

Völkerrechtliche Überlegungen zum Einsatzspektrum der Schweizer Armee

Autor(en): **Hostettler, Peter**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **165 (1999)**

Heft 3

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-65944>

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.

Völkerrechtliche Überlegungen zum Einsatzspektrum der Schweizer Armee

Peter Hostettler

In den heute gültigen Reglementen finden sich nur spärliche Hinweise, in welchen Situationen welche Normen des Völkerrechts (Kriegsvölkerrecht, Menschenrechte, Neutralitätsrecht) angewendet werden müssen. Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten deshalb die einzelnen Facetten der Problematik etwas näher.

Das Militärgesetz vom 3. Februar 1995 formuliert in Artikel 1 die Aufträge der Armee wie folgt:

¹Die Armee trägt zur Kriegshinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.

²Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.

³Im Rahmen ihres Auftrages hat die Armee zudem:

a. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;

b. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland;

c. friedensfördernde Beiträge im internationalen Rahmen zu leisten.

Das rechtliche Umfeld, in dem diese Aufträge erfüllt werden müssen, variiert je nach Situation stark. Im vorliegenden Beitrag versucht werden, in den Begriffswirrwarr aus einem rechtlichen Blickwinkel etwas Klarheit zu schaffen.

■ Einsätze im Rahmen der **Friedensförderung** können in echten Kriegssituationen erfolgen (so etwa in Ex-Jugoslawien 1991–1995) oder aber in Gebieten, in denen ein Waffenstillstand überwacht werden muss und keine unmittelbaren Kampfhandlungen

mehr auftreten (z.B. israelisch-syrisches Grenzgebiet der Golanhöhen). Demzufolge ist fallweise das Kriegsvölkerrecht anwendbar oder nicht. In jedem Fall aber müssen die Menschenrechte und darüber hinaus auch das jeweilige Landesrecht beachtet werden.

Andererseits profitieren Angehörige von UNO-Streitkräften sowie das übrige UNO-Personal von gewissen Vorrechten und Immunitäten (zu finden in der UNO-Charta, Artikel 105 sowie der Konvention über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946). Es gibt Bestrebungen, diese Immunitäten weiter auszubauen.

■ Beiträge zur **allgemeinen Existenzsicherung** können in Friedenszeiten stattfinden (z.B. Katastrophenhilfe im Inland oder im benachbarten Ausland), sie sind jedoch auch für Zeiten erhöhter Spannung vorgesehen (z.B. Objektschutz) und sogar in Kriegszeiten denkbar, sofern die Mittel der Armee ausreichen.

■ Der **Ordnungsdienst** muss im Rahmen der Menschenrechte und des geltenden Schweizer Rechtes ausgeübt werden, es gelten daher die Einsatzgrundsätze der zivilen Polizei. Die Truppe ist dabei vereidigt und leistet Aktivdienst.

■ Am schwierigsten definierbar ist der rechtliche Rahmen von **operativen Sicherheitseinsätzen**. Erfolgt ein solcher Einsatz präventiv und kommt es nicht zu Gewaltanwendung, so spielt er sich unter Bedingungen des Friedensrechts (Menschenrechte, Schweizer Recht) ab. Unter gewissen Umständen kann das Neutralitätsrecht eine Rolle spielen. Kommt es zu Kampfhandlungen mit nichtstaatlichem Gegner, spielen Faktoren wie Organisationsgrad und Nationalität des Gegners eine wichtige Rolle bei der Abklärung des anwendbaren Rechts. Nur in Konflikten mit einem oder mehreren Vertragsstaaten der Genfer Abkommen ist das Kriegsvölkerrecht in seiner Gesamtheit anwendbar. Dieser Fall ist in der

Regel identisch mit dem **Verteidigungsfall**.

In den folgenden Ausführungen soll auf die einzelnen Teilbereiche etwas näher eingegangen werden.

Einsätze im Rahmen friedensfördernder Massnahmen

Völkerrechtlich kann zwischen folgenden Einsatzformen unterschieden werden:

■ Einsätze von unbewaffneten Beobachtern oder Hilfstruppen

■ Einsätze von leichtbewaffneten Friedenstruppen ohne Kampfauftrag, jedoch mit der Möglichkeit der Notwehr sowie der Notwehrhilfe (peace-keeping)

■ Truppen mit Kampfauftrag (UNO-Charta, Kapitel VII) zur Wiederherstellung des Friedens (peace-enforcement).

Alle eingesetzten Truppen haben das Landesrecht von Staaten, deren Territorium sie passieren oder auf deren Territorium sie stationiert sind, zu beachten. Andererseits geniessen sie gewisse Vorrechte und Immunitäten auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten, welche zur Erfüllung ihres Auftrages notwendig sind. Von dieser Regel gibt es zwei Ausnahmen:

■ die verantwortliche Führung der unter UNO-Mandat operierenden Streitkräfte hat ein Abkommen über den Status der Streitkräfte – «Status of Forces Agreement» (SOFA) – mit den betroffenen Staaten abgeschlossen, welches abweichende Bestimmungen enthält oder

■ es handelt sich um eine Besetzung oder eine andere vom betroffenen Staat nichtautorisierte Aktion: in diesen Fällen sind die Regeln des Kriegsvölkerrechts, insbesondere die vierte Genfer Konvention, anwendbar.

Die UNO (sowie andere Organisationen wie etwa die NATO) schliessen wenn immer möglich Abkommen über den Status der Streitkräfte ab. Diese regeln zum Beispiel, welche Ge-

richtbarkeit für die Angehörigen der Streitkräfte zuständig ist, welche Güter eingeführt und verwendet werden dürfen, ob und unter welchen Bedingungen die Infrastruktur des Empfängerlandes genutzt werden darf usw.

Die Tragweite eines derartigen Abkommens wurde einer breiteren Öffentlichkeit am Beispiel der beiden US-Piloten deutlich, welche den Absturz einer Seilbahnkabine im Südtirol verursacht hatten: nicht die italienische Justiz, sondern ein amerikanisches Militärgericht wird in diesem Fall urteilen.

Unterlässt es der Entsendestaat, ein derartiges Abkommen abzuschliessen, müssen gewichtige Nachteile in Kauf genommen werden. Der Durchgangs- oder Empfängerstaat kann Steuern, Zölle und Gebühren verlangen, welche den Einsatz erheblich verteuern können. Noch gravierender wird es, falls Angehörige der Friedenstruppen Straftaten begangen haben oder anderweitig in die Fänge der lokalen Justiz geraten. Solche Zwischenfälle können die Beziehungen unter den betroffenen Staaten schwer belasten und dadurch gar zum Abbruch des Einsatzes führen. Kurz gesagt: wer sein SOFA gut einrichtet, liegt besser!

Sobald die eingesetzten Friedenstruppen Gewalt anwenden, sind die Regeln und Prinzipien des Kriegsvölkerrechts, zumindest für die Dauer des Waffeneinsatzes, anwendbar. So müs-

sen Verletzte geborgen und behandelt werden, Zivilpersonen und deren Eigentum ist soweit möglich zu verschonen, Gefangene müssen menschlich behandelt werden, Einrichtungen des Sanitätsdienstes und des Zivilschutzes sowie Kulturgüter sind zu schonen und zu schützen. Die UNO hat deshalb unlängst eine Weisung erlassen, wonach alle Angehörigen von friedensfördernden Kontingenten im Kriegsvölkerrecht auszubilden seien.

Aber selbst in reinen Beobachtermissionen ist das Kriegsvölkerrecht von Bedeutung: Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord gefährden den Frieden und können deshalb von der UNO nicht ignoriert werden. Die Beobachter müssen in der Lage sein, Verletzungen der Abkommen zu erkennen und ihre Vorgesetzten darüber zu informieren. So stützt sich das Ad-hoc-Strafgericht für die Kriegsverbrechen in Ex-Jugoslawien in einigen Fällen auf Berichte von UNO-Militärbeobachtern und Blauhelmen ab.

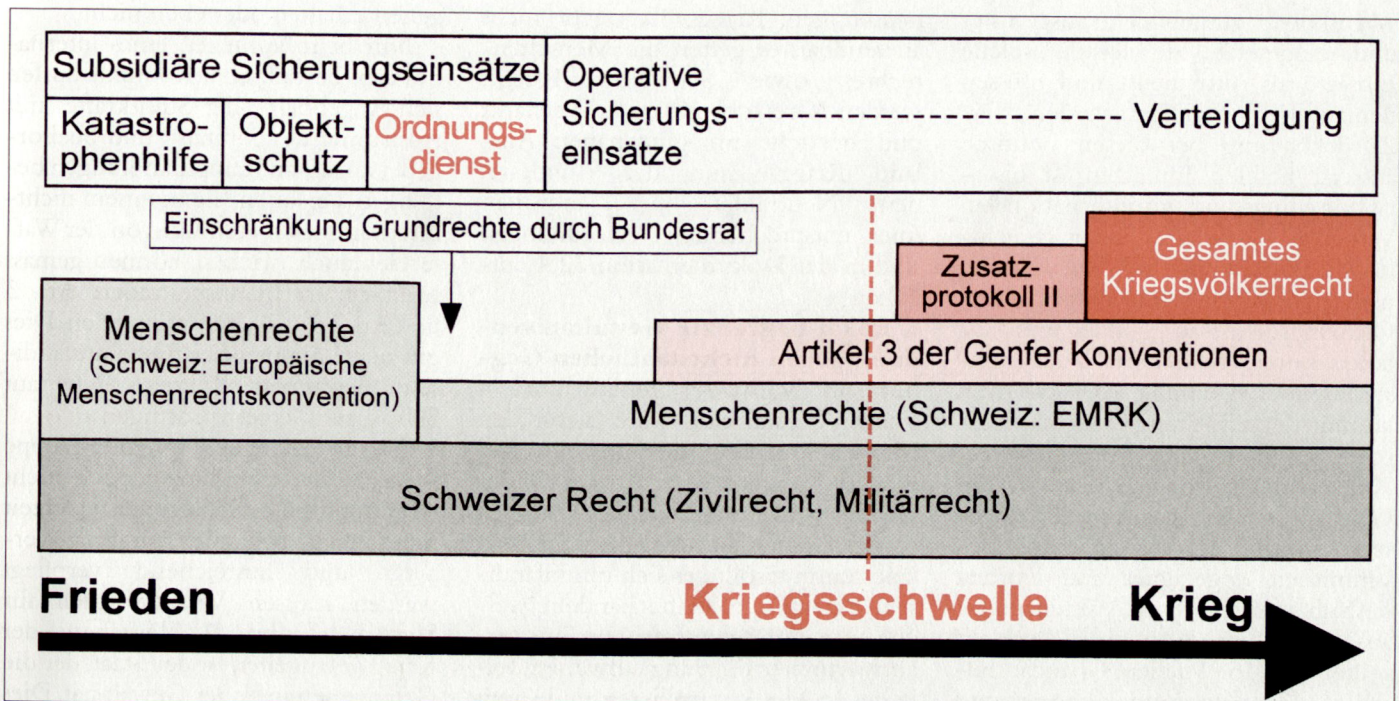
Beiträge zur allgemeinen Existenzsicherung

Die Art des Einsatzes bestimmt auch bei Einsätzen zugunsten der allgemeinen Existenzsicherung den rechtlichen Rahmen, in welchem der Einsatz stattfindet.

Handelt es sich um einen Einsatz im Rahmen der Katastrophenhilfe im Inland, so ist das normale Schweizer Recht anwendbar. Ein Verkehrssünder riskiert auch im Rahmen eines Katastrophenhilfeeinsatzes eine Busse, wenn er zu schnell fährt. Verordnungen des VBS legen zudem fest, in welchem Rahmen militärische Verbände und Mittel zum Einsatz kommen dürfen.

Findet der Einsatz im grenznahen Ausland statt, sind entweder zwischenstaatliche Abkommen anwendbar (sofern vorhanden), oder es sollte auch in diesem Fall ein SOFA vereinbart werden. Ein solches Abkommen wurde beispielsweise für die Katastrophenübung «LEMAN» zwischen Frankreich und der Schweiz vereinbart (es weist allerdings juristische Mängel auf und müsste gründlich überarbeitet werden, bevor eine weitere Übung stattfindet).

Kommen Truppen zur Bewahrung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit, etwa im Rahmen des Objektschutzes, zum Einsatz, so geschieht dies subsidiär zur Unterstützung der dafür zuständigen zivilen Behörden. Der Einsatzbefehl regelt den Auftrag sowie allfällige Kompetenzen (Voraussetzungen zum Schusswaffengebrauch, Kompetenzabgrenzungen zu den zivilen Organen, Absprachen usw.).



Es gilt zu beachten, dass es sich bei solchen Einsätzen keineswegs um Kampfeinsätze handelt und dass die Einsatzprinzipien der zivilen Polizei beachtet werden müssen, nämlich

- Legalität einer Massnahme.
- Verhältnismässigkeit der Aktion zu den möglichen Auswirkungen.
- Politische Opportunität der Aktion im Rahmen der Auftrags Erfüllung.

Völkerrechtlich bedeutsam für solche Einsätze sind die Bestimmungen der europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle sowie die dazugehörige Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes in Strassburg. Als ein Kommando des britischen Special Air Services (SAS) in Gibraltar drei mutmassliche IRA-Terroristen erschoss, befand der Strassburger Gerichtshof in letzter Instanz, dass die Massnahme unverhältnismässig gewesen sei und in diesem Fall eine klare Verletzung der Menschenrechte vorliege.

Die Grundregeln der EMRK wurden umgesetzt in die Verordnung über die Polizeibefugnisse der Armee (VPA, SR 510.32) und fanden darauf Eingang ins Reglement Wachtdienst aller Truppen (WAT).

Der eigentliche Ordnungsdienst ist in der Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst geregelt (VOD, SR 513.71), welche sich wiederum auf die VPA abstützt.

Für ordnungsdienstliche Aufgaben werden in der Regel nur Einheiten der Militärpolizei und des Festungswachtkorps ausgebildet, ausgerüstet und eingesetzt. Sie leisten solche Einsätze als Aktivdienst und müssen demzufolge vereidigt werden. Die Zurückhaltung bei diesen politisch äusserst heiklen Einsätzen ist historisch bedingt und, im internationalen Vergleich betrachtet, sicher gerechtfertigt. Polizeikräfte werden während mehreren Wochen im unfriedlichen Ordnungsdienst ausgebildet und laufend weitergebildet. Nach übereinstimmender Meinung von Experten kommt der Erfahrung in psychologischer Taktik grösste Bedeutung zu. Rekrutenformationen, wie sie 1932 in Genf gegen den Arbeiterstreik eingesetzt worden waren, sind mit Bestimmtheit ungeeignet und wurden deshalb generell vom Assistenzdienst ausgeschlossen. Nebenbei bemerkt sollten die 15 Wochen Grundausbildung voll genutzt werden können und

nicht durch Zusatzaufträge verwässert werden.

Von operativen Sicherungseinsätzen zum Verteidigungsfall

Im Reglement Truppenführung 95 (TF 95) werden operative Sicherungseinsätze wie folgt definiert:

«Auf Stufe Armee konzipierter Einsatz von Grossen Verbänden, ausnahmsweise von Truppenkörpern, um vor Eintritt von offenen Kampfhandlungen der direkten Kriegsverhinderung zu dienen. Dazu gehören je nach Lage:

- Verhinderung von Gewaltausbreitung
- Verhinderung eines Sicherheitsgefälles bzw. einer operativen Lücke Schweiz (Überfallprävention, Gegenkonzentration);
- Wahrung der Souveränität (Gegenkonzentration);
- Schutz der Alpentransversalen».

Zum Zeitpunkt der Anordnung eines operativen Sicherungseinsatzes, welcher in der Regel im Zuge einer Teilmobilmachung erfolgt, finden im reglementarisch vorgesehenen Fall noch keine Kampfhandlungen statt. Dies kann im Verlauf des Einsatzes ändern.

Rechtlich müssen wir zwischen folgenden Szenarien unterscheiden:

■ **Phase Teilmobilmachung**, Bezug des Einsatzraumes ohne Kampfhandlungen: Kriegsvölkerrecht nicht anwendbar, es gelten die Menschenrechte sowie Schweizer Recht; werden Grenzformationen verstärkt und herrscht im grenznahen Ausland Krieg, kann der Bundesrat den Neutralitätsschutz anordnen (die entsprechenden Verordnungen sind in der Dokumentation 52.4 enthalten).

■ **Lokal begrenzte Gewaltanwendung gegen nichtstaatlichen Gegner** auf Schweizer Territorium: in solchen Situationen wäre (nebst den Menschenrechten und dem Schweizer Recht) lediglich der Artikel 3 der Genfer Konventionen anwendbar, egal ob der Gegner aus dem In- oder Ausland stammt; sollte es sich um inländische bewaffnete Kräfte handeln, welche eine Kommandostruktur mit verantwortlicher Führung aufweisen, Teile des Landes kontrollieren und somit

in der Lage wären, das Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen (Dok 51.7/I) anzuwenden, müsste auch dieses beachtet werden.

■ Falls Truppenteile etwa im Rahmen einer Gegenkonzentration die **Landesgrenze überschreiten**, muss zwischen zwei Szenarien unterschieden werden:

– der **Einsatz wird vom betroffenen Nachbarstaat bewilligt** und richtet sich gegen nichtstaatliche bewaffnete Kräfte, welche die Schweiz bedrohen: in diesem Fall wäre wiederum nur der Artikel 3 der Genfer Konventionen anwendbar; mit dem betroffenen Staat müsste jedoch ein Abkommen über den Status der Streitkräfte abgeschlossen werden, um die rechtliche Situation der Schweizer Verbände auf ausländischem Gebiet zu regeln.

– richtet sich der **Einsatz gegen reguläre Kräfte des Nachbarstaates** oder wird er vom betroffenen Staat nicht gebilligt, ist das gesamte Kriegsvölkerrecht anwendbar (Regl 51.7/II).

■ Sollte die **Schweiz von einem oder mehreren Vertragsstaaten der Genfer Konventionen angegriffen** werden (Verteidigungsfall), so wäre ebenfalls das gesamte Kriegsvölkerrecht anwendbar.

Die minutiöse Unterscheidung der möglichen Fälle ist rechtlich notwendig, weil je nach Situation Personen, welche im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt festgenommen werden, den Status von Kriegsgefangenen erhalten oder eben nicht.

Nur beim Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts dürfen sich Angehörige der Streitkräfte (mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals) an Kampfhandlungen beteiligen. Personen, die in einem nicht-internationalen Konflikt von der Waffe Gebrauch machen, können gemäss Militärstrafrecht, insbesondere Art. 3 und Art. 86–179, bestraft werden. Dies gilt auch für nichtstaatliche ausländische bewaffnete Kräfte, welche auf Schweizer Gebiet vordringen.

Für die gefangennehmende Truppe ist die Unterscheidung jedoch nicht relevant, da die Gefangenen jederzeit menschlich behandelt, ärztlich versorgt und ausreichend gepflegt werden müssen. Verantwortlich für Sicherheit und Wohlergehen der Kriegsgefangenen ist der Staat, der die Gefangenen in seiner Gewalt hat. Dies

schliesst die individuellen Verantwortlichkeiten der am Einsatz beteiligten Angehörigen der Streitkräfte nicht aus, sie ist vielmehr ebenfalls gegeben.

Fazit

■ Die Situationen, mit denen die Truppe heute im Falle von bewaffneten Auseinandersetzungen konfrontiert würde, sind zunehmend komplex. Rasch wechselnde Lagen sind die Regel. Ein Lösungsansatz ergibt sich in detaillierten Einsatzregeln, welche z.B. den Waffeneinsatz regeln oder das Verhalten gegenüber Zivilpersonen sowie gegen festgenommene Verdächtige aufzeigen.

■ Gerade im Zusammenhang mit operativen Sicherungseinsätzen sind

parallel laufende, unter rechtlichem Blickwinkel jedoch scharf zu trennende Aufträge denkbar.

Beispiel: Ein Bataillon leistet einen subsidiären Sicherungseinsatz unter ziviler Führung, welcher den Objektschutz beinhaltet, während ein anderes im Rahmen einer Gegenkonzentration in Kampfhandlungen mit einem ausländischen, nichtstaatlichen Gegner verwickelt ist.

■ Die verschiedenen Einsatzformen bedingen entsprechend **unterschiedliche Ausbildung und Ausrüstung**. Einsatzbefehle und Einsatzregeln haben diesem Umstand Rechnung zu tragen.

■ Der taktische Kommandant **braucht in solch komplexen Situationen kompetente rechtliche Beratung**, um sich auf die Führung

des Einsatzes konzentrieren zu können. Beispiel: Am konsequentesten haben die US-Streitkräfte diesem Umstand Rechnung getragen, indem Rechtsberater bis auf Stufe Bataillon in Kampfeinsätzen an vorderster Front mitgehen.

Wir können uns zumindest fragen, ob ein **Rechtsberater** auf Stufe Armee Korps bzw. Luftwaffe sowie ein Chef Rechtsdienst in den Stäben der Territorialdivisionen und -brigaden den heutigen Anforderungen noch genügt. In den Streitkräften des benachbarten Auslands sind Rechtsberater in allen grossen Verbänden eine Selbstverständlichkeit. In jedem Fall aber sollten rechtliche Fragestellungen in allen Stabs- und Truppenübungen aufgenommen und behandelt werden. ■