



EDA, Direktion für Völkerrecht
Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Per Email dv-menschenrechte@eda.admin.ch

Bern, 21. Februar 2011

Stellungnahme zum Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

peter.hug@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Zusammenfassung

Die SP unterstützt den sofortigen Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition. Streumunition hat für die Schweizer Armee keinen militärischen Nutzen, stellt aber bei uns und in manchen aktuellen und ehemaligen Kriegsgebieten für die Zivilbevölkerung eine unannehmbare Gefahr dar. Dem Risiko von grossflächigen Verseuchungen mit Blindgängern kann nur durch ein totales Verbot der Verwendung, Entwicklung und Produktion, des Erwerbs, Transfers und der Lagerung von Streumunition der Riegel geschoben werden, wie dies das Übereinkommen vorsieht. Das Übereinkommen verbietet auch jede Handlung, welche eine vorstehend genannte Tätigkeit unterstützt oder fördert. Für die SP ist es zentral, dass im Kriegsmaterialgesetz klargestellt wird, dass unter solchen unterstützenden Tätigkeiten explizit auch Finanzierungsgeschäfte verstanden werden, wie dies auch die eidgenössischen Räte in zwei Motionen gefordert haben. Ferner fordert die SP, dass die von der Schweizer Armee gehaltene Streumunition unter strengster Beachtung der Umweltvorschriften im Inland vernichtet und die Kosten vom VBS getragen werden.

Für den sofortigen Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über Streumunition

Die SP Schweiz unterstützt den sofortigen Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition. Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, auf den Einsatz von Streumunition zu verzichten, seine Bestände an solcher Munition innert acht Jahren nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat zu vernichten, von Streumunition kontaminiertes Land innerhalb von 10 Jahren zu säubern und den Opfern Hilfe zu leisten. Das Übereinkommen bildet damit einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte des humanitären Völkerrechts.

Die SP bedauert, dass der Bundesrat die Ratifikation nicht früher an die Hand genommen hat. Am 30. Mai 2008 haben 111 Staaten das Übereinkommen nach zähen Verhandlungen in Dublin im Konsens verabschiedet. Die Schweiz gehörte gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 10. September 2008 am 3. Dezember 2008 in Oslo zu den 93 Erstunterzeichnerstaaten. Unter den 108 Staaten, die bis Ende 2010 unterzeichneten, finden sich 38 Staaten, die zuvor Streumunition verwendet, produziert, exportiert oder gelagert haben. Die Schweiz gehörte zu den führenden Staaten, die sich aktiv für einen Kompromiss zwischen den sicherheitspolitischen und den humanitären Anliegen einsetzten, und leistete in Dublin einen entscheidenden Beitrag, damit das Übereinkommen im Konsens verabschiedet werden konnte. Seit Ende der 1990er Jahre setzte sich die Schweiz Hand in Hand mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und zahlreichen NGO für Massnahmen ein, die das Risiko von explosiven Kriegsmunitionsrückständen reduzieren. Die Schweiz gehörte auch zu den Erstunterzeichnern des Abkommens. Umso unverständlicher ist es, weshalb der Bundesrat derart lange zögerte, um die Ratifikation des Übereinkommens über Streumunition einzuleiten.

Die Schweiz verpasste damit die Chance, zu jenen Ländern zu gehören, welche durch ihre Ratifikation ermöglichten, dass das Übereinkommen über ein Verbot der Streubomben am 1. August 2010 in Kraft treten konnte. Seither kommt die Zerstörung der Lagerbestände tödlicher Streubombenmunition gut voran. Mindestens 18 Länder haben bereits 13,8 Millionen Teile des grausamen Kriegsgeräts vernichtet, wie es im Streubomben-Monitor heisst, der von Hilfsorganisationen fortan jährlich erstellt wird. Trotzdem ist das Streubomben-Problem noch lange nicht gelöst: 23 Länder sind noch mit unexplodierter Streumunition teilweise verseucht, mindestens 100 Menschen wurden dort im vergangenen Jahr getötet oder verstümmelt. Immerhin wurden gemäss dem Streubomben-Monitor 2009 weltweit 38 Quadratkilometer Land von Streubomben geräumt und 55'156 Stücke Munition zerstört. Auch kam es seit Inkrafttreten des Übereinkommens nur noch zu einem einzigen Einsatz von Streumunition, nämlich durch die USA im Dezember 2009 gegen vermeintliche Al-Quaida Trainingscamps im Jemen.

Weltweit sind nach Schätzungen der Autoren in 27 Ländern insgesamt mehr als 85'000 Zivilisten durch Streumunition ums Leben gekommen, viele davon waren Bauern auf ihrem Feld, Frauen bei der Reisernte und Kinder, die am Strassenrand spielten. Streubomben enthalten teils Hunderte kleiner Sprengkörper, von denen viele unexplodiert als Blindgänger im Boden liegen bleibt. Die Munition kann so klein wie ein Tennisball sein und ist nach Jahrzehnten im Erdboden oft von einem Lehmklumpen kaum zu unterscheiden. Wenn jemand darauf tritt oder das Teil aufhebt, kann es explodieren. Diesem humanitären Desaster muss endlich der Riegel geschoben werden.

Streumunition hat für die Schweizer Armee keinerlei militärischen Nutzen

Die Schweizer Armee verfügt derzeit über schätzungsweise 200'000 Streubomben mit mehreren Millionen so genannter Bomblets. Das sind die einzelnen kleinen Sprengsätze, die beim Einsatz einer Streubombe ausgeworfen werden. Jede einzelne Schweizer Streubombe enthält zwischen 30 und 80 von diesen Sprengsätzen. Andere Typen dieser Bomben enthalten bis zu 600 einzelne

Sprengzylinder, von denen bis zu 40 Prozent nicht sofort explodieren und dann ähnlich wie Landminen eine tödliche Gefahr darstellen. Bei der kleinsten Berührung können sie explodieren.

Streumunition galt im Kalten Krieg als wichtiges Element im Kampf der verbundenen Waffen. Heute gibt es unter veränderten Bedingungen für Streumunition keinerlei militärische Begründung mehr. Das Hauptszenario waren grosse Schlachten gegen einen militärisch überlegenen Gegner. Wie auch der erläuternde Bericht zum Vernehmlassungsverfahren klarstellt, kommt Streumunition allein in Konflikten zwischen modern ausgerüsteten konventionellen Streitkräften oder allenfalls in Konflikten mit besonders hochgerüsteten nichtstaatlichen Akteuren zum Einsatz. Für einen solchen Konflikt gibt es in der Schweiz keinerlei Wahrscheinlichkeit. Es gibt im Herzen von Europa kein plausibles militärisches Szenario, das den grossflächigen Beschuss mit Streumunition begründen könnte. Hinzu kommt, dass das Bevölkerungswachstum und die Zersiedelung der Schweiz weiter fortschreiten und der massenhafte Einsatz von Streumunition durch die Schweizer Armee auch bei uns enorme Kollateralschäden unter der Zivilbevölkerung zur Folge hätte. Die knappen Mittel für die Armee müssen in sinnvollere Instrumente investiert werden als in veraltete Streumunition. Die SP spricht sich deshalb auch aus militärischen Gründen für den Beitritt zum Übereinkommen und die rasche Vernichtung der Streumunitionsbestände der Schweizer Armee aus.

Trotz der enormen Gefahr, welche von der Streumunition der Schweizer Armee auch für unsere eigene Bevölkerung ausgeht, gibt es offenbar in der Schweiz immer noch Widerstand gegen eine Verschrottung dieser humanitär inakzeptablen Munitionssorte. So forderte die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) mit Beschluss vom 11. Januar 2011 weitere Abklärungen an, „was die Ratifikation sowie die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes für die Artillerie der Schweizer Armee (insbesondere betreffend Einsatz- und Wirkungsmöglichkeiten sowie die Rolle im Kampf der verbundenen Waffen) bedeuten.“ Die SP erachtet diese Abklärungen in doppelter Hinsicht als überflüssig. Erstens hat sich die SiK-S in ihrer eigenen und von beiden Räten rechtskräftig überwiesenen Motion 08.3444 selbst für die rasche Unterzeichnung und Ratifikation des Übereinkommens über die Streumunition ausgesprochen und gefordert, „auf nationaler Ebene unverzüglich die entsprechenden gesetzgeberischen Massnahmen einzuleiten“. Es ist nicht einzusehen, weshalb nun erneute Abklärungen getroffen werden sollen. Seit Überweisung dieser SiK-S-Motion tauchten keine neuen Erkenntnisse auf, welche ein Rückkommen begründen könnten.

Zweitens enthält der erläuternde Bericht für das Vernehmlassungsverfahren ausreichend Informationen, um die militärische Nutzlosigkeit und die gewaltigen Risiken der von der Schweizer Armee in Form von Kanistermunition gehaltenen Streumunition beurteilen zu können. Die Schweizer Armee verschiebt die von der Firma Israel Military Industries (IMI) entwickelte Kanistermunition allein mit Artillerie bei einer Reichweite von maximal 30 km. Aufgrund der dichten Besiedlung der Schweiz ist die Munition ausschliesslich für den Kriegsfall eingelagert und wird in der Schweiz in Friedenszeiten mangels geeigneter und dauerhaft abgesperrter Schiessplätze nicht verschossen. Freilich wären die Risiken, welche von dieser Munitionssorte für die eigene Bevölkerung ausgeht, im Kriegsfall nicht geringer als in Friedenszeiten. Auch in der Schweiz sprechen deshalb humanitäre Gründe und der Schutz der (eigenen) Zivilbevölkerung für den Verzicht auf diese veraltete Kanistermunition.

Die Streumunitionsbestände der Schweizer Armee müssen unter strengster Beachtung der Umweltvorschriften im Inland vernichtet werden

Die Vernichtung von Streumunition bildet in technischer Hinsicht eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, welche mit bedeutenden Risiken für die Sicherheit und die Umwelt verbunden ist. Die SP fordert, dass die Streumunitionsbestände der Schweizer Armee unter strengster Beachtung der Umweltvor-

schriften im Inland vernichtet und die Kosten vom VBS getragen werden. Der Bundesrat muss der Versuchung widerstehen, die Vernichtung aus Kostengründen irgendwo ins Ausland abzuschieben.

Verbot der Finanzierung

Die SP fordert, dass das Verbot der Finanzierung verbotener Waffen explizit im Kriegsmaterialgesetz verankert wird, wie dies beide Räte mit Beschluss vom 10. September 2009/17. Juni 2010 (Ständerat) und 10. März 2010 (Nationalrat) gefordert haben. Die Räte überwiesen damals die inhaltlich identischen, am 11. Juni 2009 eingereichten Motionen «Gegen die Finanzierung verbotener Waffen» von Ständerätin Liliane Maury Pasquier (09.3618) und Nationalrat Hugues Hiltbold (09.3589). Diese fordern im Rahmen der Ratifizierung des Streumunitionsübereinkommens die Aufnahme einer Bestimmung ins Kriegsmaterialgesetz (KMG), welche es verbietet, Waffen zu finanzieren, die durch dieses Gesetz verboten sind. Sie stützen sich dabei insbesondere auf das Verbot der Unterstützung einer Tätigkeit, die basierend auf dem Übereinkommen untersagt ist. Dabei soll unter Finanzierung jegliche Form finanzieller Unterstützung verstanden werden, mithin auch Kredite und Bankgarantien wie auch der Erwerb von Finanzinstrumenten bestimmter Unternehmen auf eigene Rechnung. Diese Definition umfasst auch eine indirekte Finanzierung verbotener Waffen. So soll insbesondere verhindert werden, dass beispielsweise aus Ersparnissen oder Pensionskassengeldern aus der Schweiz die Produktion illegaler Waffen finanziert wird.

Für die SP ist es zwingend, dass sich der Bundesrat an diesen klaren Parlamentsentscheid hält und diesen nun umsetzt. 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. Die korrekte Auslegung dieser Bestimmung ist allerdings umstritten, weshalb im KMG explizit geregelt werden muss, wie die Schweiz diese Bestimmung interpretiert. Der erläuternde Bericht stellt in Ziffer 6.2 ohne nähere Erläuterung die Behauptung auf, aus dem Übereinkommen lasse sich „kein Verbot der indirekten Finanzierung ableiten“. In Ziffer 9.2.2 wird in einer nicht nachvollziehbaren Art und Weise weiter behauptet, die direkte Finanzierung verbotener Handlungen sei längst geregelt. Als einziges Argument wird auf gleichlautende Strafbestimmungen bei Widerhandlungen gegen das Verbot von ABC-Waffen (Art. 34 Abs. 1 Bst. c KMG) und bei Widerhandlungen gegen das Verbot von Antipersonenminen (Art. 35 Abs. 1 Bst. c KMG) hingewiesen. Es heisst hier jeweils, es werde bestraft, wer vorsätzlich: „c. eine der unter Buchstabe a bezeichneten Handlungen fördert“. Der erläuternde Bericht leitet aus diesen Formulierungen äusserst vage ab: „Als Förderung dürfte auch die Finanzierung einer durch das Verbot erfassten Handlung gelten, weshalb die bestehenden Normen unverändert belassen werden können.“

Diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar, weil letztlich tautologisch. Aus der Tatsache, dass bei den ABC-Waffen und der Streumunition bereits gleichlautend vage Strafbestimmungen ins KMG eingefügt worden sind, ist das Verbot der Finanzierung verbotener Handlungen nicht klargestellt. Dies umso weniger, als es der Bundesrat in seiner Botschaft vom 15. Februar 1995 (BBl 1995 II 1027) unterlassen hat, Art. 34 Abs. 1 Bst. c KMG betr. ABC-Waffen irgendwie näher zu erläutern. Zur 1998 eingefügten Strafbestimmung betr. Antipersonenminen (Art. 35 Abs. 1 Bst. c KMG) schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. Januar 1998 (BBl 1998 679) bloss: „Buchstabe c untersagt verschiedene Formen indirekter Begehung der unter Buchstaben a und b beschriebenen Tatbestände und trägt damit dem Umstand Rechnung, dass namentlich im militärischen Umfeld die Person, die den Einsatz dieser Munition anordnet, nicht unbedingt mit derjenigen identisch ist, die sie tatsächlich verlegt.“ Von Finanzierungsgeschäften ist auch hier keine Rede.

Für die SP ist deshalb klar, dass der Bundesrat den Willen des Parlamentes nur umsetzen kann, wenn er die Finanzierung verbotener Handlungen im KMG explizit verbietet:

Art. 8bis Streumunition

Abs. 1 Es ist verboten

a. (...)

b. (...)

c. eine Handlung nach Buchstabe a zu fördern **oder zu finanzieren**.

Analog sind auch Art. 34 Abs. 1 Bst. c KMG und Art. 35 Abs. 1 Bst. c KMG zu ergänzen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär