

Folgen von Explosivwaffeneinsätzen
Öffentliche Anhörung
im
Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung
am 20. März 2019

Kernaussagen

1. Das Humanitäre Völkerrecht sieht keine ausdrücklichen Regelungen für den Einsatz von Explosivwaffen vor, insbesondere kennt es keine waffenspezifischen Prohibitionsregime für Explosivwaffen.
2. Dies bedeutet aber nicht, dass der Einsatz von Explosivwaffen in einem rechtsfreien Raum erfolgt. Vielmehr stehen rechtssystematisch bei der Bewertung des Einsatzes von Explosivwaffen nicht Waffenverbote im Zentrum der Betrachtung, sondern die rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Einsatzes. Der Schwerpunkt der Thematik aus rechtlicher Sicht liegt damit – anders als beispielsweise bei Chemiewaffen, Antipersonenminen und Cluster-Munition, für die waffenspezifische Verbotsverträge vorliegen – nicht im völkerrechtlichen Waffenrecht, sondern in den vorwiegend im I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen (ZP I)¹ umfassend und detailliert geregelten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Methoden der Kampfführung.
3. Ein Großteil der im Zusammenhang mit dem Einsatz von Explosivwaffen in besiedelten Gebieten festzustellenden katastrophalen humanitären Folgen für die Zivilbevölkerung ist auf Verletzungen der diesbezüglichen Vorgaben des humanitären Völkerrechts durch die jeweiligen Akteure zurückzuführen.
4. Schwerpunkt des politischen, rechtlichen und humanitären Engagements sollte daher sein, für eine verstärkte Einhaltung des bestehenden humanitären Völkerrechts einzutreten und Ansätze zu entwickeln, durch die seine Beachtung gefördert und unterstützt wird. Demgegenüber erscheint es nicht zwingend zielführend, auf Verstöße

¹ Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) - BGBl. 1990 II S. 1550, BGBl. II 1990 S. 1637 – für die Bundesrepublik Deutschland am 14. August 1991 in Kraft getreten.

gegen bestehendes Recht mit Neuregelungen zu reagieren, sofern nicht zu erwarten ist, dass Neuregelungen einen höheren Befolungsgrad zur Folge haben werden.

5. Der Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien von 2018 enthält die Aussage: *„Wir setzen uns dafür ein, den Einsatz von Explosivwaffen in dicht besiedelten Gebieten, wie wir ihn mit der grausamen Kriegführung in Syrien mit Fassbomben erleben mussten, mit aller Deutlichkeit geächtet wird.“*. Dies entspricht der seit jeher von der Bundesregierung und der Bundeswehr vertretenen Haltung, dass der unterschiedslose oder gar gezielte Einsatz von Explosivstoffen gegen die Zivilbevölkerung entschieden abgelehnt wird.
6. Allerdings wird kein Anlass gesehen, über das bestehende Recht des bewaffneten Konflikts hinausgehende, rechtlich bindende oder auch nicht-bindende („soft-law“) Regelungen einzuführen.
7. Der Einsatz von Explosivwaffen – auch wenn er nicht ausdrücklich untersagt ist – unterliegt wie jede andere Waffe oder Munition den Beschränkungen des humanitären Völkerrechts, die jeweils auf einer Abwägung zwischen militärischem Vorteil und humanitärem Anliegen beruhen. Es gelten alle Einsatzbeschränkungen wie insbes.:
 - (1) Verbot von gezielten Angriffen gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte (Art. 51 Abs. 2, Art. 52 Abs. 1 ZP I)
 - (2) Verbot unterschiedsloser Angriffe (Art. 51 Abs. 4 ZP I)
 - (3) Exzessverbot, d.h. keine unverhältnismäßigen Kollateralschäden (Art. 51 Abs. 5b) ZP I).
 - (4) Verbot von ausgedehnten, langanhaltenden Umweltschäden (Art. 55 ZP I)
 - (5) Verpflichtung zur Warnung und zu Vorsichtsmaßnahmen bei der Planung und Vorbereitung militärischer Angriffe (Art. 57 ZP I).

Dabei muss berücksichtigt werden, dass nach dem Humanitären Völkerrecht beide Konfliktparteien Verpflichtungen haben². Dies darf angesichts zunehmend gezielter Nutzung urbaner Umgebung (und menschlicher Schutzschilder) von seiner praktischen Relevanz her nicht unterschätzt werden.

² Das heißt nicht nur diejenige, die Explosivwaffen einsetzt, sondern auch die angegriffene Partei.

8. Die Einführung von Neuregelungen, insbes. von nicht-bindendem „soft-law“ könnte sich demgegenüber als kontraproduktiv erweisen, da bereits ausreichende Regelungen des humanitären Völkerrechts bestehen.
- Sonderregelungen bergen die Gefahr von Missverständnissen, insbesondere wenn „Soft-Law“-Erklärungen neben bindendes humanitäres Völkerrecht treten.
 - Gleichmaßen könnte bestehendes Recht, das ausreichende Vorgaben enthält, um humanitär katastrophische Auswirkungen zu verhindern, ausgehöhlt werden.
 - Beim Einsatz von EWIPA ist der zentrale humanitär-völkerrechtliche Grundsatz das Exzessverbot, d.h. die Abwägung zwischen militärischem Vorteil und Kollateralschäden. Hier stellt sich bei abstrakten Vorgaben die Schwierigkeit, wie eine allgemeingültige Bewertung außerhalb eines konkreten operativen Kontextes erfolgen kann. Letztendlich kann eine Bewertung, ob ein Einsatz von Explosivwaffen zulässig ist, nur im konkreten Einzelfall bewertet werden.
9. Angesichts der gravierenden Folgen des Einsatzes von EWIPA, insbesondere wenn dieser unter Verletzung der bestehenden humanitärvölkerrechtlichen Regelungen erfolgt, ist es für die Bundesregierung politisch vorrangiges Ziel, in Bezug auf EWIPA in einer möglichst geschlossenen Koalition von Staaten und NGOs die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu fordern und Angriffe auf die Zivilbevölkerung zu verurteilen.
10. Bereits seit 2016 hat sich Deutschland im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens (CCW) dafür eingesetzt, dass das Thema diskutiert wird. In 2017 und 2018 wurden durch Deutschland mehrere Workshops zu der Problematik initiiert und durchgeführt. Im November 2018 hat Deutschland ein Arbeitspapier in die Verhandlungen in Genf eingebracht und weitere Maßnahmen vorgeschlagen. Angesichts von Widerständen bestimmter Staaten (insbes. RUS und China) konnte eine formelle Aufnahme des Themas in die CCW-Agenda für 2019 nicht erreicht werden. Die Bundesregierung prüft daher zurzeit, ob die Thematik in diesem Rahmen weiter behandelt werden kann oder ob andere Foren (z.B. im Ersten Ausschuss der VN-Generalversammlung, NATO) möglicherweise erfolgversprechender sind.