

# SWP-Aktuell

NR. 42 MAI 2021

## Schutz der Zivilbevölkerung vor den Wirkungen von Explosivwaffen (EWIPA)

Eine Staatenerklärung soll dem Humanitären Völkerrecht Geltung verschaffen

Wolfgang Richter/Lena Strauß

Der rücksichtslose Einsatz von Explosivwaffen in Städten hat in vergangenen und gegenwärtigen bewaffneten Konflikten zahlreiche Opfer unter der Zivilbevölkerung gefordert. Eine internationale Erklärung soll helfen, die Gebote des Humanitären Völkerrechts zum Schutz der Zivilbevölkerung durchzusetzen. Dazu sollen die Staaten restriktive Einsatzregeln für die Streitkräfte festlegen. Auch sollen Langzeitfolgen der Zerstörung urbaner Infrastruktur, die oft in humanitäre Katastrophen münden, vermieden werden. Ein völliges Einsatzverbot für Explosivwaffen in Stadtgebieten wäre indes nicht konsensfähig. Es würde die Verteidigung dicht besiedelter Industriestaaten in Frage stellen. Der Regelungsansatz wird auch dadurch erschwert, dass in innerstaatlichen Konflikten nichtstaatliche Akteure kämpfen. Zudem ist gezielten Terrorangriffen auf Zivilisten nicht mit Erklärungen beizukommen. Gleichwohl gilt es, die Zivilbevölkerung in bewaffneten Auseinandersetzungen besser zu schützen.

Seit den massiven Angriffen auf Städte in Syrien, Irak, Jemen, Gaza und anderswo hat das Leid der Zivilbevölkerung verstärkt internationale Aufmerksamkeit gefunden. Ab 2016 haben die Vertragsstaaten der Waffenkonvention (CCW) der Vereinten Nationen erörtert, ob und wie ein neues internationales Instrument dazu beitragen könnte, den Einsatz von Explosivwaffen in besiedelten Gebieten (*Explosive Weapons in Populated Areas*, EWIPA) einzuschränken. Dafür setzten sich vor allem Irland, Österreich und Deutschland ein.

Allerdings befürchten die Türkei, Russland, Israel und einige arabische Staaten, als kriegführende Parteien auf die Anklage-

bank zu geraten. Die USA bemängeln die Verengung des Blicks auf Explosivwaffen und wollen den Gesamtansatz militärischer Operationen berücksichtigt wissen. US-Vertreter nehmen aber weiterhin an den Konsultationen teil.

Da in der CCW nur im Konsens entschieden wird, hat sich die Diskussion zu den Vereinten Nationen verlagert. Dort kann eine Staatenmehrheit ein neues Instrument verabschieden. Nach Konferenzen in Wien 2019 und Genf 2020 wird nun unter irischem Vorsitz eine Staatenerklärung erarbeitet. Sie soll helfen, militärische Einsätze in Städten zu begrenzen und das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern.



## Humanitäres Völkerrecht

Dem Erklärungsentwurf zufolge sollen sich die Staaten verpflichten, restriktive Regeln für den Einsatz von Explosivwaffen in Siedlungsgebieten zu erlassen, um auch unbeabsichtigte oder fahrlässige Angriffe auf die Zivilbevölkerung zu verhindern. Zudem sollen die Staaten humanitäre Hilfe für die betroffene Bevölkerung leisten.

Nicht nur verbietet das Humanitäre Völkerrecht (HVR) gezielte Angriffe auf die Zivilbevölkerung und zivil genutzte Objekte. Es fordert auch, unbeabsichtigte und vermeidbare Schäden von der Zivilbevölkerung abzuwenden. Dazu gebietet es, bei Angriffen zwischen legitimen militärischen und verbotenen zivilen Zielen zu unterscheiden und die Verhältnismäßigkeit des militärischen Nutzens gegenüber den voraussehbaren zivilen Verlusten zu wahren.

Folglich sind militärische Angriffe so zu führen, dass auch unabsichtliche Folgen für Zivilbevölkerung und zivile Infrastruktur vermieden werden, die nicht in verantwortbarem Verhältnis zur militärischen Notwendigkeit stehen. Auch verlangt das HVR wirksame Vorsichtsmaßnahmen, um die Zivilbevölkerung vor Auswirkungen militärischer Angriffe zu warnen und zu schützen.

Das Prinzip »Verhältnismäßigkeit der Angriffe« lässt Spielraum, den zwingenden militärischen Zweck gegen vermeidbare zivile Verluste abzuwägen. Zweifellos aber hat der Masseneinsatz von Explosivwaffen mit Flächenwirkungen und hoher Explosivkraft in Bevölkerungszentren verheerende Folgen und verletzt grob die Gebote der Unterscheidung und Verhältnismäßigkeit.

Dabei geht es nicht nur um unmittelbare zivile Verluste. Anhaltendes und wiederholtes Zermübbungsfeuer kann die zivile Infrastruktur so schädigen, dass Wohnstrukturen zerstört werden und lebenswichtige Versorgungsketten zusammenbrechen. Ein Ausfall medizinischer Betreuung sowie der Wasser-, Lebensmittel- und Stromversorgung mündet oft in humanitäre Katastrophen. Liegen Arbeitsstätten und Schulen in Trümmern, schwinden Berufs- und Bildungschancen. Massenflucht und dauerhafte

Hilfsbedürftigkeit sind die Folgen. Daher sollen in der Staatenerklärung besonders die Sekundärwirkungen der Zerstörung ziviler Infrastruktur beachtet werden.

Vor diesem Hintergrund hatten einige Staaten, das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zunächst gefordert, den Einsatz von Explosivwaffen in Städten zu verbieten. Gerade dicht besiedelte Industriestaaten aber können dem nicht zustimmen, denn dann könnten sie sich nicht wirksam gegen einen großen Angriff verteidigen. In diesem Kontext wurden im Kalten Krieg spezifische Maßnahmen zum Bevölkerungsschutz ergriffen. So wurden Schutzbunker errichtet und die Evakuierung vorbereitet.

Zudem verlieren zivile Objekte, die unter besonderer Obhut des HVR stehen, ihren Schutz, wenn sie militärischen Zwecken dienen. Das gilt vor allem für Krankenhäuser, aber auch für Wohnhäuser und Schulen. Schutzregeln werden hauptsächlich dort missachtet, wo ausgezehrte Regierungstruppen und oppositionelle Milizen mit Unterstützung ausländischer Mächte um die politische Kontrolle über große Städte ringen. Exemplarisch dafür sind die asymmetrischen Konflikte im Nahen Osten.

Fraglich ist, welchen Einfluss eine Staatenerklärung auf nichtstaatliche Akteure haben kann. Viele Staaten befürchten, dass die Erklärung nur ihre eigenen Streitkräfte bindet, nicht aber Milizen, die unter keiner wirksamen politischen Kontrolle und straflosen militärischen Führung stehen.

Generell wollen die Staaten das HVR nicht ändern, sondern praktisch wirkungsvoller machen. Nicht konsensfähig sind Vorschläge von NGOs und des IKRK, die Staaten sollten sich verpflichten, den Einsatz von Explosivwaffen in Städten zu vermeiden. Auch politisch verbindliche Verpflichtungen würden nämlich das HVR überlagern und hätten gewohnheitsrechtliche Folgen.

## Akteure und Angriffsarten

Für ein praxistaugliches Konzept zur Begrenzung des Einsatzes von Explosivwaffen im

urbanen Umfeld müssen die Auswirkungen der Angriffsmethoden analysiert werden. Der einschlägige Datenbestand ist aber nicht immer zuverlässig und schon gar nicht vollständig. Gründe sind der eingeschränkte Zugang zu Konfliktgebieten, eine interessengeleitete Informationspolitik, Parteinahme und selektive Auswahl durch Nachrichtenüberbringer oder Fehlinterpretationen aus Mangel an militärischem Sachverstand.

So ist in asymmetrischen Konflikten zivile Kleidung kein Nachweis dafür, dass es sich bei Verwundeten oder Toten um zivile Opfer handelt. Angesichts veralteter Waffen und schlechter Ausbildung vieler Kriegsparteien fehlt es oft auch an Präzision bei Angriffen. Werden schutzwürdige Objekte getroffen, dürfte es sich oft um Zufallstreffer handeln, die man bei sinkender Moral skrupellos in Kauf nimmt.

Laut unabhängigen Beobachtern waren 2013 bis 2017 weltweit jährlich über 30 000 zivile Opfer von Explosivwaffeneinsätzen zu beklagen, 2018 noch über 20 000. Allein 2016 wurden über 11 700 Zivilisten getötet und mehr als 20 000 verwundet.

Von 2011 bis 2016 verursachten Anschläge mit improvisierten Sprengfallen (IED) etwa die Hälfte der registrierten zivilen Opfer, Bodenangriffe rund 22% und Luftangriffe um 18%. Nach der Eskalation in Syrien, Jemen und Irak 2016 stieg der Anteil der Opfer von Luftschlägen auf 31%.

Es sind ausschließlich nichtstaatliche Akteure, die IED-Attentate verüben – meist Terrororganisationen, die gezielt die Zivilbevölkerung angreifen. Auch Bodenangriffe gehen überwiegend auf das Konto nichtstaatlicher Akteure. Oft werden sie von ausländischen Mächten finanziert, bewaffnet, versorgt und militärisch geführt. So unterstützen die Türkei, Saudi-Arabien, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate islamistische Milizen in Syrien, während der Iran schiitische Verbände zugunsten der syrischen Regierung organisiert. 2016 wurden in syrischen Städten über 13 000 zivile Opfer verzeichnet, je die Hälfte durch Luftschläge sowie Boden- und IED-Angriffe.

Luftangriffe werden nur von Regierungstruppen und Interventionsmächten geflo-

gen. Auch Luftstreitkräfte, die über Präzisionswaffen verfügen, treffen immer wieder zivile Ziele. Von den über 11 400 Zivilisten, die 2017 bei den Kämpfen um Mossul und Raqqa getötet wurden, starben gut 2 600 bei Luftangriffen der US-geführten Militärkoalition. Luftschläge der von Saudi-Arabien geführten Koalition verschärften die humanitäre Katastrophe im Jemen.

2016 waren nichtstaatliche Akteure für 55% der registrierten zivilen Verluste verantwortlich, staatliche Akteure für 35%. Seither ist deren Anteil stetig gestiegen.

## Waffenwirkungen

Für die meisten Waffenarten, die bei Boden- und Luftangriffen von regulären Streitkräften und irregulären Kämpfern eingesetzt werden, wird Explosivmunition verwendet. Sie dient dazu, gepanzerte Ziele und gehärtete Objekte zu zerstören, Ziele hinter Deckungen anzugreifen, die nicht exakt lokalisiert werden können, oder Massenziele zu bekämpfen, die aufgelockert über weite Flächen verteilt sind.

Alle Detonationen von Explosivmunition erzeugen Druck, Hitze, Durchschlagskraft von Projektilen oder Splitterstreuung im Umkreis um den Treffpunkt. Wegen fehlerhafter Zielortung, Verbindungsstörungen, unsicheren Zielverfahren, Richtfehlern und technischer Streuung schlagen Geschosse oft weit entfernt vom Zielpunkt ein. Die Abweichungen nehmen mit der Kampferfernung zu. Flächenwirkungen entstehen auch dann, wenn sie nicht beabsichtigt sind.

Beim indirekten Richten der Artillerie werden die Zielkoordinaten von Beobachtern übermittelt. Der Umkreis, in dem die Hälfte der Geschosse von 120-mm-Mörsern einschlägt, wächst von 30 Metern bei zwei Kilometern Schussentfernung auf 108 Meter bei sieben Kilometern. Bei 155-mm-Haubitzen, die über Entfernungen von 15 bis 25 Kilometern schießen, liegt der Umkreis bei 95 bis 140 Metern. In beiden Fällen schlägt jedoch die andere Hälfte der Projektile im Radius von bis zu 500 Metern ein.

Häufig werden auch ältere oder improvisierte Mehrfachraketenwerfer eingesetzt. Sie sind für Flächenfeuer konstruiert. Ein Raketenwerfer des Typs BM-21 kann in 30 Sekunden 40 Raketen über eine Fläche von 600 mal 600 Meter verschießen. Jede Splitterladung ist im Umkreis von 15 Metern um den Einschlagspunkt tödlich. In Städten können Absplatterungen vom Mauerwerk die Wirkung zusätzlich erhöhen.

Direkt gerichtete Waffen wie Panzer- und Maschinenkanonen sind weitaus genauer. Dennoch kann ihre Munition beim Einschlag in Häusern ähnliche Wirkungen durch Druck, Splitter oder Brand erzeugen.

Eisenbomben, die bei Luftangriffen verwendet werden, reißen wegen ihrer hohen Explosivkraft tiefe Krater, durchdringen Dächer und Betonwände oder bringen Häuser zum Einsturz. Im Freien verursacht die Druck- und Splitterwirkung einer 500-Pfund-Bombe in einem Umkreis von 31 Metern tödliche, bis zu 250 Metern schwere Verletzungen. Der Sicherheitsabstand beträgt 450 Meter.

## Empfehlungen zu Einsatzregeln

Der Einsatz moderner Präzisionswaffen hilft, unerwünschte Flächenwirkungen zu vermeiden. Aber auch »Präzisionsangriffe« moderner Luftstreitkräfte bewirken oft hohe zivile Verluste, weil die Zielaufklärung versagt hat oder die Lage vor Ort sich zwischen Zielortung und Waffeneinsatz geändert hat. Mit bewaffneten Drohnen lässt sich diese Verzögerung drastisch verkürzen. So könnten zivile Verluste verhindert werden.

Um die Zivilbevölkerung in Siedlungszentren effektiver zu schützen, müssen die Einsatzregeln weltweit verbessert werden. Kommandeure müssen über ein genaues Bild der zivilen Lage verfügen und die Operationsführung einschränken, um zivile Verluste und Schäden bestmöglich zu vermeiden. Dazu sind militärische Ziele und ihre zivile Umgebung stetig aufzuklären.

Ferner muss die Auswahl von Waffen und Munition an die Lage angepasst werden. Treffpräzision muss genutzt werden, Detonationsstärken und Streuung der Munition zu reduzieren. Ist die Gefährdung des zivilen Umfeldes nicht zu verantworten, sind Operationen notfalls abzubrechen.

Eine lückenhafte Ausstattung rechtfertigt nicht, das HVR zu missachten. Kommandeure müssen vor Angriffen beurteilen, wie sich der Einsatz von Explosivwaffen auf die zivile Umgebung auswirkt und welche Alternativen verfügbar sind. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu prüfen und zu verbessern, sollten Wirkungen und Schäden nach dem Einsatz festgestellt, bewertet und aufgezeichnet werden.

Für die Bundeswehr gelten solche Einsatzregeln bereits. Die Nato hat sie für Afghanistan verschärft und ein Handbuch zum Schutz von Zivilisten herausgegeben.

Zudem muss schon bei der Einführung neuer Waffensysteme in die Streitkräfte bewertet werden, ob und unter welchen Bedingungen sie den Normen des HVR entsprechen können. Die Testergebnisse müssen in die Einsatzvorschriften einfließen und Leitlinien für die Ausbildung der Truppe bilden. Vor allem müssen die Regeln des HVR unterrichtet und geübt werden.

Irlands Entwurf für eine Staatenerklärung folgt einem normativen Ansatz, den Deutschland maßgeblich beeinflusst hat. Er sollte kraftvoll vorangetrieben werden, um die Zivilbevölkerung besser zu schützen und humanitäre Hilfe zu gewährleisten. Dies wird allerdings davon abhängen, ob Staaten und nichtstaatliche Akteure fähig und willens sind, solche Normen umzusetzen. Waffenexporte und Ausbildungsunterstützung sollten nur dann gewährt werden, wenn die Empfänger das HVR einhalten.

Doch selbst bei hohen Einsatzstandards werden Ungewissheiten und Friktionen weiterhin den Gefechtsalltag prägen. Das sollte schon in der politischen Diskussion über Einsatzmandate beachtet werden.

*Oberst a.D. Wolfgang Richter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik. Lena Strauß ist Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.*

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
doi: 10.18449/2021A42

SWP-Aktuell 42  
Mai 2021