder weil ihr keine andere Wahl bleibt. Damit macht sie sich aber selbst zum Ziel von Angriffen des Gegners. Selbst humanitäre Hilfe, die in solchen Konflikten durch unparteiliche Organisationen geleistet wird, wird oft als kriegerische Unterstützung betrachtet und bekämpft. Auf diese Weise wird ein zentraler Grundsatz des HVR, die Unterscheidung von Zivil- und Militärpersonen und von zivilen und militärischen Objekten, unwirksam gemacht.

Ein drittes Problem liegt in der asymmetrischen Kriegführung, die für Konflikte zwischen Staaten, die über hoch entwickelte technische Kriegsmittel verfügen, und nichtstaatlichen Gruppen, denen entsprechende Rüstungsgüter fehlen, typisch ist. Die technisch überlegenen Staaten bekämpfen den Gegner vorzugsweise aus der Luft, wo sie keine feindlichen Angriffe befürchten müssen, zugleich aber dank präziser Steuerung ihrer Angriffe auf militärische Ziele den Anforderungen des HVR genügen können. Die nichtstaatlichen Gruppen dagegen können nur mit Guerillaaktivitäten und Terrorakten wirksam antworten. Diese Akte richten sich primär gegen die feindliche Zivilbevölkerung, da hier die stärkste Wirkung erreicht wird. Sie widersprechen von vornherein dem HVR. Solche Akte lösen regelmässig Gegenreaktionen aus. So kommt es zu gegenseitiger Eskalation.

Problematisch ist sodann, dass Staaten, die einen Gegner bekämpfen, dem ein völkerrechtswidriger Angriff vorgeworfen wird oder dessen Regime Verbrechen begangen hat, leicht der Meinung verfallen, dass sie als Vollzieher des Rechts nicht durch die einschränkenden Regeln des HVR gebunden sind. Die Überzeugung, einen «gerechten Krieg» zu führen, lässt sie übersehen, dass das HVR aus humanitären Gründen alle Konfliktsparteien in gleicher Weise berechtigt und verpflichtet und somit keinen Unterscheid zwischen Angreifer und Angegriffenem macht. Der 2001 proklamierte Krieg gegen den Terror wurde vereinzelt als ein ausserhalb des HVR liegender Kampf bezeichnet. Zu Unrecht. Sobald dieser Krieg als bewaffneter Konflikt geführt wird, ist das HVR anwendbar und bindend.

Abgesehen von diesen neuen Entwicklungen, die zur Nichtbeachtung des HVR geführt haben, ist nicht zu übersehen, dass Staaten, die sich im Krieg befinden, dazu neigen, von bestimmten Regeln des HVR, die ihnen hinderlich erscheinen, abzuweichen. Auch die Bevölkerungen stellen oft nationale Bedürfnisse oder Mythen höher als die Erfordernisse des HVR, wie etwa die Verhinderung der Überstellung mutmasslicher Kriegsverbrecher in Bosnien, Serbien und Kroatien an das Jugoslawien-Tribunal zeigt.

Zukunftsperspektiven

Die Zunahme von Konflikten, an denen nichtstaatliche Gruppen beteiligt sind, dürfte die wichtigste Ursache der schwer wiegenden Verletzungen des HVR sein, die in neuer Zeit zu beobachten waren. Die Zukunftsperspektiven des HVR hängen in weitem Masse davon ab, wie diese Problematik bewältigt werden kann. Nach den Terrorangriffen vom 11. September 2001 wurde von amerikanischer Seite die Ansicht vertreten, das HVR bisheriger Prägung habe ausgedient und müsse im Hinblick auf die neue Form des Krieges revidiert werden. Diese Auffassung erwies sich als irrig. Mit neuen rechtlichen Regeln ist den sich stellenden Problemen nicht beizukommen. Der Mangel liegt nicht im Recht, sondern in der Nichtbeachtung desselben. Die Ereignisse von Abu Ghraib, die auf mangelnden Respekt des geltenden Rechts zurückzuführen sind, und die Urteile des Obersten Gerichtshofs der USA vom Juni 2004, die feststellten, auf welche Rechte die in Guantanamo Inhaftierten Anspruch haben, führten zur notwendigen Klärung. Der Versuch einer grundlegenden Revision der Genfer Konventionen könnte in der heutigen Situation zu keinem positiven Resultat, sondern nur zu einem Abbau des bisher Erreichten führen.

Wenn die verbreitete Nichtbeachtung des HVR in erster Linie auf das Verhalten nichtstaatlicher Gruppen zurückzuführen ist, die in zerfallenden oder noch nicht voll etablierten Staaten um die Macht kämpfen, sollte die erste zu ergreifende Massnahme darin liegen, den Aufbau der staatlichen Strukturen in den betroffenen Staaten zu fördern und dort für die Einführung rechtsstaatlicher und demokratischer Einrichtungen zu sorgen. Ohne eine minimale staatliche Ordnung lässt sich das humanitäre Recht nicht verwirklichen. Wo Rechtlosigkeit herrscht, hat auch das HVR keine Chance. Die Vereinten Nationen und einzelne Staaten haben zur Wiederherstellung stabiler staatlicher Strukturen bedeutende Anstrengungen unternommen. In vielen Staaten ist dadurch eine Beruhigung eingetreten, jedoch ist die Lage meist noch labil. Die Konsolidierung der politischen Verhältnisse in allen Staaten dürfte die wichtigste Voraussetzung einer besseren Beachtung des HVR und der Menschenrechte sein.

Abgesehen von dieser für die gesamte internationale Ordnung wichtigen Zielsetzung sind Massnahmen erforderlich, die spezifisch auf die bessere Einhaltung des HVR ausgerichtet sind. Das Rote Kreuz unternimmt weltweit Aktionen zur Verbreitung der Kenntnis des HVR, die weitergeführt werden müssen. In der Zeit klassischer Kriege zwischen Staaten genügte es, die Angehörigen der Streitkräfte über das HVR zu instruieren, da nur sie am Krieg beteiligt waren, heute aber muss die ganze Bevölkerung erfasst werden. Auch die Bestrafung der für Verletzungen des HVR Verantwortlichen trägt Wesentliches zur besseren Beachtung des HVR bei und muss konsequent fortgeführt werden. Ebenso kann die Mobilisierung der öffentlichen Meinung hilfreich sein. Öffentliche Verurteilungen begangener Missetaten durch die UNO oder private Organisationen wie Amnesty International können eine starke Wirkung ausüben Alle diese Massnahmen bedürfen freilich, um nachhaltig zu wirken, einer über lange Dauer sich erstreckenden Anstrengung. Die wesentlichen Grundsätze des HVR müssen sich im Bewusstsein der Menschen einprägen. Die Schweiz, von der die Entwicklung der Genfer Konventionen ausgegangen ist und die Depositarstaat derselben ist, sollte sich in besonderem Masse dafür einsetzen, dass nicht nur das Recht selbst weiter entwickelt wird, sondern auch die Voraussetzungen für dessen Beachtung verbessert werden. ■



Dietrich Schindler, em. Professor für Staats- und Völkerrecht, Uni Zürich, ehem. Mitglied des IKRK, Oberst a D, 8702 Zollikon.