



Ratifikation des Übereinkommens vom 30. Mai 2008 über Streumunition und Änderung des Kriegsmaterial- gesetzes vom 13. Dezember 1996

Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren

Oktober 2010

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die Ratifikation des Übereinkommens über Streumunition (Convention on Cluster Munitions, CCM). Das Übereinkommen wurde durch die internationale Konferenz von Dublin am 30. Mai 2008 verabschiedet und durch den Bundesrat basierend auf seinem Beschluss vom 10. September 2008 am 3. Dezember 2008 in Oslo unterzeichnet.

Das Übereinkommen statuiert ein umfassendes Verbot der Verwendung, Entwicklung und Produktion, des Erwerbs, Transfers und der Lagerung von Streumunition, und schliesst weiter auch jede Handlung aus, die die genannten Tätigkeiten unterstützt oder fördert.

Die Entwicklung und der Einsatz von Streumunition reichen zurück in den Zweiten Weltkrieg, wobei seitdem vor allem die weitreichenden Folgen des Einsatzes in Südostasien in den 1960er- und 1970er-Jahren (Laos und Vietnam) in der breiten Weltöffentlichkeit Aufsehen erregte. Während der letzten zwanzig Jahre kam Streumunition im Rahmen kriegesischer Auseinandersetzungen in grösserem Ausmass unter anderem in Irak und Kuwait (1991), im ehemaligen Jugoslawien (1999), Afghanistan (2001/2002), Irak (2003), sowie im Libanon (2006) zum Einsatz. Weiter liegen Hinweise auf den Einsatz von Streumunition in Georgien (2008) und in Sri Lanka (2008/2009) vor. Bei sämtlichen Einsätzen wurde vor allem die hohe Blindgängerrate als folgenschweres humanitäres Problem erkannt, da nicht explodierte Geschosse auch nach Ende des Konfliktes noch über Jahre hinweg zahlreiche Opfer unter der Zivilbevölkerung als auch unter den Mitgliedern internationaler Operationen fordern und im Rahmen der Konfliktnachsorge erhebliche Hindernisse beim Wiederaufbau des Landes darstellen.

Das Übereinkommen sieht nicht nur die blosse Beschränkung des Einsatzes von Streumunition vor, sondern stellt diese Waffengattungen mit Rücksicht auf die mit deren Einsatz verbundenen gravierenden humanitären Auswirkungen unter ein umfassendes Verbot. Dabei nehmen auch die Bestimmungen über die internationale Zusammenarbeit und Hilfe eine wichtige Stellung ein; die Vertragsstaaten verpflichten sich zu gegenseitiger Unterstützung bei der Vernichtung von Lagerbeständen, der Räumung und der Opferhilfe. Ausserdem sind regelmässige Berichte der Vertragsparteien über die von ihnen getroffene Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens vorgesehen sowie Massnahmen zur Schlichtung bei Streitigkeiten unter den Übereinkommen. Schliesslich sind die Staaten nicht nur verpflichtet, Massnahmen zur Durchsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene zu treffen, sondern auch Anstrengungen zu unternehmen, welche zur Universalisierung des Übereinkommens beitragen. Das Übereinkommen über Streumunition folgt im Geist dem Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (Ottawa-Übereinkommen), welches die Schweiz als einer der ersten Staaten am 3. Dezember 1997 unterzeichnet und am 24. März 1998 ratifiziert hat.

Die Schweiz hat sich während den Verhandlungen insbesondere in Bezug auf die Definition der unter das Übereinkommen fallenden Munition, sowie in den Bereichen der Opferhilfe und der Beziehungen zu Staaten, die nicht Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind (Interoperabilität), aktiv engagiert.

Bis zum heutigen Zeitpunkt (Stand 12. Oktober 2010) haben weltweit 108 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 42 Staaten haben das Übereinkommen ratifiziert. Für die ersten 30 ratifizierenden Staaten trat das Übereinkommen per 1. August 2010 in Kraft, für die übrigen Staaten tritt das Übereinkommen jeweils 6 Monate nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft. Das erste Staatentreffen findet vom 8. bis 12. November 2010 in Laos, einem der am stärksten von Streumunition betroffenen Staaten, statt.

Auch die Schweizer Armee besitzt Bestände von Artilleriemunition, welche unter das Verbot des CCM fallen. Dies betrifft namentlich die Streumunition vom Typ KaG-88, KaG88/99, KaG-90 und KaG-98. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens verpflichtet sich die Schweiz unter anderem dazu, ihre Bestände dieser Streumunition innerhalb von 8 Jahren zu vernichten.

Mit der Ratifikation des Übereinkommens geht weiter auch eine Revision des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) einher. Dabei wird das Gesetz in Kapitel 2 (Verbot bestimmter Waffen) um einen Artikel 8^{bis} ergänzt, welcher ein Verbot für Streumunition aufnimmt, sowie einen Artikel 35^{bis} mit den entsprechenden Strafbestimmungen. Auf innerstaatlicher Ebene werden damit die Voraussetzungen für einen Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über Streumunition erfüllt.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	6
1.1.	Streumunition.....	6
1.1.1.	Beschreibung.....	6
1.1.2.	Rückblick.....	6
1.2.	Humanitäres Völkerrecht.....	7
1.3.	Humanitäre Auswirkungen von Streumunition.....	8
1.4.	Situation in der Schweiz.....	9
1.4.1.	Waffensysteme und Munitionstypen.....	9
1.4.2.	Beschaffung und Weiterentwicklung der Kanistergeschosse (KaG).....	9
1.4.3.	Technische Funktionsweise der Kanistergeschosse der Schweizer Armee.....	10
1.4.4.	Militärische Begründung und Einsatzdoktrin.....	10
1.4.5.	Ausbildung.....	11
2.	Kontext.....	11
2.1.	Übereinkommen über bestimmte konventionelle Waffen (CCW).....	11
2.1.1.	Schweizer Initiative.....	11
2.1.2.	Protokoll V über explosive Kriegsmunitionsrückstände.....	12
2.2.	Überprüfungskonferenz der CCW-Vertragsstaaten 2006.....	12
3.	Der Oslo-Prozess und die Verabschiedung des Übereinkommens über Streumunition (CCM)	13
3.1.	Entstehung und Struktur des Oslo-Prozesses.....	13
3.2.	Position der Schweiz.....	14
3.2.1.	Wichtigste parlamentarische Vorstösse im Vorfeld des Oslo-Prozesses.....	14
3.2.2.	Entwicklung der Schweizer Position im Oslo-Prozess.....	14
3.3.	Die Diplomatische Konferenz zur Verabschiedung eines Übereinkommens über Streumunition (Dublin).....	17
3.4.	Die Konferenz zur Unterzeichnung eines Übereinkommens über Streumunition (Oslo)	17
4.	Inhalt und Aufbau des Übereinkommens über Streumunition.....	18
5.	Würdigung.....	18
5.1.	Stärkung des humanitären Völkerrechts.....	18
5.2.	Die Konvention im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik.....	19
5.3.	Ausklammerung von Suchzündermunition.....	20
5.4.	Einsatz von Streumunition in künftigen Konflikten.....	20
5.5.	Stigmatisierende Wirkung.....	20
5.6.	Hilfe für Opfer.....	21
5.7.	Verbot der Finanzierung.....	21
6.	Kommentar.....	21
6.1.	Präambel.....	21
6.2.	Allgemeine Verpflichtungen und Anwendungsbereich (<i>Art. 1</i>).....	21
6.3.	Begriffsbestimmungen (<i>Art. 2</i>).....	22
6.4.	Lagerung und Vernichtung von Lagerbeständen (<i>Art. 3</i>).....	23
6.5.	Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen und Aufklärung zur Gefahrenminderung (<i>Art. 4</i>).....	24
6.6.	Hilfe für Opfer (<i>Art. 5 und Art. 2 Abs. 1</i>).....	24
6.7.	Internationale Zusammenarbeit und Hilfe (<i>Art. 6</i>).....	25
6.8.	Massnahmen zur Schaffung von Transparenz (<i>Art. 7</i>).....	26
6.9.	Massnahmen zur Erleichterung und Klarstellung der Einhaltung des Übereinkommens (<i>Art. 8</i>)	26
6.10.	Inkrafttreten (<i>Art. 17</i>).....	27
6.11.	Beziehungen zu Staaten, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens sind (<i>Art. 21</i>)	27
6.12.	Weitere Bestimmungen.....	29
6.12.1.	Innerstaatliche Durchführungsmassnahmen (<i>Art. 9</i>).....	29
6.12.2.	Beilegung von Streitigkeiten (<i>Art. 10</i>).....	29
6.12.3.	Überprüfungskonferenzen und Treffen der Vertragsstaaten (<i>Art. 11–13</i>).....	29
6.12.4.	Kosten und Verwaltungsaufgaben (<i>Art. 14</i>).....	30

6.12.5.	Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt (<i>Art. 15 und 16</i>).....	30
6.12.6.	Vorläufige Anwendung (<i>Art. 18</i>)	30
6.12.7.	Vorbehalte (<i>Art. 19</i>)	30
6.12.8.	Geltungsdauer und Rücktritt (<i>Art. 20</i>)	30
6.12.9.	Verwahrer und verbindliche Wortlaute (<i>Art. 22 und 23</i>).....	30
7.	Auswirkungen der Ratifikation des Übereinkommens	30
7.1.	Auswirkungen auf den Bund	30
7.1.1.	Sicherheits- und verteidigungspolitische Auswirkungen	31
7.1.2.	Auswirkungen auf die Schweizer Armee	31
7.1.3.	Zurückbehaltung von Streumunition.....	32
7.2.	Finanzielle Auswirkungen der Vernichtung.....	32
7.2.1.	Varianten für die Vernichtung der Streumunitionsbestände.....	32
7.2.2.	Finanzielle Auswirkungen.....	33
7.2.3.	Finanzierung der Vernichtung	34
7.3.	Internationale Zusammenarbeit	34
8.	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	34
9.	Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial	34
9.1.	Grundzüge der Vorlage.....	34
9.2.	Vorgeschlagene Änderungen	35
9.2.1.	Einführung eines neuen Art. 8 ^{bis} und eines Art. 35 ^{bis} KMG	35
9.2.2.	Die Finanzierungsfrage im KMG	36
9.2.3.	Reflektion von Ausnahmen und Definitionen im KMG	37
9.3.	Kommentar.....	38
10.	Rechtliche Aspekte.....	38
10.1.	Verfassungsmässigkeit	38
11.	Anhang: Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (KMG).....	40

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

1.1. Streumunition

1.1.1. Beschreibung

Bei Streumunition (engl. *cluster munitions*) handelt es sich um einen Munitionstyp, welcher nach dem Abfeuern eines sog. Muttergeschosses eine unterschiedliche Anzahl an Tochtergeschossen (Submunitionen, Bomblets) verstreut, um ein Ziel flächendeckend zu bekämpfen. Die Anzahl von Tochtergeschossen kann je nach Typ zwischen einigen wenigen bis mehreren hundert oder gar über tausend Stück variieren. Der Einsatz von Streumunition kann dabei sowohl aus der Luft durch Bomben oder an Flugzeugen befestigten Kanistern als auch am Boden durch Artilleriegeschosse, Raketen und Lenkwaffen erfolgen. Die Tochtergeschosse explodieren je nach Auslösemechanismus vor, bei oder nach ihrem Aufschlag. Diese Geschosse können innerhalb kürzester Zeit eine Fläche von mehreren Hektaren bombardieren; dies mit derselben Wirkung wie konventionelle Munition, jedoch mit weitaus weniger Schüssen und innert kürzerer Zeit. Streumunition wird insbesondere eingesetzt, um die Bewegungsfreiheit von Panzerformationen oder feindlichen Truppen einzuschränken und um Strassen und Landepisten zu zerstören. Im Gegensatz zu Personenminen setzen sowohl die Herstellung als auch der Einsatz von Streumunition eine komplexe Technologie voraus, was entsprechend mit höheren Kosten verbunden ist.

Weltweit existieren zahlreiche Typen von Streumunition und Submunitionsarten: Konventionelle Sprengmittel, Hohlladungen, Fahrzeug- und Personenminen, sowie weitere Sprengmittel zur Bekämpfung von Zielen mittels Detonation und/oder Splitter.

Darüber hinaus existieren verwandte Submunitionen wie Brandbeschleuniger oder Behälter mit biologischen oder chemischen Agenzien. Ebenso existieren Muttergeschosse, welche nichtexplosive Tochtergeschosse austossen können. Auf all diese Munitionsarten wird aus zwei Gründen im Weiteren nicht eingegangen: Erstens sind sie nicht Gegenstand des Übereinkommens und zweitens verfügt die Schweizer Armee über keine derartige Munition.

Für den Einsatz von Streumunition müssen Geräte mit einem gewissen technischen Standard zur Verfügung stehen (Luftfahrzeuge, Artilleriegeschütze, Raketen etc.). Daher erfolgt der Einsatz in der Regel vornehmlich durch reguläre Streitkräfte oder hochgerüstete nichtstaatliche Akteure.

Nahezu 70 Staaten in allen Teilen der Welt lagern Submunitionen in ihren Arsenalen.¹ Eine spezifische Beschreibung der schweizerischen Kanistergeschosse folgt nachstehend in Kapitel 1.4.

1.1.2. Rückblick

Entwicklung und Einsatz von Streumunition reichen bis zurück in den Zweiten Weltkrieg, wo sie vor allem in Zusammenhang mit der Bombardierung von Städten zum Einsatz kam. Seither wurde sie in zahlreichen Konflikten eingesetzt, wobei die massiven Einsätze von Streumunition während der 1960er- und 1970er-Jahre in Südostasien (Laos und Vietnam) zu den bekanntesten gehören. Während der letzten zwanzig Jahre sind Einsätze mit Streumunition im Rahmen kriegesischer Auseinandersetzungen in grösserem Ausmass u.a. in Irak / Kuwait (1991), in der Bundesrepublik Jugoslawien (1999), Afghanistan (2001/2002), Irak (2003) sowie im Libanon (2006) dokumentiert. Weiter liegen Hinweise auf den Einsatz von Streumunition in Georgien (2008) und in Sri Lanka (2008/2009) vor.

Der wiederholte Einsatz von Streumunition während der letzten zwanzig Jahre zeigt, dass diese Munitionsart unter regulären Streitkräften heute teilweise in grossen Mengen verbreitet ist. Weltweit sollen gemäss Berichten von Nichtregierungsorganisationen (Non-Govern-

¹ Laut Human Rights Watch sollen 33 Staaten bis anhin mehr als 208 verschiedene Typen von Streumunition hergestellt haben.

mental Organizations, NGO) rund 75 Armeen über Streumunition verfügen; etwa 30 Staaten sollen diese selbst (teilweise oder ganz) produziert haben; mindestens ein Dutzend Staaten weltweit exportieren Streumunition, und mindestens 16 Staaten haben diese seit dem Zweiten Weltkrieg in rund 30 Ländern und Regionen bereits eingesetzt.²

Soweit bekannt, wurden während der genannten Konflikte die unterschiedlichsten Arten von Streumunition eingesetzt. Aufgrund der grossen Lagerbestände kam es dabei auch im Rahmen der jüngsten Konflikte mitunter zum Einsatz von relativ alter Munition. So wurde zum Beispiel 2006 im Konflikt im Südlibanon Streumunition des Typs eingesetzt, der im Vietnamkrieg benutzt worden war; nicht nur wurde der Zivilbevölkerung während den Angriffen Schaden zugefügt, es sind weiter Tausende dieser Submunitionen nicht wie vorgesehen explodiert und kontaminieren damit auch heute noch grosse Gebiete. Erst nach dem Ende der Feindseligkeiten in Israel und im Libanon im August 2006 gelang es, das Problem der Streumunition wieder auf die internationale Abrüstungsagenda zu setzen.

Das am stärksten in Mitleidenschaft gezogene Land ist nach wie vor Laos. Schätzungen zufolge beträgt die Anzahl der während des Vietnamkriegs in Laos abgefeuerten Submunitionen mehr als 260 Millionen, von denen 78 Millionen nicht explodiert sind. Mithin waren damit bis zu 30 % dieser Submunitionen Blindgänger. Deren Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sind auch heute, fast 40 Jahre nach der Einstellung der Feindseligkeiten, noch zu spüren.

Die humanitären Auswirkungen von Streumunition werden nachstehend in Kapitel 1.3 ausführlich behandelt.

1.2. Humanitäres Völkerrecht

Der Einsatz von Streumunition untersteht generell und über das Übereinkommen über Streumunition hinaus den allgemeinen Regeln des humanitären Völkerrechts, die auf die Kriegsführung zur Anwendung kommen. Wie jeglicher Einsatz von Waffen in einem bewaffneten Konflikt, wird auch der Einsatz von Streumunition durch die allgemeinen Regeln und Grundsätze des humanitären Völkerrechts eingeschränkt. Dieses schreibt insbesondere vor, welche Massnahmen getroffen werden müssen, um die Auswirkungen der Waffen auf die Zivilbevölkerung und auf zivile Objekte zu begrenzen. Die wichtigsten für den Einsatz von Streumunition geltenden Regeln des humanitären Völkerrechts sind die Pflicht, zwischen zivilen und militärischen Objekten zu unterscheiden, das Verbot unterschiedsloser Angriffe, die Pflicht, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu achten, und die Pflicht, Vorkehrungen zu treffen, um die Folgen eines Angriffs für die Zivilbevölkerung so gering wie möglich zu halten. Diese Regeln sind Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und finden daher Anwendung auf jede Konfliktpartei – auf Regierungen ebenso wie auf nichtstaatliche bewaffnete Gruppen – unabhängig davon, ob ein Staat den betreffenden Vertrag ratifiziert hat.

Ein mit den Regeln und allgemeinen Grundsätzen des humanitären Völkerrechts vereinbarer Einsatz von Streumunition ist ein Anliegen, das die internationale Gemeinschaft seit den 1970er-Jahren aufgreifen will. Die ersten Versuche, den Einsatz von Streumunition zu regeln, gehen auf die Konferenz von Regierungsexperten zurück, die 1974 unter der Schirmherrschaft des IKRK in Luzern tagte und sich mit dem Einsatz von Waffen befasste, die unterschiedslos wirken oder unnötige Leiden verursachen. Neben der Schweiz entsandten weitere 50 Staaten ihre Vertreterinnen und Vertreter. Einzelne Redner kritisierten Streumunition wegen ihrer unterschiedslosen und unmenschlichen Auswirkungen, doch die anwesenden Militärexperten zahlreicher Länder erachteten sie weiterhin als notwendig, weil deren Einsatz grosse Gebiete abdeckt und zugleich nur eine einfache Logistik erfordert; ohne diese Waffe müsse eine grössere Anzahl von Sprengladungen eingesetzt werden,

² Siehe *A Guide to Cluster Munitions*, 2. Auflage, Genfer Internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD), Genf, 2009, S. 20.

deren zerstörerische Auswirkung auf Menschen und Gebäude noch grösser sei. Die Debatte über Streumunition wurde zwei Jahre später in Lugano an der zweiten Konferenz von Regierungsexperten fortgesetzt. Wie in Luzern war auch hier keine Einigung möglich: Dreizehn Länder – darunter die Schweiz – plädierten für ein Verbot von Streumunition, doch der entsprechende Vorschlag wurde abgelehnt.

In der Folge konzentrierte sich die internationale Gemeinschaft auf Personenminen und das Verbot ihres Einsatzes in bewaffneten Konflikten. Erst nachdem das Übereinkommen von Ottawa über Antipersonenminen unterzeichnet war und die NATO 1999 im Kosovo Streumunition eingesetzt hatte, wandte sich die Zivilgesellschaft wieder einer anderen Art explosiver Kriegsmunitionsrückstände zu; den Rückständen von Streumunition.

1.3. Humanitäre Auswirkungen von Streumunition

Sowohl während eines Angriffs als auch im Nachgang zu einem bewaffneten Konflikt birgt Streumunition verheerende Folgen für die Zivilgesellschaft. Aus der Luft abgeworfene Streumunition kann gravierende humanitäre Probleme verursachen und die Zivilbevölkerung ernsthaft gefährden. Die humanitären Probleme werden durch den Einsatz dieser Waffe über dicht besiedelten Gebieten oder in deren Nähe noch verschärft.

Die Auswirkungen während des Angriffs hängen mit dem Problem der Zielgenauigkeit von Streumunition zusammen: Da diese Waffe für den Einsatz gegen mehrere individuelle Ziele in einem bestimmten Gebiet vorgesehen ist, hinterlässt sie einen «Abdruck» bzw. einen Einschussbereich von der Grösse mehrerer Fussballfelder, in dem mehrere hundert Submunitionen explodieren. Aufgrund der Grösse des Einschussbereichs kann es deshalb vorkommen, dass auch die Zivilbevölkerung betroffen ist. Dies insbesondere wenn Streumunition in besiedeltem Gebiet oder in dessen Nähe eingesetzt wird.

Das grösste humanitäre Problem liegt jedoch in den langfristigen Auswirkungen im Nachgang zu einem bewaffneten Konflikt. Dessen Ursache bilden Blindgänger, mithin abgefeuerte Submunitionen, die nicht planmässig explodiert sind. Es ist sehr schwierig, den genauen Prozentsatz von Blindgängern festzustellen, doch dürfte er gemäss jüngsten Statistiken zwischen 1 % und mehr als 20 % liegen.

Für diese breite Spannweite gibt es mehrere Gründe: Die technische Qualität des Zündmechanismus und der Streumunition im Allgemeinen, die Sorgfalt der Kontrollen bei Herstellung und Montage, die Lagerungsbedingungen, die Einhaltung der Einsatzkriterien (z.B. die Abschusshöhe) oder auch klimatische Verhältnisse.

Die nicht explodierten auf dem Boden liegenden Submunitionen haben für die Zivilbevölkerung ähnlich gravierende Auswirkungen wie Personenminen. Im Gegensatz zu Antipersonenminen, die als so genannte «Standby-Waffen» erst im Zeitpunkt des unmittelbaren Kontakts mit einem Menschen explodieren, sind Submunitionen dazu bestimmt, über oder an einem Ziel zu explodieren. Submunitionen, welche nach Abschuss nicht explodieren und auf dem Boden zu liegen kommen, weisen daher eine Funktionsstörung auf.

Manche Submunitionen sind mit einem Selbstzerstörungs-, einem Selbstneutralisierungs- oder einem Selbstdeaktivierungsmechanismus ausgestattet. Ein Selbstzerstörungsmechanismus soll die Anzahl der beim Aufschlag nicht explodierten Submunitionen verringern und damit die humanitären Auswirkungen lindern. Dieser Mechanismus trägt effektiv dazu bei, die Anzahl der Blindgänger zu verringern, doch funktioniert er nur unzuverlässig und stellt daher keine Lösung für das Problem der durch Streumunition kontaminierten Zonen dar. Das Gleiche gilt für die beiden anderen Mechanismen, welche die für die Zündung notwendige Stromversorgung unterbrechen sollen. Diese Methode macht die Munition nicht sicher, verringert aber zumindest das Risiko, dass sie bei zufälligem Kontakt explodiert.

Indessen kann auch noch ein geringer Prozentsatz von Blindgängern schwerwiegende Schäden verursachen, dies insbesondere wenn die Anzahl der eingesetzten Submunition hoch ist. In einer weltweiten Untersuchung kam Handicap International 2006 zum Schluss, dass 98 % der Streumunitionsoffer Zivilpersonen sind. Kinder sind besonders häufig betroffen, denn die Submunitionen sind klein und wecken das Interesse der Kinder, die dadurch dazu verleitet werden sie aufzuheben um mit ihnen zu spielen.

Der Einsatz von Streumunition hat nicht nur weitreichende humanitäre, sondern auch erhebliche soziale und wirtschaftliche Auswirkungen. So können etwa Wohngebiete durch zahlreiche nicht explodierte Submunitionen kontaminiert werden. Diese explosiven Submunitionen hindern die Bevölkerung an der Heimkehr, verzögern Hilfsaktionen, erschweren die Bemühungen zur Rehabilitation von Gemeinschaften und beeinträchtigen generell den Wiederaufbau. Diese sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen sind in armen Gebieten besonders spürbar. Wo nicht explodierte Submunitionen jahre- oder sogar jahrzehntelang auf dem Boden liegen, kann Ackerland nicht bearbeitet werden und erhöhen sich die Kosten von Infrastrukturprojekten.

Schliesslich stellen nichtexplodierte Submunitionen zusammen mit Minen und anderen Blindgängern im Rahmen der Konfliktnachsorge nicht zuletzt auch eine Bedrohung für Angehörige internationaler Missionen dar, und können so die Stabilisierung einer vormaligen Konfliktregion nachhaltig behindern.

1.4. Situation in der Schweiz

1.4.1. Waffensysteme und Munitionstypen

Über Streumunition im Sinne des Übereinkommens verfügt die Schweizer Armee in Form von Kanistergeschossen für die Rohrartillerie, die gegenwärtig die folgenden Systeme umfasst: die 15,5-cm-Panzerhaubitze (M 109 und M 109 KAWEST), die 15,5-cm-Festungskanone (BISON) sowie den 12-cm-Festungs-Minenwerfer. Die 12-cm-Panzer-Minenwerfer werden gegenwärtig ausgemustert und werden deshalb im Weiteren nicht mehr erwähnt.

Zu diesen Systemen hat die Armee folgende Kanistergeschosse gelagert:

15,5-cm-Panzerhaubitze-Kanistergeschoss 88	(KaG 88, 63 Bomblets, 23 km Reichweite)
15,5-cm- Panzerhaubitze-Kanistergeschoss 90	(KaG 90, 49 Bomblets, 30 km Reichweite)
15,5-cm- Panzerhaubitze-Kanistergeschoss 88/99	(KaG 88/99, 84 Bomblets, 23 km Reichweite)
12-cm-Minenwerfer-Kanistergeschoss 98	(KaG 98, 32 Bomblets, 7 km Reichweite)

An weiterer Wirkmunition verfügt die Schweizer Armee für die 15,5-cm-Panzerhaubitzen und -Festungskanonen über die klassischen Stahlgranaten (St G 66) sowie einen kleinen Bestand an zielsuchender Munition, nämlich die 15,5-cm-Suchzündermunition SMArt 155³ mit je 2 Submunitionen. Für die 12-cm-Minenwerfer wurden nebst den konventionellen Wurfgranaten die 12-cm-STRIX⁴ beschafft. Diese enthalten keine Submunitionen.

Über Streumunition, die ab Luftfahrzeugen eingesetzt wird, verfügt die Schweizer Armee nicht mehr. Die konventionellen 300-kg-Streubomben⁵ der Schweizer Luftwaffe wurden zwischen 1997 und 2000 vollständig vernichtet.

1.4.2. Beschaffung und Weiterentwicklung der Kanistergeschosse (KaG)

³ Intelligente Geschosse 01 SMArt (15,5 cm int G 01 SMArt) mit je 2 DM-702-Submunitionen.

⁴ 12 cm Mw intelligente Geschosse STRIX (12 cm Mw int G STRIX).

⁵ 300-kg-Fliegerbombe 79 mit BL-755-Submunitionen.

Die Kanistergeschosse der Schweizer Armee wurden im Rahmen von vier Rüstungsprogrammen (RP) beschafft. Mit dem RP 1988 wurde die Beschaffung von 15,5-cm-Kanistergeschossen der Artillerie mit den Geschosstypen KaG 88 und KaG 90 eingeleitet. Folgebeschaffungen beider Geschosstypen wurden mit den RP 1991 und 1993 vollzogen. Der Beschaffungsabschluss mit wirkungsverbesserten KaG 88/99 erfolgte mit dem RP 1999 (und einem Fertigungsabschluss Ende 2004). Mit dem gleichen RP 99 erfolgte auch die Beschaffung von 12-cm-Minenwerfer-Kanistergeschossen 98. Der Beschaffungsaufwand beträgt insgesamt 652 Millionen Schweizer Franken.

Bei allen Geschosstypen handelt es sich um Entwicklungen der Firma Israel Military Industries (IMI). Als Generalunternehmer trug die IMI die Gesamtverantwortung für die Herstellung und Lieferung der Munition. Die Schweizerische Munitionsunternehmung AG (SM) bzw. RUAG Munition stellte Teile für die 15,5-cm-Kanistergeschosse 88, 90 und 88/99 auf der Basis eines Lizenzvertrages mit IMI her und führte die Endmontage der 12-cm-Minenwerfer-Kanistergeschosse 98 für die Schweizer Armee durch. Trotz den erfolgreichen Anstrengungen, die Blindgängerrate zu reduzieren, fällt die schweizerische Kanistermunition unter das Verbot des Übereinkommens über Streumunition (siehe Kap. 6.3).

1.4.3. Technische Funktionsweise der Kanistergeschosse der Schweizer Armee

Die Bomblets verteilen sich nach dem Ausstoss aus dem Kanistergeschoss in der Luft zu einem Schwarm und fallen in freier ballistischer Flugbahn zu Boden. Am Boden ergeben die auftreffenden Bomblets eines einzelnen Kanistergeschosses eine Kreisfläche mit einem Radius von ca. 100 bis 150 Meter. Das durch eine Feueereinheit (Artilleriebatterie) bekämpfte Ziel hat eine Ausdehnung von rund 300 m x 300 m. Die einzelnen Bomblets wirken durch ihren Splittermantel und die Hohlladung im Umkreis von ca. 10 m gegen weiche Ziele tödlich. Am Auftreffpunkt durchdringen sie mit der Hohlladung die Dachpanzerung der meisten Kampffahrzeuge und zerstören sie mit wenigen Treffern. Flächenfeuer mit Kanistergeschossen hat deshalb gegen weiche Ziele bereits mit wenigen Geschossen eine vernichtende Wirkung. Seine Wirkung gegen halbharte und harte Ziele ist von der im Zielraum erreichten Dichte der Bomblet-Treffer abhängig.

1.4.4. Militärische Begründung und Einsatzdoktrin

Die militärische Begründung leitet sich von einem konventionellen Bedrohungsbild ab: In der Schweizer Armee würden Kanistergeschosse auf Reichweiten von bis zu 30 km wegen ihres Streuungseffekts (weitflächige Verteilung der Submunition) vorwiegend gegen Flächenziele von 300x300m bis 400x400m Ausdehnung eingesetzt. Im Vergleich zu konventionellen Spreng- und Splittergranaten ermöglichen Kanistergeschosse eine wesentlich bessere Verteilung der Splitterleistung sowie eine grössere Trefferwahrscheinlichkeit innerhalb des Zielgebiets. Indem vor allem leicht gepanzerte bewegliche Ziele in wesentlich kürzerer Zeit mit einem deutlich geringeren Munitionsaufwand bekämpft werden können, wird die Feuerkraft der Bogenschusswaffen mit der Kanistermunition erheblich verstärkt.

Gemäss Einsatzdoktrin werden Kanistergeschosse sowohl im Rahmen des Allgemeinen Feuerkampfes als auch im Rahmen der Unmittelbaren Feuerunterstützung eingesetzt. Sie sind für die Bekämpfung von gegnerischen Einrichtungen und Bereitstellungen, Unbrauchbarmachung von Strassen und Landepisten sowie zur Unterstützung des Gefechts der Kampfverbände sehr wirkungsvoll.

Die konventionelle Artilleriemunition (Stahlgranaten mit Splitterwirkung) verfügt nur über eine reduzierte Wirksamkeit gegen gepanzerte Ziele. Selbst mit einer Erhöhung der Anzahl der Artilleriegeschütze und damit der eingesetzten konventionellen Munition bleibt die Wirkung limitiert. Die für das Schiessen benötigte Zeit in der Feuerstellung wird verlängert, was die Verwundbarkeit der Geschütze erhöht (Konterartilleriefeuer). Zudem verringert sich mit der konventionellen Sprengmunition die Reichweite von 30 km auf maximal 23 km.

Hingegen verfügt die von der Konvention ausgenommene Suchzündermunition der Armee (SMArt 155) über eine hohe Wirksamkeit sowie eine sehr hohe Trefferwahrscheinlichkeit

innerhalb des Zielgebietes, während sie gleichzeitig mit kumulativ wirkenden technischen Komponenten das Risiko von Blindgängern erheblich reduziert (siehe Kap. 5.3 und 7.1).

1.4.5. Ausbildung

Die Munition ist ausschliesslich für den Kriegsfall eingelagert und wird in der Schweiz mangels geeigneter und dauerhaft abgesperrter Schiessplätze nicht verschossen.

Im Rahmen der Ausbildung wird die Handhabung der Kanistergeschosse am Geschütz mit Geschossattrappen simuliert.

Die für die Feuerleitung zuständigen Schiesskommandanten werden nur an Simulatoren im Einsatzverfahren zum Schiessen mit Kanistergeschossen ausgebildet. Dieses unterscheidet sich vom Einsatzverfahren für die übrigen Munitionssorten der Artillerie.

In den Führungs- und Simulationssystemen der Armee wurde die Möglichkeit, Kanistergeschosse einzusetzen, integriert. Dies gilt für das Integrierte Artillerie-Führungs- und Feuerleitsystem (INTAFF), das Artillerie-Feuerleitsystem FARGO, den Führungssimulator (Fhr Sim) der Generalstabsschule in Kriens, den Elektronischen Taktiksimulator für mechanisierte Verbände (ELTAM), die Elektronische Schiessausbildungsanlage für Schiesskommandanten (ELSA SKdt) sowie die Schiessausbildungsanlage für die kampfwertgesteigerte Panzerhaubitze (SAPH).

2. Kontext

2.1. Übereinkommen über bestimmte konventionelle Waffen (CCW)

2.1.1. Schweizer Initiative

Bereits Ende der 1990er-Jahre begann sich die Schweiz für Massnahmen einzusetzen, welche das Risiko von explosiven Kriegsmunitionsrückständen reduzieren sollen. Bereits damals war unbestritten, dass die Rate an Blindgängern gesenkt werden musste. Als Vertragsstaat des Übereinkommens von 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können⁶ (nachfolgend CCW) trat die Schweiz zusammen mit anderen Staaten (namentlich Belgien, Irland, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden) für eine verpflichtende internationale Reglementierung bezüglich präventiver technischer Massnahmen ein, welche durch zusätzliche technische Mechanismen an den Geschossen das Risiko von Blindgängern reduzieren sollten.

Zur gleichen Zeit nahmen mehrere NGO an den CCW-Tagungen das Thema auf und sensibilisierten die Vertragsstaaten hinsichtlich der humanitären Auswirkungen von Streumunition und der Notwendigkeit, das humanitäre Völkerrecht weiterzuentwickeln und diese Waffen zu verbieten. Auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (nachfolgend IKRK) setzte sich vermehrt mit der umfassenden Problematik der explosiven Kriegsmunitionsrückstände – darunter auch Streumunition – auseinander.

2001, anlässlich der 2. Überprüfungskonferenz des CCW, trafen Verhandlungen über eine internationale Regelung zur technischen Verbesserung von Streumunition noch auf starken Widerstand. Es kam zu einer Kompromisslösung, die eine Neuausrichtung der Debatte auf das umfassende Problem explosiver Kriegsmunitionsrückstände erlaubte. Die Überprüfungskonferenz erteilte einer Gruppe von Regierungsexperten sodann das Mandat, Massnahmen zu erörtern, mit denen einerseits die humanitären Folgen von explosiven Kriegsmunitionsrückständen (einschliesslich Submunitionen) verringert und zugleich bereits das Entstehen von explosiven Kriegsmunitionsrückständen verhindert werden soll. Das

⁶ SR 0.515.091; CCW steht als Abkürzung für *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects* (1980).

Ergebnis dieser Arbeiten führte im November 2003 zur Annahme des zum CCW gehörenden Protokolls V über explosive Kriegsmunitionsrückstände.

2.1.2. Protokoll V über explosive Kriegsmunitionsrückstände

Dieses Protokoll ist das bislang jüngste im Rahmen des CCW angenommene Protokoll⁷ und sieht folgende Massnahmen vor, mit denen das Problem der explosiven Kriegsmunitionsrückstände angegangen werden soll:

- Massnahmen zur Beschränkung der Gefahr der Entstehung explosiver Kriegsmunitionsrückstände;
- Säuberung der betroffenen Gebiete;
- Registrierung und Austausch von Informationen über den Waffeneinsatz, um die Markierung, Räumung und Vernichtung zu erleichtern.

Das Protokoll V beruht auf der Erkenntnis, dass explosive Kriegsmunitionsrückstände nach der Einstellung der Feindseligkeiten schwerwiegende humanitäre Probleme zur Folge haben. Es sieht insbesondere für die Zeit nach dem Konflikt Abhilfemassnahmen vor, um die Gefahren und Wirkungen von explosiven Kriegsmunitionsrückständen auf ein Mindestmass zu beschränken. In einem technischen Anhang zum Protokoll wird genauer ausgeführt, welche Verpflichtungen zu erfüllen sind; dies geschieht jedoch in Form von rechtlich nicht bindenden Empfehlungen. Zudem bietet der Anhang allgemeine Hinweise zur Herstellung, Handhabung und Lagerung von explosiver Munition.

Aus schweizerischer Sicht war die Ausrichtung des Protokoll V zwar sehr begrüßenswert, doch löste diese die Problematik nicht hinreichend. Auch nach Abschluss der Verhandlungen zu Protokoll V und im Vorfeld der sich damals anbahnenden Diskussion um Streumunition vertrat die Schweiz daher die Ansicht, dass zum nachhaltigen Schutz der Zivilbevölkerung auch präventive Massnahmen und damit eine Erhöhung der Zuverlässigkeit von Munition notwendig wären. Vor diesem Hintergrund organisierte die Schweiz zusammen mit Deutschland 2004 einen internationalen Workshop über präventive technische Massnahmen, und schlug dabei Ansätze wie Selbstdeaktivierungs-, Selbstneutralisierungs- und Selbstzerstörungsmechanismen vor. Auch heute noch unterstützt die Schweiz entsprechende Vorstösse auf multilateraler Ebene.

2.2. Überprüfungskonferenz der CCW-Vertragsstaaten 2006

Nach der Annahme des zum CCW gehörigen Protokolls über explosive Kriegsmunitionsrückstände im Jahr 2003 erklärten viele Länder, dass das neue Abkommen der Zivilbevölkerung keinen hinreichenden Schutz vor den humanitären Auswirkungen des Einsatzes von Streumunition biete. Entsprechend forderten sie die Aufnahme von Verhandlungen über ein rechtsverbindliches Instrument zu diesem Waffentyp. Einige Staaten forderten ein vollständiges Verbot dieser Waffen, andere verlangten Vorschriften für deren Einsatz sowie technische Verbesserungen.

An der 3. Überprüfungskonferenz der CCW-Vertragsstaaten, die im November 2006 in Genf stattfand, beschlossen die Vertragsstaaten schliesslich, sich mit dem Problem der Streumunition und der Frage eines diesbezüglichen Diskussionsmandats für 2007 zu befassen. Der Vorschlag eines Verhandlungsmandats für ein neues völkerrechtliches Instrument über Streumunitionen, welcher von 26 Staaten, darunter die Schweiz, eingebracht worden war, fand dabei keine Zustimmung. Dies massgeblich aufgrund der Opposition einer kleinen Anzahl gewichtiger Staaten, namentlich Indien, Pakistan, die Russische Föderation und die USA. In der Folge schlossen sich 26 Staaten einer politischen Erklärung an, in der sie die Dringlichkeit und Schwere der humanitären Bedrohung durch Streumunition anerkannten und zur unverzüglichen Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen aufriefen, welches Streumunition verbieten sollte, die eine schwerwiegende humanitäre Bedrohung darstellt.

⁷ Das Protokoll V wurde im November 2003 verabschiedet und trat im November 2006 in Kraft.

Im Anschluss an diese Erklärung beschloss Norwegen, im Februar 2007 eine Konferenz über Streumunition zu organisieren. Diese Konferenz schuf die Voraussetzungen für den so genannten Oslo-Prozess, der 2008 zur Annahme des Übereinkommens über Streumunition (CCM⁸) führen sollte.

Seit 2007 werden auch innerhalb des CCW-Prozesses wieder Verhandlungen mit dem Ziel geführt, internationale Regelungen für Streumunition im Rahmen eines Zusatzprotokolls zur CCW festzulegen.

3. Der Oslo-Prozess und die Verabschiedung des Übereinkommens über Streumunition (CCM)

3.1. Entstehung und Struktur des Oslo-Prozesses

Ebenso wie der so genannte Ottawa-Prozess, der zur Annahme des Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen führte, beruht auch der Oslo-Prozess auf der Besorgnis über die Auswirkungen einer bestimmten Waffe auf die Zivilbevölkerung. Die beiden Prozesse weisen jedoch grundlegende Unterschiede im Hinblick auf die Art der zur Debatte stehenden Waffen, die Anzahl der betroffenen Staaten und die Anzahl der produzierenden Staaten auf. Beide Waffentypen verursachen schwerwiegende humanitäre Folgen für die Zivilbevölkerung, doch nehmen die Antipersonenminen ein weitaus grösseres Ausmass ein als die Streumunition.

Im Februar 2007 versammelten sich in Oslo Vertreterinnen und Vertreter von 46 Regierungen, darunter auch die Schweiz, und unterzeichneten eine politische Erklärung, in der sie sich verpflichteten, 2008 ein rechtsverbindliches völkerrechtliches Instrument zu verabschieden, das den Einsatz, die Herstellung, die Weitergabe und die Lagerung von Streumunition, die für die Zivilbevölkerung unannehmbare Schäden zur Folge hat, verbietet und das angemessene Ressourcen für die Opferhilfe und die Räumung der Streumunitionsrückstände in den kontaminierten Gebieten vorsieht. So wurde der Oslo-Prozess angehoben. Das Vorgehen sah vier Hauptetappen vor: Nach Tagungen in Peru (Mai 2007) und Österreich (Dezember 2007) unterzeichneten in Neuseeland (Februar 2008) mehr als hundert Staaten die Erklärung von Wellington, welche die in Oslo eingegangenen Verpflichtungen konkretisierte und bestätigte. Die Diplomatische Konferenz von Dublin (Mai 2008) vollendete als vierte und letzte Etappe den Prozess mit der Verabschiedung des Übereinkommens.

Der Oslo-Prozess wurde von einer Kerngruppe von sechs Ländern angeführt, der sogenannten «Core Group», welcher neben Norwegen, auch Österreich, der Heilige Stuhl, Neuseeland, Irland und Mexiko angehörten. Diese Gruppe leitete die Tagungen und bereitete die Dokumente vor. Der erste Entwurf eines Übereinkommens über Streumunition wurde den Teilnehmerstaaten des Oslo-Prozesses im Mai 2007 in Lima vorgelegt; er sah ein Verbot aller Munitionstypen vor, welche abgestützt auf den Wortlaut des Übereinkommens über Antipersonenminen der Kategorie der Streumunition zugeordnet werden konnten. Die Kerngruppe strebte ein vollständiges Verbot an und wurde dabei namentlich von den afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten unterstützt. Daneben hatte sich eine zweite Gruppe gebildet, welcher vor allem Länder angehörten, die Streumunition herstellen oder lagern. Zu dieser Gruppe gleichgesinnter Staaten «Like-Minded Group»⁹ zählte auch die Schweiz (zur Streumunition im Besitz der Schweiz siehe Kapitel 1.4). Nach Auffassung dieser Gruppe sollten nur bestimmte Arten von Streumunition verboten werden. Die beiden Gruppen vertraten damit also sehr unterschiedliche Standpunkte. An den nachfolgenden Konferenzen wurde der Meinungsaustausch der Staaten über sämtliche Punkte eines künftigen Übereinkommens entsprechend fortgesetzt.

⁸ *Convention on Cluster Munitions*, international verwendete Kurzform für das Übereinkommen.

⁹ Zu dieser Gruppe gleichgesinnter Staaten zählten neben der Schweiz und Frankreich, welches dazu im Vorfeld der Konferenz von Wien in Dezember 2007 die Initiative ergriffen hatte, auch Deutschland, Grossbritannien, Kanada und Österreich.

Parallel zum Oslo-Prozess befassten sich auch die Vertragsstaaten des CCW (darunter die USA, die Russische Föderation und China, die nicht am Oslo-Prozess teilnahmen) mit dem Problem der Streumunition. Eine Gruppe von Regierungsexperten wurde 2007 beauftragt, so bald wie möglich einen Vorschlag zur Frage auszuarbeiten, wie dem Problem der Streumunition am besten begegnet werden könnte und an der Konferenz der Vertragsstaaten im November 2008 Bericht über den Fortgang ihrer Arbeiten zu erstatten. Dieser Prozess hat bislang jedoch zu keinem substantiellen Ergebnis geführt und es ist ungewiss, ob ein solches in absehbarer Zeit in diesem Rahmen erreicht werden kann. Dennoch setzten sich auch hier zahlreiche Staaten, welche sich im Oslo-Prozess engagiert haben, darunter die Schweiz, zugunsten eines völkerrechtlichen Instruments ein, welches auch die Hauptproduzenten von Streumunition miteinschliesst.

3.2. Position der Schweiz

3.2.1. Wichtigste parlamentarische Vorstösse im Vorfeld des Oslo-Prozesses

Parlamentarische Initiative Dupraz

Ziel der parlamentarischen Initiative Dupraz¹⁰, eingereicht am 7.12.2005 im Nationalrat, war eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes (KMG), insbesondere des zweiten Kapitels über das Verbot bestimmter Waffen. Hauptzweck der Initiative war das vollständige Verbot, Streumunition zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein- oder auszuführen, den Transit zuzulassen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen. Der Nationalrat gab dieser Initiative Folge, der Ständerat hingegen lehnte sie zunächst ab. Die Initiative ging am 10. Juni 2008 zurück an die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats (SiK-SR).

Anlässlich der erneuten Prüfung der Initiative Dupraz reichte die SiK-SR am 23. Juni 2008 eine neue Motion zum Thema «Konsens von Dublin»¹¹ ein. Die SiK-SR nahm die Verabschiedung des CCM Ende Mai 2008 zur Kenntnis und bekundete ihre Unterstützung für das neue Übereinkommen. Sie beantragte, dass die Schweiz das Übereinkommen so rasch als möglich ratifiziert und die innerstaatliche Gesetzgebung entsprechend anpasst. Die SiK-SR setzte die Behandlung der parlamentarischen Initiative Dupraz aus, um in der gleichen Angelegenheit parallel laufende gesetzgebende Prozesse zu vermeiden. Die Kommission war der Ansicht, dass den Anliegen der parlamentarischen Initiative Dupraz durch das CCM weitgehend Rechnung getragen wird.

Die Motion Glanzmann-Hunkeler

Die Motion Glanzmann-Hunkeler¹², eingereicht am 11.12.2006 und von beiden Räten angenommen, beauftragte den Bundesrat, im KMG ein teilweises Verbot derjenigen Streumunition zu verankern, welche wegen ihrer Unzuverlässigkeit und/oder Ungenauigkeit ein ernsthaftes humanitäres Risiko darstellt. Die rasche Entwicklung des Oslo-Prozesses machte die Umsetzung dieser Motion faktisch gegenstandslos.

Die Motion Glanzmann-Hunkeler erlaubte jedoch den ersten Schritt des Bundesrates zur Beseitigung von Streumunition, die humanitäre Probleme verursacht. Sie bestimmte zudem die Position der Schweiz zu Beginn des Oslo-Prozesses.

3.2.2. Entwicklung der Schweizer Position im Oslo-Prozess

An der 3. CCW-Überprüfungskonferenz 2006 unterstützte die Schweiz den Vorschlag, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um im Rahmen des CCW Verhandlungen über ein rechtsverbindliches Instrument aufzunehmen, das die humanitären Probleme behandelt, die durch bestimmte Arten von Streumunition aufgeworfen werden. Angesichts der Realität im

¹⁰ 05.452

¹¹ 08.3444

¹² 06.3661

Feld bzw. der Auswirkungen dieser Waffen auf die Zivilbevölkerung und der Schwierigkeiten beim Wiederaufbau der betroffenen Länder, vertrat die Schweiz die Auffassung, dass die grundlegenden Prinzipien und die Regeln des humanitären Völkerrechts nicht ausreichend waren.

Da sich die Vertragsstaaten an dieser Überprüfungskonferenz nicht auf die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues internationales Übereinkommen über Submunitionen einigen konnten, gab die Schweiz ihrer Enttäuschung Ausdruck und schloss sich der von insgesamt 26 Staaten unterzeichneten politischen Erklärung an, die zu Verhandlungen über ein Übereinkommen über Submunitionen aufrief (siehe Kap. 2.2), und nahm im Februar 2007 an der Oslo-Konferenz teil (siehe Kap. 3.1).

Die Position der Schweiz war geprägt durch das Streben nach einem Gleichgewicht zwischen humanitären und sicherheitspolitischen Aspekten. Sie lässt sich mit vier Hauptpunkten zusammenfassen:

- (i) dringende Notwendigkeit, die durch Streumunition verursachten Probleme anzugehen;
- (ii) Notwendigkeit neuer Normen des humanitären Völkerrechts zur Stärkung der bereits bestehenden Normen in diesem Bereich, die substantiell, wirksam und weiter dazu geeignet sind, die humanitäre Situation der von Streumunition betroffenen Zivilbevölkerung zu verbessern. Zudem sollten sie möglichst universell sein (die Länder, welche den grössten Anteil der Streumunition herstellen und einsetzen, namentlich die USA, die Russische Föderation und China, sollten nicht vom Prozess ausgeschlossen werden);
- (iii) Verbot des Einsatzes von Streumunition in Gebieten, in denen sich zahlreiche Zivilpersonen aufhalten;
- (iv) Verbot von Streumunitionstypen, die eine schwerwiegende humanitäre Bedrohung darstellen.

Die Schweiz schloss sich der Erklärung von Oslo an, soweit deren erklärtes Ziel der Abschluss eines internationalen Vertrags war, der die Herstellung, den Einsatz, die Weitergabe und die Lagerung von Streumunition, die unter der Zivilbevölkerung unannehmbare Schäden anrichten, verbietet. Ein weiteres Ziel der Erklärung war die Schaffung eines Rechtsrahmens für die internationale Zusammenarbeit, die Opferhilfe und die Vernichtung der Bestände. Auch die Tatsache, dass die in Oslo vertretenen Staaten beschlossen hatten, die von Submunitionen aufgeworfenen humanitären Probleme auch weiterhin in anderen Gremien (CCW, 1. Ausschuss der UNO-Generalversammlung etc.) zu behandeln, wurde von der Schweiz als wichtig erachtet.

Die Schweiz bekräftigte wiederholt ihre Unterstützung für den Oslo-Prozess und unterstrich zugleich, dass sie sich in jedem Gremium engagiert, das geeignet ist, neue Normen des humanitären Völkerrechts zu entwickeln, die substantiell und wirksam sowie dazu geeignet sind, die Zivilbevölkerung in den von Submunitionen betroffenen Gebieten zu schützen. Während des gesamten Oslo-Prozesses beteiligte sich die Schweiz aktiv an den Debatten im CCW, da sie beide Gremien als sich gegenseitig ergänzend und verstärkend erachtet.

Trotz der allgemeinen Anerkennung der humanitären Relevanz des Problems und der grossen Unterstützung für ein rechtsverbindliches Instrument zur Streumunition, bildeten sich zwei Lager: Auf der einen Seite die gleichgesinnten oder «like-minded» Staaten, die der Ansicht waren, welche das Verbot von Streumunition auf Waffen beschränken wollten, die für die Zivilbevölkerung unannehmbare Schäden zur Folge haben, und auf der anderen Seite die Staaten der Kerngruppe und die von den Auswirkungen der Submunitionen betroffenen Staaten (die von der Zivilgesellschaft unterstützt wurden), welche ein vollständiges Verbot von Streumunition anstrebten.

Aus Sicht der Schweiz erschien es diesbezüglich wichtig, zunächst eine allgemeine Definition der fraglichen Munition zu erarbeiten und sodann zu bestimmen, welche

Munitionstypen der Zivilbevölkerung unannehmbaren Schaden zufügen. Die Schweiz plädierte für einen Ansatz, der die Kriterien der Präzision und der Zuverlässigkeit von Streumunition berücksichtigt, wobei sie sich der Tatsache bewusst war, dass diese Kriterien erst noch definiert werden mussten. Diesen Ansatz vertrat auch das IKRK, für welches der neue Vertrag namentlich unpräzise und unzuverlässige Streumunition verbieten und die Vernichtung der bestehenden Streumunitionsbestände vorsehen sollte.

Neben der Frage der Definitionen wies die Schweiz wiederholt auf die Wichtigkeit des international erzielten Fortschritts des vergangenen Jahrzehnts in der Opferhilfe hin, wobei sie insbesondere den Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Opfer nach der Unfallursache und die Einbindung der Opferhilfe in die einzelstaatliche Gesundheits-, Sozial- und Menschenrechtspolitik ins Zentrum stellte.

Anlässlich der Konferenz in Wellington im Februar 2008, welche sich mit der Verabschiedung einer politischen Erklärung (Wellington Declaration) als bahnbrechend in Bezug auf die Aufnahme der späteren Verhandlungen in Dublin erwies, haben sich die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Gruppen der gleichgesinnten Staaten und den der Kerngruppe nahe stehenden Staaten weiter verschärft. Letztere, welche von der Mehrheit der am Prozess beteiligten Staaten sowie von der Zivilgesellschaft unterstützt wurden, vertraten die Auffassung, dass an einem Verbot aller Arten von Streumunition kein Weg vorbeiführe. Die in der Minderheit befindliche Gruppe der Gleichgesinnten stand einem vollständigen Verbot dieser Munition eher ablehnend gegenüber und wollte namentlich so genannte «intelligente» Munition¹³, mithin auch die mit einem Selbstzerstörungs-, einem Selbstdeaktivierungs- oder einem Selbstneutralisierungsmechanismus ausgestattete Munition vom Übereinkommen ausnehmen.

In Wellington setzte sich die Schweizer Delegation für die folgenden fünf Punkte ein:

- (i) unverzügliches vollständiges Verbot von Submunitionen, die unannehmbare humanitäre Auswirkungen haben;
- (ii) Ausschluss aller Arten von *sensor-fused*-Submunitionen (das heisst Munition, die mit hoch entwickelten Führungssystemen ausgerüstet ist, die die Zielgenauigkeit noch kurz vor dem Aufschlag korrigieren können) vom Geltungsbereich des künftigen Übereinkommens;
- (iii) Aufnahme einer Übergangsfrist für bestimmte Submunitionstypen und Umstände;
- (iv) Zurückbehaltung einer beschränkten und angemessenen Anzahl der von dem Übereinkommen verbotenen Submunitionen mit dem Ziel, namentlich Verfahren für die Suche, Tests, die Säuberung kontaminierter Gebiete, die Vernichtung und die Entwicklung von Gegenmassnahmen sowie entsprechende Ausbildungen anbieten zu können;
- (v) Aufrechterhaltung der Fortschritte der vergangenen zehn Jahre im Bereich der Opferhilfe in den verschiedenen multilateralen Gremien, insbesondere des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung der Opfer aufgrund der Unfallursache.

Die Schweiz schlug verschiedene Änderungen zu dem in Wellington unterbreiteten Entwurf für ein Übereinkommen vor. Ihre Vorschläge betrafen die Begriffsbestimmungen (vorstehend i und ii), die Aufnahme eines Artikels über eine Übergangsfrist für bestimmte verbotene Streumunitionstypen (vorstehend iii) sowie wirksame Bestimmungen zur Opferhilfe (vorstehend v).

Die Vorschläge der Schweiz und anderer Staaten wurden in einem separaten Dokument (Kompendium) zusammengestellt. Dieses wurde zusammen mit dem Entwurf des diesem zugrunde liegenden Übereinkommen der Diplomatischen Konferenz in Dublin unterbreitet. Die Schweiz konnte sich damit der Erklärung von Wellington anschliessen, die von 82 der 103 anwesenden Staaten unterzeichnet wurde.

¹³ Mit Führungssystemen ausgestattete Submunitionen, die einzelne Ziele über einem bestimmten Gebiet treffen sollen (*sensor-fused submunitions*).

3.3. Die Diplomatische Konferenz zur Verabschiedung eines Übereinkommens über Streumunition (Dublin)

111 Staaten von fünf Kontinenten, darunter knapp zwei Dutzend Staaten, welche Streumunition herstellen oder lagern (u.a. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Japan), waren an den erfolgreichen Verhandlungen im Rahmen dieser Konferenz beteiligt. Auch das IKRK, die UNO sowie mehr als 250 Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft nahmen an der Konferenz teil. Die Länder hingegen, die als grösste Produzenten von Streumunition gelten und diese zum Teil auch einsetzen – USA, China und die Russische Föderation – waren nicht vertreten.

Um die Verhandlungen zu unterstützen, ernannte die Präsidentschaft Fazilitatoren für die sechs besonders strittigen Themen, darunter die Frage der Beziehungen zwischen Vertragsstaaten und Nichtvertragsstaaten im Rahmen von multinationalen Militäroperationen (Interoperabilität), mit der die Schweiz betraut wurde. Die anderen Themen umfassten die Präambel (Australien), die Definitionen (Neuseeland), die Lagerung und Vernichtung von Lagerbeständen (Norwegen), die Räumung und Vernichtung von Munitionsrückständen (Irland), die Opferhilfe (Österreich) und die Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens (Südafrika).

Die Leiterin der Schweizer Delegation, Botschafterin Christine Schraner Burgener, konnte einen Konsentext zur Frage der Interoperabilität vorlegen, welche von allen Teilnehmenden als eine der Schlüsselfragen zum Erfolg der Konferenz erachtet wurde. Als neutraler Staat, der keinem Militärbündnis angehört, konnte die Schweiz damit einen konstruktiven und entscheidenden Beitrag zum abschliessenden Kompromiss leisten.

Trotz der zu Beginn der Verhandlungen bestehenden erheblichen Meinungsverschiedenheiten, verabschiedete die Konferenz schliesslich im Konsens ein starkes, innovatives und ambitioniertes Übereinkommen, welches sämtliche Streumunition verbietet, die der Zivilbevölkerung unannehmbaren Schaden zufügt, und welches einen detaillierten rechtlichen Rahmen für die Opferhilfe vorsieht. Von dem im Übereinkommen festgehaltenen allgemeinen Verbot werden alle Arten von Streumunition geächtet, die bis anhin in bewaffneten Konflikten eingesetzt wurden. Zudem wird die künftige Entwicklung von Streumunition erheblich eingeschränkt.

Die Schweiz hatte vorgeschlagen, für den Einsatz und die Lagerung bestimmter von dem Übereinkommen verbotener Submunitionstypen eine Übergangsfrist vorzusehen. Dieser Vorschlag wurde mit einer überwältigenden Mehrheit abgelehnt. Dafür gelang es der Schweiz, ihre Anliegen bezüglich den in Artikel 2 festgehaltenen Definitionen durchzusetzen (siehe Kap. 6.3), sowie bezüglich der Zurückbehaltung von Submunitionen für Ausbildungszwecke und der Regelung zur Opferhilfe.

Die Verabschiedung des Übereinkommens im Konsens wurde durch den Umstand ermöglicht, dass der Vorsitzende den mitwirkenden Staaten das Übereinkommen als Paket vorlegte, das nur geschnürt werden konnte, weil alle Seiten zu Konzessionen bereit waren. Das geschaffene Gleichgewicht zwischen den Definitionen, der Interoperabilität, dem Verzicht auf eine Übergangsfrist und der Opferhilfe führte schliesslich zu einem Kompromiss, dem die Staaten zustimmen konnten. An dieser Stelle sei an die ausserordentlich wichtige Rolle erinnert, die der irischen Präsidentschaft beim Zustandekommen des Konsens zukam.

3.4. Die Konferenz zur Unterzeichnung eines Übereinkommens über Streumunition (Oslo)

An seiner Sitzung vom 10. September 2008 beschloss der Bundesrat das CCM unter dem Ratifikationsvorbehalt gutzuheissen und folgte damit den parlamentarischen Vorstössen, welche im Nachgang zur Verabschiedung des CCM eingebracht worden waren¹⁴. Er

¹⁴ Motion Hiltbold: Verbot von Streumunition (08.3308); Motion Maury Pasquier: Verbot von

entschied sich für die Teilnahme der Schweiz an der Feier anlässlich der Auflegung des CCM zur Unterzeichnung, die am 3. und 4. Dezember 2008 in Oslo stattfand. An dieser Feier wurde das Übereinkommen von 93 Staaten, unter ihnen die Schweiz, unterzeichnet.

In Oslo begrüßte die Schweiz das neue Übereinkommen als starkes und ambitioniertes Instrument und als Meilenstein in der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Sie unterstrich weiter die Bedeutung der besonders engen Partnerschaft zwischen den Staaten, den internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft, sowie auch zwischen den Staaten, welche Streumunition besitzen, und denjenigen Staaten, die unter ihren Folgen leiden.

Die grossen Abwesenden dieser Konferenz waren die USA, die Russische Föderation, China, Indien, Pakistan und Israel, die über den grössten Teil der weltweiten Streumunitionsbestände verfügen. Diese Staaten anerkennen zwar, dass diese Waffen humanitäre Schäden anrichten, sie erachten deren militärischen Nutzen jedoch nach wie vor als vorrangig.

4. Inhalt und Aufbau des Übereinkommens über Streumunition

Das Übereinkommen über Streumunition (CCM) enthält 23 Artikel. Kernstück des Übereinkommens bildet das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Streumunition. Dieses Verbot wird ergänzt durch die Verpflichtung, vorhandene Bestände zu vernichten und die von Streumunition kontaminierten Gebiete binnen festgesetzter Fristen zu räumen. Gleichzeitig liefert die CCM erstmals eine international anerkannte Definition von Streumunition und definiert zugleich auch diejenigen Waffen, die gemäss den kumulativ zur Anwendung gelangenden Kriterien nicht als Streumunition zu betrachten sind.

Das Übereinkommen enthält weiter Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung bei dessen Umsetzung sowie zur Opferhilfe, wobei die Definition des Opferbegriffs weit gefasst wurde. Es sieht im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung Massnahmen zur Schaffung von Transparenz sowie die Verpflichtung vor, Strafen zu verhängen, um jede Tätigkeit, die gegen das Übereinkommen verstösst, zu vermeiden oder zu unterbinden. Das Übereinkommen enthält schliesslich einen Artikel über die Beziehungen zu Staaten, die nicht Vertragsparteien sind; dieser Artikel (Art. 21 CCM) umfasst auch das Problem der Interoperabilität und regelt damit Situationen, in denen Staaten unter unterschiedlichen rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen von Militärbündnissen zusammenarbeiten. Wie vorstehend bereits erwähnt, war diese Bestimmung an der Konferenz von Dublin Gegenstand zäher Verhandlungen und bildete einen der Schlüssel zum Konsens.

5. Würdigung

5.1. Stärkung des humanitären Völkerrechts

Das neue Übereinkommen über Streumunition stellt eine wesentliche Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts dar. Es stärkt das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen und das Übereinkommen von Ottawa sowie zwei zum CCW gehörige Protokolle: Das Protokoll II (geänderte Fassung) über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen und das Protokoll V über explosive Kriegsmunitionsrückstände. Nach diesen Bestimmungen fällt die Streumunition aufgrund des unannehmbaren Leidens, das sie insbesondere der Zivilbevölkerung zufügt, nunmehr zur Kategorie unerlaubter Waffen.

Auch wenn das Übereinkommen dem humanitären Völkerrecht zuzuordnen ist, enthält es substantielle Abrüstungsmassnahmen, die für seine Durchsetzung im Feld von entscheidender Bedeutung sind. Die Ratifikation des Übereinkommens hat zur Folge, dass viele der in Dublin vertretenen Staaten ihre gesamten Streumunitionsbestände vernichten müssen.

Darüber hinaus haben der Oslo-Prozess und die Annahme des CCM dazu beigetragen, den Gesprächen im Rahmen des CCW-Abkommens in Genf neue Dynamik zu verleihen, wo seit Ende 2007 die grossen Streitmächte über ein Protokoll über Streumunition verhandeln. Wie bereits vorstehend ausgeführt (siehe Kap. 3.1 und 3.2.2) beteiligt sich auch die Schweiz an diesen Verhandlungen. Denn trotz der zu erwartenden Stigmatisierung durch das CCM ist die Schweiz nach wie vor davon überzeugt, dass das internationale Recht aus humanitären Gründen dahingehend gestärkt werden muss, dass der Grossteil der weltweiten Streumunitionsbestände ebenfalls Vorschriften unterstellt werden soll, die ihren Einsatz verbieten und ihre Weiterverbreitung verhindern. Diese Verbote sollten selbstverständlich komplementär zur CCM ausgestaltet werden und die darin vorgesehenen Verbote angemessen ergänzen.

5.2. Die Konvention im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik

Abrüstungsbemühungen, welche die humanitären, friedenspolitischen und sozio-ökonomischen Konsequenzen von gewissen Waffen mildern oder beseitigen, sind eine Priorität der Schweizerischen Aussenpolitik, welche die menschliche Sicherheit im konflikt- als auch im postkonfliktbezogenen Kontext erhöhen will. Mit der Ratifikation der CCM würde die Schweiz ihre Position in einem Bereich stärken, in dem sie bereits hohes Ansehen geniesst und international anerkannte Kompetenzen aufweist. Die Auswirkungen von Streumunition sind nicht nur humanitärer Natur, sondern behindern die ökonomische und nachhaltige Entwicklung, bilden eine Gefahr für Friedenstruppen und die Aktivitäten der Friedensförderung, und verunmöglichen oder verzögern die Rückkehr von intern Vertriebenen und Flüchtlingen, indem sie die Bewegungsfreiheit der Menschen erheblich einschränken. Dies sind allesamt wichtige Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik, die erst mit der Beseitigung von Streumunition und anderen Kriegsmaterialrückständen realisiert werden können. Ein Beitritt zur CCM würde auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz im Abrüstungsbereich allgemein erhöhen und ihr Gelegenheit bieten, sich in den einschlägigen internationalen Gremien wirksamer einzubringen.

Gemäss dem Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2008, verfolgt die Schweiz eine pragmatische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik mit dem Ziel der nationalen und internationalen Sicherheit auf möglichst tiefem Rüstungsniveau. Die Schweiz beteiligt sich an sämtlichen rechtlich verbindlichen Rüstungskontroll- und Abrüstungsinstrumenten, die ihr offen stehen und setzt sich für die Weiterentwicklung und die Anpassung des humanitären Völkerrechts an neue Waffentechnologien und Methoden der Kriegsführung ein. Im Rahmen der konventionellen Waffen setzt sich die Schweiz dabei unter anderem auch für das Verbot von Streumunition gemäss den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts ein, welches den Einsatz von gewissen Waffen verbietet oder beschränkt, um die Auswirkungen von Kriegen auf die Zivilbevölkerung zu mildern.¹⁵

Das Übereinkommen über Streumunition entspricht diesen Grundsätzen. Es ist rechtlich verbindlich und entwickelt das humanitäre Völkerrecht zum Schutz der Zivilbevölkerung entscheidend weiter.

¹⁵ SIPOL B 2010, S.33.

5.3. Ausklammerung von Suchzündermunition

Die im Übereinkommen enthaltene Definition von Streumunition klammert mittels fünf kumulativer Kriterien modernste Typen von Munition mit Muttergeschossprinzip vom Anwendungsbereich des Übereinkommens aus. Die sog. Suchzündermunition (z.B. SMArt, siehe Kap. 1.4.1) entspricht einer Entwicklung in Richtung aktiver Zielsuche, mehr Präzision und weniger Submunitionen sowie elektronischen Sicherheiten gegen Blindgänger.

Jene Hauptmerkmale, welche in Kombination typisch für problematische Streumunition sind – mechanisches Entsichern, Aufschlagzünder, Reibungsempfindlichkeit – finden sich in Suchzündermunition entweder nicht oder zumindest nicht mehr in kombinierter Form. Die elektronischen Komponenten im Allgemeinen und die eingebauten Selbstzerstörungs- und Selbstdeaktivierungsmechanismen im Besonderen reduzieren damit das Risiko von Blindgängern erheblich. Bislang fehlen jedoch konkrete Zahlen aus Kriegseinsätzen und unabhängige Studien über die Rate von Blindgängern bei Suchzündermunition.

Aufgrund des hohen technischen Standards ist Suchzündermunition jedoch teurer und bleibt vorerst bei weitem nicht für alle Streitkräfte erschwinglich. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob das Fehlen qualitativer Merkmale der im Übereinkommen ausgeklammerten Munitionstypen die künftige Produktion preiswerterer und minderwertiger Munition mit schlimmstenfalls höherem Risiko an Blindgänger fördert. Bis zum heutigen Stand bestehen jedoch keine Anzeichen für eine derartige Entwicklung.

5.4. Einsatz von Streumunition in künftigen Konflikten

Da die grössten Produzenten und Nutzer von Streumunition (u.a. Brasilien, China, Indien, Israel, Nordkorea, Pakistan, Russland, USA) kurz- und mittelfristig das Übereinkommen nicht unterstützen werden, ist nicht auszuschliessen, dass Streumunition auch in künftigen Konflikten zum Einsatz gelangen wird. Dies gilt insbesondere für Konflikte zwischen konventionellen Streitkräften, aber auch für Konflikte mit hochgerüsteten nichtstaatlichen Akteuren. Dabei ist zu erwarten, dass als Begründung auch künftig auf die beschriebene militärische und wirtschaftliche Effizienz der Munition verwiesen wird.

Darüber hinaus wird von einzelnen Staaten geltend gemacht, dass der Einsatz von Streumunition (wie auch Suchzündermunition) die Sicherheit der eigenen Soldaten erhöhe, da Ziele mit geringerem materiellem und personellem Aufwand bekämpft werden könnten.

5.5. Stigmatisierende Wirkung

Das umfassende Verbot von Personenminen in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre führte zu einer umfassenden Stigmatisierung derselben: Weit über den Kreis der Vertragsstaaten hinaus wurde Streitkräften die Legitimation für den Einsatz von Antipersonenminen entzogen. Es kann von einer Ächtung gesprochen werden, die den Einsatz von Antipersonenminen mit einem politischen Preis bzw. Schaden auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Kreisen verknüpft hat.

Vor diesem Hintergrund wird auch mit dem Verbot der Streumunition eine stigmatisierende Wirkung und eigentliche Ächtung angestrebt: Ähnlich zum Einsatz von Antipersonenminen soll auch der Einsatz von Streumunition einen politischen Schaden nach sich ziehen. Dieser Effekt dürfte bereits Wirkung zeigen, wie der Konflikt zwischen Georgien und Russland im August 2008 zu belegen scheint: Beiden Konfliktparteien beschuldigten sich gegenseitig, Streumunition eingesetzt zu haben bzw. dementierten deren Einsatz umgehend.

Wie die Erfahrungen mit dem Antipersonenminenverbot jedoch auch zeigen, wird die stigmatisierende Wirkung alleine den Einsatz verbotener Waffen nicht gänzlich unterbinden können. Noch heute werden Antipersonenminen von staatlichen und insbesondere auch nichtstaatlichen Akteuren eingesetzt.¹⁶ Es ist daher davon auszugehen, dass auch die

¹⁶ Siehe dazu auch International Campaign to Ban Landmines (ICBL): Landmine Monitor Report 2008. Toward a mine-free world, Ottawa: Mines Action Canada, 2008.

Ächtung von Streumunition deren Einsatz weltweit zwar reduzieren, aber nicht komplett unterbinden wird.

5.6. Hilfe für Opfer

Die Bestimmungen des Übereinkommens, welche sich mit der Hilfe für die Opfer befassen (Präambel, Art. 2 Abs. 1, Art. 5), nehmen international eine Vorbildstellung ein. Sie stärken die internationale Zusammenarbeit und schaffen mit dem Miteinbezug der Unterstützung für die Familien und Gemeinschaften eine Rechtsgrundlage für die Entwicklung umfassender und nichtdiskriminierender Programme.

Artikel 5 sieht für die verantwortlichen Staaten Verpflichtungen vor, deren Ziel es ist, die Wirksamkeit und die Koordination der Opferhilfe zu verbessern. Die Erstellung eines innerstaatlichen Plans und Budgets und die Bestimmung einer staatlichen Anlaufstelle sind wirksame Vorkehrungen, welche die Umsetzung der allgemeinen Normen erleichtern sollen.

Die Ratifikation eines solchen Übereinkommens würde der Schweiz die Möglichkeit bieten, nicht nur an der Weiterentwicklung der Auslegung von Bestimmungen mitzuwirken, die für die Verbesserung der Lebensbedingungen der am meisten gefährdeten Personen von entscheidender Bedeutung sind, sondern auch ihre internationale Zusammenarbeit und ihre Politik in diesem Bereich besser zu koordinieren.

5.7. Verbot der Finanzierung

Nach dem Wortlaut des Übereinkommens (Art. 1 Bst. c) ist grundsätzlich jede Handlung verboten, welche die unter dem Übereinkommen verbotenen Handlungen unterstützt, zu diesen ermutigt oder diese veranlasst. Dieser Begriff der Unterstützung führte, angeregt durch die Zivilgesellschaft, im Nachgang zur Verabschiedung des Übereinkommens auf verschiedenen Ebenen zu Diskussionen über die korrekte Auslegung des Begriffs und über die darunter zu subsumierenden Handlungen. Dieser Frage wird nachstehend unter Kapitel 6.2. weiter nachgegangen.

6. Kommentar

In den nachfolgenden Kapiteln 6.1 bis 6.11 werden die zentralen Artikel des Übereinkommens eingehender erläutert. Es handelt sich dabei um diejenigen Bestimmungen, welche im Zuge der Verhandlungen verstärkt zu Kontroversen geführt haben. Auf die übrigen Bestimmungen des Übereinkommens wird in Kapitel 6.12 kurz eingegangen.

6.1. Präambel

Die Opferhilfe wird in der Präambel in drei Absätzen thematisiert. Zunächst wird der Wille zum Ausdruck gebracht, die umfassende Gewährung der Rechte aller Streumunitionsoffer sicherzustellen und ihre Würde zu wahren. Weiter wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, bei der Hilfeleistung auf das Geschlecht, das Alter und die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Gruppen angemessen einzugehen ist.

6.2. Allgemeine Verpflichtungen und Anwendungsbereich (Art. 1)

Artikel 1 des CCM statuiert ein absolutes Verbot von Streumunition. Der Einsatz, die Entwicklung, die Herstellung, der Erwerb, die Lagerung, die Zurückbehaltung und die Weitergabe von Streumunition sind unter allen Umständen verboten. Desgleichen ist es verboten, jemanden zu unterstützen, zu ermutigen oder zu veranlassen, Tätigkeiten vorzunehmen, die unter dem Übereinkommen verboten sind. Dieses Verbot umfasst auch den Verkauf nationaler Streumunitionsbestände an andere Staaten oder Gruppierungen.

Von diesem Verbot sind Ausnahmen zugunsten der Zurückbehaltung einer kleinen Anzahl von Streumunition für Ausbildungs- und Forschungszwecke im Bereich der Räumungs- und Vernichtungstechniken sowie für die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition nach Artikel 3 ausgenommen (siehe Kap. 6.4.).

Für die Staaten mit spezifischen Interessen zur Frage der Interoperabilität erwiesen sich Absatz 1 Buchstabe b und c als problematisch, da sie den Staaten verbieten, Streumunition «zu lagern, zurückzubehalten oder an irgendjemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben» (Abs. 1 Bst. b), und andere Staaten dabei zu unterstützen, «Tätigkeiten vorzunehmen, die einem Vertragsstaat aufgrund (des) Übereinkommens verboten sind» (Abs. 1 Bst. c). Dieser Punkt wurde durch einen eigenen Artikel geregelt, der die Beziehungen zu Staaten behandelt, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind (Art. 21). Darauf wird nachfolgend in Kapitel 6.11 näher eingegangen.

Der Begriff der in Artikel 1 Buchstabe c des Übereinkommens festgehaltenen Unterstützung oder Förderung ist weder im Schweizer noch im Völkerrecht genauer definiert. Während im Rahmen einer Auslegung unbestritten sein dürfte, dass der Begriff der Unterstützung unter anderem ein Verbot der aktiven Mitwirkung bei der finanziellen Abwicklung eines durch das Übereinkommen verbotenen Geschäftes umfasst, stellt sich die Frage, ob dieses Verbot auch Formen der indirekten Finanzierung umfassen soll, wie im Nachgang zur Unterzeichnung des Übereinkommens durch die Zivilgesellschaft aufgebracht worden war. Aus dem Sinn und Zweck des Übereinkommens, welches im Wesentlichen die Stärkung des humanitären Völkerrechts und den Schutz der Zivilbevölkerung ins Zentrum stellt, lässt sich kein Verbot der indirekten Finanzierung ableiten. Diese Interpretation wird auch von führenden Exponenten des Oslo-Prozesses, namentlich Norwegen, Irland, Belgien und Grossbritannien mitgetragen (siehe auch Kap. 9.2.2).

6.3. Begriffsbestimmungen (Art. 2)

Artikel 2 beginnt mit der Bestimmung des Begriffs «Streumunitionsopfer». Dieser Aspekt wird nachstehend in Kapitel 6.6 über die Hilfe für die Opfer eingehend behandelt (siehe auch Kap. 5.6).

Weiter definiert Artikel 2 verschiedene fachtechnische Begriffe, die im Übereinkommen verwendet werden. Er beschreibt Streumunition als «konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, explosive Submunitionen mit jeweils weniger als 20 Kilogramm Gewicht zu verstreuen oder freizugeben, und schliesst diese explosiven Submunitionen ein.» Diese Definition deckt die grosse Mehrheit der Streumunition ab, die bis heute hergestellt und eingesetzt worden ist.

Artikel 2 Absatz 2 nimmt bestimmte Munitionstypen von dieser Definition aus. Nachdem in Dublin zunächst die fachtechnischen Begriffe erörtert worden waren, konzentrierte sich die Diskussion auf die Frage, welche Munitionstypen von der Definition der Streumunition und damit vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ausgenommen werden sollte. Als besonders heikel erwiesen sich die Verhandlungen zu Artikel 2 Absatz 2 lit c.¹⁷ Die verschiedenen Merkmale der Submunitionen wurden auf ihre Auswirkungen und insbesondere auf ihre humanitären Folgen hin untersucht und analysiert. Während die Gruppe der gleichgesinnten Staaten eine Debatte über technische Merkmale wie die Fähigkeit zur Erfassung eines einzelnen Zielobjekts oder Selbstzerstörungsmechanismen anstrebte, lehnten die afrikanischen und lateinamerikanischen Länder die Notwendigkeit von Absatz 2 Buchstabe c ab.

Der Vorschlag Norwegens, neben den bereits erörterten Merkmalen auch das Kriterium des Gewichts aufzunehmen (siehe Kopfzeile des Abs. 2 sowie Bst. c), bildete den ersten Wendepunkt. Da Norwegen als Initiator des Oslo-Prozesses eine erhebliche Glaubwürdigkeit bei den afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern genoss, gelang es, die Länder, die bislang einen Unterabsatz c abgelehnt hatten, davon zu überzeugen, dass mit der Aufnahme eines Gewichtskriteriums alle bisher eingesetzten Submunitionen verboten wären und damit die künftige Entwicklung von Submunitionen erheblich eingeschränkt wäre. Zudem

¹⁷ Die Verabschiedung von Absatz 2 Buchstabe a und b, den Ausnahmen für raucherzeugende Munitionen, Täuschkörper und andere pyrotechnische Mitteln sowie für Munition, die dazu bestimmt ist, elektrische oder elektronische Wirkungen zu erzeugen, vorsieht, war hingegen unproblematisch.

unterstützten die Länder der Gruppe der Gleichgesinnten beinahe geschlossen den kumulativen Ansatz der fünf vorgeschlagenen Kriterien:

- jede Munition enthält weniger als zehn explosive Submunitionen;
- jede explosive Submunition wiegt mehr als vier Kilogramm;
- jede explosive Submunition ist dazu bestimmt, ein einzelnes Zielobjekt zu erfassen und zu bekämpfen¹⁸;
- jede explosive Submunition ist mit einem elektronischen Selbstzerstörungsmechanismus ausgestattet;
- jede explosive Submunition ist mit einer elektronischen Selbstdeaktivierungseigenschaft ausgestattet.

Munition mit den erwähnten Merkmalen gilt also nicht als Streumunition und fällt daher nicht unter die Verbotsbestimmung des Übereinkommens.

Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass die Ausnahme für Submunitionen, die mit Führungssystemen ausgestattet sind («sensor-fused»), für die Mehrheit der gleichgesinnten Staaten eine *conditio sine qua non* für die Verabschiedung des CCM darstellte.

Die Schweiz sprach sich sogleich für den kumulativen Ansatz des Unterabsatzes c aus. Bei der Einführung der Kriterien zu Anzahl und Gewicht, rief die Schweiz weiter dazu auf, humanitären gegenüber kommerziellen Interessen den Vorrang zu geben. Als sie feststellte, dass die afrikanischen und lateinamerikanischen Länder der Auffassung waren, dass diese Kriterien dem Verbot von Streumunition förderlich sind, erklärte auch die Schweiz ihre Zustimmung.

6.4. Lagerung und Vernichtung von Lagerbeständen (Art. 3)

Im Rahmen der geforderten Zerstörung bestehender eigener Lagerbestände wird als erster Schritt die Aussortierung der für den Einsatz vorgesehenen Streumunition verlangt; diese ist für die nachfolgende Zerstörung entsprechend zu kennzeichnen (Art. 3 Abs. 1).

Absatz 2 des Artikels statuiert die Pflicht zur Zerstörung der Lagerbestände innerhalb eines Zeitraums von 8 Jahren nachdem das Übereinkommen für den betreffenden Vertragsstaat in Kraft getreten ist. Sollte in begründeten Fällen die Frist nicht eingehalten werden können, so kann der betreffende Staat anlässlich einer Staatenkonferenz um eine Verlängerung der Frist von bis zu 4 weiteren Jahren ersuchen (Abs. 3); liegen ausserordentliche Umstände vor, kann darüber hinaus eine Fristverlängerung von bis zu 4 weiteren Jahren beantragt werden. Diese Fristverlängerungen sollen speziell Staaten mit sehr grossen Lagerbeständen entgegenkommen und ihnen entsprechend einen Beitritt zum Übereinkommen erleichtern. Damit soll auch die Universalisierung des Übereinkommens gefördert werden.

Die hohen Anforderungen an entsprechende Gesuche, wie sie Absatz 4 beschreibt, wie auch die in Absatz 5 des Artikels beschriebenen prozeduralen Vorgaben machen jedoch deutlich, dass derartige Fristverlängerungen eine Ausnahme bilden sollen und keinesfalls als gegeben erachtet werden dürfen.

Das Übereinkommen erlaubt hingegen den Erwerb oder die Zurückbehaltung einer begrenzten Anzahl von Streumunition unter anderem zu Ausbildungszwecken (Abs. 6). Diese Ausnahmeregelung soll insbesondere die Ausbildung von Personal sowie die Entwicklung von Material im Bereich der Minenräumung ermöglichen. Weiter erlaubt das Übereinkommen den Transport zum Zweck der Vernichtung oder Ausbildung (Abs. 7), wobei über derartige Aktivitäten jeweils dem UNO-Generalsekretär Bericht zu erstatten ist (Abs. 8).

¹⁸ Umfasst auch die so genannte „point target“- oder „sensor-fused“-Munition.

6.5. Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen und Aufklärung zur Gefahrenminderung (Art. 4)

Auch wenn diese Bestimmungen die Schweiz nicht unmittelbar betreffen, stellt die Forderung nach der Räumung kontaminierter Gebiete global einen weiteren wichtigen Pfeiler des Übereinkommens dar. Gemäss Absatz 1 wird jeder Vertragsstaat dazu verpflichtet, explosive Überreste von Streumunition zu räumen oder deren Räumung und Zerstörung zu veranlassen. Das Verursacherprinzip kommt dabei nicht zur Anwendung, sondern die Verantwortung wird durch den Vertragsstaat getragen, unter dessen Gerichtsbarkeit bzw. Kontrolle sich das kontaminierte Gelände befindet. Allerdings haben Vertragsstaaten, welche vor Inkrafttreten des Übereinkommens auf dem Gebiet anderer Staaten Streumunition eingesetzt haben, die Pflicht, die Räumungsarbeiten des betroffenen Staates zu unterstützen (Art. 4 Abs. 4).

Die zeitliche Frist für die Räumung erstreckt sich auf 10 Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat. Sollten danach aus neuen bewaffneten Feindseligkeiten explosive Überreste von Streumunition hervorgehen, so gilt eine Räumungsfrist von 10 Jahren ab dem Zeitpunkt der Beendigung der Feindseligkeiten.

Ähnlich wie bei Artikel 3 wird auch hier die Möglichkeit, eine Fristverlängerung von bis zu 5 Jahren vorgesehen (mit der Möglichkeit einer ausserordentlichen Fristverlängerung um zusätzliche 5 Jahre), sofern die Räumungsfrist von 10 Jahren nicht eingehalten werden kann (Abs. 5 und 8). Wiederum soll betroffenen Staaten damit die Unterzeichnung bzw. Ratifikation erleichtert werden. Auch hier gilt, dass solche Anträge begründet sein müssen und nur in Ausnahmefällen zu bewilligen sind. Strenger als im Antipersonenminenübereinkommen werden dabei explizit nicht nur die bisherigen Anstrengungen (vorhandene und eingesetzte Ressourcen, nationale Strukturen, geräumte Gebiete etc.) sowie die Gründe für das Nichteinhalten, sondern auch die Quantifizierung des noch ausstehenden Aufwandes gefordert (Abs. 6 Bst. f).

6.6. Hilfe für Opfer (Art. 5 und Art. 2 Abs. 1)

Die Verhandlungen über Artikel 2 Absatz 1, der den Begriff des Streumunitionsopfers definiert, und Artikel 5, der die Hilfe für Opfer regelt, wurden zugunsten eines koordinierten Vorgehens gleichzeitig geführt.

Art. 2 Abs. 1

Artikel 2 Absatz 1 bietet eine weit gefasste Definition des Begriffs der «Streumunitionsopfer», welcher nicht nur Einzelpersonen, sondern auch ihre Familien und Gemeinschaften umfasst.

Seit Beginn der Verhandlungen unterstützte die Schweiz einen Ansatz, der auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Opfer ungeachtet der Ursache der Behinderung beruht. Die Einordnung der Streumunitionsopfer in Artikel 2, der die Begriffsbestimmungen enthält, erweckte den Anschein einer Kategorisierung der Opfer. Um diese zu verhindern, schlug die Schweiz vor, in Artikel 5 über die Hilfe für die Opfer eine Nichtdiskriminierungsklausel aufzunehmen. Nach langwierigen Verhandlungen einigte sich die Konferenz in diesem Sinne auf Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e (siehe nachstehend).

Der Begriff der «Gemeinschaft» wurde in den verschiedenen Verhandlungsgremien eingehend diskutiert. Manche Länder wie beispielsweise Grossbritannien lehnten den Begriff ausdrücklich ab, weil sie befürchteten, die Unterstützungspflicht werde damit auf alle Personen ausgedehnt, welche dem gleichen Land wie das Opfer angehören und auf dessen Gebiet wohnhaft sind. Der Begriff der «Gemeinschaft» bezieht sich jedoch auf die allgemeinen Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit, er umfasst die Hilfe und Unterstützung für Länder, die von der Problematik betroffen sind, und hat keinen Bezug zum vorstehend erwähnten Fall.

Art. 5

Die Verhandlungen über die Opferhilfe führten zu einer detaillierten Bestimmung, welche in Artikel 5 des Übereinkommens festgehalten ist.

In der ersten Verhandlungsphase wollten die Länder der Kerngruppe (vor allem Neuseeland und Österreich) lediglich Grundsätze der Opferhilfe in den Text aufnehmen und als Anhang dem Text einen detaillierten Aktionsplan hinzufügen, der von der ersten Konferenz der Vertragsstaaten ausgehandelt werden sollte. In der letzten Verhandlungsphase kamen jedoch die meisten lateinamerikanischen und afrikanischen Länder mit Unterstützung der Schweiz zur Auffassung, die vorgeschlagene Option würde das Übereinkommen schwächen, da ein Aktionsplan nur politischen Wert hat und rechtlich nicht bindend ist.

Von Beginn weg plädierte die Schweiz im Rahmen des Oslo-Prozesses für einen Ansatz, der auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Opfer beruhte, und schlug eine Änderung des Entwurfs des Artikels 5 in diesem Sinne vor. Der Schweizer Vorschlag, eine Klausel aufzunehmen, welche die Diskriminierung zwischen Streumunitionsopfern und anderen Kriegsopfern oder Personen mit Behinderungen untersagte, wurde anfangs von den Niederlanden, Frankreich und dem nur mit Beobachterstatus am Prozess teilnehmenden IKRK unterstützt. Widerstand gegen diesen Vorschlag schien sich seitens der lateinamerikanischen Länder abzuzeichnen, die darin von der CMC (Cluster Munitions Coalition, NGO-Koalition gegen Streumunition) unterstützt wurden. Der Grund für diese Haltung war die Befürchtung, dass die Mittel, welche die internationale Zusammenarbeit gesamthaft für die Bekämpfung von Personenminen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen bereitstellt, dadurch verringert werden könnten. Die Nichtdiskriminierungsklausel wurde schliesslich dennoch im Konsens angenommen (Abs. 2 Bst. e).

Darüber hinaus gelang es den Philippinen und der Schweiz mit Unterstützung des IKRK in Artikel 5 Absatz 1 einen Verweis auf das humanitäre Völkerrecht einzufügen, während im Entwurf des Artikels lediglich die Menschenrechte erwähnt waren. Für die Schweiz in ihrer Eigenschaft als Depositarstaat der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle war diese Ergänzung speziell von Bedeutung.

Schliesslich war ein Verweis auf das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Gegenstand einer lebhaften Diskussion zwischen dem Heiligen Stuhl und den Ländern der Kerngruppe. Der Heilige Stuhl lehnte diesen Verweis aufgrund eines indirekten Bezugs zur Frage des Schwangerschaftsabbruchs in aller Schärfe ab. Die Schweiz enthielt sich in der entsprechenden Abstimmung ihrer Stimme, weil sie dieses Übereinkommen noch nicht unterzeichnet hat. Der entsprechende Verweis wurde schlussendlich nicht aufgenommen.

6.7. Internationale Zusammenarbeit und Hilfe (Art. 6)

Artikel 6 unterstreicht das Recht jedes Vertragsstaates, bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Übereinkommen «Hilfe zu erbitten und zu erhalten» (Abs. 1) und möglichst umfassend am Austausch von Ausrüstung und wissenschaftlichem und technologischem Wissen zur Anwendung des Übereinkommens teilzunehmen (Abs. 3).

Den Vertragsstaaten kommt unter dem Übereinkommen zudem eine Reihe von Verpflichtungen zu: Jeder Vertragsstaat, der dazu in der Lage ist, hat Vertragsstaaten, die von Streumunition betroffen sind, technische, materielle und finanzielle Hilfe zu leisten. Zudem verpflichten sich die Staaten, der Bereitstellung und Entgegennahme von Räum- und ähnlicher Ausrüstung und damit zusammenhängenden technologischen Informationen für humanitäre Zwecke keine ungebührlichen Beschränkungen aufzuerlegen (Abs. 2 und 3).

Weiter hat jeder Vertragsstaat, der dazu in der Lage ist, Hilfe bei der Aufklärung zur Gefahrenminderung, der Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen und der

Vernichtung gelagerter Streumunition zu leisten (Abs. 4–6). Jeder Staat, der hierzu in der Lage ist, hat zudem Hilfe für Streumunitionsoffer zu leisten und zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung beizutragen, die aufgrund des Einsatzes von Streumunition in den betroffenen Vertragsstaaten erforderlich ist (Abs. 7 und 8). Um die Bereitstellung von Hilfe nach diesem Artikel zu erleichtern, soll jeder Vertragsstaat, der hierzu in der Lage ist, Beiträge zu einschlägigen Treuhandfonds leisten (Abs. 9).

Diese Hilfe kann entweder auf bilateraler Grundlage erfolgen, oder aber über regionale, nationale, nichtstaatliche oder internationale Organisationen, insbesondere über das System der Vereinten Nationen (Abs. 2).

Artikel 6 Absatz 10 sieht Massnahmen vor, die ein Staat, der Hilfe erhält, treffen sollte, um die Durchführung der Hilfeleistung zu erleichtern. Dies beispielsweise, indem er die Beschaffung von Visa für ausländisches Personal, das in Hilfsprogrammen tätig ist, vereinfacht. Bei den Verhandlungen über Artikel 6 stiess dieser Absatz bei der Mehrheit der betroffenen Staaten auf Ablehnung, denn sie sahen darin einen Eingriff in ihre Souveränität. Mit Unterstützung Kanadas wurde schliesslich eine zurückhaltendere und für alle Staaten akzeptable Formulierung gefunden. Die Schweiz sprach sich in diesem Zusammenhang für die Achtung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und die Übernahme bewährter internationaler Praktiken aus.

Artikel 6 sieht des Weiteren vor, dass jeder Vertragsstaat zum Zweck der Erarbeitung eines innerstaatlichen Aktionsplans das System der Vereinten Nationen, regionale Organisationen, andere Vertragsstaaten oder andere zuständige zwischenstaatliche oder nichtstaatliche Einrichtungen um Unterstützung ersuchen kann (Abs. 11). Dabei sollen Vertragsstaaten, die Unterstützung leisten oder erhalten, «im Hinblick auf die Sicherstellung der vollständigen und umgehenden Durchführung vereinbarter Hilfsprogramme» zusammenarbeiten (Abs. 12).

6.8. Massnahmen zur Schaffung von Transparenz (Art. 7)

Gemäss Artikel 7 erstatten die Vertragsstaaten dem Generalsekretär der UNO regelmässig Bericht über verschiedene Bereiche im Zusammenhang mit den Verpflichtungen, die sie unter dem Übereinkommen eingegangen sind, so beispielsweise über die Art und die Anzahl der vernichteten Submunitionen, die Grösse und die Lage aller durch Streumunition kontaminierten Gebiete, den Stand der Räumungsprogramme, die Massnahmen, die getroffen worden sind, um Aufklärung zur Gefahrenminderung zu vermitteln, Hilfe für die Opfer etc. Mit diesen Massnahmen soll die Einhaltung des Übereinkommens gefördert und kontrolliert werden.

Der erste dieser Berichte ist dem Generalsekretär spätestens 180 Tage nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat zu unterbreiten.

6.9. Massnahmen zur Erleichterung und Klarstellung der Einhaltung des Übereinkommens (Art. 8)

Grundprinzip des Artikels 8 ist die gegenseitige Konsultation und Zusammenarbeit der Staaten (Abs. 1). Diese verläuft in mehreren Etappen: Zunächst richtet ein Vertragsstaat (oder mehrere Vertragsstaaten) ein Gesuch um Klarstellung an den UNO-Generalsekretär (Abs. 2). Erhält der ersuchende Vertragsstaat in der Folge keine ihn zufrieden stellende Antwort, so kann er die Angelegenheit dem nächsten Treffen der Vertragsstaaten vorlegen (Abs. 3). Bis zur Einberufung dieses Treffens kann der betreffende Staat den Generalsekretär ersuchen, zur Erleichterung der beantragten Klarstellung seine guten Dienste zu leisten (Abs. 4). Das Treffen der Vertragsstaaten kann schlussendlich geeignete Massnahmen empfehlen und allgemeine Verfahren oder spezifische Mechanismen zur Klarstellung der Angelegenheit beschliessen (Abs. 5 und 6).

Bei den Verhandlungen über Artikel 8 konzentrierten sich die Diskussionen auf zwei Punkte:

- (i) die Aufnahme eines Absatzes, der nach dem Vorbild von Artikel 8 Absatz 5 des Übereinkommens von Ottawa die Möglichkeit vorsieht, dass ein Vertragsstaat ein Sondertreffen der Vertragsstaaten vorschlagen kann; und
- (ii) die Aufnahme einer Bestimmung, die eine physische Verifikation vorsieht, so etwa die Feststellung von Tatsachen im Rahmen der allgemeinen Verfahren oder spezifischen Mechanismen.

Obgleich Punkt (i) nicht ausführlich erörtert wurde und konsensfähig zu sein schien, wurde eine solche Bestimmung letztlich nicht beschlossen. Bezüglich Punkt (ii) wurden Vorbehalte geäussert, namentlich im Hinblick auf mögliche Implikationen im Zusammenhang mit Staaten, die dem Übereinkommen nicht beigetreten sind. Es wurde jedoch eine Kompromisslösung dahingehend gefunden, dass Artikel 8 Absatz 6 nunmehr vorsieht, dass «das Treffen der Vertragsstaaten die Annahme anderer allgemeiner Verfahren oder spezifischer Mechanismen zur Klarstellung der Einhaltung, einschliesslich Tatsachen, und zur Lösung von Fällen der Nichteinhaltung dieses Übereinkommens beschliessen (kann), die es für geeignet erachtet».

6.10. Inkrafttreten (Art. 17)

Artikel 17 sieht vor, dass das Übereinkommen am ersten Tag des sechsten Monats nach dem Monat in Kraft tritt, in dem die dreissigste Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde hinterlegt worden ist. Bei den Verhandlungen hatten manche Staaten den ursprünglichen Vorschlag von 20 Ratifikationen unterstützt, um ein rasches Inkrafttreten zu ermöglichen. Andere hatten 40 Ratifikationen¹⁹ vorgeschlagen, mit der Begründung, dass dies die Glaubwürdigkeit des Übereinkommens erhöhe. Schliesslich wurde mit 30 Ratifikationen der Kompromissvorschlag der Präsidentschaft angenommen.

Das Übereinkommen trat am 1. August 2010 in Kraft.

6.11. Beziehungen zu Staaten, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens sind (Art. 21)

Ein besonders kritischer und umstrittener Aspekt der Verhandlungen in Dublin betraf die Frage der Interoperabilität und damit die militärische Zusammenarbeit von künftigen Mitgliedsstaaten des Übereinkommens in Allianzen mit Partnern, welche dem Übereinkommen auf absehbare Zeit nicht beitreten dürften und in verbundenen militärischen Operationen unter Artikel 1 verbotene Streumunition einsetzen könnten. Dies insbesondere da Artikel 1 ein ausdrückliches Verbot vorsieht, andere Staaten bei einer durch das Übereinkommen verbotenen Handlung zu unterstützen.

Gemäss Artikel 21 sind die Vertragsstaaten dazu angehalten, Nichtvertragsstaaten zu einem Beitritt zu ermutigen, unter diesen die Bestimmungen des Übereinkommens zu fördern, sowie diese zu einem Verzicht auf den Einsatz von Streumunition zu bewegen (Abs. 1 und 2).

Gleichwohl sichert Absatz 3 die Fortführung der militärischen Zusammenarbeit und militärischer Einsätze zwischen Vertrags- und Nichtvertragsstaaten, welche Streumunition einsetzen könnten. Damit bleibt für militärische Bündnisse wie die NATO oder gemeinsame Programme wie Partnership for Peace / Euro-Atlantic Partnership Council (PfP/EAPC) – und damit auch für die Schweiz – die Möglichkeit bestehen, die internationale militärische Kooperation weiterzuführen.

Der Vertragsstaat selbst bleibt dabei in allen Fällen an das Verbot von Entwicklung, Produktion, Beschaffung, Lagerung, Weitergabe und Gebrauch von Streumunition gebunden. Ein Vertragsstaat darf den Einsatz derselben im Rahmen einer gemeinsamen Operation auch nicht von Partnern fordern, solange die Wahl der einzusetzenden Munition ausschliesslich ihm selbst obliegt (Abs. 4).

¹⁹ Wie dies für das Übereinkommen von Ottawa der Fall ist.

Angesichts des gegenwärtigen internationalen Engagements der Schweizer Armee ist die Frage der direkten Zusammenarbeit mit Streitkräften, welche Streumunition einsetzen, aus folgenden Gründen kein Thema: Erstens haben die europäischen Hauptpartner der Schweiz das Übereinkommen ebenfalls unterzeichnet oder bereits sogar ratifiziert; zweitens untersagt das Militärgesetz²⁰ (MG) Schweizer Armeeangehörigen die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung (Art. 66a Abs. 2 MG); es werden drittens schweizerische Friedensförderungsdienste auf der Basis von UNO- oder OSZE-Mandaten auch künftig nicht eingeschränkt, selbst wenn Staaten engagiert sind, welche Streumunition einsetzen.

Als neutrales und in keinen militärischen Allianzen eingebundenes Land wurde die Schweiz zur Fazilitatorin für die Lösung der zur Interoperabilität entstandenen Kontroverse bestimmt. Botschafterin Christine Schraner Burgener nahm diese Aufgabe als *Friend of the Chair* wahr.

Für die überwiegende Mehrheit der NATO-Staaten, der engen US-Verbündeten und für andere in internationalen Friedenssicherungsoperationen engagierten Staaten war es von zentraler Bedeutung, für ihre politischen Entscheidungsträger und Militärangehörigen eine sichere Rechtslage schaffen zu können. Diese, mehrheitlich der Gruppe der gleichgesinnten Staaten angehörenden, Länder argumentierten, sie könnten zwar Verpflichtungen für sich selber, hingegen keine Verantwortung für die Handlungen und Entscheide anderer Staaten übernehmen. Insbesondere Staaten, in deren Territorien sich US-Basen oder Lager mit Streumunitionsbeständen der USA befinden²¹, hatten ein erhöhtes Interesse an einer Lösung der Frage der Interoperabilität.

Eine andere, eher heterogene Gruppe von Staaten, welche vorwiegend aus afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Staaten bestand und von Norwegen und Österreich angeführt wurde, vertrat hingegen die Ansicht, dass der in Wellington präsentierte und an andere Rüstungskontrollverträge angelehnte Artikel 1 des künftigen Übereinkommens keine zusätzliche rechtliche Absicherung erfordere. Vielmehr waren diese Staaten darüber besorgt, dass eine Bestimmung zur Interoperabilität sich als Schlupfloch des Übereinkommens erweisen könnte.

Wichtig war zunächst die Einigung darüber, dass einerseits (i) die im Ottawa-Übereinkommen gewählte Herangehensweise mit nationalen Deklarationen ausserhalb des Vertragstextes für viele Staaten kein gangbarer und wünschbarer Weg war, dass (ii) das in Artikel 1 festgehaltene umfassende Verbot nicht angetastet werden sollte, dass aber (iii) ein zusätzlicher Vertragstext ausserhalb von Artikel 1 notwendig würde.

Als zentrales Element dieses zusätzlichen Artikels zur Interoperabilität wurde eine Formulierung gewählt, welche als Grundsatz festhält, dass Vertragsstaaten ungeachtet der in Artikel 1 statuierten umfassenden Verbotsnorm weiterhin mit Nichtvertragsstaaten militärisch zusammenarbeiten und entsprechende militärische Operationen ausführen können. Im Gegenzug wurde den Vertragsstaaten jedoch unter anderem die Pflicht auferlegt, Nichtvertragsstaaten zu einem Beitritt zum Übereinkommen zu ermutigen und diese im Rahmen gemeinsamer Operationen nach besten Kräften davon abzuhalten, Streumunition einzusetzen.

Die grösste Herausforderung für die Schweizer Verhandlungs- und Vermittlungstätigkeit war es dabei, ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit der Schaffung einer verbindlichen Regelung für die Zusammenarbeit und der Aufrechterhaltung der zentralen Verpflichtungen aus dem ersten Artikels des Übereinkommens herzustellen. Erschwerend kam hinzu, dass die Regelung der Interoperabilität für viele betroffene Staaten eine zwingende Bedingung darstellte.

²⁰ SR 510.10

²¹ Grossbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland, Japan, Kanada und Australien.

Der Lösungsvorschlag, welchen die Schweiz der Präsidentschaft unterbreitete, wurde als Artikel 21 des Übereinkommens im Gesamtpaket von allen Staaten angenommen. Damit leistete die Schweiz einen entscheidenden Beitrag zum Zustandekommen der Konvention.

6.12. Weitere Bestimmungen

6.12.1. Innerstaatliche Durchführungsmassnahmen (Art. 9)

Artikel 9 verpflichtet jeden Vertragsstaat, alle geeigneten innerstaatlichen Massnahmen zu treffen, um jede Tätigkeit, die einem Vertragsstaat aufgrund dieses Übereinkommens verboten ist, und welche von Personen oder in Gebieten unter seiner Hoheitsgewalt oder Kontrolle vorgenommen wird, zu verhüten und zu unterbinden.

Um die in Artikel 9 genannten Anforderungen zu erfüllen, ist eine Revision des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (KMG) erforderlich (siehe Kap. 9).

6.12.2. Beilegung von Streitigkeiten (Art. 10)

Die Staaten verpflichten sich, Streitigkeiten zum Gegenstand des Übereinkommens durch Verhandlungen oder durch andere friedliche Mittel ihrer Wahl beizulegen, wozu auch das Treffen der Vertragsstaaten oder der Internationale Gerichtshof in Anspruch genommen werden kann. Der Inhalt von Artikel 10 entspricht Bestimmungen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, wie sie in zahlreichen internationalen Verträgen enthalten sind.

6.12.3. Überprüfungskonferenzen und Treffen der Vertragsstaaten (Art. 11–13)

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen beruft selbständig oder auf Ersuchen eines oder mehrerer Vertragsstaaten Konferenzen oder Treffen zu verschiedenen Themen ein. Staaten, die nicht Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind, sowie die Vereinten Nationen, sonstige einschlägige internationale Organisationen oder Einrichtungen, regionale Organisationen, das IKRK und einschlägige nichtstaatliche Organisationen können entsprechend den vereinbarten Verfahrensregeln als Beobachter zu diesen Treffen eingeladen werden.

Artikel 11 sieht vor, dass bis zur ersten Überprüfungskonferenz jedes Jahr ein Treffen der Vertragsstaaten stattfinden soll, um die Anwendung oder Durchführung des Übereinkommens zu überprüfen. Diese Konferenz äussert sich zu allgemeinen Fragen (Abs. 1 Bst. a bis d), Vorlagen von Seiten der Vertragsstaaten zur Anwendung des Übereinkommens nach den Artikeln 8 bis 10 (Abs. 1 Bst. e) und Vorlagen von Seiten der Vertragsstaaten zur Verlängerung der Fristen für die Räumung und Vernichtung von Streumunition nach den Artikeln 3 und 4 (Abs. 1 Bst. f). Die erste Überprüfungskonferenz wird entscheiden, ob und wie häufig diese Treffen der Vertragsstaaten stattfinden sollen.

Die erste Überprüfungskonferenz soll fünf Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens durchgeführt werden (Art. 12). Sie widmet sich der Wirkungsweise und dem Status des Übereinkommens (Abs. 2 Bst. a), der Frage, ob weitere Treffen der Vertragsstaaten erforderlich sind (Abs. 2 Bst. b) und trifft Beschlüsse über Gesuchen zur Verlängerung der Fristen für die Räumung und Vernichtung der Streumunition (Abs. 2 Bst. c). Auf Ersuchen eines Vertragsstaates oder mehrerer Vertragsstaaten können im Abstand von mindestens fünf Jahren weitere Überprüfungskonferenzen einberufen werden.

Nach Artikel 13 kann jeder Vertragsstaat Änderungen des Übereinkommens vorschlagen. Auf Ersuchen und sofern die Mehrheit der Vertragsstaaten zustimmt, beruft der UNO-Generalsekretär in seiner Eigenschaft als Depositar eine entsprechende Änderungskonferenz ein (Abs. 1). Diese Änderungskonferenz findet in der Regel unmittelbar im Anschluss an ein Treffen der Vertragsstaaten oder eine Überprüfungskonferenz statt (Abs. 2). Eine Änderung des Übereinkommens wird mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten beschlossen (Abs. 4). Sie tritt für die Vertragsstaaten,

welche die Änderung angenommen haben, an dem Tag in Kraft, an dem die Mehrheit der Staaten beim Depositär ihre Annahmeerkunde hinterlegt hat. Für jeden weiteren Vertragsstaat tritt sie am Tag der Hinterlegung seiner Annahmeerkunde in Kraft (Abs. 5).

6.12.4. Kosten und Verwaltungsaufgaben (Art. 14)

Artikel 14 bestimmt, dass die Kosten der Treffen und Konferenzen der Vertragsstaaten von den Vertragsstaaten und den teilnehmenden Staaten, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens sind, in Übereinstimmung mit dem entsprechend angepassten Berechnungsschlüssel des ordentlichen Haushalts der UNO getragen werden. Gleiches gilt für die Kosten im Zusammenhang mit den besonderen Leistungen des Depositärs.

Für die Schweiz dürften angesichts des Verteilschlüssels und der Tatsache, dass mit einer erheblichen Anzahl von Vertragsstaaten zu rechnen ist, auf welche sich die Kosten gesamthaft verteilen, keine erheblichen Kosten entstehen. Die Kostentragung wird aus dem regulären Budget und den bestehenden Rahmenkrediten der betroffenen Ämter erfolgen.

6.12.5. Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt (Art. 15 und 16)

Die Artikel 15 und 16 geben für das Übereinkommen die in internationalen Verträgen üblichen Bestimmungen zur Unterzeichnung, Ratifikation und zum Beitritt wieder.

6.12.6. Vorläufige Anwendung (Art. 18)

Gemäss Artikel 18 kann ein Staat bei der Ratifikation des Übereinkommens oder bei seinem Beitritt erklären, dass er Artikel 1 des Übereinkommens bis zu dessen Inkrafttreten bereits vorläufig anwenden wird. Diese Bestimmung verweist erneut auf die grundlegende Bedeutung, die den in Artikel 1 verankerten Verboten zukommt (siehe Kap. 6.2).

Es ist dazu festzuhalten, dass ein Staat, der keine Erklärung im Sinne von Artikel 18 des Übereinkommens abgegeben hat, gemäss Artikel 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 verpflichtet ist, sich bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens aller Handlungen zu enthalten, die dem Ziel und Zweck des Übereinkommens entgegenstehen würden.

6.12.7. Vorbehalte (Art. 19)

Artikel 19 schliesst Vorbehalte zu den Bestimmungen des Übereinkommens aus.

6.12.8. Geltungsdauer und Rücktritt (Art. 20)

Artikel 20 sieht vor, dass das Übereinkommen unbegrenzte Geltungsdauer hat aber Bestimmungen zum Rücktritt enthält. Absatz 3 legt dabei fest, dass ein Rücktritt keine Wirkung zeitigen kann, solange der zurücktretende Vertragsstaat in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist. Diese Bestimmung entspricht der durch Artikel 99 des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1949 festgelegten Regel, die sicherstellt, dass das humanitäre Völkerrecht nicht gerade in dem Zeitpunkt ausser Kraft gesetzt wird, in dem es von grösster Bedeutung ist.

6.12.9. Verwahrer und verbindliche Wortlaute (Art. 22 und 23)

Artikel 22 bestimmt den Generalsekretär der Vereinten Nationen zum Depositär des Übereinkommens. Artikel 23 legt fest, dass das in den sechs Amtssprachen der UNO abgefasste Übereinkommen in jeder dieser Sprachfassungen gleichermassen verbindlich ist.

7. Auswirkungen der Ratifikation des Übereinkommens

7.1. Auswirkungen auf den Bund

Wie in Kapitel 5.1 erwähnt, stellt das CCM eine substantielle Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts dar. Es stärkt das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen und

das Übereinkommen von Ottawa sowie zwei zum CCW gehörenden Protokolle: das Protokoll II (geänderte Fassung) über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen und das Protokoll V über explosive Kriegsmunitionsrückstände. Da die Schweiz bereits eine aktive und anerkannte Politik zur Umsetzung dieser Instrumente verfolgt, würde sie mit einer Ratifikation des CCM ein Zeichen für ihr Engagement auch im Hinblick auf Streumunition setzen und hiermit ihre humanitäre Politik konsolidieren. Die Ratifikation des CCM würde darüber hinaus die Position des internationalen Genf als globales Zentrum der Abrüstung und der humanitären Hilfe stärken und den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft gegenüber der Schweiz und ihrer humanitären Tradition entsprechen. Die Ratifikation des CCM durch die Schweiz würde auch dazu beitragen, das Genfer Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD), das ein wichtiger Akteur der Umsetzung des Übereinkommens ist, zu fördern.

7.1.1. Sicherheits- und verteidigungspolitische Auswirkungen

Der Bundesrat betrachtet die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs auf die Schweiz für die absehbare Zukunft als gering.²² Damit ist auch die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes der Artillerie zur Abwehr eines militärischen Angriffs als gering zu bewerten. Die Artillerie hat aber dennoch ihre Kernkompetenz zu erhalten, welches mit den unter dem Übereinkommen weiterhin erlaubten Munitionstypen gewährleistet ist (Stahlgranaten, SMArt 155). Für die übrigen Armeeaufträge (Existenzsicherung, Friedensförderung) kommen der Artillerie keine Aufgaben zu.

Unabhängig von einem allfälligen Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen stellt sich in den nächsten Jahren für das indirekte Unterstützungsfeuer die Frage, wie die Kernkompetenz der Führung des Feuerkampfes auf taktischer Stufe erhalten und weiterentwickelt werden kann. Diese Weiterentwicklung wird auch bei einem Beitritt zur Streumunitionskonvention weiterhin möglich sein.

7.1.2. Auswirkungen auf die Schweizer Armee

Die Umsetzung des Übereinkommens betrifft in der Schweiz nur die erwähnte Kanistermunition (siehe Kap. 1.4.1). Diese muss innerhalb von 8 Jahren (mit einer Verlängerungsmöglichkeit von ordentlich 4 und ausserordentlich weiteren 4 Jahren) vernichtet werden. Von der Definition ausgenommen sind Munitionstypen wie die in der Schweizer Armee verfügbare SMArt 155, welche auf einer anderen Technologie basiert. Weiterhin erlaubt sind zudem die Stahl- und Wurfgranaten und STRIX, die nicht Gegenstand des Übereinkommens sind. Mit der Ausserdienststellung der Kanistermunition wird die Fähigkeit der Artillerie stark eingeschränkt, im Fall eines militärischen Angriffs Ziele mit panzerbrechenden Mitteln zu bekämpfen. Mit den weiterhin erlaubten Munitionstypen wie den Stahlgranaten, SMArt 155 und STRIX bleibt diesbezüglich eine Teilfähigkeit jedoch sichergestellt. Die Beschaffung und die Weiterentwicklung der vom Verbot ausgenommenen wie neuer Munitionstypen bleibt ebenfalls möglich.

Die mit der Vernichtung der Kanistermunition entstehende Fähigkeitslücke im Bereich der Kernkompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffs gegen die Schweiz wird im Rahmen der laufenden Streitkräfteentwicklung und der grundsätzlichen Weiterentwicklung der Armee (WEA) zu beurteilen und zu entscheiden sein. Dabei wird es darum gehen, die Leistungsanforderungen und Rolle von Bogenfeuer der taktischen und operativen Stufe in Bezug auf künftige Bedrohungen und Anforderungen umfassend zu bewerten. Bis auf Weiteres kann dank der herkömmlichen wie auch modernen Munitionstypen auch ohne Kanistermunition auf eine minimale Bereitschaft auf taktischer Stufe abgestützt werden, allerdings ohne Durchhaltefähigkeit. Es ist geplant, die Optionen zur Schliessung der Lücke im Masterplan 2011 aufzuzeigen. Insbesondere geprüft werden Luftbodenunterstützung der Luftwaffe sowie Modernisierung der Artillerie (Raketenartillerie und/oder Rohrartillerie).

²² SIPOL B 2010.

Mit der Ausserdienststellung der Kanistergeschosse werden an elektronischen Geräten, in Reglementen, sowie an Simulatoren und Übungsanlagen technische Anpassungen erforderlich, die mit einem relativ geringen Aufwand durchgeführt werden können.

In der Ausbildung müssen ebenfalls kleinere Anpassungen vorgenommen werden, die jedoch auf die Ausbildung insgesamt keinen Einfluss haben, da die Kanistermunition in der Ausbildung aus Sicherheitsgründen nicht verschossen wird. Die Kanistermunition wurde ausschliesslich für den Fall der Abwehr eines militärischen Angriffs eingelagert.

Die Wirkplattformen (15,5-cm-Panzerhaubitzen und 12-cm-Festungsminenwerfer) werden ohne zusätzliche Investitionen und Werterhaltungsprogramme selbst binnen der nächsten 10 bis 15 Jahre am Ende ihrer ordentlichen Lebensdauer angelangt sein. Als mögliche Ablöse- oder Nachfolgesysteme werden die international gängigen Kaliber 15,5 cm und 12 cm beibehalten und ermöglichen, dass die gleichen Munitionen (Geschosse, Ladungen, Zünder) weiterverwendet werden können.

7.1.3. Zurückbehaltung von Streumunition

Gemäss Artikel 3 Absatz 6 des Übereinkommens ist die Zurückbehaltung von Streumunition für die Ausbildung von Personal sowie die Entwicklung von Material in den Bereichen der Minenräumung oder schützender Gegenmassnahmen erlaubt (siehe Kap. 6.4). Eine ähnliche Bestimmung findet sich bereits im Ottawa-Übereinkommen über Antipersonenminen und dessen Ausführungsbestimmungen im Kriegsmaterialgesetz (Art. 8 Abs. 2 KMG)²³.

Zugunsten einer fundierten Ausbildung im Bereich der Vernichtung von Blindgängern und Kriegsmunitionsrückständen im In- und Ausland durch die Schweizer Armee sowie zugunsten des Wissenserhalts im Bereich technischer Analysen durch die armasuisse muss eine bestimmte Anzahl von Kanistergeschosse oder Komponenten davon zurückbehalten werden.

Die Anzahl wird dabei auf das notwendige Minimum reduziert werden, damit keine operative Verwendung der Geschosse im Rahmen einer militärischen Operation möglich ist. Eine numerisch festgelegte Höchstzahl ist auch in der Konvention indes nicht vorgesehen. Dem Beispiel anderer europäischer Partner folgend wird die Schweiz jedoch Kanistergeschosse in der Grössenordnung einiger hundert Stück zurückbehalten.

Über die Anzahl und den Verwendungszweck der zurückbehaltenen Kanistergeschosse ist gemäss Artikel 3 Absatz 8 des Übereinkommens jährlich detailliert zu berichten.

7.2. Finanzielle Auswirkungen der Vernichtung

Die finanziellen Auswirkungen für den Bund sind im Wesentlichen mit der Vernichtung der Streumunitionsbestände der Schweizer Armee verbunden. Wie in Kapitel 6.12.4 erwähnt, dürften die Kosten und Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit der Organisation von Treffen und Konferenzen der Vertragsstaaten sowie mit den besonderen Leistungen des Depositars geringfügig sein.

7.2.1. Varianten für die Vernichtung der Streumunitionsbestände

Grundsätzlich kann die Streumunition sowohl im Inland als auch im Ausland vernichtet werden. Munition wurde bisher nur dann im Ausland entsorgt, wenn dies in der Schweiz technisch nicht möglich oder betriebswirtschaftlich nicht vertretbar war.

Erste Variante: Vernichtung der Bestände an Geschossen in der Schweiz

Gegenwärtig existieren im Inland nur beschränkt Ressourcen, um die anfallende Menge an Kanistergeschossen binnen der vom Übereinkommen vorgeschriebenen Frist sach- und

²³ SR 514.51

umweltgerecht zu vernichten. Sollen alle Kanistergeschosse der Armee im Inland bzw. durch schweizerische Unternehmen vernichtet werden, müssen entsprechende Investitionen in die Infrastruktur getätigt werden. Dabei ist nicht sichergestellt, dass die Investitionen später noch anderen Staaten zugute kämen und die Schweiz zur besseren Ausnützung der getätigten Investitionen auch die gelagerte Streumunition anderer Länder vernichten könnte.

Zweite Variante: Vernichtung der Bestände an Geschossen im Ausland

In Europa verfügen nur wenige Firmen über die Infrastruktur und die Ressourcen, um die Kanistergeschosse zu vernichten. Darüber hinaus werden diese Kapazitäten zunächst durch die Streitkräfte der entsprechenden Länder zur Vernichtung ihrer eigenen Bestände benötigt, was die Fristen für die Schweiz entsprechend beeinflusst.

Dritte Variante: Vernichtung der Bestände an Geschossen und sämtlicher Bestandteile in der Schweiz

Eine Vernichtung der Geschosse alleine erfüllt die Verpflichtungen des Übereinkommens; es besteht aber die Möglichkeit, zusätzlich auch Treibladungen, Zünder, Zündpatronen, Modelle, Attrappen etc. zu vernichten. Dies empfiehlt sich dann, wenn die Weiterverwendung dieser für Artilleriemunition standardisierten Bestandteile nicht notwendig ist, weil sie bereits in ausreichender Zahl vorhanden sind und keine Ersatzbeschaffungen von Munition geplant sind.

In jedem Falle soll die Art und Weise der Separierung und Vernichtung gemäss Artikel 3 Absatz 1 und 2 dem eigentlichen Hauptziel dieses Artikels dienen, das heisst der sofortigen Ausserdienststellung sowie der zeitgerechten und transparenten Vernichtung der Bestände, sowie den Prinzipien einer wirtschaftlich optimalen Lösung folgen.

7.2.2. Finanzielle Auswirkungen

Je nach gewählter Variante ergeben sich unterschiedliche finanzielle Konsequenzen. Ausserdem ist je nach Konzept, Finanzierung und gewählter Firma für die physische Entsorgung mit einer Frist von 6 bis 8 Jahren zu rechnen.

Bei der ersten Variante würden sich die Kosten für die Vernichtung auf 25 bis 35 Millionen Franken belaufen, insbesondere wegen der zusätzlichen Infrastruktur- und Produktionskosten, die aufgrund der beschränkten Ressourcen in der Schweiz erforderlich wären.

Bei der zweiten Variante würden sich die Kosten für die Entsorgung auf 20 bis 25 Millionen Franken belaufen.

Bei der dritten Variante könnten sich die Kosten auf maximal 60 Millionen Franken belaufen. Dieser Betrag würde für die nötigen Investitionen in die Infrastruktur gebraucht.

Es ist in jedem Falle zu beachten, dass rund 70 % der Munition innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre das Ende ihrer ordentlichen Lebensdauer erreicht haben werden. Ungeachtet der Ratifikation des Übereinkommens müsste die Munition ohnehin mit einem geschätzten Gesamtaufwand von maximal 42 Millionen Franken entsorgt werden.

Insofern verursacht die Ratifikation des Übereinkommens und die damit geforderte befristete Vernichtung gemäss der dritten Variante einen maximalen Mehraufwand von 18 Millionen Franken.

Die Änderungen an elektronischen Anlagen (Feuerleitreechner, Führungs- und Feuerleitsystem, Simulatoren etc.) (siehe Kap. 1.3.5) können im Rahmen von periodischen Wartungs- und Änderungsaktionen vorgenommen werden. Deren Finanzierung erfolgt über die jährlichen Betriebskredite; zusätzliche finanzielle Mittel dürften dazu nicht notwendig sein.

7.2.3. Finanzierung der Vernichtung

Die Wahl der Vernichtungsvariante beeinflusst die Höhe der Entsorgungskosten. Die erste und die zweite Variante könnten innerhalb des Ausgabenplafonds der Armee finanziert werden, würden aber Anpassungen am aktuellen Zeitplan für die Munitionsentsorgung erfordern, damit die im Übereinkommen festgelegten Fristen eingehalten werden können.

Bei der dritten Variante liegen die Entsorgungskosten über dem heute im Ausgabenplafond der Armee vorgesehenen Rahmen. Bei Wahl dieser Option müsste also entschieden werden, ob der Ausgabenplafond erhöht oder ob nach armeeinternen Kompensationen gesucht wird.

7.3. Internationale Zusammenarbeit

Entsprechend den Verpflichtungen aus Artikel 6 (Internationale Zusammenarbeit und Hilfe) muss der Bund jährlich mindestens 10 Millionen Schweizer Franken vorsehen, um Staaten, die von Streumunition betroffen sind, über spezialisierte Institutionen, das UNO-System, regionale und nichtstaatliche Organisationen oder auf bilateraler Grundlage technische, materielle und finanzielle Hilfe zur Verfügung stellen zu können.

Im Rahmen der Strategie des Bundes in der humanitären Minenräumung 2008–2011 beteiligt sich die Schweiz bereits an der humanitären Minenräumung (Minen und explosive Kriegsmunitionsrückstände inkl. nicht explodierter Streumunitionsrückstände) und der Hilfe für die Opfer. Ziele dieser Strategie sind die Verstärkung des Schutzes der Zivilbevölkerung vor den humanitären Auswirkungen von Minen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen, die Räumung der von Minen und Kriegsmunitionsrückständen belasteten Böden, die Stärkung der Opferhilfe und die Prävention. Das Engagement der Schweiz umfasst sowohl politische und diplomatische Aktivitäten als auch finanzielle, personelle und materielle Beiträge an Minenräumungs- und Opferhilfeprogramme.

In Übereinstimmung mit den Zielen der Minenstrategie stellt die Schweiz bereits heute ca. 16 bis 18 Millionen Schweizer Franken jährlich für Projekte zur Bewältigung der Auswirkungen von Minen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen zur Verfügung. Sie erfüllt damit bereits heute die Anforderungen gemäss Artikel 6 des Übereinkommens. Konkret stellt das VBS für Minenräumprogramme der UNO, der betroffenen Staaten und von einschlägigen Organisationen Personal, Fachwissen und Ausrüstung im Wert von rund 4 Millionen Schweizer Franken bereit. Das EDA setzt bis zu 6 Millionen Schweizer Franken ein, die namentlich in Programme für Opferhilfe, Minenräumung, Anwaltschaft und Aufklärung über Minengefahren fliessen. Darüber hinaus haben das VBS und das EDA bis 2009 gemeinsam mit einem Betrag von jeweils 4 Millionen Schweizer Franken das Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD) unterstützt, das sich für die Beseitigung von Antipersonenminen und die Verringerung der humanitären Auswirkungen anderer Landminen und explosiven Kriegsmunitionsrückstände einsetzt. Ab 2010 soll das EDA nach und nach den gesamten Betrag übernehmen.

8. Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Ratifikation des Übereinkommens über Streumunition war in der Botschaft zur Legislaturplanung 2007–2011²⁴ nicht angekündigt. Zum Zeitpunkt der Planung der Legislaturperiode war noch nicht abzusehen, ob und wann das Übereinkommen angenommen würde.

9. Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial

9.1. Grundzüge der Vorlage

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (KMG), das seit dem 1. April 1998 in Kraft ist, bezweckt, «durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie die internationalen Verpflichtungen

²⁴ BBl 2008 753.

der Schweiz zu erfüllen sowie ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren; dabei soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden» (Art. 1 KMG). Der Entwurf dieses Gesetzes wurde damals parallel zur Volksinitiative «Für ein Verbot von Kriegsmaterialexporten»²⁵ ausgearbeitet und stellte einen indirekten Gegenentwurf zum Volksbegehren dar. Die Revision des damals geltenden Bundesgesetzes vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial hatte zum Ziel, Lücken zu schliessen und eine gewisse Angleichung an die Rechtsordnungen vergleichbarer Staaten sowie die Verhaltensregeln der internationalen Gemeinschaft zu erreichen. Zudem sollte die Revision die Zusammenarbeit der Schweizer Industrie mit ihren ausländischen Partnern erleichtern.

Kapitel 2 KMG behandelt das Verbot bestimmter Waffen, mithin Kernwaffen, biologische und chemische Waffen (ABC-Waffen, Art. 7) sowie Antipersonenminen (Art. 8). Das KMG verbietet es, solche Waffen zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen. Artikel 7 KMG verbietet weiter, jemanden zu einer dieser Handlungen zu verleiten (Abs. 1 Bst. b) oder solche Handlungen zu fördern (Abs. 1 Bst. c). Dazu ist festzuhalten, dass die letztgenannten Bestimmungen im Artikel 8 KMG über Antipersonenminen nicht enthalten sind, obgleich entsprechende Verstösse sowohl im Hinblick auf ABC-Waffen als auch im Hinblick auf Antipersonenminen unter Strafe gestellt sind: Nach Artikel 34 (ABC-Waffen) und Artikel 35 (Antipersonenminen) macht sich strafbar, wer jemanden zu einer der genannten Handlungen verleitet oder diese Handlungen fördert. In Artikel 8 des KMG besteht damit eine Lücke, die sich nicht begründen lässt und die durch den Gesetzgeber kaum beabsichtigt war. Entsprechend wäre diese Lücke im Rahmen einer zukünftigen Revision des KMG zu schliessen.²⁶

Zurzeit enthält das KMG keine ähnlich lautenden Bestimmungen zur Streumunition. Da Artikel 9 CCM vorsieht, dass zur Umsetzung des Übereinkommens einschliesslich der Verhängung von Strafen zwecks Verhütung und Bekämpfung von Verstössen gegen dieses Übereinkommen innerstaatliche Massnahmen getroffen werden müssen, ist das KMG entsprechend anzupassen.

Mit den vorgesehenen Änderungen wird die Schweizer Gesetzgebung in Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen gesetzt.

9.2. Vorgeschlagene Änderungen

9.2.1. Einführung eines neuen Art. 8^{bis} und eines Art. 35^{bis} KMG

Um ihren Verpflichtungen aus dem CCM nachzukommen, hat die Schweiz bei der Ratifikation des Übereinkommens die geeigneten gesetzgeberischen Massnahmen zu seiner Umsetzung zu treffen. Konkret gilt es, einen neuen Artikel 8^{bis} in das 2. Kapitel des KMG über das Verbot bestimmter Waffen aufzunehmen, welcher ein Verbot für Streumunition statuiert, sowie einen Artikel 35^{bis} mit den entsprechenden Strafbestimmungen. Beide Artikel lehnen sich dabei in ihrer Struktur an die Bestimmungen zu den ABC-Waffen an (Art. 7 und 34).

Artikel 8^{bis} Absatz 1 soll ein Verbot von Streumunition entsprechend dem im Übereinkommen enthaltenen Geltungsbereich und allgemeinen Verpflichtungen vorsehen. Der Aufbau des neu zu schaffenden Artikels wird an die Struktur von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 8 Absatz 1 angelehnt.²⁷ In Artikel 8^{bis} müsste jedoch präzisiert werden, dass gemäss Artikel 1 Absatz 2 CCM das Verbot von Streumunition analog auf explosive Submunitionen

²⁵ Abgelehnt am 8. Juni 1997 mit 77,5 % Neinstimmen.

²⁶ Die im Rahmen dieser Vernehmlassung vorgeschlagenen Änderungen beschränken sich auf die für die Umsetzung der CCM notwendigen Anpassungen.

²⁷ Diese Artikel verbieten es, ABC-Waffen sowie Antipersonenminen *“zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen“*.

Anwendung findet, die eigens dazu bestimmt sind, von an Luftfahrzeugen angebrachten Ausstossbehältern verstreut oder freigegeben zu werden.

Zusätzlich zu einem allgemeinen Verbot von Streumunition sollte der erste Absatz von Artikel 8^{bis} auch Bestimmungen enthalten, die ähnlich Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b und c KMG es verbieten, jemanden zu einer Handlung wider dieses Verbot zu verleiten oder eine solche Handlung zu fördern. Diese Bestimmung entspricht damit Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens.

Artikel 8^{bis} Buchstabe b und c soll damit verschiedene Formen der indirekten Begehung der unter Buchstabe a beschriebenen Tatbestände untersagen und damit dem Anspruch an ein umfassendes Verbot Rechnung tragen. Insbesondere die Begriffe der Unterstützung (Wortlaut des Übereinkommens) oder der Förderung (im KMG verwendeter Begriff) der verbotenen Handlungen haben im Nachgang zur Unterzeichnung des Übereinkommens zu Diskussionen über deren korrekte Auslegung geführt.

9.2.2. Die Finanzierungsfrage im KMG

Die inhaltlich identischen, am 11. Juni 2009 eingereichten Motionen «Gegen die Finanzierung verbotener Waffen» von Ständerätin Maury Pasquier (09.3618) und Nationalrat Hiltbold (09.3589) forderten im Rahmen der Ratifizierung der CCM die Aufnahme einer Bestimmung ins KMG, welche es verbietet, Waffen zu finanzieren, die durch dieses Gesetz verboten sind. Sie stützen sich dabei insbesondere auch auf das Verbot der Unterstützung einer Tätigkeit, die basierend auf dem Übereinkommen untersagt ist. Dabei soll unter Finanzierung jegliche Form finanzieller Unterstützung verstanden werden, mithin auch Kredite und Bankgarantien wie auch der Erwerb von Finanzinstrumenten bestimmter Unternehmen auf eigene Rechnung. Diese Definition umfasst auch eine indirekte Finanzierung verbotener Waffen. So soll insbesondere verhindert werden, dass beispielsweise aus Ersparnissen oder Pensionskassengeldern aus der Schweiz die Produktion illegaler Waffen finanziert wird.

In seiner Antwort vom 2. September 2009 hielt der Bundesrat fest, dass im Hinblick auf die Ratifizierung des Übereinkommens über Streumunition den eidgenössischen Räten eine Änderung des Kriegsmaterialgesetzes unterbreitet werde. Im Rahmen dieser Arbeiten werde auch zu klären sein, ob die von den Motionen anvisierten Finanzierungsgeschäfte vom Gesetz bereits erfasst sind oder ob gesetzliche Klärungen oder Ergänzungen nötig sein werden. Weiter führte der Bundesrat in seiner Stellungnahme aus, dass ein allfälliges Finanzierungsverbot illegaler Tätigkeiten im Zusammenhang mit Streumunition und Antipersonenminen in jedem Fall ausschliesslich die direkte Finanzierung (z.B. Kredite) erfassen werde. Allein aus praktischen Gründen sei es mit vernünftigem Aufwand kaum möglich zu prüfen, ob namentlich in ausländische Aktien angelegtes Geld nicht indirekt der Finanzierung einer nach dem Kriegsmaterialgesetz verbotenen Tätigkeit diene.

Beide Räte haben die Motionen angenommen und an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat wurde damit beauftragt, anlässlich der Revision des KMG zwecks Ratifizierung des Übereinkommens über Streumunition ein Verbot in das Gesetz aufzunehmen, das die Finanzierung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte unter Strafe stellt.

Die Forderung nach der Einführung eines solchen Verbotes gründet in der Annahme, dass das geltende KMG keine Bestimmungen enthalte, welche die Finanzierung von nach dem KMG verbotener Tätigkeiten verbietet. Diese Annahme ist jedoch unzutreffend. Sowohl die Strafbestimmungen für Widerhandlungen gegen das Verbot von ABC-Waffen (Art. 34 Abs. 1 Bst. c KMG) als auch diejenigen für Widerhandlungen gegen das Verbot von Antipersonenminen (Art. 35 Abs. 1 Bst. c KMG) stellen auch jegliche Form der Förderung der in der Hauptsache verbotenen Handlungen unter Strafe. Als Förderung dürfte auch die Finanzierung einer durch das Verbot erfassten Handlung gelten, weshalb die bestehenden Normen unverändert belassen werden können.

Was die Statuierung eines Verbots der indirekten Finanzierung basierend auf der in Artikel 1 Buchstabe c des Übereinkommens enthaltenen Unterstützung bzw. Förderung betrifft, ist vorab festzuhalten, dass der Begriff weder im Schweizer Recht noch im Völkerrecht hinreichend definiert ist. Auch das CCM selbst entzieht sich einer Definition. Während im Rahmen

einer Auslegung unbestritten sein dürfte, dass der Begriff der Unterstützung unter anderem ein Verbot der bewussten Mitwirkung bei der finanziellen Abwicklung eines durch das Übereinkommen verbotenen Geschäftes umfasst, stellt sich die Frage, ob dieses Verbot auch Formen der indirekten Finanzierung umfassen soll, wie im Nachgang zur Unterzeichnung des Übereinkommens durch die Zivilgesellschaft aufgebracht worden war.

Weder aus dem Wortlaut, noch aus dem Sinn und Zweck des Übereinkommens, welches im Wesentlichen die Stärkung des humanitären Völkerrechts und den Schutz der Zivilbevölkerung ins Zentrum stellt, lässt sich ein Verbot der indirekten Finanzierung ableiten. Diese Interpretation wird auch von führenden Exponenten des Oslo-Prozesses, namentlich Norwegen, Irland, Belgien und Grossbritannien mitgetragen.

In Bezug auf die Frage, ob die Schweiz unabhängig davon ein Verbot der indirekten Finanzierung statuieren soll, hat sich der Bundesrat gegen ein solches Vorgehen ausgesprochen.

9.2.3. Reflektion von Ausnahmen und Definitionen im KMG

Ungeachtet des allgemeinen Verbots von Streumunition sollten in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 6 und 7 CCM auch im neuen Artikel 8^{bis} KMG Ausnahmen vorgesehen werden, die die Zurückbehaltung oder die Weitergabe einer beschränkten Anzahl von Streumunition und explosiven Submunitionen für bestimmte Zwecke erlauben. Diese Ausnahmen betreffen die Entwicklung von Verfahren zur Suche, Räumung und Vernichtung dieser Waffen und die Ausbildung in diesen Verfahren, sowie die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition. Auch hier könnte der Aufbau von Artikel 8 Absatz 2 KMG übernommen werden, wobei zusätzlich eine Ausnahme für die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition vorzusehen wäre. Eine entsprechende Ausnahme für Antipersonenminen ist nicht vorgesehen.²⁸

Der neue Artikel 8^{bis} soll die einschlägigen Begriffe definieren und sich zu diesem Zweck an die Begriffsbestimmungen aus Artikel 2 CCM anlehnen. Zu übernehmen wären dabei festgelegten Definitionen für «Streumunition» (Artikel 2 Abs. 2 CCM), «explosive Streumunition» (Art. 2 Abs. 3 CCM), «Selbsterstörungsmechanismus» (Art. 2 Abs. 9 CCM), «Selbstdeaktivierung» (Art. 2 Abs. 10 CCM), «explosives Bomblet» (Art. 2 Abs. 13 CCM) und «Ausstossbehälter» (Art. 2 Abs. 14 CCM).

Nach diesen Definitionen ist Munition, die dazu bestimmt ist, Täuschkörper, Rauch, pyrotechnische Mittel oder Düppel freizusetzen bzw. auszustossen, oder Munition, die ausschliesslich für Flugabwehrzwecke bestimmt ist, nicht als Streumunition zu betrachten. Dies gilt auch für Munition, die dazu bestimmt ist, elektrische oder elektronische Wirkungen zu erzeugen. Mit Führungssystemen ausgestattete Submunitionen («sensor-fused submunitions») werden vom Begriff der «Streumunition» ebenfalls nicht erfasst (siehe Kap. 6.3).

Zusätzlich zum 2. Kapitel KMG ist auch das 6. Kapitel über Strafbestimmungen um strafrechtliche Sanktionen für Verstösse gegen den neuen Artikel 8^{bis} zu ergänzen. Ein neuer Artikel 35^{bis} soll unter dem Titel «Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition» in Anlehnung an die Bestimmungen zu den ABC-Waffen sowie den Antipersonenminen ein solches Verbot aufnehmen (Art. 34 und 35 KMG). Nach dem neuen Artikel 35^{bis} wird eine Person, die vorsätzlich gegen das Verbot aus dem neuen Artikel 8^{bis} verstossen hat, mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren bestraft. Diese kann mit einer Busse von bis zu 5 Millionen Franken verbunden werden. Hat die Person fahrlässig gehandelt, kann sie mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwölf Monaten oder einer Busse bis zu 500 000 Franken bestraft werden.

²⁸ Art. 8 Abs. 2 KMG: „Unbeschadet der allgemeinen Verpflichtungen nach Absatz 1 ist die Zurückbehaltung oder Weitergabe einer Anzahl von Antipersonenminen für die Entwicklung von Verfahren zur Minensuche, Minenräumung, oder Minenvernichtung und für die Ausbildung in diesen Verfahren zulässig. Die für die genannten Zwecke absolut erforderliche Mindestzahl von Minen darf nicht überschritten werden.“

Mit diesen Bestimmungen erfüllt die Schweiz die in Artikel 9 des Übereinkommens genannten Anforderungen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass im neuen Artikel 35^{bis} im Gegensatz zu Artikel 34 und 35 KMG die Begriffe «Zuchthaus» und «Gefängnis» durch den Begriff der «Freiheitsstrafe» ersetzt werden. Mit dieser Änderung soll der neue Artikel 35^{bis} KMG mit dem neuen Strafgesetzbuch (StGB) in Einklang gebracht werden.²⁹ Da sich der vorliegende Entwurf zur Änderung des KMG auf die Umsetzung des CCM beschränkt,³⁰ sind die Artikel 33 bis 35 KMG im Rahmen einer separaten Vorlage an das StGB anzupassen.

9.3. Kommentar

Die Annahme des CCM ist ein wichtiger Beitrag zur Lösung der humanitären Probleme, welche durch den Einsatz von Streumunition verursacht werden. Das im CCM enthaltene allgemeine Verbot dieser Waffen und die aus diesem Übereinkommen resultierenden Verpflichtungen, namentlich mit Blick auf die Säuberung kontaminierter Gebiete, die Hilfe für Opfer und die internationale Zusammenarbeit, werden durch wirksame Massnahmen zur Schaffung von Transparenz und zur konkreten Umsetzung gestärkt.

Damit das Übereinkommen jedoch im Feld wirksam werden kann, ist eine Universalisierung anzustreben. Eine Ratifikation durch die Schweiz wäre dabei ein besonders wichtiger Schritt, da der Schweiz mit ihrer langjährigen humanitären Tradition eine besondere Stellung zukommt. Grundsätzlich wird eine breite und möglichst rasche Ratifikation des CCM wirksam zur Ächtung des Einsatzes von Streumunition und zur Universalisierung des Übereinkommens beitragen.

Indem die Schweiz gleichzeitig mit der Ratifikation des Übereinkommens eine Revision des KMG vornimmt, wird sie über eine vorbildliche Gesetzgebung im Bereich des Verbots von Waffen mit schwerwiegenden humanitären Auswirkungen verfügen können. Neben Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen sowie Antipersonenminen wäre damit nunmehr auch die Streumunition verboten. Gleichzeitig würde auch die direkte Finanzierung von Einrichtungen, die solche Waffen herstellen, ausdrücklich verboten und strafrechtlich verfolgt.

Darüber hinaus wird die Schweiz ihre Bemühungen im Bereich der humanitären Minenräumung und der Opferhilfe fortsetzen.

10. Rechtliche Aspekte

10.1. Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens über Streumunition beruht auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Dies impliziert die Kompetenz zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen. Gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV werden völkerrechtliche Verträge von der Bundesversammlung genehmigt, mit Ausnahme von Verträgen, für deren Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines völkerrechtlichen Vertrags zuständig ist. Im hier vorliegenden Bereich sieht weder ein Bundesgesetz noch ein Vertrag eine solche Delegation der Abschlusskompetenz vor, weshalb das Übereinkommen dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden muss.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2), wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3), dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

²⁹ SR 311.0.

³⁰ Siehe Fussnote 26.

Das vorliegende Übereinkommen kann jederzeit gekündigt werden (Art. 20) und sieht nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es enthält jedoch wichtige Bestimmungen, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV erfordert, und zwar in diesem Fall eine Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial. Somit untersteht der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Übereinkommens über Streumunition dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Nach Artikel 141a Absatz 2 BV kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Übereinkommens dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Da keine inhaltlich vergleichbaren Staatsverträge bestehen, ist der Inhalt des vorliegenden Übereinkommens als wesentlich und neu zu bezeichnen, weshalb er eine Anpassung des schweizerischen Rechts erfordert. Diese ist nicht als geringfügig zu betrachten. Aus diesem Grund ist eine Vernehmlassung gemäss den Richtlinien der Bundeskanzlei vorzunehmen.

Das Übereinkommen wird in seiner definitiven Form in die Vernehmlassung geschickt, da es von der Schweiz bereits unterzeichnet wurde. Das Vernehmlassungsverfahren entspricht dem Zweck von Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG)³¹ und soll damit Hinweise zur politischen Akzeptanz des Übereinkommens liefern.

³¹ SR 172.061

11. Anhang: Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (KMG)

Bundesgesetz über das Kriegsmaterial

Entwurf

(Kriegsmaterialgesetz, KMG)

Änderung vom

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf die Artikel
verordnet:

I

Das Bundesgesetz über das Kriegsmaterial wird wie folgt geändert:

Art. 8^{bis} Streumunition

¹ Es ist verboten:

- a. Streumunition zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen;
- b. jemanden zu einer Handlung nach Buchstabe a zu verleiten;
- c. eine Handlung nach Buchstabe a zu fördern.

² Absatz 1 findet auf explosive Bomblets, die eigens dazu bestimmt sind, von an Luftfahrzeugen angebrachten Ausstossbehältern verstreut oder freigegeben zu werden, entsprechend Anwendung.

³ Unbeschadet der allgemeinen Verpflichtungen aus Artikel 1 ist die Zurückbehaltung oder die Weitergabe einer bestimmten Anzahl von Streumunitionen und explosiven Submunitionen für die Entwicklung von Verfahren zur Suche nach Streumunition und explosiven Submunitionen, zur Räumung und Vernichtung von Streumunition und explosiven Submunitionen und für die Ausbildung in diesen Verfahren sowie für die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition zulässig. Die Anzahl dieser Waffen darf jedoch die für die genannten Zwecke unbedingt erforderliche Mindestzahl nicht überschreiten.

⁴ Als Streumunition gilt konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, explosive Submunitionen mit jeweils weniger als 20 Kilogramm Gewicht zu verstreuen oder freizugeben, und schliesst diese explosiven Submunitionen ein. Streumunition bezeichnet nicht:

- a. Munition oder Submunition, die dazu bestimmt ist, Täuschkörper, Rauch, pyrotechnische Mittel oder Düppel freizusetzen beziehungsweise auszustossen, oder Munition, die ausschliesslich für Flugabwehrzwecke bestimmt ist;
- b. Munition oder Submunition, die dazu bestimmt ist, elektrische oder elektronische Wirkungen zu erzeugen;
- c. Munition, die zur Vermeidung von unterschiedslosen Flächenwirkungen und von Gefahren, die von nicht zur Wirkung gelangter Submunition ausgehen, alle nachstehenden Merkmale aufweist:
 - i. jede Munition enthält weniger als zehn explosive Submunitionen;
 - ii. jede explosive Submunition wiegt mehr als vier Kilogramm;
 - iii. jede explosive Submunition ist dazu bestimmt, ein einzelnes Zielobjekt zu erfassen und zu bekämpfen;
 - iv. jede explosive Submunition ist mit einem elektronischen Selbstzerstörungsmechanismus ausgestattet;
 - v. jede explosive Submunition ist mit einer elektronischen Selbstdeaktivierungseigenschaft ausgestattet;

⁵ Der Begriff «explosive Submunition» bezeichnet konventionelle Munition, die zur Erfüllung ihres Zwecks durch Streumunition verstreut oder freigegeben wird und dazu bestimmt ist, durch Auslösung einer Sprengladung vor, bei oder nach dem Aufschlag zur Wirkung zu gelangen;

⁶ Der Begriff «Selbstzerstörungsmechanismus» bezeichnet einen eingebauten, selbsttätig arbeitenden Mechanismus, der zusätzlich zum Hauptauslösemechanismus der Munition vorhanden ist und die Zerstörung der Munition sicherstellt, in die er eingebaut ist;

⁷ Der Begriff «Selbstdeaktivierung» bezeichnet einen Vorgang, durch den eine Munition aufgrund der unumkehrbaren Erschöpfung eines Bestandteils, der für die Wirkungsweise der Munition unentbehrlich ist, beispielsweise einer Batterie, selbsttätig unwirksam gemacht wird;

⁸ Der Begriff «explosives Bomblet» bezeichnet eine konventionelle Munition mit weniger als 20 Kilogramm Gewicht, die nicht mit einem eigenen Antrieb ausgestattet ist und die zur Erfüllung ihres Zwecks von einem Ausstossbehälter verstreut oder freigegeben wird und dazu bestimmt ist, durch Auslösung einer Sprengladung vor, bei oder nach dem Aufschlag zur Wirkung zu gelangen;

⁹ Der Begriff «Ausstossbehälter» bezeichnet einen Behälter, der dazu bestimmt ist, explosive Bomblets zu verstreuen oder freizugeben, und im Zeitpunkt des Verstreuens oder Freigebens an einem Luftfahrzeug angebracht ist.

Art. 35^{bis} Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition

¹ Mit einer Freiheitsstrafe oder einer Busse wird bestraft, wer vorsätzlich und ohne dass er eine Ausnahme nach Artikel 8^{bis} Absatz 3 in Anspruch nehmen kann,

- a. Streumunition entwickelt, herstellt, vermittelt, erwirbt, jemandem überlässt, einführt, ausführt, durchführt, lagert oder anderweitig über sie verfügt;
- b. jemanden zu einer der unter Buchstabe a bezeichneten Handlungen verleitet; oder
- c. eine der unter Buchstabe a bezeichneten Handlungen fördert.

² Mit der Freiheitsstrafe kann eine Busse bis zu 5 Millionen Franken verbunden werden.

³ Wird die Tat fahrlässig begangen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwölf Monaten oder Busse bis zu 500 000 Franken.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.