

**Botschaft
zur Genehmigung des Übereinkommens
über Streumunition und zu einer Änderung
des Kriegsmaterialgesetzes**

vom 6. Juni 2011

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens vom 30. Mai 2008 über Streumunition sowie zu einer Änderung des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

2008 M 08.3308 Verbot von Streubomben
(N 03.10.2008, Hiltbold, S 08.12.2008)

2008 M 08.3321 Verbot von Streubomben
(S 18.09.2008, Maury Pasquier, N 23.09.2009)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. Juni 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Ziel dieser Vorlage ist die Ratifikation des internationalen Übereinkommens über Streumunition und die damit verbundene Änderung des Kriegsmaterialgesetzes. Streumunition soll damit unter ein umfassendes Verbot gestellt werden.

Das Übereinkommen über Streumunition (Convention on Cluster Munitions, CCM) 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 und Transfers sowie der Lagerung von Streumunition. Es schliesst zudem jede Handlung aus, die die genannten Tätigkeiten unterstützt oder fördert.

Die Entwicklung und der Einsatz von Streumunition reichen zurück in den Zweiten Weltkrieg. Seitdem haben vor allem die weitreichenden Folgen ihres Einsatzes in Südostasien in den 1960er- und 1970er-Jahren (Laos und Vietnam) in der breiten Weltöffentlichkeit Aufsehen erregt. Während der letzten zwanzig Jahre kam Streumunition im Rahmen kriegerischer Auseinandersetzungen in grösserem Ausmass unter anderem im Irak (1991, 2003) und in Kuwait (1991), im ehemaligen Jugoslawien (1999), in Afghanistan (2001/2002) und im Libanon (2006) zum Einsatz. Weiter liegen Hinweise auf den Einsatz von Streumunition in Georgien (2008), Sri Lanka (2008/2009), Thailand/Kambodscha (2011) sowie in Libyen (2011) vor. Bei sämtlichen Einsätzen wurde vor allem die hohe Blindgängerrate als folgenschweres humanitäres Problem erkannt, da nicht explodierte Geschosse noch über Jahre hinweg zahlreiche Opfer unter der Zivilbevölkerung wie auch unter den Mitgliedern internationaler Operationen fordern und im Rahmen der Konfliktachsorge den Wiederaufbau des Landes erheblich behindern.

Das Übereinkommen sieht nicht nur die Beschränkung des Einsatzes von Streumunition vor, sondern stellt diese Waffengattung mit Rücksicht auf die mit ihrem 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 Vertragsstaaten über die von ihnen getroffenen Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens vorgesehen sowie Massnahmen zur Schlichtung bei Streitigkeiten unter dem Übereinkommen. Schliesslich sind die Staaten nicht nur verpflichtet, Massnahmen zur Durchsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene zu treffen, sondern auch Anstrengungen zur Universalisierung und weltweiten Umsetzung des Übereinkommens zu unternehmen.

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.

Das Übereinkommen über Streumunition ist am 1. August 2010 in Kraft getreten. Bis anhin (Stand 18. Mai 2011) haben 108 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 56 Staaten haben das Übereinkommen ratifiziert.

Auch die Schweizer Armee besitzt Artilleriemunition, die unter das Verbot fällt. Dies betrifft namentlich die sogenannten Kanistergeschosse. Mit der Ratifikation des Übereinkommens verpflichtet sich die Schweiz dazu, diese Munition innerhalb von 8 Jahren zu vernichten.

Mit der Ratifikation des Übereinkommens geht auch eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996 (KMG) einher. Das KMG wird mit einem umfassenden Verbot von Streumunition und mit den entsprechenden Strafbestimmungen ergänzt.

Auf innerstaatlicher Ebene werden damit die Voraussetzungen für einen Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über Streumunition erfüllt.

Gestützt auf parlamentarische Vorstösse wird das KMG mit einem ausdrücklichen Verbot der Finanzierung verbotener Waffen und mit den entsprechenden Strafbestimmungen ergänzt.

Schliesslich sieht die Vorlage eine Erklärung des Bundesrates vor, dass die Schweiz Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens bis zu dessen Inkrafttreten für die Schweiz vorläufig anwenden wird.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5906
1 Grundzüge der Vorlage	5910
1.1 Ausgangslage	5910
1.2 Streumunition	5911
1.3 Humanitäres Völkerrecht	5911
1.4 Humanitäre Auswirkungen von Streumunition	5912
1.5 Situation in der Schweiz	5913
1.5.1 Waffensysteme und Munitionstypen	5913
1.5.2 Beschaffung und Weiterentwicklung der Kanistergeschosse (KaG)	5914
1.5.3 Technische Funktionsweise der Kanistergeschosse der Schweizer Armee	5914
1.5.4 Militärische Einsatzdoktrin	5915
1.5.5 Ausbildung	5915
1.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	5916
2 Entstehungsgeschichte des Übereinkommens	5917
2.1 Übereinkommen über bestimmte konventionelle Waffen (CCW)	5917
2.2 Wichtigste parlamentarische Vorstösse im Vorfeld des Oslo-Prozesses	5919
2.3 Der Oslo-Prozess und die Verabschiedung des Übereinkommens über Streumunition (CCM)	5920
2.4 Unterzeichnung des Übereinkommens über Streumunition durch die Schweiz	5922
3 Würdigung	5922
3.1 Stärkung des humanitären Völkerrechts	5922
3.2 Das Übereinkommen im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik	5923
3.3 Ausklammerung von Suchzündermunition	5924
3.4 Einsatz von Streumunition in künftigen Konflikten	5924
3.5 Stigmatisierende Wirkung	5925
3.6 Hilfe für Opfer	5925
4 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens	5926
5 Auswirkungen	5934
5.1 Konsolidierung der humanitären Tradition der Schweiz in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik	5934
5.2 Sicherheits- und verteidigungspolitische Auswirkungen	5934
5.3 Auswirkungen auf die Schweizer Armee	5934
5.4 Künftiger Kompetenzerhalt für indirektes Feuer	5935
5.5 Finanzielle Auswirkungen der Vernichtung der Streumunitionsbestände	5936
5.5.1 Vernichtung der Streumunitionsbestände	5936
5.5.2 Finanzielle Auswirkungen	5936

5.6 Zurückbehaltung von Streumunition	5937
5.7 Internationale Zusammenarbeit	5937
6 Verhältnis zur Legislaturplanung	5938
7 Änderung des Kriegsmaterialgesetzes	5938
7.1 Grundzüge der Änderung	5938
7.2 Die beantragte Neuregelung	5940
7.2.1 Anpassung in Bezug auf den Gliederungstitel vor Art. 7 KMG	5940
7.2.2 Anpassungen in Bezug auf Art. 8 KMG	5940
7.2.3 Einführung eines neuen Art. 8a und eines neuen Art. 35a KMG	5940
7.2.4 Verbot der Verwendung von Streumunition	5942
7.2.5 Aufnahme eines Finanzierungsverbotes ins KMG	5943
7.2.6 Anpassungen der Art. 34 und 35 KMG	5947
7.3 Änderung der Strafprozessordnung	5947
8 Universalisierung	5947
9 Rechtliche Aspekte	5948
9.1 Verfassungsmässigkeit	5948
9.2 Erlassform	5949
9.3 Vorläufige Anwendung	5949
10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5949
 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) (Entwurf)	5951
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über Streumunition (Entwurf)	5955
Übereinkommen über Streumunition	5957

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Entwicklung und Einsatz von Streumunition reichen bis in den Zweiten Weltkrieg zurück, 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 kriegerischer Auseinandersetzungen in grösserem Ausmass u.a. im Irak und in Kuwait (1991), in der Bundesrepublik Jugoslawien (1999), in Afghanistan (2001/2002), im Irak (2003) sowie im Libanon (2006) dokumentiert. Weiter liegen Hinweise auf den Einsatz von Streumunition in Georgien (2008), Sri Lanka (2008/2009), Thailand/Kambodscha (2011) sowie Libyen (2011) vor.

Der wiederholte Einsatz von Streumunition während der letzten zwanzig Jahre zeigt, dass diese Munitionsart unter regulären Streitkräften auch heute noch in teilweise grossen Mengen verbreitet ist. Weltweit sollen gemäss Berichten von Nichtregierungsorganisationen (NRO) rund 85 Staaten über Streumunition verfügen; etwa 33 Staaten sollen diese selbst (teilweise oder ganz) produziert haben; mindestens ein Dutzend Staaten exportieren Streumunition, und mindestens 16 Staaten haben diese seit dem Zweiten Weltkrieg in rund 30 Ländern und Regionen eingesetzt.¹

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 2006 im Konflikt im Südlibanon Streumunition desselben Typs eingesetzt, der bereits im Vietnamkrieg benutzt worden war. Nicht nur wurde der Zivilbevölkerung bei den Angriffen übermässiger Schaden zugefügt, es sind weiter Tausende von Submunitionen nicht wie vorgesehen explodiert und kontaminieren damit auch heute noch grosse Gebiete. Sie behindern die Entwicklung in den betroffenen Regionen nachhaltig und verhindern nicht zuletzt auch den Zugang internationaler Missionen für den humanitären Einsatz.

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 bis zu 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 sichtbar.

¹ Siehe *A Guide to Cluster Munitions*, 2. Auflage, Genfer Internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD), Genf, 2009, S. 20; sowie Informationen der Cluster Munition Coalition (CMC), des zurzeit grössten Netzwerks von NRO (www.stopclustermunitions.org) im Bereich der Streumunition.

Ein mit den Regeln und allgemeinen Grundsätzen des humanitären Völkerrechts vereinbarer Einsatz von Streumunition war ein Anliegen, das die internationale Gemeinschaft seit den 1970er-Jahren aufgreifen wollte. Nach dem Ende der Feindseligkeiten in Israel und im Libanon im August 2006 wurde das Problem der Streumunition wirksam auf die internationale Abrüstungsagenda gesetzt.

1.2 Streumunition

Rund 85 Staaten in allen Teilen der Welt lagern Streumunition in ihren Arsenalen. Bei Streumunition (auch Kanistergeschosse, engl. *cluster munitions*) handelt es sich um einen Munitionstyp, welcher nach dem Abfeuern eines sog. Muttergeschosses eine unterschiedliche Anzahl an Tochtergeschossen (Submunition, *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. Daher wird Streumunition vornehmlich durch reguläre Streitkräfte oder hochgerüstete nichtstaatliche Akteure eingesetzt.

Weltweit existieren zahlreiche Typen von Streumunition und Submunitionsarten: konventionelle Sprengmittel, Hohlladungen, Fahrzeug- und Personenminen sowie weitere Sprengmittel zur Bekämpfung von Zielen mittels Detonation oder Splittern.²

Darüber hinaus existieren verwandte Submunitionen wie Brandbeschleuniger oder Behälter mit biologischen oder chemischen Agenzien. Ebenso existieren Muttergeschosse, welche nichtexplosive Tochtergeschosse ausspielen können. Auf diese Munitionsarten wird im Weiteren nicht eingegangen; weder sind sie Gegenstand des Übereinkommens, noch verfügt die Schweizer Armee über derartige Munition.

1.3 Humanitäres Völkerrecht

Der Einsatz von Streumunition untersteht generell und über das Übereinkommen vom 30. Mai 2008³ über Streumunition (CCM) 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

² Laut Human Rights Watch sollen 33 Staaten bis anhin mehr als 208 verschiedene Typen von Streumunition hergestellt haben; für eine spezifische Beschreibung der in der Schweiz gelagerten Streumunition siehe Ziffer 1.5.

³ *Convention on Cluster Munitions*, international verwendete Kurzform für das Übereinkommen.

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 einem entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag wie dem vorliegenden Übereinkommen beigetreten ist.

1.4

Humanitäre Auswirkungen von Streumunition

Der Einsatz von Streumunition birgt regelmässig eine erhebliche Gefahr für die Zivilgesellschaft und zieht gravierende humanitäre Probleme nach sich. Diese werden durch den Einsatz in dicht besiedeltem Gebiet oder in dessen Nähe noch verschärft.

Die unmittelbaren humanitären Auswirkungen der Streumunition während eines Angriffs liegen bei deren fehlender Zielgenauigkeit. Da diese Waffe für den Einsatz gegen mehrere individuelle Ziele in einem bestimmten Gebiet vorgesehen ist, wirkt sie in einem Zielgebiet von der Grösse bis zu mehreren Fussballfeldern, in welchem mehrere hundert Submunitionen explodieren können. Dabei ist regelmässig auch die Zivilbevölkerung betroffen, insbesondere wenn Streumunition in besiedeltem Gebiet oder in dessen Nähe eingesetzt wird.

Das grösste humanitäre Problem liegt jedoch in den langfristigen Folgen des Einsatzes von Streumunition im Nachgang zu einem bewaffneten Konflikt. Blindgänger, das heisst abgefeuerte Submunitionen, die nicht planmäßig explodiert sind, haben für die Zivilbevölkerung ähnlich gravierende Auswirkungen wie Antipersonenminen. Im Gegensatz zu den Minen, die als sogenannte «Standby-Waffen» erst im Zeitpunkt des unmittelbaren Kontakts mit einem Menschen explodieren, sind Submunitionen dazu bestimmt, unmittelbar nach dem Abschuss an einem bestimmten Ziel zu explodieren. Submunitionen, welche nach Abschuss nicht explodieren und auf dem Boden zu liegen kommen, weisen daher eine Funktionsstörung auf. Der Prozentsatz von Blindgängern dürfte dabei zwischen 1 % und mehr als 20 % liegen, wobei Faktoren wie die Sorgfalt der Kontrollen bei Herstellung und Montage, die Lagerungsbedingungen, die Einhaltung der Einsatzkriterien (z.B. die Abschusshöhe) oder auch klimatische Verhältnisse eine Rolle spielen können.

Manche Submunitionen sind mit einem Mechanismus zur Selbstzerstörung, Selbstneutralisierung oder Selbstdeaktivierung ausgestattet. Der Selbstzerstörungsmechanismus soll die Anzahl der beim Aufschlag nicht explodierten Submunitionen verringern und damit die humanitären Folgen mindern. Dieser Mechanismus trägt effektiv dazu bei, die Anzahl der Blindgänger zu verringern, doch funktioniert er oft nur unzuverlässig und stellt daher keine nachhaltige Lösung für das Problem der durch Streumunition kontaminierten Zonen dar. Das Gleiche gilt für die beiden anderen Mechanismen, welche die Zündkette neutralisieren oder unterbrechen

sollen. Diese Mechanismen machen die Blindgänger nicht sicher, verringern aber zumindest das Risiko, dass diese bei zufälligem Kontakt explodieren.

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

Der Einsatz von Streumunition hat damit 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 der betroffenen Region. 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 nicht explodierte Submunitionen zusammen mit Minen und anderen Blindgängern im Rahmen der Konfliktachsorge auch eine Bedrohung für Angehörige internationaler Missionen dar und können so die Stabilisierung und Entwicklung einer vormaligen Konfliktregion nachhaltig verzögern.

1.5

Situation in der Schweiz

1.5.1

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-Suchzün-

dermunition SMArt 155⁴ mit je 2 Submunitionen. Für die 12-cm-Minenwerfer wurden nebst den konventionellen Wurfgranaten die 12-cm-STRIX⁵ beschafft. Diese enthalten keine Submunitionen.

Über Streumunition, die von Luftfahrzeugen aus eingesetzt wird, verfügt die Schweizer Armee nicht mehr. Die konventionellen 300-kg-Streubomben⁶ der Schweizer Luftwaffe wurden zwischen 1997 und 2000 vollständig vernichtet.

1.5.2 Beschaffung und Weiterentwicklung der Kanistertergeschosse (KaG)

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 wurden auch die 12-cm-Minenwerfer-Kanistergeschosse 98 beschafft. Die Beschaffungskosten betrugen 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 Ziff. 5.3).

1.5.3 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. 100–150 m. Eine Feuereinheit (Artilleriebatterie) kann ein Ziel mit einer Ausdehnung von rund 300 m × 300 m bekämpfen. Die einzelnen *Bomblet* 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.

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

5 12 cm Mw intelligente Geschosse STRIX (12 cm Mw int G STRIX).

6 300-kg-Fliegerbombe 79 mit BL-755-Submunitionen.

Seine Wirkung gegen halbharte und harte Ziele ist von der im Zielraum erreichten Dichte der *Bomblet*-Treffer abhängig.

1.5.4 Militärische Einsatzdoktrin

Die militärische Einsatzdoktrin 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 300 m × 300 m bis 400 m × 400 m 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, für die Unbrauchbarmachung von Strassen und Pisten 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 und eine sehr hohe Trefferwahrscheinlichkeit innerhalb des Zielgebiets. Gleichzeitig reduziert sie mit kumulativ wirkenden technischen Komponenten das Risiko von Blindgängern erheblich (siehe Ziff. 3.3 und 5.3).

1.5.5 Ausbildung

Die Streumunition 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).

1.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Beschluss vom 17. November 2010 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Ratifikation des Übereinkommens vom 30. Mai 2008 über Streumunition und die damit verbundene Änderung des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996. Die Vernehmlassungsfrist endete am 25. Februar 2011.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben 25 Kantone, 6 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, 6 Dachverbände der Wirtschaft (inkl. lokale Sektionen) sowie zahlreiche interessierte Organisationen Stellung genommen. Insgesamt gingen 59 Stellungnahmen ein, von diesen sprachen sich 46 für die Ratifikation aus, 4 machten einen Vorbehalt geltend, 9 lehnten die Ratifikation ab.

Angesichts der dramatischen Auswirkungen dieser Waffen auf die Zivilbevölkerung unterstützt die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die Ratifikation des Übereinkommens und betrachtet diese als einen wesentlichen Schritt in der humanitären Tradition der Schweiz. Unter den Zustimmenden finden sich sämtliche Kantone, welche Stellung genommen haben, sowie die Mehrheit der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien. Dennoch sehen eine in der Bundesversammlung vertretene politische Partei sowie einige Verbände und Organisationen, welche der Armee nahestehen, mit Verweis auf den Verteidigungsauftrag der Armee in dieser Waffe nach wie vor ein unverzichtbares Mittel.

Die Vernehmlassungen konzentrierten sich im Wesentlichen auf den Verzicht der Schweiz auf die Streumunition und eine allfällige damit verbundene Einschränkung der Verteidigungsfähigkeit, die Vernichtung der Lagerbestände sowie das Verbot der Finanzierung verbotener Waffen.

Diesen Äusserungen wurde Rechnung getragen. So äussert sich diese Botschaft ausführlich zu den humanitären Folgen des Einsatzes dieser Waffe, zur mit der Ratifikation verbundenen Stärkung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Tradition der Schweiz, aber auch zur Einbettung der Konvention in die schweizerische Aussen- und Sicherheits- sowie Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Sie nimmt insbesondere auch zum künftigen Kompetenzerhalt für indirektes Feuer Stellung (siehe Ziff. 5.4). Den Bedenken zu einer klaren Regelungen eines Verbotes finanzieller Unterstützung für verbotene Waffen wurde mit der Aufnahme eines ausdrücklichen Finanzierungsverbotes in den Entwurf des Kriegsmaterialgesetzes Rechnung getragen.

Der ausführliche Vernehmlassungsbericht wurde am 6. Juni 2011 durch die Bundeskanzlei publiziert.⁷

⁷ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23234.pdf>

Ein mit den Regeln und allgemeinen Grundsätzen des humanitären Völkerrechts vereinbarer Einsatz von Streumunition war ein Anliegen, das die internationale Gemeinschaft seit den 1970er-Jahren aufgreifen wollte. Die ersten Versuche, den Einsatz von Streumunition zu regeln, gehen auf die 1974 und 1976 unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komites vom Roten Kreuz (IKRK) in Luzern und Lugano durchgeführten Konferenzen zurück. Regierungsexperten und -expertinnen aus über 50 Staaten befassten sich dabei mit dem Einsatz von Waffen, die unterschiedslos wirken oder unnötige Leiden verursachen. Die Debatte über Streumunition führte damals jedoch noch zu keiner Einigung; eine Gruppe von dreizehn Ländern, darunter die Schweiz, kritisierte die Streumunition wegen ihrer unterschiedslosen und unmenschlichen Folgen und plädierte für deren Verbot. Diese Gruppe unterlag jedoch den Staaten, die diese Munition weiterhin als notwendig erachteten, da deren Einsatz grosse Gebiete abdeckt und nur eine einfache Logistik erfordert. Diese Staaten argumentierten damals noch erfolgreich, dass ohne diese Waffe eine grössere Anzahl von Sprengladungen eingesetzt werden müsste, deren zerstörerische Auswirkung auf Menschen und Gebäude noch grösser sei.

In den folgenden Jahren konzentrierte sich die internationale Aufmerksamkeit dann vor allem auf die Problematik der Antipersonenminen und das Verbot ihres Einsatzes in bewaffneten Konflikten, was 1997 in der Verabschiedung des Ottawa-Übereinkommens über Antipersonenminen seinen Niederschlag fand. Erst als die NATO 1999 im Kosovo Streumunition zum Einsatz brachte, wandte sich die internationale Aufmerksamkeit wieder vermehrt dieser Thematik zu. Der Einsatz von Streumunition in Libanon im August 2006 setzte die Thematik schlussendlich wieder auf die massgebende internationale Abrüstungsagenda.

Als Vertragsstaat des Übereinkommens von 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können⁸ (nachfolgend CCW) setzte sich die Schweiz bereits Ende der 1990-er Jahre für Massnahmen ein, die das Risiko von explosiven Kriegsmunitionsrückständen reduzieren und insbesondere durch präventive technische Massnahmen die Rate an Blindgängern senken sollen. Zur gleichen Zeit nahm auch das IKRK zusammen mit NRO die Thematik der Streumunition als spezieller Kategorie explosiver Kriegsmunitionsrückstände wieder auf und sensibilisierte die CCW-Vertragsstaaten hinsichtlich deren humanitären Folgen und der Notwendigkeit, diese Waffen im Rahmen der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts zu verbieten.

Die zweite Überprüfungskonferenz des CCW im Jahr 2001 erteilte in der Folge einer Gruppe von Regierungsfachleuten das Mandat, Massnahmen zu erörtern, mit denen einerseits die humanitären Folgen von explosiven Kriegsmunitionsrückständen (einschliesslich Streumunition) verringert und bereits das Entstehen von explosiven Kriegsmunitionsrückständen verhindert werden sollte. Das Ergebnis dieser Arbeiten führte im November 2003 zur Annahme des zum CCW gehörenden Proto-

⁸ 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).

kolls V über explosive Kriegsmunitiōsrückstände. Das Protokoll V sieht unter anderem präventive Massnahmen vor, mit denen die Gefahr der Entstehung explosiver Kriegsmunitiōsrückstände vermindert werden soll, und sieht weiter auch für die Zeit nach einem Konflikt Massnahmen vor, um die Gefahr und Wirkung explosiver Kriegsmunitiōsrückstände auf ein Mindestmass zu beschränken (Säuberung der betroffenen Gebiete sowie Registrierung und Austausch von Informationen über den Waffeneinsatz, um die Markierung, Räumung und Vernichtung zu erleichtern).

Mit dem Protokoll V gelang ein wichtiger Schritt in der Regelung explosiver Kriegsmunitiōsrückstände, doch bietet es der Zivilbevölkerung keinen hinreichenden Schutz vor den humanitären Auswirkungen des Einsatzes von Streumunitiōn. Entsprechend forderten zahlreiche Staaten und Organisationen die Aufnahme von Verhandlungen über ein rechtsverbindliches Instrument zu diesem Waffentyp.

Aus schweizerischer Sicht standen dabei vor allem präventive Massnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, mithin technische Massnahmen zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Munition im Zentrum. Vor diesem Hintergrund organisierte die Schweiz zusammen mit Deutschland 2004 einen internationalen Workshop, an welchem über präventive technische Massnahmen, insbesondere Selbstdeaktivierungs-, Selbstneutralisierungs- und Selbstzerstörungsmechanismen beraten wurde. Auch heute noch unterstützt die Schweiz entsprechende Vorstösse auf multilateraler Ebene.

Anlässlich der 3. Überprüfungskonferenz der CCW-Vertragsstaaten im November 2006 in Genf beschlossen die Vertragsstaaten, sich mit der Streumunitiōn und der Frage eines diesbezüglichen Diskussionsmandats für 2007 zu befassen. Die Schweiz unterstützte dabei 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 Streumunitiōn aufgeworfen werden. Angesichts 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 dazu nicht ausreichend waren. Diesem Vorschlag widersetzte sich eine kleine Anzahl gewichtiger Staaten, die weltweit über die grössten Bestände an Streumunitiōn verfügen, dies sind namentlich China, Indien, Israel, Pakistan, Russland und die USA.

Da sich die Vertragsstaaten an dieser Überprüfungskonferenz nicht auf die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues internationales Übereinkommen über Streumunitiōn einigen konnten, schloss sich die Schweiz einer von insgesamt 26 Staaten unterzeichneten politischen Erklärung an, in der diese Staaten die Dringlichkeit und Schwere der humanitären Bedrohung durch Streumunitiōn anerkannten und zur unverzüglichen Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen aufriefen, welches Streumunitiōn verbieten sollte, die eine schwerwiegende humanitäre Bedrohung darstellt.

Im Februar 2007 organisierte Norwegen eine Konferenz, welche sich basierend auf dieser Erklärung der Problematik der Streumunitiōn annahm und damit den im Rahmen der CCW festgefahrenen Prozess ausserhalb der UNO vorantrieb. Diese Konferenz schuf die Voraussetzungen für den sogenannten Oslo-Prozess, der 2008 zur Annahme des Übereinkommens über Streumunitiōn (CCM) führte.

Seit 2007 werden auch im Rahmen des CCW unter Teilnahme der Staaten, die ausserhalb des Oslo-Prozess geblieben sind, Verhandlungen mit dem Ziel geführt, eine internationale Regelung über Streumunitiōn im Rahmen eines Zusatzprotokolls

zur CCW festzulegen. Das jüngste in diesem Rahmen verabschiedete Mandat beauftragt die Expertengruppe, der 4. CCW-Überprüfungskonferenz Ende 2011 einen Entwurf für eine Regelung zur Streumuniton mit entsprechenden Empfehlungen vorzulegen. Dieser Prozess hat aufgrund grosser Divergenzen bislang zu keinem substanziellem Ergebnis geführt, und es ist ungewiss, ob ein solches mit Blick auf die anstehende Überprüfungskonferenz erzielt werden kann. Dennoch setzten sich auch hier zahlreiche Staaten, welche sich im Oslo-Prozess engagiert haben, darunter die Schweiz, aktiv zugunsten eines völkerrechtlichen Instruments ein, welches im Ergebnis auch die Hauptproduzenten von Streumuniton einbindet. Die Schweiz hat dabei immer unterstrichen, dass sie beide Prozesse, sowohl die Verhandlungen im Rahmen der CCW als auch die Implementierung unter der CCM, als sich gegenseitig ergänzend und verstärkend erachtet.

2.2

Wichtigste parlamentarische Vorstösse im Vorfeld des Oslo-Prozesses

a) Parlamentarische Initiative Dupraz

Ziel der parlamentarischen Initiative Dupraz⁹, eingereicht am 7. Dezember 2005 im Nationalrat, war eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes (KMG)¹⁰, insbesondere des zweiten Kapitels über das Verbot bestimmter Waffen. Ziel der Initiative war ein vollständiges Verbot, Streumuniton 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-S).

Anlässlich der erneuten Prüfung der Initiative Dupraz reichte die SiK-S am 23. Juni 2008 eine neue Motion zum Thema «Konsens von Dublin»¹¹ ein. Die SiK-S nahm dabei die Verabschiedung der 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-S 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 die Ratifikation der CCM weitgehend Rechnung getragen werde.

b) Motion Glanzmann-Hunkeler

Die Motion Glanzmann-Hunkeler¹², eingereicht am 11. Dezember 2006 und von beiden Räten angenommen, beauftragte den Bundesrat, im KMG ein Verbot derjenigen Streumuniton zu verankern, die wegen ihrer Unzuverlässigkeit oder Ungenauigkeit ein ernsthaftes humanitäres Risiko darstellt. Die rasche Entwicklung des Oslo-Prozesses machte die Umsetzung dieser Motion faktisch gegenstandslos, doch

9 05.452

10 Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial, SR **514.51**.

11 08.3444

12 06.3661

hatte sie massgeblich die Position der Schweiz zu Beginn des Oslo-Prozesses mitbestimmt.

2.3

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

Im Februar 2007 unterzeichneten in Oslo 46 Staaten, darunter die Schweiz, 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 unannehbare Schäden zur Folge hat, verbietet und angemessene Ressourcen für die Opferhilfe und die Räumung der Streumunitonsrückstände in den kontaminierten Gebieten vorsieht. 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 Kerngruppe strebte ein vollständiges Verbot von Streumunition an und wurde dabei namentlich von afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten unterstützt. Dieser Gruppe stand die sogenannte «Like-Minded Group»¹³ gegenüber, eine Gruppe gleichgesinnter Staaten, welcher vor allem Staaten angehörten, die Streumunition herstellen oder lagern. Diese in der Minderheit befindliche Gruppe der Gleichgesinnten, zu welcher sich auch die Schweiz zählte, stand einem vollständigen Verbot der Streumunition eher ablehnend gegenüber und wollte das Verbot namentlich auf jene Waffen beschränken, welche für die Zivilbevölkerung unannehbare Schäden zur Folge haben. Dabei sollte sogenannte «intelligente» Munition¹⁴, mithin auch die mit einem Selbstzerstörungs-, einem Selbstdeaktivierungs- oder einem Selbstneutralisierungsmechanismus ausgestattete Munition, vom Übereinkommen ausgenommen werden. Die Schweiz setzte sich dabei auch für den Ausschluss aller Arten von *Sensor-fused*-Submunitionen ein, das heisst selbstzielsuchender Munition, die mit hoch entwickelten Führungssystemen ausgerüstet ist, die die Zielgenauigkeit noch kurz vor dem Aufschlag korrigieren können (sog. Suchzündermunition).

Die Schweiz strebte damit im Rahmen des Prozesses stets ein Gleichgewicht zwischen den humanitären und sicherheitspolitischen Aspekten an. Neben der Frage der Definitionen und damit des Anwendungsbereichs der unter das Übereinkommen fallenden Waffen und der entsprechenden Ausnahmen setzte sich die Schweiz für die Aufnahme von Bestimmungen ein, welche die international erzielten Fortschritte des vergangenen Jahrzehnts in der Opferhilfe wiedergaben und insbesondere den Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Opfer nach der Unfallursache sowie die Einbindung der Opferhilfe in die einzelstaatliche Gesundheits-, Sozial- und Menschenrechtspolitik ins Zentrum stellten. Die Schweiz verfolgte weiter, neben der Aufnahme einer Übergangsfrist für bestimmte Submunitionstypen und Umstände, auch die Zurückbehaltung einer beschränkten und angemessenen Anzahl der von dem Übereinkommen verbotenen Submunitionen mit dem Ziel, namentlich Verfahren für die Suche, Tests, die Säuberung kontaminierten Gebiete, die Vernichtung und

¹³ 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.

¹⁴ Mit Führungssystemen ausgestattete Submunitionen, die einzelne Ziele über einem bestimmten Gebiet treffen sollen (*sensor-fused submunitions*).

die Entwicklung von Gegenmassnahmen sowie entsprechende Ausbildungen anbieten zu können.

Anlässlich der Konferenz in Wellington im Februar 2008, welche die in Oslo eingegangenen Verpflichtungen konkretisierte und bestätigte, verschärften sich die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Gruppe der gleichgesinnten Staaten und den der Kerngruppe nahestehenden Staaten weiter. Im Resultat wurden die Vorschläge der Schweiz und der ihr gleichgesinnten Staaten in einem separaten Dokument (Kompendium) zusammengestellt, welches zusammen mit dem Entwurf des diesem zugrunde liegenden Übereinkommen durch über 100 Staaten verabschiedet und zuhanden der Diplomatischen Konferenz in Dublin unterbreitet wurde. Die Verabschiedung dieser politischen Erklärung (Wellington Declaration) erwies sich in der Folge als bahnbrechend für die Aufnahme der späteren Verhandlungen in 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 der Diplomatischen Konferenz in Dublin (Mai 2008) beteiligt, welche als letzte Etappe den Prozess mit der Verabschiedung des Übereinkommens beendete. Neben dem IKRK und der UNO nahmen mehr als 250 Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft an der Konferenz teil. Die Länder hingegen, die als grösste Produzenten von Streumunition gelten und diese zum Teil auch einsetzen – China, Indien, Israel, Pakistan, Russland und die USA –, waren wiederum nicht vertreten.

Die Schweiz wurde in den Verhandlungen mit Konsultationen zu einem der besonders strittigen Themen betraut, der Frage der Beziehungen zwischen Vertragsstaaten und Nichtvertragsstaaten im Rahmen von multinationalen Militäroperationen (Interoperabilität). Der Leiterin der Schweizer Delegation, Botschafterin Christine Schraner Burgener, gelang es in dieser Frage, welche für viele Staaten eine zwingende Bedingung bildete, ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit der Schaffung einer verbindlichen Regelung für die Zusammenarbeit einerseits und der Aufrechterhaltung der zentralen Verpflichtungen aus dem ersten Artikels des Übereinkommens andererseits herzustellen. Als neutraler Staat, der keinem Militärbündnis angehört, konnte die Schweiz damit einen konstruktiven und entscheidenden Beitrag zum abschliessenden Konsens leisten.

Trotz der zu Beginn der Verhandlungen erheblichen Meinungsverschiedenheiten verabschiedete die Konferenz in Dublin schliesslich im Konsens ein starkes, innovatives und ambitioniertes Übereinkommen, welches sämtliche Streumunition verbietet, die der Zivilbevölkerung unannehmbar Schaden zufügt, und welches einen detaillierten rechtlichen Rahmen für die Opferhilfe vorsieht. Der Schweiz gelang es dabei, ihre Anliegen bezüglich der in Artikel 2 festgehaltenen Definitionen (siehe Ziff. 4), zur Zurückbehaltung von Submunitionen für Ausbildungszwecke sowie zu einer starken Regelung zur Opferhilfe durchzusetzen. Durch das im Übereinkommen festgehaltene allgemeine Verbot werden nunmehr alle Arten von Streumunition geächtet, die bis anhin in bewaffneten Konflikten eingesetzt wurden. Weiter wurde auch die künftige Entwicklung von Streumunition erheblich eingeschränkt.

Das Übereinkommen wurde ohne die Teilnahme von China, Indien, Israel, Pakistan, Russland und die USA verabschiedet, welche allesamt über den grössten Teil der weltweiten Streumunitionsbestände verfügen. Diese Staaten erkennen zwar, dass diese Waffen humanitäre Schäden anrichten, sie erachten deren militärischen Nutzen jedoch nach wie vor als vorrangig.

2.4

Unterzeichnung des Übereinkommens über Streumuniton durch die Schweiz

Am 10. September 2008 beschloss der Bundesrat, die CCM unter dem Ratifikationsvorbehalt gutzuheissen. Er folgte damit insbesondere auch entsprechenden parlamentarischen Vorstössen.¹⁵

Der Bundesrat begrüsste dabei das neue Übereinkommen als starkes und ambitioniertes Instrument und als Meilenstein in der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Er unterstrich weiter die Bedeutung der besonders engen Partnerschaft zwischen den Staaten, den internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft sowie auch die Solidarität zwischen den Staaten, welche Streumuniton besitzen, und denjenigen, die unter ihren Folgen leiden. Anlässlich der Auflegung der CCM zur Unterzeichnung am 3. und 4. Dezember 2008 in Oslo wurde das Übereinkommen von 93 Staaten, unter ihnen die Schweiz, unterzeichnet.

3

Würdigung

3.1

Stärkung des humanitären Völkerrechts

Das Übereinkommen über Streumuniton enthält 23 Artikel. Kernstück des Übereinkommens ist das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Streumuniton. Dieses Verbot wird ergänzt durch die Verpflichtung, vorhandene Bestände zu vernichten und die von Streumuniton kontaminierten Gebiete binnen festgesetzter Fristen zu räumen. Gleichzeitig liefert die CCM erstmals eine international anerkannte Definition von Streumuniton und definiert zugleich auch diejenigen Waffen, die gemäss den kumulativ zur Anwendung gelangenden Kriterien nicht als Streumuniton zu betrachten sind. Das Übereinkommen enthält weiter Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung bei seiner Umsetzung, zur Interoperabilität, sowie zur Opferhilfe. Es sieht im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung Massnahmen zur Schaffung von Transparenz sowie die Verpflichtung vor, Verstösse gegen das Übereinkommen strafrechtlich zu ahnden.

Die CCM stellt damit eine wesentliche Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts dar. Sie stärkt das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen, das Übereinkommen von Ottawa, das CCW-Protokoll II (geänderte Fassung) über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrüstungen sowie das CCW-Protokoll V über explosive Kriegsmunitionsrückstände. Nach diesen Bestimmungen fällt die Streumuniton aufgrund des unannehbaren Leidens, das sie insbesondere der Zivilbevölkerung zufügt, nunmehr zur Kategorie unerlaubter Waffen.

Darüber hinaus hat die Annahme der CCM den Gesprächen im Rahmen des CCW-Abkommens in Genf neue Dynamik verliehen, wo seit Ende 2007 die grossen Streitmächte über ein Protokoll über Streumuniton verhandeln. Wie bereits ausgeführt (siehe Ziff. 2.1) beteiligt sich auch die Schweiz aktiv an diesen Verhandlungen.

¹⁵ Motion Hiltbold: Verbot von Streubomben (08.3308); Motion Maury Pasquier: Verbot von Streubomben (08.3321); Motion SiK-S: Konsens von Dublin (08.3444), siehe auch Ziffer 10.

Denn trotz der zu erwartenden Stigmatisierung der Streumunition durch die CCM ist die Schweiz nach wie vor davon überzeugt, dass das Recht dahingehend gestärkt und universalisiert werden muss, dass auch jene Staaten, die den Grossteil der weltweit vorhandenen Streumunitionsbestände halten, ebenfalls Vorschriften unterstellt werden, die den Einsatz verbieten und die Weiterverbreitung verhindern. Diese Verbote sollen komplementär zur CCM ausgestaltet werden und die darin vorgesehenen Verbote angemessen ergänzen.

3.2

Das Übereinkommen im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik

Die CCM enthält substanzelle Abrüstungsmassnahmen, die für die Durchsetzung im Feld von entscheidender Bedeutung sind. Die Ratifikation des Übereinkommens hat für die betreffenden Staaten zur Folge, dass sie ihre gesamten Streumunitionsbestände vernichten müssen.

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 sowohl in Konflikten als auch danach erhöhen will. Mit der Ratifikation der CCM soll 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 auch die ökonomische und nachhaltige Entwicklung. Sie bilden eine Gefahr für Friedenstruppen und die Aktivitäten der Friedensförderung und verunmöglichen oder verzögern die Rückkehr von intern Vertriebenen und von 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 soll 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 offenstehen, 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.¹⁶

16 SIPOL B 2010, S. 33.

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

3.3 Ausklammerung von Suchzündermunition

Die im Übereinkommen enthaltene Definition von Streumunition klammert mittels fünf kumulativer Kriterien modernste Typen von Munition mit Muttergeschoßsprinzip vom Anwendungsbereich des Übereinkommens aus. Die sog. Suchzündermunition (z.B. SMART, siehe Ziff. 1.5.1) entspricht einer Entwicklung in Richtung aktiver Zielsuche, mehr Präzision und weniger Submunitionen sowie elektronischen Sicherheiten gegen Blindgänger.

Die Hauptmerkmale, die 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 heute bestehen jedoch keine Anzeichen für eine derartige Entwicklung.

3.4 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. Einzelne Staaten machen auch geltend, dass der Einsatz von Streumunition (wie auch von Suchzündermunition) die Sicherheit der eigenen Streitkräfte erhöhe, da Ziele mit geringerem materiellem und personellem Aufwand bekämpft werden könnten.

3.5

Stigmatisierende Wirkung

Das umfassende Verbot von Antipersonenminen hat zu einer Stigmatisierung dieser Waffe geführt. 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 erheblichen politischen Schaden verknüpft.

Vor diesem Hintergrund wird auch mit dem Verbot der Streumunition eine stigmatisierende Wirkung und eigentliche Ächtung angestrebt. Dieser Effekt hat im Konflikt zwischen Georgien und Russland im August 2008 erstmals Wirkung gezeigt: Beide 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.¹⁷ Es ist daher davon auszugehen, dass auch die Ächtung von Streumunition deren Einsatz weltweit zwar reduzieren, aber nicht komplett unterbinden wird.

3.6

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 Einbezug 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 erleichtern sollen.

Die Ratifikation des Übereinkommens bietet der Schweiz die Möglichkeit, 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.

¹⁷ Siehe dazu auch *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL): *Landmine Monitor Report 2010*.

Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens

Nachfolgend werden die zentralen Bestimmungen des Übereinkommens eingehend erläutert und die übrigen Artikel kurz aufgeführt.

Präambel

In der Präambel wird der Wille zum Ausdruck gebracht, die umfassende Gewährung der Rechte aller Streumunitionsopfer sicherzustellen und ihre Würde zu wahren. Weiter wird die Notwendigkeit hervorgehoben, bei der Hilfeleistung jegliche Diskriminierung zu vermeiden und dabei auf das Geschlecht, das Alter und die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Gruppen angemessen einzugehen.

Art. 1 Allgemeine Verpflichtungen und Anwendungsbereich

Artikel 1 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 möglich 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 (siehe Erläuterungen zu Art. 3).

Für die Staaten mit spezifischen Interessen zur Frage der Interoperabilität erwies sich Absatz 1 Buchstaben b und c als problematisch, da er den Staaten verbietet, 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 (siehe Erläuterungen zu Art. 21).

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. Insbesondere der Begriff der Unterstützung führte, angeregt durch die Zivilgesellschaft, nach der Verabschiedung des Übereinkommens auf verschiedenen Ebenen zu Diskussionen über die korrekte Auslegung des Begriffs und die darunter zu subsumierenden Handlungen im Bereich von Finanzierungen. Dieser Frage wird unter Ziffer 7.2.5 nachgegangen.

Art. 2 Begriffsbestimmungen

Artikel 2 beginnt mit der Bestimmung des Begriffs «Streumunitionsopfer». Dieser Aspekt wird in den Erläuterungen zu Artikel 5 (Hilfe für die Opfer) eingehend behandelt (siehe auch Ziff. 3.6).

Weiter definiert Artikel 2 verschiedene fachtechnische Begriffe, die im Übereinkommen verwendet werden. Er definiert 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 worden ist, und umfasst sämtliche bisher eingesetzte Submunitionen.

Artikel 2 Absatz 2 nimmt bestimmte Munitionstypen von dieser Definition und damit vom Anwendungsbereich des Übereinkommens aus. Diese Munition wurde im Rahmen eingehender Verhandlungen, insbesondere zu Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c, auf ihre Auswirkungen und insbesondere auf ihre humanitären Folgen hin untersucht und analysiert. Als Resultat wurde festgehalten, dass Munition, welche die fünf folgenden kumulativen Kriterien erfüllt, nicht als Streumunition gilt und daher nicht unter die Verbotsbestimmung des Übereinkommens fällt:

- 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.

Art. 3 Lagerung und Vernichtung von Lagerbeständen

Im Rahmen der geforderten Zerstörung bestehender eigener Lagerbestände ist die vorhandene Streumunition auszusondern und für die nachfolgende Zerstörung entsprechend zu kennzeichnen (Art. 3 Abs. 1).

Absatz 2 des Artikels statuiert die Pflicht zur Zerstörung der Lagerbestände innerhalb 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 um bis zu 4 Jahre ersuchen (Abs. 3). Liegen ausserordentliche Umstände vor, kann darüber hinaus eine Fristverlängerung um weitere 4 Jahre 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 beschriebenen prozeduralen Vorgaben machen jedoch deutlich, dass derartige Fristverlängerungen eine Ausnahme bilden sollen.

18 Umfasst auch sogenannte «point target»- oder «sensor-fused»-Munition.

Das Übereinkommen erlaubt den Erwerb oder die Zurückbehaltung einer begrenzten Anzahl von Streumunition unter anderem zu Ausbildungszwecken sowie zur Entwicklung von Gegenmassnahmen (Abs. 6). Diese Ausnahmeregelung erlaubt damit insbesondere die Ausbildung von Personal und die Entwicklung von Material zur humanitären Minenräumung sowie beispielsweise die Entwicklung von schützender Technologie.

Art. 4 Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen und Aufklärung zur Gefahrenminderung

Auch wenn diese Bestimmungen die Schweiz nicht unmittelbar betreffen, stellt die Forderung nach der Räumung kontaminiertes 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 Frist für die Räumung beträgt 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.

Art. 5 Hilfe für Opfer

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

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

Die Opferhilfe unter der CCM nimmt international eine Vorbildstellung ein. Sie stärkt die internationale Zusammenarbeit und schafft mit einer weit gefassten Definition eine Rechtsgrundlage für die Entwicklung umfassender und nichtdiskriminierender Programme.

Art. 6 Internationale Zusammenarbeit und Hilfe

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).

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). Jeder Vertragsstaat, der dazu in der Lage ist, hat dabei 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 Streumunitonsrückständen und der Vernichtung gelagerter Streumunition zu leisten (Abs. 4–6). Jeder Staat, der hierzu in der Lage ist, hat zudem Hilfe für Streumunitonsopfer 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).

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 vereinfacht, das in Hilfsprogrammen tätig ist. 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).

Art. 7 Massnahmen zur Schaffung von Transparenz

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 Bericht ist dem Generalsekretär spätestens 180 Tage nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat zu unterbreiten.

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

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 zufriedenstellende 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).

Im Hinblick auf mögliche Implikationen im Zusammenhang mit Staaten, die dem Übereinkommen nicht beigetreten sind, wurde eine Kompromisslösung gefunden, 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» (Abs. 6).

Art. 9 Innerstaatliche Durchführungsmassnahmen

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

Um die in Artikel 9 genannten Anforderungen zu erfüllen, ist eine Änderung des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996 (KMG) und der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹⁹ (StPO) erforderlich (siehe Ziff. 7).

Art. 10 Beilegung von Streitigkeiten

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.

Art. 11–13 Überprüfungskonferenzen und Treffen der Vertragsstaaten

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen beruft selbstständig 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 wie das Genfer Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (*Geneva International Centre for Humanitarian Demining*, GICHD) können

¹⁹ SR 312.0

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–d), zu Vorlagen der Vertragsstaaten zur Anwendung des Übereinkommens nach den Artikeln 8–10 (Abs. 1 Bst. e) und zu Vorlagen 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 Konferenz der Vertragsstaaten fand im November 2010 in Laos statt. Das zweite Staatentreffen ist für September 2011 in Beirut vorgesehen. Die Schweiz nimmt an den entsprechenden Treffen gegenwärtig als Beobachterin teil.

Die erste Überprüfungskonferenz wird entscheiden, ob und wie häufig diese Treffen der Vertragsstaaten stattfinden sollen. Sie soll 2015, fünf Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens, durchgeführt werden (Art. 12) und wird sich der Wirkungsweise und dem Status des Übereinkommens widmen (Abs. 2 Bst. a). Auf Ersuchen können im Abstand von mindestens fünf Jahren weitere Überprüfungskonferenzen einberufen werden, welche, wie Staatentreffen auch, über Gesuche zur Verlängerung der Fristen für die Räumung und Vernichtung der Streumunition beschliessen können (Abs. 2 Bst. c).

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 Depositär eine entsprechende Änderungskonferenz ein (Abs. 1). 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 Annahmeurkunde hinterlegt hat. Für jeden weiteren Vertragsstaat tritt sie am Tag der Hinterlegung seiner Annahmeurkunde in Kraft (Abs. 5).

Art. 14 Kosten und Verwaltungsaufgaben

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 Depositars.

Für die Schweiz dürften angesichts des Verteilschlüssels keine erheblichen Kosten entstehen. Die Kostentragung wird aus dem regulären Budget und den bestehenden Rahmenkrediten der betroffenen Ämter erfolgen.

Art. 15 und 16 Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt

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

Art. 17 Inkrafttreten

Das Übereinkommen trat am 1. August 2010 nach 30 Ratifikationen in Kraft.

Art. 18 Vorläufige Anwendung

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 Verbotszukommen (siehe Ziff. 9.3).

Die Schweiz wird eine entsprechende Erklärung abgeben und in diesem Sinne Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens über ein Verwendungsverbot für Streumunition bis zu dessen Inkrafttreten bereits vorläufig anwenden.

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.

Art. 19 Vorbehalte

Artikel 19 schliesst Vorbehalte zu den Bestimmungen des Übereinkommens aus.

Art. 20 Geltungsdauer und Rücktritt

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.

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

Artikel 1 sieht ein ausdrückliches Verbot vor, andere Staaten bei einer durch das Übereinkommen verbotenen Handlung zu unterstützen, und stellt damit die Interoperabilität und die militärische Zusammenarbeit von künftigen Mitgliedstaaten des Übereinkommens in Allianzen mit Partnern in Frage, welche dem Übereinkommen auf absehbare Zeit nicht beitreten dürfen und in verbundenen militärischen Operationen verbotene Streumunition einsetzen könnten.

Als neutrales und in keinen militärischen Allianzen eingebundenes Land wurde die Schweiz zur Fazilitatorin für die Lösung der zur Interoperabilität entstandenen Kontroverse bestimmt.

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 eingehen, 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 befinden²⁰, hatten ein erhöhtes Interesse an einer Lösung der Frage der Interoperabilität, während andere (vorwiegend afrikanische, asiatische und lateinamerikanische Staaten sowie Norwegen und Österreich) die Bildung eines Schlupflochs zur Umgehung der Schranken der CCM befürchteten.

Artikel 21 Absatz 3 sichert nunmehr die Fortführung der militärischen Zusammenarbeit und militärischer Einsätze zwischen Vertrags- und Nichtvertragsstaaten, welche Streumunition einsetzen könnten. Als zentrales Element wurde dabei 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, unter diesen die Bestimmungen des Übereinkommens zu fördern sowie diese zu einem Verzicht auf den Einsatz von Streumunition zu bewegen (Abs. 1 und 2). 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).

Damit bleibt für militärische Bündnisse wie die NATO oder gemeinsame Programme wie die Partnerschaft für den Frieden (PfP) oder den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) und damit auch für die Schweiz die Möglichkeit bestehen, die internationale militärische Kooperation weiterzuführen.

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 Militärgesetz vom 3. Februar 1995²¹ (MG) Schweizer Armeeangehörigen die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung (Art. 66a Abs. 2 MG), drittens werden schweizerische Friedensförderungsdienste auf der Basis von UNO- oder OSZE-Mandaten auch künftig nicht eingeschränkt, selbst wenn Staaten engagiert sind, welche über Streumunition verfügen.

Art. 22 und 23 Verwahrer, Verbindliche Wortlaute

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.

²⁰ Grossbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland, Japan, Kanada und Australien.

²¹ SR **510.10**

5

Auswirkungen

5.1

Konsolidierung der humanitären Tradition der Schweiz in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik

Wie in Ziffer 3.1 erwähnt, stellt die CCM eine substanziale Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts dar. Das Übereinkommen stärkt das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen, das Übereinkommen von Ottawa sowie die Protokolle II (geänderte Fassung) und V zur CCW.

Da die Schweiz bereits eine aktive und anerkannte Politik zur Umsetzung dieser Instrumente verfolgt, kann sie mit einer Ratifikation der CCM ein Zeichen für ihr Engagement auch im Hinblick auf Streumunition setzen und hiermit ihre humanitäre Politik konsolidieren. Die Ratifikation der 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 der CCM durch die Schweiz würde auch dazu beitragen, das Genfer Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD), einen wichtigen Akteur in der Umsetzung des Übereinkommens, zu fördern.

5.2

Sicherheits- und verteidigungspolitische Auswirkungen

Der Bundesrat erachtet die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs auf die Schweiz für die absehbare Zukunft als gering. Damit ist auch die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes von indirektem Feuer und der Artillerie zur Abwehr eines militärischen Angriffs als gering zu bewerten. Die Kernkompetenz zu indirektem Feuer im Rahmen der Abwehr eines militärischen Angriffs ist dennoch weiterhin zu erhalten.²² Für die beiden übrigen Armeeaufgaben (Unterstützung der zivilen Behörden, Friedensförderung) ist der Einsatz der Artillerie nicht vorgesehen.

5.3

Auswirkungen auf die Schweizer Armee

Die Umsetzung des Übereinkommens betrifft in der Schweiz nur die erwähnte Kanistermunition (siehe Ziff. 1.5). 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 selbstzielsuchende SMArt 155, welche auf einer anderen Technologie basiert. Weiterhin erlaubt sind zudem die Stahl- und Wurfgranaten und STRIX, die ebenfalls 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 Teifähigkeit jedoch

²² SIPOL B 2010.

sichergestellt. Die Beschaffung und Weiterentwicklung der vom Verbot ausgenommenen wie neuer Munitionstypen bleiben ebenfalls möglich.

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.

Bezüglich Wirkplattformen wird die 15,5-cm-Panzerhaubitze M-109 ohne zusätzliche Investitionen und Werterhaltungsprogramme, welche derzeit nicht vorgesehen sind, binnen der nächsten 10–15 Jahre am Ende ihrer ordentlichen Lebensdauer angelangt sein. Das Festungsgeschütz 15,5 cm BISON sowie der 12-cm-Festungsminenwerfer werden nach derzeitigter Entscheidlage ausser Dienst gestellt.

5.4 Künftiger Kompetenzerhalt für indirektes Feuer

Die Ratifikation der Streumunitionskonvention führt vorübergehend zu einer erheblichen, wenn auch vornehmlich quantitativen Lücke für die indirekte Feuerwirkung. Die künftige Rolle der Artillerie wird damit aber nicht präjudiziert.

Im Rahmen der Abwehr eines militärischen Angriffs kommt dem indirekten Feuer weiterhin entscheidende Bedeutung zu. Gegen einen militärischen Angriff ist das indirekte Feuer ein entscheidendes Mittel, wenn es rasch verlegt und möglichst präzis und zielgenau eingesetzt werden kann. Durch die Möglichkeit, die indirekte Feuerunterstützung auch zeitgerecht in der Tiefe einzusetzen, können taktische und operative Schwergewichte gebildet sowie die Handlungsfreiheit auf allen Stufen erhöht werden. Es wird im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Weiterentwicklung der Armee zu prüfen sein, welches Spektrum von Wirkplattformen am besten geeignet ist, um die angestrebten Einsatzmöglichkeiten und Reichweiten in der erforderlichen Präzision zu erreichen. Dabei stellt sich auch die grundsätzliche Frage eines Aufbaus der Fähigkeit zu operativem Feuer mit boden- oder luftgestützten Systemen.

Verteidigungsoperationen werden künftig schwergewichtig im überbauten Gebiet geführt werden. Ein Aggressor wird wie der Verteidiger die Stärken und Vorteile des überbauten Geländes suchen, zumal die Urbanisierung auch in der Schweiz rasant ansteigt. Damit ist dem möglichst zielgenauen und präzisen Einsatz des indirekten Feuers hohe Priorität einzuräumen. Streumunition entspricht diesen künftigen Anforderungen nicht. Bisherige Vorstellungen von Flächenfeuern oder Feuerfreizonen für die Artillerie, wozu der Einsatz von Kanistergeschossen besonders geeignet war, treten angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit lohnender Ziele und der möglichen Beeinträchtigung der Zivilbevölkerung (Kollateralschäden) klar in den Hintergrund.

Der Bundesrat hat bereits im sicherheitspolitischen Bericht 2010²³ festgehalten, dass für die Armeeaufgabe «Verteidigung» der Kompetenzerhalt im Vordergrund steht.

Damit besteht sicherheitspolitisch keine Notwendigkeit, dass die Armee auf absehbare Zeit einen Abwehrkampf führen kann. Auch für die Artillerie geht es damit um Erhalt und Weiterentwicklung von Wissen und Können auf technologisch hohem, quantitativ aber möglichst geringem Niveau.

Vor dem Hintergrund dieser künftigen Anforderungen gefährden die Rahmenbedingungen des vorliegenden Übereinkommens weder den Bestand noch die Weiterentwicklung der Artillerie. Auf der Basis bestehender Wirkplattformen und der im Bestand verbleibenden Munition (u.a. selbstzielsuchende SMArt) ist sowohl boden- wie auch allenfalls luftgestützt ein zukunftsgerichteter Kompetenzerhalt möglich.

5.5 Finanzielle Auswirkungen der Vernichtung der Streumunitionsbestände

5.5.1 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.

Der Bundesrat empfiehlt dem Parlament, die Vernichtung der Bestände auf die Geschosse zu beschränken und die Vernichtung in der Schweiz vorzunehmen. Dieses Vorgehen erfüllt die Auflagen nach Artikel 3 des Übereinkommens vollständig und erfordert zugleich erheblich weniger Ressourcen als die zusätzliche Vernichtung sämtlicher Bestandteile (Treibladungen, Zünder, Zündpatronen, Modelle, Attrappen etc.). Da gegenwärtig in der Schweiz nicht hinreichende Kapazitäten für die zu vernichtenden Geschosse existieren, werden entsprechende Investitionen in die dazu notwendige Infrastruktur getätigt werden müssen. Diese bedeuten einen zusätzlichen Zeitaufwand, welcher in die im Übereinkommen vorgegebenen Vernichtungsfristen mit einzuberechnen ist.

Die Vernichtung in der Schweiz erlaubt es, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und allenfalls zusätzliche zu schaffen. Gleichzeitig ist damit die Einhaltung aller relevanter Sicherheits- und Umweltvorschriften gewährleistet.

5.5.2 Finanzielle Auswirkungen

Für die vom Bundesrat empfohlene Vernichtung der Bestände an Geschossen in der Schweiz ergeben sich Kosten von insgesamt 25–35 Millionen Franken. Die vier zu vernichtenden Geschosstypen (KaG 88, KaG 90, KaG 88/99 und KaG 98) beinhalten unterschiedliche Technologien und *Bombletzahlen* und verlangen nach unterschiedlichen Demontagesicherheitsvorkehrungen; die Kosten für die Vernichtung pro Geschoss dürften indes für alle vier Geschosstypen ungefähr gleich gross bleiben.

Die 25–35 Millionen Franken beinhalten bereits die zusätzlichen Infrastruktur- und Produktionskosten, die aufgrund der beschränkten Ressourcen in der Schweiz erforderlich werden.

Die genauen Kosten können jedoch erst bei Vorliegen konkreter Offerten entsprechender Firmen eruiert werden. Je nach Konzept, Finanzierung und gewählter Firma ist für die physische Entsorgung mit einer Frist von 6–8 Jahren zu rechnen.

Die genannten Gesamtkosten können innerhalb des Ausgabenplafonds des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) finanziert werden, werden aber Anpassungen am aktuellen Zeitplan für die Munitionsentsorgung erfordern, damit die im Übereinkommen festgelegten Fristen eingehalten werden können.

Die Änderungen an elektronischen Anlagen (Feuerleitrechner, Führungs- und Feuerleitsystem, Simulatoren etc., siehe Ziff. 1.5.5) hingegen können im Rahmen von periodischen Wartungs- und Änderungsaktionen vorgenommen werden. Deren Finanzierung erfolgt über die jährlichen Betriebskredite; zusätzliche finanzielle Mittel sind dazu nicht notwendig.

5.6 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 Ziff. 4 Art. 3). Eine ähnliche Bestimmung findet sich bereits im Ottawa-Übereinkommen über Antipersonenminen und dessen Ausführungsbestimmungen im Kriegsmaterialgesetz (Art. 8 Abs. 2 KMG).

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

Die Anzahl soll dabei auf das notwendige Minimum reduziert werden, damit keine operative Verwendung der Geschosse im Rahmen einer militärischen Operation möglich ist. Das Übereinkommen legt keine numerisch festgelegte Höchstzahl fest; dem Beispiel anderer europäischer Partner folgend wird die Schweiz jedoch Kanistergeschosse in der Grössenordnung einiger hundert Stück zurück behalten.

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

5.7 Internationale Zusammenarbeit

Im Rahmen der Strategie des Bundes in der humanitären Minenräumung 2008–2011 beteiligt sich die Schweiz bereits an der humanitären Minenräumung (Minen und explosive Kriegsmunitiōnsrückstände inkl. nicht explodierter Streumunitiōnsrückstände) und der Hilfe für die Opfer. Ziele dieser Strategie sind die Verstärkung des Schutzes der Zivilbevölkerung vor den humanitären Auswirkungen von Minen und explosiven Kriegsmunitiōnsrückständen, die Räumung der von Minen und Kriegsmunitiōnsrückständen 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 jährlich ca. 16 Millionen Franken 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 Minen Gefahren fliessen. Dabei werden die entsprechenden Aktivitäten, wie beispielsweise die Räumung von betroffenen Gebieten oder die Opferhilfe, integral und unterschiedslos vom Typ der involvierten Munition ausgeführt. Darüber hinaus haben das VBS und das EDA bis 2010 gemeinsam mit einem Betrag von insgesamt 9 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 explosiver Kriegsmunitionsrückstände einsetzt. Seit 2011 übernimmt das EDA den gesamten Schweizer Beitrag an die Finanzierung des Zentrums. Dieses beherbergt zugleich das Organ, das die Implementierung des Ottawa-Übereinkommens unterstützt (Implementation Support Unit, ISU APMBC).

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008²⁴ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008²⁵ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Zum Zeitpunkt der Planung der Legislaturperiode war noch nicht abzusehen, ob und wann das Übereinkommen ratifiziert werden würde.

7 Änderung des Kriegsmaterialgesetzes

7.1 Grundzüge der Änderung

Das Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 (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 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»²⁶ ausgearbeitet und stellte einen indirekten Gegenentwurf zum Volksbegehr dar. Die Revision des damals geltenden Bundesgesetzes

²⁴ BBl 2008 753

²⁵ BBl 2008 8543

²⁶ Abgelehnt am 8. Juni 1997 mit 77,5 % Neinstimmen.

vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial hatte zum Ziel, Lücken zu schliessen und eine Angleichung an die Rechtsordnungen vergleichbarer Staaten und die Verhaltensregeln der internationalen Gemeinschaft zur Regelung des Handels mit Kriegsmaterial zu erreichen. Zudem sollte die Revision die Zusammenarbeit der Schweizer Industrie mit ihren ausländischen Partnern erleichtern.

Ziffer 2 KMG behandelt das Verbot bestimmter Waffen und umfasst bislang Kernwaffen, biologische und chemische Waffen (ABC-Waffen, Art. 7) sowie Antipersonenminen (Art. 8). Anders als es der Gliederungstitel vermuten lässt, beinhaltet Ziffer 2 KMG jedoch nicht nur Waffen, sondern auch Munitionsarten, sodass der Gliederungstitel in Anlehnung an Artikel 5 Absatz 1 KMG auf ein Verbot bestimmten Kriegsmaterials zu erweitern ist.

Das KMG verbietet es, das unter Ziffer 2 genannte Kriegsmaterial zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig darüber 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 in Artikel 8 Absatz 1 KMG über Antipersonenminen nicht enthalten sind, obgleich entsprechende Verstöße in Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b und c KMG (Widerhandlungen gegen das Verbot der Antipersonenminen) unter Strafe gestellt sind. Das Fehlen der betreffenden Bestimmungen in Artikel 8 Absatz 1 KMG bildet eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, welche bei dieser Gelegenheit behoben werden soll.

Zurzeit enthält das KMG keine Verbotsbestimmungen für Streumunition. Artikel 9 CCM sieht vor, dass jeder Vertragsstaat zur Umsetzung des Übereinkommens einschliesslich der Verhängung von Strafen zwecks Verhütung und Unterbindung von Verstössen gegen das Übereinkommen geeignete gesetzliche, verwaltungsmässige und sonstige Massnahmen zu treffen hat. Das KMG ist entsprechend mit den neu zu schaffenden Artikeln 8a (Streumunition) und 35a (Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition) um ein Verbot für Streumunition und entsprechende Strafbestimmungen zu ergänzen.

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

Weiter wird das Gesetz mit Artikel 8b (Finanzierungsverbot) um eine Bestimmung ergänzt, welche die direkte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung und des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial sowie entsprechende Umgehungsgeschäfte auf dem Wege der indirekten Finanzierung verbietet. Diese Bestimmung schafft eine *lex specialis* zur Konkretisierung des in Bezug auf verbotenes Kriegsmaterial bereits bestehenden Verbotes, die auf die Hauptsache bezogenen Handlungen «zu fördern». Die entsprechende Strafbestimmung wird in Artikel 35b (Widerhandlungen gegen das Finanzierungsverbot) festgehalten.

Darüber hinaus wird die Gelegenheit genutzt, das KMG in Einklang mit dem zwischenzeitlich revidierten StGB zu bringen, indem in den Artikeln 34 und 35 KMG die Begriffe «Zuchthaus» und «Gefängnis» durch den Begriff der «Freiheitsstrafe» ersetzt werden.²⁷

²⁷ Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0, Änderung vom 13. Dezember 2002 (AS 2006 3459).

7.2 Die beantragte Neuregelung

Anpassung in Bezug auf den Gliederungstitel vor Art. 7 KMG

Der Gliederungstitel für das 2. Kapitel des Gesetzes vor Artikel 7 KMG beschränkt sich bislang auf ein Verbot bestimmter «Waffen». Waffen bilden in Anlehnung an Artikel 5 Absatz 1 KMG neben Waffensystemen, Munition, militärischem Sprengmaterial und Ausrüstungsgegenständen, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder für die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden, jedoch nur eine Kategorie von Kriegsmaterial. Um diesem umfassenden Begriff des Kriegsmaterials nachzukommen, wird der Gliederungstitel des 2. Kapitels entsprechend angepasst und auf ein Verbot bestimmten «Kriegsmaterials» ausgedehnt, welches gemäss Artikel 5 KMG neben Waffen auch Waffensysteme und Munition umfasst.

7.2.2 Anpassungen in Bezug auf Art. 8 KMG

Wie bereits in Ziffer 7.1 erwähnt, besteht in Artikel 8 KMG hinsichtlich der in Bezug auf Antipersonenminen verbotenen Handlungen eine Lücke; obwohl Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b KMG das Verleiten zu den in Buchstabe a verbotenen Handlungen und Buchstabe c deren Förderung unter Strafe stellt, wurde es versäumt, diese Handlungen bereits in Artikel 8 KMG zu verbieten. Dieses Versehen soll nunmehr behoben werden.

Das Gesetz wird dahingehend vervollständigt, dass in Anlehnung an die Struktur von Artikel 7 (Kernwaffen, biologische und chemische Waffen) zunächst die bereits heute explizit verbotenen Tathandlungen in ihrer Substanz unverändert neu in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a festgehalten werden. Ergänzend wird in Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben b und c nunmehr ausdrücklich festgehalten, dass auch das Verleiten und die Förderung der unter Buchstabe a erfassten Handlungen verboten sind.

Weiter wird Artikel 8 Absatz 2 KMG redaktionell überarbeitet. Materiell werden dabei keine Änderungen vorgenommen.

7.2.3 Einführung eines neuen Art. 8a und eines neuen Art. 35a KMG

Um die unter dem Übereinkommen erforderliche Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Streumunition und der entsprechenden Technologie gewährleisten zu können, wird die Schweiz hierzu im KMG die geeigneten gesetzgeberischen Massnahmen treffen. Konkret gilt es, einen neuen Artikel 8a, welcher ein Verbot für Streumunition statuiert, in das 2. Kapitel des KMG über das Verbot bestimmten Kriegsmaterials aufzunehmen, sowie einen neuen Artikel 35a unter den entsprechenden Strafbestimmungen im 6. Kapitel des Gesetzes. Beide Artikel sollen sich dabei in ihrer Struktur an die Bestimmungen zu den ABC-Waffen (Art. 7 und 34 KMG) und die nunmehr ergänzten Bestimmungen zu den Antipersonenminen (Art. 8 und 35 KMG; vgl. vorstehend Ziff. 7.2.2) anlehnen.

Artikel 8a Absatz 1 KMG soll ein Verbot von Streumunition entsprechend dem im Übereinkommen für das KMG relevanten Geltungsbereich der Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Streumunition statuieren. Der Aufbau der neu zu schaffenden Bestimmung folgt der Struktur von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a und des neuen Artikels 8 Absatz 1 Buchstabe a KMG. Es wird damit verboten, Streumunition «zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen».

Ergänzend zu diesen Tathandlungen soll es analog zu den Artikeln 7 und 8 bzw. deren Absatz 1 Buchstaben b und c KMG verboten sein, jemanden zu einer der verbotenen Handlungen zu verleiten oder eine solche Handlung zu fördern. Diese Bestimmungen entsprechen damit dem in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c CCM festgehaltenen Verbot, jemanden in Bezug auf die in Buchstabe b festgehaltene Handlungen «zu unterstützen, zu ermutigen oder zu veranlassen». Artikel 8a Absatz 1 Buchstaben b und c KMG untersagt damit sämtliche Formen der indirekten Begehung der unter Buchstabe a beschriebenen Tatbestände und trägt damit dem Anspruch an ein umfassendes Verbot Rechnung.

Die Begriffe der «Unterstützung» (Wortlaut des Übereinkommens) bzw. der «Förderung» (im KMG verwendeter Begriff) der verbotenen Handlungen haben im Nachgang zur Unterzeichnung der CCM zu Diskussionen über deren korrekte Auslegung in Bezug auf die Finanzierung verbotener Waffen und entsprechender Investitionen geführt. Diese haben nunmehr zur Schaffung eines neuen Artikels 8b mit den entsprechenden Strafbestimmungen unter Artikel 35b KMG geführt, welcher hinsichtlich der verbotenen Förderung die Finanzierung verbotenen Kriegsmaterials ausdrücklich untersagt (siehe Ziff. 7.2.5).

Für die Definition von Streumunition ist Artikel 2 Absatz 2 CCM massgebend, einschliesslich der einschlägigen Begriffsbestimmungen.²⁸ 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 Ziff. 4 Art. 2).

In Übereinstimmung mit Artikel 3 Absätze 6 und 7 CCM wird im neuen Artikel 8a KMG die Möglichkeit der Zurückbehaltung, des Erwerbs oder der Weitergabe einer beschränkten Anzahl von Streumunition und explosiven Submunitionen für bestimmte Zwecke vorbehalten. Diese Ausnahmen betreffen die Entwicklung von Verfahren zur Suche, Räumung und Vernichtung dieser Waffen, die Ausbildung in diesen Verfahren, die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition sowie die Weitergabe der Munition zum Zweck der Vernichtung. Auch hier wird der Aufbau von Artikel 8 Absatz 2 KMG übernommen, wobei zusätzlich eine Ausnahme für die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition vorgesehen wird.

Analog zu den Ergänzungen im 2. Kapitel des KMG ist auch das 6. Kapitel über Strafbestimmungen um entsprechende Sanktionen für Verstösse gegen den neuen

28 «Streumunition» (Art. 2 Abs. 2 CCM), «explosive Submunition» (Art. 2 Abs. 3 CCM), «Selbstzerstörungsmechanismus» (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).

Artikel 8a zu ergänzen. Ein neuer Artikel 35a KMG soll unter dem Titel «Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition» in Anlehnung an die Bestimmungen zu den ABC-Waffen sowie den Antipersonenminen die entsprechenden Strafan drohungen aufnehmen (Art. 34 und 35 KMG). Nach dem neuen Artikel 35a KMG wird eine Person, die vorsätzlich gegen das Verbot aus dem neuen Artikel 8a KMG 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, so kann sie mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwölf Monaten oder einer Busse bis zu 500 000 Franken bestraft werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass im neuen Artikel 35a im Gegensatz zu Artikel 34 und 35 KMG (vgl. Ziff. 7.1 *in fine*) die Begriffe «Zuchthaus» und «Gefängnis» durch den Begriff der «Freiheitsstrafe» ersetzt werden. Mit dieser Änderung soll der neue Artikel 35a KMG mit dem revidierten Strafgesetzbuch²⁹ (StGB) in Einklang gebracht werden.

7.2.4 Verbot der Verwendung von Streumunition

Mit der Ratifikation des Übereinkommens erklärt die Schweiz in verbindlicher Weise, an die Bestimmungen und die ihr aus dem Übereinkommen erwachsenden Pflichten gebunden zu sein. Unter dem monistischen System, zu welchem sich die Schweiz bekennt, bilden Völkerrecht und Landesrecht Teile eines einheitlichen Regelungssystems, sodass ratifizierte Staatsverträge für ihre landesrechtliche Gültigkeit grundsätzlich keiner zusätzlichen Transformation ins innerstaatliche Recht bedürfen.³⁰

Soweit ein Staatsvertrag unmittelbar anwendbare Normen enthält, wie sie in Bezug auf das in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a CCM festgehaltenen Verwendungsverbot vorliegen, werden neben dem Staat auch Privatpersonen durch diese direkt gebunden. Das in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a CCM festgehaltene Verbot, Streumunition einzusetzen, erlangt damit mit seiner Publikation in der Amtlichen Sammlung im Nachgang zur Ratifikation unmittelbar Geltung.

Eine Aufnahme des Verwendungsverbotes in das KMG entfällt, da dieses bestimungsgemäss die Kontrolle, die Herstellung und den Transfer von verbotenem Kriegsmaterial regelt (Art. 1 KMG), nicht jedoch dessen Einsatz und Verwendung.

Gemäss Artikel 18 des Übereinkommens kann ein Staat bei dessen Ratifikation oder bei seinem Beitritt erklären, dass er Artikel 1 des Übereinkommens bis zu dessen Inkrafttreten bereits vorläufig anwenden wird (siehe Ziff. 4 Art. 18). Die Schweiz wird anlässlich der Ratifikation eine entsprechende Erklärung abgeben und in diesem Sinne Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens über ein Verwendungsverbot für Streumunition bis zu dessen Inkrafttreten bereits vorläufig anwenden (siehe Ziff. 9.3).

Verstösse gegen das Verbot, Streumunition einzusetzen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a CCM), werden im Falle eines bewaffneten Konflikts nach Artikel 264j StGB unter Strafe gestellt. Diese Generalklausel für Kriegsverbrechen stellt bei bewaffneten Konflik-

²⁹ Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0.

³⁰ Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N. 1913 ff.

ten in genereller Form jeden Verstoss gegen eine von der Schweiz als verbindlich anerkannte Vorschrift des humanitären Völkerrechts unter Strafe.

7.2.5 Aufnahme eines Finanzierungsverbotes ins KMG

a) Motionen und Vernehmlassung

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 auf das Verbot der Unterstützung einer Tätigkeit, die unter dem Übereinkommen untersagt ist. Dabei sollen unter Finanzierung alle Formen 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 KMG 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 Verbot der Finanzierung 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 ausländischen 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.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich sämtliche Stellungnahmen, die sich zur Frage eines Finanzierungsverbotes äusserten, für die Statuierung eines entsprechenden ausdrücklichen Verbotes im KMG ausgesprochen. In der Ausgestaltung dieses Verbotes unterschieden sie sich jedoch erheblich. So äusserten sich verschiedene Stellungnahmen dahingehend, dass Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c CCM jede Art der Finanzierung, sei diese nun direkt oder indirekt, umfasse und dieses Verbot ausdrücklich in die Schweizer Gesetzgebung aufzunehmen sei. Andere unterstützten stattdessen die Aufnahme einer Formulierung, welche die wissentliche Finanzierung unter Strafe stellt und dabei von einer Differenzierung zwischen Formen der direkten und der indirekten Finanzierung Abstand nimmt. Dritte unterstützten die Aufnahme einer Bestimmung, welche die direkte Finanzierung, nicht aber die indirekte Form, ausdrücklich untersagt.

b) Keine Regelung zum Finanzierungsverbot im Übereinkommen

Das Übereinkommen selber enthält kein ausdrückliches Finanzierungsverbot. Im Rahmen einer Auslegung nach Artikel 31 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge³¹ hält die zugehörige Lehre fest, dass Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c CCM aufgrund seines breiten Anwendungsbereichs jede Form der Unterstützung der verbotenen Handlung umfasst und damit auch entsprechende Finanzierungshandlungen umfassen kann.³² Das durch das IKRK vorgeschlagene Gesetzesmodell für Common-Law-Staaten³³ enthält ebenfalls kein ausdrückliches Finanzierungsverbot, sondern beschränkt sich auf die Wiedergabe des entsprechenden Wortlautes der CCM. Bislang haben erst Belgien, Irland, Luxemburg und Neuseeland in unterschiedlicher Ausgestaltung in ihrer Gesetzgebung ein ausdrückliches Finanzierungsverbot für Streumunition festgehalten, wobei Belgien sein ambitioniertes Gesetz bislang nicht umgesetzt hat. Die übrigen Vertragsstaaten haben auf die ausdrückliche Ausgestaltung eines Finanzierungsverbotes bis anhin verzichtet und stützen sich diesbezüglich allein auf den Wortlaut und die entsprechende Auslegung des Übereinkommens. Daran angelehnt stellt sich die Frage, ob die Schweizer Gesetzgebung einer ausdrücklichen Aufnahme eines Finanzierungsverbotes für Streumunition und verbotenes Kriegsmaterial im Allgemeinen bedarf.

Die Forderung nach der Einführung eines solchen Verbotes gründet zum Teil in der Annahme, dass das geltende KMG keine Bestimmungen enthalte, welche die Finanzierung der nach dem KMG verbotenen 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) und die vorgesehene Bestimmung für Streumunition (Art. 35a Abs. 1 Bst. c KMG) stellen auch jegliche Form der Förderung der in der Hauptsache verbotenen Handlungen unter Strafe, wobei der im KMG verwendete Begriff der Förderung dem im Übereinkommen verwendeten Begriff der Unterstützung entspricht. Die Förderung umfasst dabei jede Handlung, welche die in der Hauptsache verbotene Handlung tatsächlich unterstützt. Damit deckt das Verbot der Förderung auch die in diesem Sinn unternommene Finanzierungshandlung ab und unterstellt diese einem entsprechenden Verbot. Das Verbot der Finanzierung verbotenen Kriegsmaterials ist im Rahmen der verbotenen Förderung verbotenen Kriegsmaterials in der Schweizer Gesetzgebung damit bereits enthalten, sodass das Gesetz grundsätzlich keiner ausdrücklichen Aufnahme eines Finanzierungsverbotes bedürfte.

Dazu ist festzuhalten, dass die Förderung ferner durch die strafrechtlichen Regeln der Teilnahme nach Artikel 25 StGB erfasst ist. Die im KMG unter dem Kapitel des Verbotes bestimmten Kriegsmaterials vorgenommene Abweichung von der sonst gültigen Struktur gründet in den diesen Verboten zugrundeliegenden internationalen Übereinkommen, welche die Förderung explizit benennen. Dies bedeutet mithin, dass in den Artikeln 34, 35 und nunmehr auch Artikel 35a KMG nicht nur die sonst grundsätzliche Straflosigkeit der versuchten Gehilfenschaft keine Anwendung

³¹ SR 0.111

³² Nyusten/Casey-Maslen, *The Convention on Cluster Munitions, A Commentary*, N. 172 zu Art. 1 CCM, Oxford 2010.

³³ ICRC *Model Law Convention on Cluster Munitions*, Gesetzgebung zur CCM für Common Law Staaten.

findet, sondern dass bei der Förderung der verbotenen Handlungen im KMG als Besonderheit auch die fahrlässige Begehung der Gehilfenschaft unter Strafe steht.³⁴

c) Artikel 8b und 35b KMG

Um den im Rahmen der Vernehmlassung geäußerten Anliegen zu einer Konkretisierung des Finanzierungsverbotes gestützt auf das Verbot der Förderung von verbotenem Kriegsmaterial Rechnung zu tragen, soll nunmehr mit einem neu zu schaffenden Artikel 8b und der entsprechenden Strafbestimmung unter Artikel 35b ein ausdrückliches Finanzierungsverbot verbotenen Kriegsmaterials in das Gesetz aufgenommen werden.

Artikel 8b Absatz 1 KMG soll nunmehr «die direkte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von nach Artikel 7–8a verbotenem Kriegsmaterial» ausdrücklich verbieten. Weiter soll die indirekte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial verboten werden, wenn diese der Umgehung des Verbotes der direkten Finanzierung dient (Abs. 2).

Artikel 35b soll für den vorsätzlichen Verstoss gegen das Finanzierungsverbot und unter Vorbehalt der im Gesetz enthaltenen Ausnahmen eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren vorsehen, welche mit einer Busse von bis zu 5 Millionen Franken verbunden werden kann.

d) Objektiver Tatbestand

Der neu geschaffene Tatbestand des Finanzierungsverbotes umfasst grundsätzlich jede direkte Finanzierung von Handlungen, welche dem Zweck dienen, verbotenes Kriegsmaterial zu entwickeln, herzustellen oder zu erwerben. Ebenfalls vom Verbot erfasst ist die indirekte Finanzierung dieser Handlungen, wenn sie der Umgehung des Verbotes der direkten Finanzierung dient.

Als direkte Finanzierung im Sinne dieser Bestimmung gilt die unmittelbare Gewährung von Krediten, Darlehen, Schenkungen oder vergleichbaren finanziellen Vorteilen zur Entwicklung, zur Herstellung oder zum Erwerb verbotenen Kriegsmaterials. Die Finanzierung kann dabei der Bezahlung oder der Bevorschussung von Kosten und Aufwendungen dienen, welche mit der Entwicklung, der Herstellung oder dem Erwerb von verbotenem Kriegsmaterial verbunden sind.

Als indirekte Finanzierung im Sinne dieser Bestimmung gelten insbesondere die Beteiligung an Gesellschaften, welche verbotenes Kriegsmaterial entwickeln, herstellen oder erwerben, wie auch der Erwerb von Obligationen oder anderen Anlageprodukten, welche durch solche Gesellschaften ausgegeben werden, sofern diese Emissionen der Umgehung des Verbotes der direkten Finanzierung von verbotenem Kriegsmaterial dienen. So ist insbesondere dann eine indirekte Finanzierung als Umgehung des Finanzierungsverbotes zu qualifizieren, wenn beispielsweise ein Unternehmen, welches verschiedene Produkte herstellt und keinen Kreditgeber für ein Projekt zur Entwicklung verbotenen Kriegsmaterials findet, eine Anleiheemission durchführt, um das Geld für das betreffende Projekt dennoch beschaffen zu können. Gleiches hat beispielsweise auch für eine Gruppe von Aktivisten zu gelten, welche eine Kriegspartei mit verbotenem Kriegsmaterial unterstützen will und zu

³⁴ Vgl. zu analoger Fragestellung Niggli, Rassendiskriminierung, Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171 MStGB, Rz. 1231 und 1235, 2. A. 2007.

diesem Zweck eine Gesellschaft gründet, in welches sie Eigenkapital zum Erwerb von verbotenem Kriegsmaterial einbringen will.

In Bezug auf die im Rahmen der mit dieser Botschaft unterbreiteten Ratifikation massgebliche Streumunition umfasst der Tatbestand die in Artikel 8a KMG bezeichnete Streumunition selbst, einschliesslich deren Submunition und Kernbestandteilen. Als Kernbestandteile gelten dabei jene Bestandteile, die ausschliesslich in der Produktion von Streumunition zur Verwendung kommen. Zu diesen gehören nach heutigem Kenntnisstand ausschliesslich die Zünder der Submunition als gesamtes Bauteil sowie die ganze Submunition.

Bestandteile, welche auch zu legalen Zwecken und insbesondere in der Herstellung von legalen Kriegsmaterials verwendet werden, sind so lange vom Tatbestand ausgenommen, als für die mit der Finanzierung betraute Person nicht erkennbar sein kann, dass diese der Herstellung von verbotenem Kriegsmaterial dienen sollen. Das Gleiche hat für sämtliche sogenannte *Dual-Use*-Güter zu gelten, welche sowohl militärischen als auch zivilen Zwecken dienen können.

e) Subjektiver Tatbestand

Artikel 35b stellt ausschliesslich die vorsätzliche Begehung der Tat unter Strafe. Vom Vorsatz ist vorliegend der Eventualvorsatz in Anlehnung an die Gesetzgebung zur Terrorismusfinanzierung ausdrücklich ausgenommen (Art. 35b Abs. 2).³⁵

Der schweizerische Gesetzgeber hat bereits im Rahmen der Einführung des Straftatbestandes gegen die Terrorismusfinanzierung³⁶ zum Ausdruck gebracht, dass die Kriminalisierung einer an sich wertneutralen Handlung (vorliegend das Bereitstellen von Vermögenswerten), welche mit einer Vorverlagerung der Strafbarkeit einhergeht, mit Bedacht und entsprechender Zurückhaltung vorgenommen werden muss. Entsprechend ist an das Wissen und den Willen des Täters eine erhöhte Anforderung zu stellen. Deshalb ist derjenige, der die Möglichkeit einer Widerhandlung lediglich in Kauf nimmt (Eventualvorsatz), von der Strafbarkeit auszunehmen³⁷.

f) Täterschaft

Der Tatbestand beschränkt sich grundsätzlich auf Widerhandlungen durch natürliche Personen. Dem Täter droht dabei eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren, welche mit einer Busse von bis zu 5 Millionen Franken verbunden werden kann.

Wird eine durch das Gesetz verbotene Finanzierung verbotenen Kriegsmaterials in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks begangen und kann diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden, so wird die Tat dem Unternehmen selber zugerechnet. In diesem Fall wird das Unternehmen mit einer Busse von bis zu 5 Millionen Franken bestraft.³⁸

³⁵ Artikel 260quinquies Absatz 2 StGB; BBl **2002** 5442

³⁶ Artikel 260quinquies StGB; BBl **2002** 5442

³⁷ Absatz 2 von Artikel 35b KMG.

³⁸ Artikel 102 StGB und Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR); SR **313.0**.

7.2.6

Anpassungen der Art. 34 und 35 KMG

Wie bereits in Ziffer 7.1 erwähnt, sollen in den Artikeln 34 und 35 KMG die Begriffe «Zuchthaus» und «Gefängnis» durch den Begriff der «Freiheitsstrafe» ersetzt werden. Mit dieser Änderung sollen die beiden Artikel zusammen mit dem neu eingeführten Artikel 35a KMG in Einklang mit dem revidierten StGB gebracht werden.

7.3

Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO), die seit dem 1. Januar 2011 in Kraft ist, enthält in Artikel 269 Absatz 2 eine Auflistung von strafbaren Handlungen, bei welchen die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs angeordnet werden darf. Artikel 286 Absatz 2 StPO enthält weiter eine Auflistung von strafbaren Handlungen, zu deren Verfolgung die verdeckte Ermittlung eingesetzt werden darf.

Bereits heute enthalten diese Listen Artikel 33 Absatz 2 KMG (Schwere Fälle von Widerhandlungen gegen die Bewilligungs- und Meldepflichten unter dem KMG), Artikel 34 KMG (Widerhandlungen gegen das Verbot von Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen) und Artikel 35 KMG (Widerhandlungen gegen das Verbot der Antipersonenminen) (Art. 269 Abs. 2 Bst. d StPO, Art. 286 Abs. 2 Bst. d StPO) sowie auch Widerhandlungen gegen das Verbot der Terrorismusfinanzierung (Art. 260quinquies StGB) (Art. 269 Abs. 2 Bst. a StPO, Art. 286 Abs. 2 Bst. a StPO).

Mit der vorliegenden Änderung des KMG sind nun auch Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition (Art. 35a KMG) und Widerhandlungen gegen das Finanzierungsverbot verbotenen Kriegsmaterials (Art. 35b KMG) in den Katalog der überwachungsfähigen Delikte und der Delikte, für welche die verdeckte Ermittlung zulässig ist, aufzunehmen.

8

Universalisierung

Die Annahme der CCM ist ein wichtiger Beitrag zur Lösung der humanitären Probleme, welche durch den Einsatz von Streumunition verursacht werden. Das in der CCM enthaltene allgemeine Verbot dieser Waffen und die aus diesem Übereinkommen resultierenden Verpflichtungen, namentlich mit Blick auf die Säuberung kontaminierten 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 effektiv und nachhaltig wirksam werden kann, ist seine Universalisierung anzustreben. Die Ratifikation durch die Schweiz ist dabei ein besonders wichtiger Schritt, da der Schweiz mit ihrer langjährigen humanitären Tradition und als Depositär der Genfer Konventionen international eine besondere Stellung zukommt. Eine breite und möglichst rasche Ratifikation der CCM wird wirksam zur Achtung 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 Kriegsmaterial mit schwerwiegenden humanitären Folgen verfügen. Neben Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen sowie Antipersonenminen wäre damit nunmehr auch die Streumunition verboten. Gleichzeitig würde auch die Finanzierung verbotenen Kriegsmaterials ausdrücklich verboten und strafrechtlich verfolgt.

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

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens über Streumunition beruht auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung³⁹ (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 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. Das vorliegende Übereinkommen kann jederzeit gekündigt werden (Art. 20) und sieht nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

Somit bleibt zu prüfen, ob das Übereinkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Als rechtsetzend gelten gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes⁴⁰ Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtig sind Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 BV in einem formellen Gesetz erlassen werden müssen. Artikel 1 des Übereinkommens sieht ein absolutes Verbot von Streumunition vor. Diese Bestimmung untersagt den Vertragsstaaten den Einsatz von Streumunition und verbietet insbesondere die Entwicklung, die Herstellung, den Erwerb und die Lagerung von Streumunition unter allen Umständen. Es handelt sich folglich um eine Rechtsnorm, da sie den Vertragsstaaten Pflichten auferlegt. Sie muss zudem als wichtig angesehen werden,

³⁹ SR 101

⁴⁰ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG); SR 171.10.

denn um sie in das innerstaatliche Recht zu integrieren, müsste dies in der Form eines formellen Gesetzes erfolgen.

Das Übereinkommen enthält weiter Bestimmungen, deren Umsetzung eine Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial erfordert. Somit untersteht der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über Streumunition dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

9.2 Erlassform

Da das Abkommen dem Referendum unterliegt, muss es gemäss Artikel 24 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes mit einem Bundesbeschluss genehmigt werden. Die Änderung des KMG beschränkt sich nicht auf die Umsetzung des Abkommens und kann deshalb nicht in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden, wie es in Artikel 141a Absatz 2 BV vorgesehen ist. Deshalb wird die Gesetzesänderung mit einem separaten Erlass behandelt.

9.3 Vorläufige Anwendung

Gemäss Artikel 18 des Übereinkommens kann ein Staat bei dessen Ratifikation oder bei seinem Beitritt erklären, dass er Artikel 1 des Übereinkommens bis zu dessen Inkrafttreten bereits vorläufig anwenden wird (siehe Ziff. 4 Art. 18).

Die Schweiz wird anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine entsprechende Erklärung abgeben und in diesem Sinne Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens über ein Verwendungsverbot für Streumunition bis zu dessen Inkrafttreten bereits vorläufig anwenden.

10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motionen Hiltpold (08.3308) und Maury Pasquier (08.3321) beauftragten den Bundesrat, das Streumunitionsübereinkommen am 3. Dezember 2008 zu unterzeichnen und unverzüglich den Ratifikationsprozess einzuleiten. Mit der vorliegenden Botschaft kommt der Bundesrat diesem Anliegen nach. Die Motionen können daher abgeschrieben werden.

