

Vierte Sitzung – Quatrième séance**Donnerstag, 24. September 1981, Vormittag****Jeudi 24 septembre 1981, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Hefti

81.004

**Kriegsopferschutz. Zusatzprotokolle
Protection des victimes de la guerre.
Protocoles additionnels**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. Februar 1981 (BBI I, 953)

Message et projet d'arrêté du 18 février 1981 (FF I 973)

Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 1981

Décision du Conseil national du 9 juin 1981

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer à la décision du Conseil national

Weber, Berichterstatter: Die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949 sind das Ergebnis der vom Bundesrat einberufenen und unter schweizerischer Leitung stehenden diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts (im folgenden CDDH), die zwischen 1974 und 1977 in vier Sessionen in Genf tagte. Die beiden Vertragswerke über den Schutz der Opfer internationaler und nicht internationaler bewaffneter Konflikte passen das humanitäre Kriegsvölkerrecht an die Eigenart moderner bewaffneter Konflikte an. Im folgenden werde ich kurz auf den Werdegang und Inhalt dieser Abkommen eingehen und Ihnen abschliessend über die innerhalb der Kommission geführte Diskussion Bericht erstatten.

Zum Werdegang: Beim Kriegsvölkerrecht unterscheidet man zwischen dem Recht der Haager Abkommen und demjenigen der Genfer Abkommen. Das Haager Recht ist im wesentlichen eine Land- und Seekriegsordnung. Sie beinhaltet zwei fundamentale Grundsätze des Kriegsrechts, nämlich, dass die Schwächung des feindlichen Militärpotentials das einzige rechtmässige Ziel der Kriegführenden sein darf, und das Verbot des Gebrauchs von Waffen, welche die Leiden von Kampfunfähigen unnötigerweise erhöhen oder deren Tod unvermeidlich machen.

Das Haager Recht ist trotz der revolutionären Entwicklung in der Kriegstechnik (besonders auch im Bereich der Luftkriegführung) nie den neuen Verhältnissen angepasst worden und weist dementsprechend schwerwiegende Lücken auf.

Das Recht der Genfer Abkommen hat sich unter den Impulsen von Henry Dunant und den Aktivitäten des IKRK entwickelt. Die erste Genfer Konvention stammt aus dem Jahre 1864 und schrieb vor, die dem Heer angehörenden Verwundeten und Kranken ohne Unterschiede der Nationalität zu bergen und zu pflegen. Später profitierten auch die Kriegsgefangenen zunehmend vom Rotkreuzschutz. 1949 wurde das Genfer Recht noch unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges erneut durch vier Abkommen erweitert. Schon zehn Jahre später zeigten sich aber neue Lücken im Genfer

Recht, besonders im Zusammenhang mit den immer öfter auftretenden Befreiungskriegen. Aufgrund der Ergebnisse zweier Regierungsexpertenkonferenzen von 1971 und 1972 arbeitete das IKRK die Entwürfe zu den zwei Zusatzprotokollen aus, die der CDDH als Verhandlungsgrundlage dienten.

Zum Inhalt der Abkommen, allgemein betrachtet: Generell kann gesagt werden, dass beide Zusatzprotokolle Fortschritte gegenüber dem bestehenden Recht bringen. Die Opfer bewaffneter Konflikte werden in Zukunft besser geschützt sein. Die Protokolle ergänzen die Genfer Abkommen und stellen moderne Regeln für die Kriegsführung auf. Überdies tragen sie in vermehrter Masse den neuen Arten bewaffneter Konflikte Rechnung. Das neu kodifizierte Kriegsvölkerrecht stützt sich gleichzeitig auf das Genfer Recht, das Haager Recht und die Menschenrechte ab.

Die Schweiz ist Depositarstaat der Abkommen, die bisher von über 60 Staaten unterzeichnet, aber erst von weniger als 20 Staaten ratifiziert wurden. Man erwartet von der Ratifikation durch den Depositarstaat Schweiz eine gewisse Signalwirkung.

Zum Inhalt des Zusatzprotokolls I: Protokoll I findet Anwendung in internationalen bewaffneten Konflikten, ob sie nun herkömmlicher Natur oder Guerillakriege sind. Das Protokoll bringt Verbesserungen des Schutzes von:

- a. zivilen Sanitätspersonen und Einheiten,
- b. Sanitätstransporten,

und bringt zusätzliche Regeln für den Schutz der Zivilbevölkerung, Erleichterungen für internationale Hilfsaktionen, Verbesserung der Stellung der Schutzmächte und des Roten Kreuzes selbst.

Schwierigkeiten bot der Artikel 1 Absatz 4 mit seiner neuen Definition des internationalen bewaffneten Konflikts. Danach wird als internationaler Konflikt auch bezeichnet: «Bewaffnete Kämpfe, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzungen und gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen...» Ziel von Artikel 1 Absatz 4 sollte nach der Vorstellung der Staaten, die diesen Vorschlag einbrachten, zweifellos sein, den Befreiungsbewegungen zu grösserer politischer Anerkennung zu verhelfen, ohne ihren völkerrechtlichen Status grundlegend zu ändern. Die Befreiungsbewegungen sind nicht Vertragsparteien der Zusatzprotokolle, können sich aber einseitig diesem Recht unterziehen, was wünschenswert ist. Schwerwiegend ist aber der Umstand, dass diese Neuerung in das Kriegsvölkerrecht, welches auf dem Gleichheitsgrundsatz fusst und die Einschränkung jeglicher Art von Gewalt zum Ziel hat, politische Kriterien diskriminierender Art einführt. Solche Kriterien sind dem Kriegsvölkerrecht aber definitionsgemäss fremd. Die Schweiz wollte ursprünglich zu Artikel 1 Absatz 4 einen Vorbehalt anbringen, verzichtete aber darauf, in der Überzeugung, dass er uns praktisch nicht betreffen kann. Probleme bot ferner die Definition der Kombattanten, wobei Widerstandskämpfer in den Kombattantenstatus einbezogen sind. Bedauerlich sind auch die Abstriche, die an den Unterscheidungsmerkmalen der Kombattanten gemacht wurden, was eine vermehrte Gefährdung der Zivilbevölkerung mit sich bringen kann.

Die Schweiz sah sich aus Landesverteidigungsgründen veranlasst, zu den Artikeln 57 und 58 Vorbehalte anzubringen. Diese beiden Artikel befassen sich mit den Vorsichtsmassnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung. Dazu gehören auch die elementarsten Vorsichtsmassnahmen, nämlich den Kampf soweit wie möglich von den Bevölkerungszentren zu führen. Wegen der dichten Besiedelung unseres Landes ergeben sich hier Anwendungsschwierigkeiten, und die Vorbehalte wurden angebracht, um den Bedürfnissen unserer Landesverteidigung zu entsprechen.

Zum Inhalt des Zusatzprotokolls II: Das Zusatzprotokoll II befasst sich mit den Opfern von innerstaatlichen bewaffneten Konflikten. Solche Konflikte sind in Artikel 1 Absatz 1 und des Zusatzprotokolls II als Konflikte definiert, «die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei zwischen deren Streit-

kräfte und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes der Vertragspartei ausüben, dass sie anhaltende koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen».

Ein Krieg dieser Art war zum Beispiel der spanische Bürgerkrieg zwischen 1936 bis 1939. Obwohl weniger Schutzbestimmungen, als ursprünglich geplant waren, zum Tragen gekommen sind, verbessert das Zusatzprotokoll II die früheren Massnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung, der Verwundeten und Gefangenen und der Kulturgüter.

Die Diskussion innerhalb der Kommission: Die Kommission hat die Protokolle eingehend aus politischer und militärischer Sicht diskutiert. Besonders hingewiesen wurde auf die möglichen Anwendungsschwierigkeiten innerhalb der Armee. Von militärischer Seite wurde uns aber versichert, dass man hier keine zu grossen Probleme haben werde und dass wir bezüglich Information über das humanitäre Kriegsvölkerrecht innerhalb unserer Streitkräfte im internationalen Vergleich führend sind.

Man bedauerte auch die Nichteinbeziehung der Massenvernichtungsmittel in die Protokolle, wobei von Verwaltungsseite darauf hingewiesen wurde, dass es schwerfalle, gemäss Artikel 35 Ziffer 3 des Zusatzprotokolls I, die Massenvernichtungsmittel auszuschliessen. Dort heisst es: «Es ist verboten, Methoden oder Mittel der Kriegsführung zu verwenden, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen.» Ferner wurde auch sehr die Abwesenheit von Sanktionsmöglichkeiten bei Vergehen gegen die Protokolle bedauert.

Eine der Schwächen des Kriegsvölkerrechts kann auch in seinem Umfang und seiner extremen Kompliziertheit gesehen werden. Genfer Abkommen und Protokoll umfassen zusammen 559 Artikel, die sich teilweise überschneiden und vielfach ineinander verzahnt sind. Viele an sich klare Grundsätze sind durch Ausnahmen und Einschränkungen relativiert. Trotz der vielen Schwächen der vorliegenden Vertragswerke – vielleicht sind wir zu anspruchsvoll, vielleicht auch helvetische Perfektionisten – steht ihnen aber die Kommission gesamthaft gesehen positiv gegenüber, da sie wirklich eine Verbesserung der bisher geltenden Rechtslage mit sich bringen.

Die einstimmige Kommission empfiehlt Ihnen daher Eintreten und Zustimmung zur Vorlage. Sie haben bemerkt, dass der Nationalrat vom Bundesbeschluss in Artikel 3 abgewichen ist und dort eine andere Fassung gewählt hat. Wir stimmen diesem Beschluss des Nationalrates auf Unterstellung des Bundesbeschlusses unter das fakultative Staatsvertragsreferendum für multinationale Rechtsvereinheitlichungen nach Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung zu und bitten Sie, auf diese Vorlage einzutreten und dem Bundesbeschluss zuzustimmen.

M. Aubert, conseiller fédéral: Il y a deux points qui ont soulevé quelques problèmes, outre les imperfections de ces protocoles I et II qui ont été honnêtement relevées dans le message. Nous ne pouvons pas faire du perfectionnisme, comme l'a relevé le rapporteur, que je remercie de son excellent rapport. Malgré ces imperfections, toutes sortes de raisons, évidemment, militent en faveur de la ratification de ces deux protocoles. Tout d'abord, nous en assumons un peu la paternité, pour avoir pris l'initiative de convoquer, à Genève, cette fameuse CDDH, cette conférence diplomatique sur le droit humanitaire en cas de conflits armés. Il nous paraît que cela est dans la tradition, maintenant séculaire, de la Suisse d'œuvrer en faveur du droit humanitaire, principalement en cas de conflits armés.

Je me permets de rappeler que nous avons signé ces protocoles additionnels en 1977 déjà. Si nous vous soumettons avec tant de retard le message concernant la ratification de ces protocoles, c'est précisément parce qu'il a fallu chercher un terrain d'entente avec l'armée, c'est-à-dire trouver

un accord entre le Département militaire fédéral et le Département fédéral des affaires étrangères; j'y reviendrai tout à l'heure. Il nous paraît nécessaire de ratifier ces protocoles pour une autre raison encore: c'est que nous en sommes, nous, – la Suisse – les dépositaires, au même titre que nous le sommes des quatre Conventions de Genève de 1949 auxquelles ces protocoles sont additionnels. Un des points soulevés était que les armes nucléaires – on a parlé aussi de la bombe à neutrons – n'étaient pas mentionnées *expressis verbis* dans les protocoles additionnels. Or, si on lit attentivement le protocole additionnel I on constate qu'il contient suffisamment de dispositions pour condamner définitivement l'usage de l'arme nucléaire.

J'en veux pour preuve simplement l'article 35 du Protocole I, Règles fondamentales: le chiffre 1 que «dans tout conflit armé, le droit des Parties de choisir les méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité.» Chiffre 2: «Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus.» Je mentionnerai surtout le chiffre 3: «Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.» Quiconque prétendrait que l'usage de l'arme nucléaire n'est pas de nature à causer des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel serait manifestement de mauvaise foi! A cela s'ajoute l'article 51, 4^e et 5^e alinéas, du protocole I, qui dispose ce qui suit: «Les attaques sans discrimination sont interdites.» Chiffre 4, lettre b: «Des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé», ce qui est bien le cas d'une arme nucléaire. Lettre c: «des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités», – ce qui est bien le cas de l'arme nucléaire – «et qui sont, en conséquence, dans chacun de ces cas, propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil.» Il est bien entendu que l'arme nucléaire tombe sous le coup de cette définition. Enfin, le chiffre 5 condamne «les attaques par bombardement, quels que soient les méthodes ou moyens utilisés» et, à la lettre b, «les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile», ce qui est bien le cas de l'arme nucléaire. A cet arsenal législatif, il faudrait encore ajouter l'article 55 du protocole I qui, concernant la protection de l'environnement naturel, dispose: «La guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves», dommages étendus, durables et graves que cause l'arme nucléaire. Cette protection inclut «l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel, compromettant, de ce fait, la santé ou la survie de la population.» C'est bien le cas de l'arme nucléaire. A cela s'ajoutent encore les trois protocoles que vous avez lus dans le message que nous vous avons soumis au début de cette semaine, concernant l'interdiction de certaines armes. Ces protocoles interdisent les armes créant des maux superflus et frappant sans discrimination: protocole interdisant les armes provoquant des éclats non localisables, c'est-à-dire les armes qui utilisent des projectiles en plastique que l'on ne peut pas déceler par radiographie dans le corps humain; protocole interdisant l'usage de mines ou autres moyens semblables; le troisième, qui concerne les armes incendiaires. L'arsenal juridique international est suffisant pour permettre de soutenir que même si, *expressis verbis*, l'interdiction des armes nucléaires ne figure pas dans les protocoles I et II, elle y est implicitement contenue.

Le deuxième point qui a suscité quelques soucis était de savoir si la ratification par la Suisse de ces protocoles additionnels entraînerait certaines difficultés pour notre armée, ou s'il conviendrait de revoir sa doctrine d'engagement. A

ce sujet, je répète que si nous avons tardé à vous présenter ce message, cela tient au fait que les discussions entre le Département fédéral des affaires étrangères et le Département militaire fédéral ont été nombreuses et très approfondies. L'armée a participé à la rédaction des réserves aux articles 57 et 58 du protocole I dont a parlé le rapporteur. Les discussions dans les deux commissions des affaires étrangères du Conseil national d'abord, puis de votre Conseil se sont déroulées en présence et avec la collaboration du divisionnaire de Loës, chef du groupe «front» de l'état-major général, qui a déclaré: «Nous nous identifions à ces textes, en admettant que l'application par l'armée et par le soldat ne sera pas facile.» Mais grâce aux réserves qui sont prévues aux articles 57 et 58, le divisionnaire de Loës a pu affirmer que la ratification de ces protocoles n'impliquerait aucune modification de la doctrine d'engagement de notre armée.

Je précise ceci: comme vous avez pu le lire dans le message, ces deux réserves devront, lors de la ratification, être répétées. En particulier, je me réfère au message, chiffre 211.514, dans lequel le Conseil fédéral déclare expressément que, lors de la ratification, le Conseil fédéral répètera la déclaration interprétative de l'article 57, 2^e alinéa, sous forme de réserve, en y ajoutant la phrase suivante: «Sont déterminantes les informations dont disposent les commandants au moment de leur décision». Concernant la réserve à l'article 58, le Conseil fédéral a admis qu'en Suisse, la structure du terrain et la densité de la population ne permettaient pas de placer tous les objectifs militaires à l'écart de celle-ci, raison pour laquelle cette réserve devait être faite – il conviendra de la répéter, également, lors de la ratification. Il n'est pas possible pour notre armée «défensive», et ce pour des raisons purement humanitaires, de renoncer à user de ses armes défensives si nous sommes attaqués. Je le confirme formellement, au nom du Conseil fédéral, pour qu'il n'y ait aucune équivoque à ce sujet.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Präsident: Der Antrag der Kommission nach der nationalrätlichen Fassung von Artikel 3 ist ausgeteilt worden.

Weber, Berichterstatter: In der Kommission ist diesem Beschluss des Nationalrates praktisch diskussionslos zugestimmt worden. Ich schlage vor, diesem zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schluss der Sitzung um 8.35 Uhr

La séance est levée à 8 h 35

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Dienstag, 29. September 1981, Vormittag

Mardi 29 septembre 1981, matin

10.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Hefti

79.089

Strafgesetzbuch. Gewaltverbrechen

Code pénal. Actes de violence criminels

Siehe Seite 273 hiavor – Voir page 273 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 21. September 1981

Décision du Conseil national du 21 septembre 1981

Differenzen – Divergences

Binder, Berichterstatter: Darf ich zunächst eine Vorbemerkung anbringen? Der Nationalrat ist grundsätzlich, mit wenigen Ausnahmen, unseren Abänderungsanträgen gefolgt und hat damit wesentlichen Milderungen gegenüber seiner ursprünglichen Fassung zugestimmt. Diese Feststellung scheint mir wichtig zu sein. Ich habe bereits anlässlich unserer letzten Beratung gesagt: Dass wir diese Vorlage behandeln müssen, kann uns weder als Staatsbürger noch als Juristen freudig stimmen. Daran halte ich fest. Aber wir leben nun einmal im Zeitalter des Terrorismus. Wir müssen zum Schutze des Menschen, seines Lebens, seiner Freiheit, seines Eigentums auch strafrechtlich das Notwendige tun. Mehr will niemand von uns. Es soll schon gar nicht Gesinnungsschnüffelei betrieben oder ins Demonstrationsrecht eingegriffen werden. Die Vorlage über Gewaltverbrechen ist seit Beginn der Beratungen in unserem Rat überall dort ganz wesentlich entschärft worden, wo dies nach objektiven Kriterien möglich und juristisch vertretbar war. Was aber für die Verteidigung des Rechtsstaates wichtig und notwendig ist, müssen wir Ihnen vorschlagen, auch wenn bereits Referendumsdrohungen in der Luft liegen. Angst ist noch allemal ein schlechter Berater für den Gesetzgeber gewesen.

Die Schweiz ist leider keine unberührte Insel der Glückseligen in der internationalen Terroristszene, wie gerade die Tumulte und Krawalle anlässlich der Gerichtsverhandlung vom 25. September 1981 in Zürich gegen die deutsche Barbara Augustin, die wegen Verbergens und Weiterschaffens von Sprengstoffen sowie wegen versuchter Ausfuhr von Kriegsmaterial angeklagt ist, erneut bewiesen haben. Diejenigen, die jetzt pathetisch vom Polizeistaat und von Gesinnungsschnüffelei reden, haben nach unserer Meinung die Liberalität des Staates keineswegs für sich gepachtet. Wir halten uns in dieser schwierigen und gewalttätigen Zeit an ein Wort von Cicero: «Der tapfere und standhafte Mann» – das gilt im Zeitalter der Gleichberechtigung der Geschlechter selbstverständlich auch für die tapfere und standhafte Frau – «wird sich durch widrige Umstände weder in Verwirrung bringen lassen noch seinen Posten bestürzt aufgeben. Er wird mit Geistesgegenwart und ruhiger Überlegung zu Werke gehen und keinen unbesonnenen Schritt tun.» Unter dieses Motto haben wir diese Revision des Strafgesetzbuches gestellt.

Kriegsopferschutz. Zusatzprotokolle

Protection des victimes de la guerre. Protocoles additionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1981 - 08:00
Date	
Data	
Seite	370-372
Page	
Pagina	
Ref. No	20 009 989

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.