



Tätigkeitsbericht des Interdepartementalen Komitees für Humanitäres Völkerrecht (HVRK) 2009 – 2014¹

Bern, 2. September 2014

1. Grundlagen, Auftrag und Funktionsweise des HVRK

Die 26. Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz von 1995 empfahl den Vertragsstaaten der Genfer Konventionen, nationale Kommissionen zu schaffen, welche die Regierungen in der Umsetzung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts (HVR) beraten und unterstützen könnten.² Seither sind über 100 Staaten dieser Empfehlung nachgekommen und haben eine durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) anerkannte nationale Kommission für die Umsetzung des humanitären Völkerrechts eingesetzt.³

Am 16. Dezember 2009 entschied der Bundesrat, die damalige interdepartementale Kerngruppe Humanitäres Völkerrecht zu einem formellen HVR-Gremium aufzuwerten⁴ und ein Interdepartementales Komitee für Humanitäres Völkerrecht (HVRK) zu schaffen.⁵ Das HVRK wurde vom IKRK in der Folge als nationale Kommission anerkannt.⁶

Gleichzeitig mit seinem Entscheid genehmigte der Bundesrat das interne Reglement des HVRK, das die Zielsetzungen, die Zusammensetzung, die Kompetenzen und die Arbeitsmodalitäten festlegt. Auftrag des HVRK ist der Informationsaustausch und die Koordination von Fragen und Aktivitäten im Bereich des humanitären Völkerrechts auf nationaler Ebene. Damit soll das HVRK die kohärente Umsetzung der Verpflichtungen, die sich aus dem humanitären Völkerrecht für die Schweiz ergeben, fördern und koordinieren. Es stellt die Koordination zwischen den Bundesbehörden sicher und pflegt die Beziehungen zur Wissenschaft, zur Zivilgesellschaft sowie zu den übrigen mit dem humanitären Völkerrecht befassten Organisationen, wie beispielsweise dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) und dem IKRK.

Beim HVRK handelt es sich nicht um eine verwaltungsunabhängige Kommission mit gewählten Mitgliedern. Es setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des EDA, des VBS, des EJPD, des WBF,

¹ Der vorliegende Bericht deckt den Zeitraum zwischen 16. Dezember 2009 und 31. August 2014.

² Vgl. die Resolution 1 der 26. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz von 1995 in welcher die Empfehlungen einer von der Schweiz einberufenen Expertengruppe gutgeheissen wurden. 26th International Conference of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva, Switzerland, 3-7 December 1995, *Resolution 1 – International Humanitarian Law: From Law to Action Report on the Follow-up to the International Conference for the Protection of War Victims*, 07. Dezember 1995, verfügbar unter: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/26-international-conference-resolution-1-1995.htm> (Stand 08. Juli 2014).

³ Für weiterführende Informationen siehe auch die Internetseite des IKRK zu den nationalen HVR-Kommissionen, verfügbar unter: <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/ihl-domestic-law/national-committees/index.jsp> (Stand 08. Juli 2014).

⁴ Gestützt auf Art. 55 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG), wonach der Bundesrat und die Departemente Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane als institutionalisierte Konferenzen oder als eigenständige Verwaltungseinheiten einsetzen können.

⁵ Siehe auch die Internetseite des HVRK, verfügbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/hvrk.html> (Stand 08. Juli 2014).

⁶ Nationale Kommissionen müssen gewisse Kriterien in Bezug auf Ziele, Zusammensetzung und Arbeitsweise erfüllen, die in Leitlinien des IKRK dargelegt sind. Siehe *Guiding principles concerning the status and methods of operation of national bodies for the implementation of international humanitarian law*, 30. Mai 1989, verfügbar unter: http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/guiding_principles_national_committees.htm (Stand 08. Juli 2014).



des EDI und der Bundesanwaltschaft zusammen.⁷ Die Direktion für Völkerrecht des EDA führt den Vorsitz sowie das Sekretariat des HVRK. Auch verfügt das HVRK weder über eigentliche Entscheidungsbefugnisse noch über ein eigenes Budget. Vielmehr werden die geplanten Aktivitäten durch die jeweiligen Departemente und beteiligten Amtsstellen ausgeführt und finanziert. So wurde beispielsweise die Website des HVRK dem Internetauftritt der Direktion für Völkerrecht angegliedert und mit den beteiligten Amtsstellen verlinkt.

Das HVRK trifft sich in der Regel zweimal pro Jahr zu einer ordentlichen Sitzung. Um den Informationsaustausch mit der am humanitären Völkerrecht interessierten Zivilgesellschaft und die Sichtbarkeit der Schweizer Politik im Bereich humanitäres Völkerrecht zu fördern, hat das HVRK die Möglichkeit erhalten, das SRK und das IKRK sowie weitere Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft (Praktiker, Akademiker, NGOs, usw.) einzuladen. Bei Bedarf kann das HVRK auch Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen einberufen, wie dies beispielsweise in Bezug auf die Umsetzung des ersten Aktionsplans (2011) geschah.

2. Tätigkeiten des HVRK

Das HVRK behandelt Fragen des humanitären Völkerrechts in seiner gesamten Breite. Es dient zunächst als Plattform für die gegenseitige Information und die Diskussion bezüglich sämtlicher Vorhaben und Themen des humanitären Völkerrechts, denen sich die Schweizer Bundesstellen sowie das IKRK und das SRK widmen. Sodann dient es als Katalysator der nationalen Verbreitung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts.

Im jährlich erstellten und aktualisierten Aktionsplan werden die Prioritäten und Ziele des HVRK definiert und die zu behandelnden Fragen, die geplanten Aktivitäten und Veranstaltungen, einschliesslich jener des SRK und IKRK, zusammengestellt.

2.1. Informations- und Erfahrungsaustausch

Als Gremium für den Informations- und Erfahrungsaustausch stellt das HVRK sicher, dass die Berührungspunkte zwischen den HVR-relevanten Projekten und Initiativen der beteiligten Ämter identifiziert werden und sich wo immer möglich Synergien entwickeln können.

So erlaubte das HVRK einen regelmässigen und strukturierten Austausch über Gesetzgebungsvorhaben wie etwa

- die Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs,
- die Revision des Kulturgüterschutzgesetzes,
- die Ratifikation des Übereinkommens über Streumunition oder
- der Vertrag über den Waffenhandel.

Zudem diente das HVRK als Informationsplattform für Projekte

- zum humanitären Zugang,⁸
- der schweizerischen Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten,⁹
- hinsichtlich Privater Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs)¹⁰ sowie

⁷ Vor dem Inkrafttreten des Strafbehördenorganisationsgesetzes (SR 173.71) nahm die Bundesanwaltschaft jeweils als Vertreter des EJPD teil. Mit Inkrafttreten des Strafbehördenorganisationsgesetzes per 1. Januar 2011 wurde die Bundesanwaltschaft als Strafbehörde des Bundes zu einer ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden, sich selbst verwaltenden Behörde. Diesem Umstand soll 2014 mit einer Reglementsänderung Rechnung getragen werden.

⁸ Das Handbuch und der Leitfaden zum humanitären Zugang in bewaffneten Konflikten ist verfügbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/doc/publi/phumig.html> (Stand 08. Juli 2014).

⁹ Die Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten ist verfügbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/doc/publi/phumig.html>.



- zur gemeinsamen Initiative der Schweiz und des IKRK für die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts.¹¹

2.2. Ausgewählte Aktivitäten des HVRK

Neben seiner Funktion als Gremium für den Informations- und Erfahrungsaustausch beteiligte sich das HVRK an verschiedenen Aktivitäten mit Ziel, die Umsetzung und Verbreitung des HVR in der Schweiz zu fördern.

2.2.1. Verbreitung des humanitären Völkerrechts und Ausbildung von Behördenmitgliedern

Eines der wichtigsten Ziele des HVRK ist die Verbreitung des humanitären Völkerrechts innerhalb der Bundesverwaltung sowie in der breiteren Öffentlichkeit, einschliesslich der Schulen, in der Schweiz. Dies entspricht einer Kernaufgabe der Behörden bei der Einhaltung der Verpflichtungen unter den Genfer Konventionen. Der gemeinsame Artikel 1 der vier Genfer Abkommen verpflichtet die Parteien, die Abkommen nicht nur, „unter allen Umständen einzuhalten“, sondern auch, ihre „Einhaltung durchzusetzen“ („*respect and ensure respect*“). Dazu gehört auch die Verbreitung des humanitären Völkerrechts und dessen Aufnahme „in die militärischen und wenn möglich zivilen Ausbildungsprogramme..., damit die Gesamtheit der Bevölkerung seine Grundsätze kennen lernen kann“. „Die zivilen, militärischen, polizeilichen und anderen Behörden, die in Kriegszeiten eine Verantwortung in Bezug auf geschützte Personen übernehmen, müssen den Wortlaut des Abkommens besitzen und über dessen Bestimmungen besonders unterrichtet werden“.¹²

Bis anhin führt in der Schweiz nur das VBS eine spezifische Schulung im HVR durch, die für die Armeeingehörigern reserviert ist. Daneben fehlt eine Stelle oder ein Programm, wo systematisch für die Verbreitung des humanitären Völkerrechts gesorgt wäre. Auch das SRK konnte bislang in diesem Bereich nur punktuell aktiv werden.¹³ Eine Besonderheit ergibt sich insbesondere für Schulen, weil die Kantone die Bildungskompetenzen innehaben und darum für die nationale Verbreitung der Kenntnisse des humanitären Völkerrechts im schulischen Bereich zuständig sind.

Um die Grundlagen zur Verbreitung der Kenntnisse des humanitären Völkerrechts innerhalb der Bundesverwaltung sowie in der Öffentlichkeit, an Schulen, unter Medienschaffenden und Parlamentariern zu legen, bildete das HVRK 2011 eine Arbeitsgruppe, welche in Zusammenarbeit mit dem SRK ein Konzept zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts erstellte. Seither wird im jährlichen Aktionsplan ein Raster mit spezifischen Aktivitäten zur Verbreitung der Grundkenntnisse des humanitären Völkerrechts innerhalb verschiedener Zielgruppen geführt.¹⁴ Dieses erlaubt nicht nur eine systematischere Planung und Kontrolle der Verbreitungstätigkeiten der verschiedenen Mitglieder des HVRK, sondern auch die Verbreitung des humanitären Völkerrechts gezielt zu fördern. Das IKRK seinerseits bot Hand, um die Aktivitäten längerfristig zu begleiten, z.B. durch das Zurverfügungstellen von Ausbildungsmaterial, um das humanitäre Völkerrecht im Erziehungswesen oder in

¹⁰ Für weiterführende Informationen zur Thematik der privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen siehe die Internetseite des EDA, verfügbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse.html> (Stand 08. Juli 2014).

¹¹ Für weiterführende Informationen zur Initiative der Schweiz und des IKRK für die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts, siehe die Internetseite des EDA, verfügbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/icrc.html> (Stand 08. Juli 2014).

¹² Siehe beispielsweise Art. 144, Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, Abgeschlossen in Genf am 12. August 1949 (RS 0.518.51).

¹³ Das SRK engagiert sich jedoch seit vielen Jahren, gemeinsam mit dem IKRK, alle 3 Jahre einen französischsprachigen Kurs zum HVR für Hochschulstudenten in der Schweiz zu organisieren und macht in seinen verschiedenen Publikationen auf die Bedeutung des HVR aufmerksam.

¹⁴ Zu diesen Zielgruppen gehören Behördenmitglieder, die Öffentlichkeit, Schulen, Universitäten, Medienschaffende, Parlamentarier und die Armee.



Ausbildungsprogrammen für Medienschaffende und anderer Zielgruppen dauerhaft zu integrieren, und wird auch im Raster des jährlichen Aktionsplans aufgeführt.

Im Rahmen der 31. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz von 2011 engagierte sich die Schweiz im gemeinsamen Pledge zur „auxiliary role“ des SRK, in Zusammenarbeit mit dem SRK Projekte zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts durchzuführen.¹⁵ Daraufhin unterstützte das HVRK das SRK unter anderem in der Publikation einer Broschüre zum humanitären Völkerrecht für Parlamentarier.¹⁶ Es hat zudem die Durchführung des HVRK Kurses für Hochschulstudenten, der 2012 gemeinsam vom IKRK und dem SRK organisiert wurde, finanziell und inhaltlich unterstützt.

Innerhalb der Bundesverwaltung wurden ausserdem verwaltungsinterne Ausbildungen angeboten. Im März 2013 führte die DV mit Unterstützung des VBS und des IKRK einen ersten Kurs zum humanitären Völkerrecht durch. 2014 organisierte das HVRK einen zweiten Kurs. Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, darunter besonders auch Mitarbeitende des EDA mit Tätigkeiten in Konfliktgebieten, konnten die Grundlagen des humanitären Völkerrechts vermittelt werden. Dabei konnten Fachpersonen aus der Verwaltung, von internationalen Organisationen und von Universitäten vereint und sowohl theoretische als auch praktische Aspekte des humanitären Völkerrechts unterrichtet werden. Die positiven Rückmeldungen veranlassten das HVRK, derartige Kurse zukünftig weiterhin durchzuführen, und zwar grundsätzlich auf jährlicher Basis.

2.2.2. Aktualisierung der IKRK Studie zum humanitären Völkergewohnheitsrecht

2005 publizierte das IKRK nach umfangreichen Forschungsarbeiten und weiten Konsultationen mit Experten seine Studie zum humanitären Völkergewohnheitsrecht. In der Folge entschied das IKRK, die Studie in eine Dokumentensammlung zum humanitären Völkergewohnheitsrecht aufzunehmen und laufend aufzudatieren. Zu diesem Zweck sammelt es relevante Staatenpraxis mit Hilfe von IKRK Delegationen und nationalen Rotkreuzgesellschaften.¹⁷ Seit 2008 stellt die Schweiz dem IKRK zu diesem Zweck auch Informationen zur Schweizer Praxis zur Verfügung (militärische Handbücher, nationale Gesetze und Rechtsprechung sowie offizielle Stellungnahmen, Berichte und Erklärungen in internationalen Foren). Diese Arbeiten werden durch das HVRK koordiniert und an das IKRK weitergeleitet.

2.2.3. Teilnahme an universellen und regionalen Treffen der nationalen HVR-Komitees

Seit der Einsetzung des HVRK kann die Schweiz an den universellen Treffen der nationalen HVR-Kommissionen teilnehmen und sich damit auch international vernetzen. Die dritte „*Réunion universelle des commissions nationales de DIH*“ fand vom 27.-29. Oktober 2010 in Genf statt und widmete sich unter anderem dem Thema der Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs ins nationale Recht. Die Teilnahme eines Schweizer Vertreters erlaubte es, dass die Schweiz zu einem Thema aktiv beitrug, das für uns von grosser Bedeutung ist.

Neben den universellen Treffen gibt es regionale Treffen, welche den nationalen HVR-Kommissionen ein Forum bieten um sich über ihre Rollen, Aktivitäten und Herausforderungen austauschen können. 2013 nahm ein Schweizer Vertreter bei drei regionalen Konferenzen teil, und zwar in Peking, Abuja und San José. Konkret wurden diese Treffen genutzt, um die diplomatische Initiative der Schweiz und

¹⁵ Siehe Pledges der 31. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz, Pledge P2107, verfügbar unter: <http://www.icrc.org/appweb/p31e.nsf/pledge.xsp?action=openDocument&documentId=B6D4FE8EDD90C8A5C125795200364690> (Stand 8. Juli 2014).

¹⁶ SRK, *Respekt für das Humanitäre Völkerrecht: Ein Handbuch für Parlamentarierinnen und Parlamentarier*, Juli 2014, verfügbar unter: <https://www.redcross.ch/de/shop/publikationen/respekt-fur-das-humanitare-volkerrecht> (Stand 08. Juli 2014).

¹⁷ Für weiterführende Informationen zum humanitären Völkergewohnheitsrecht siehe die Internetseite des IKRK, verfügbar unter: <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/customary-law/> (Stand 08. Juli 2014).



des IKRK für die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu präsentieren. Daneben dienen diese Treffen dem Gedankenaustausch und der gegenseitigen Information über laufende Entwicklungen und Erfahrungen.

2.2.4. Bilaterale Zusammenarbeit mit nationalen Kommissionen

Kontakte mit anderen nationalen Kommissionen erlauben der Schweiz einen Zugang zu Ländern oder Regionen, in welchen die Zusammenarbeit im Bereich des humanitären Völkerrechts ansonsten geringer ist und eröffnen die Möglichkeit, sich mit verschiedenen relevanten Ministerien über Initiativen der Schweiz auszutauschen, wie beispielsweise zum Montreux-Dokument über private und militärische Sicherheitsunternehmen oder zur gerade genannten Initiative der Schweiz und des IKRK für die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts.

2012 unterstützte die Schweiz die jordanische HVR-Kommission, um ihr die Durchführung von Kursen im humanitären Völkerrecht zu ermöglichen. Das HVRK beabsichtigt auch zu anderen nationalen HVR-Kommissionen Kontakte zu pflegen und, wenn nötig und möglich, diese finanziell oder technisch zu unterstützen. Eine solche Zusammenarbeit soll den nationalen HVR-Kommissionen in der Ausübung ihres Mandats behilflich sein und mit konkreten Projekten einen Beitrag zur Verbreitung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts beitragen. Für die Schweiz bietet sich durch solche Kooperationen und Kontakte eine weitere Möglichkeit, sich über bewährte Praktiken auszutauschen sowie ihre Initiativen zu präsentieren und voranzubringen.

2.2.5. Organisation von Veranstaltungen zu Herausforderungen des humanitären Völkerrechts

Neben seiner Funktion als Informations- und Erfahrungsaustauschgremium bietet das HVRK auch ein optimales Forum für die Meinungsbildung und Durchführung von Debatten zu Themen mit Bezug zum humanitären Völkerrecht. Die Organisation von Veranstaltungen im Anschluss an die ordentlichen Sitzungen eröffnet eine ausgezeichnete Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit (internen und externen) Fachpersonen, Vorträge und Diskussionen zu aktuellen Fragestellungen und Herausforderungen des humanitären Völkerrechts zu halten und dadurch die Meinungs- und Positionsfindung innerhalb der Verwaltung zu fördern. In diesem Sinne fand im Rahmen der 9. ordentlichen Sitzung des HVRK ein Anlass mit Dr. Nils Melzer vom GCSP zu den Chancen und Herausforderungen neuer Technologien für das humanitäre Völkerrecht (mit einem Fokus auf autonome Waffensysteme) statt.

3. Ausblick

In den fünf Jahren seit seiner Errichtung hat sich das HVRK als Gremium entwickelt, in dem die Ämter und Dienststellen der Bundesverwaltung, deren Tätigkeiten Berührungspunkte mit dem humanitären Völkerrecht haben, Informationen und Erfahrungen austauschen, ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen und einen Dialog mit dem SKR und dem IKRK pflegen können. Dies diene einer besseren und kohärenten Umsetzung sowie Verbreitung des humanitären Völkerrechts.

In Zukunft kann man sich vorstellen, transversale Themen mit Bezug zum humanitären Völkerrecht im Rahmen des HVRK vermehrt noch vertiefter zu behandeln. An Herausforderungen fehlt es nicht, vor allem in Bereichen mit Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten, etwa im Bereich der Terrorismusbekämpfung, des Kulturgüterschutzes oder des Verhältnisses zwischen dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten. Bewaffnete Konflikte und die Einsatzrealität bringen zudem immer neue Herausforderungen für das humanitäre Völkerrecht hervor, die auch für die Schweiz von Bedeutung sind und die Anlass zu einer vertieften Auseinandersetzung geben. Zu denken ist hier etwa an Diskussionen über die Entwicklung neuer Waffen: Die Entwicklung immer autonomer werdender Waffensysteme (Roboter) beispielsweise bringt zahlreiche rechtliche Fragen mit sich. Die



Schweiz hat ein Interesse, sich in diese Diskussion weiterhin einzubringen. Das HVRK kann einen wichtigen Beitrag zur Klärung solcher Fragen und zur Positionsfindung innerhalb der Bundesverwaltung leisten.

Das HVRK möchte zudem noch operationeller werden. Hierzu möchte das HVRK auch den Austausch mit dem SRK, dem IKRK sowie mit weiteren Experten und Vertretern der Zivilgesellschaft weiter ausbauen. Das bestehende Netzwerk soll nun noch systematischer gepflegt und die darin vorhandene Expertise beispielsweise durch die Organisation von Veranstaltungen zu aktuellen Themen des humanitären Völkerrechts besser genutzt werden.

Schliesslich beabsichtigt das HVRK Kontakte und Kooperationen mit anderen nationalen Kommissionen, die jeweils die wichtigsten, sich mit dem humanitären Völkerrecht befassenden Ministerien vereinigen, vermehrt zu pflegen und zu stärken. Ausserhalb der universellen und regionalen Treffen der nationalen HVR-Kommissionen strebt das HVRK deswegen eine intensivere Kooperation mit anderen nationalen Kommissionen an. Dadurch können Plattformen geschaffen werden, die einen eingehenderen Austausch über Fragen zum humanitären Völkerrecht ermöglichen und in welchen das HVRK seine Expertise in der Verbreitung und Umsetzung anbieten kann. Gleichzeitig erhält die Schweiz eine Möglichkeit, Zugang zu Ländern oder Regionen zu erhalten, um ihre Anliegen und Initiativen weiter anbringen und fördern zu können.