

00.456

**Parlamentarische Initiative (Dupraz John)
Kriegsmaterialgesetz. Antipersonenminen
Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates**

vom 1. November 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

1. November 2002

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Josef Leu

Übersicht

Die Parlamentarische Initiative Dupraz (00.456) zielt auf die textgetreue Überführung einzelner Bestimmungen des Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (Ottawa-Vertrag) in das Schweizerische Kriegsmaterialgesetz (KMG). Zum einen handelt es sich um die Bestimmung, die eine Definition der technischen Vorrichtung «Aufnahmesperre» vornimmt (Art. 2 Ziff. 3 des Übereinkommens), zum andern um die Ausnahmeregelung, wonach die Zurückbehaltung oder die Weitergabe einer Anzahl von Antipersonenminen für die Entwicklung von Verfahren zur Minensuche, Minenräumung oder Minenvernichtung und für die Ausbildung in diesen Verfahren zulässig ist (Art. 3 Ziff. 1 des Übereinkommens). Die zwei Bestimmungen sollen in Artikel 8 Absatz 2 respektive 4 des KMG aufgenommen werden.

Die Vorschläge des Initianten sind redaktioneller Natur. Sie ändern materiell nichts, da das Schweizerische Recht in jedem Fall in Anlehnung an die von der Schweiz ratifizierten internationalen Vertragswerke auszulegen ist. Einerseits wird die Definition der «Aufnahmesperre» hinzugefügt, welche die Antipersonenmine von der Fahrzeugmine abgrenzt, andererseits die Ausnahmeregelung sprachlich verständlicher formuliert. Dennoch hat die Revision ihre Vollzugsberechtigung. Nach Auffassung des Initianten wird mit diesen Anpassungen das politische Signal ausgesendet, dass die Schweiz die humanitäre Minenproblematik ernst nimmt und bestrebt ist, dem internationalen Ottawa-Vertrag nachzuleben.

Die vorliegende Änderung hat Ausnahmecharakter. Es widerspricht der Schweizerischen Rechtssetzungspraxis, wenn in Folge vermehrt international ausgearbeitete und von der Schweiz ratifizierte Vertragsbestimmungen in die Schweizerische Gesetzgebung überführt würden.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Zur Haltung der Schweiz betreffend Antipersonenminen¹

Seit Ende der sechziger Jahre wurden in der Schweiz keine Antipersonenminen oder Bestandteile derselben mehr hergestellt. Im Jahre 1990 beschloss das Eidgenössische Militärdepartement (EMD), die Spring- und Tretminen aus den Armeebeständen auszumustern. Am 11. Mai 1994 verfügte der Bundesrat ein Moratorium für die Ausfuhr von Landminen und deren Bestandteile in Länder, die dem Protokoll II der UNO-Waffenkonvention von 1980 nicht beigetreten waren. Dieser Beschluss wurde aus Solidarität gegenüber denjenigen Staaten gefällt, die durch eine Resolution der UNO-Generalversammlung vom 16. Dezember 1993 aufgefordert hatten, ein solches Moratorium zu verhängen. Im Rahmen der Konferenz zur Revision des Übereinkommens vom 10. Oktober 1980 über die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen (Protokoll II) entschied sich das EMD am 24. November 1995, auf den Besitz und den Einsatz von Antipersonenminen ganz zu verzichten. Diesen Entscheid traf das EMD in der Absicht, den Abschluss eines internationalen Übereinkommens für ein generelles Verbot von Antipersonenminen zu fördern. Am 2. Dezember 1997 wurde die Vernichtung sämtlicher Bestände dieser Munition abgeschlossen.

1.2 Zur Haltung der internationalen Gemeinschaft betreffend Antipersonenminen (Ottawa-Übereinkommen)

Das Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässiges menschliches Leid verursachen, bestand aus einem Rahmenabkommen, das allgemeine Bestimmungen enthielt und aus drei Protokollen über nicht entdeckbare Splitter (Protokoll I), über die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen (Protokoll II) sowie über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Brandwaffen (Protokoll III). Das Übereinkommen trat am 2. Dezember 1983 in Kraft. Die Schweiz hatte es mit seinen drei Teilprotokollen am 20. August 1982 ratifiziert².

Zwischen September 1995 und Mai 1996 fand die erste Konferenz zur Revision dieses Übereinkommens statt. Sie befasste sich in drei Sessionen mit der Überarbeitung des Rahmenabkommens und des Protokolls über die Beschränkung des Einsatzes von Minen (Protokoll II) sowie mit der Ausarbeitung eines neuen Proto-

¹ Im vorliegenden Kommissionsbericht wird «Antipersonenmine» ohne Bindestrich gemäss dem Duden-Rechtschreibwörterbuch geschrieben. Im Erlasstext wird die Schreibweise des Ottawa-Übereinkommens beibehalten.

² SR 0.515.091

kolls über Blendlaserwaffen (Protokoll IV)³. Das grösste Interesse galt der Überarbeitung des Protokolls II. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und die internationale Kampagne für ein Verbot von Landminen (ICBL, International Campaign to Ban Landmines), ein Dachverband nichtstaatlicher Organisationen, hatten die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die von Antipersonenminen verursachten Probleme gerichtet. Die Forderung nach einem umfassenden Verbot dieser Munition gewann damit zunehmend an Gewicht. Das revidierte Minenprotokoll vom 3. Mai 1996 erfuhr auch tatsächlich wichtige Änderungen, man konnte sich aber nicht zu einem umfassenden Verbot von Antipersonenminen durchringen, sondern sprach nach wie vor lediglich von Verwendungseinschränkungen⁴. Dennoch war schon während der Konferenz absehbar, dass sich bei einer wachsenden Anzahl von Staaten die Überzeugung durchsetzte, ein solches Verbot sei für die Lösung der von Antipersonenminen verursachten menschlichen Leiden unerlässlich.

Nach der Revisionskonferenz setzten auf der Nichtregierungsseite das IKRK und das ICBL die internationale Kampagne für ein striktes Landminenverbot fort. Letztere wurde 1997 als grösste und erfolgreichste internationale Bürgerbewegung mit dem Friedensnobelpreis geehrt. Auf der Regierungsseite machte sich die kanadische Regierung zum Triebwerk eines international verankerten Antipersonenminenverbotes. Das Problem konnte nur mit einem Verbot gelöst werden und diese Überzeugung veranlasste die kanadische Regierung, den Ottawa-Prozess einzuleiten. Sie organisierte im Oktober 1996 in Ottawa eine Strategiekonferenz (Conférence stratégique internationale – Vers l'interdiction complète des mines antipersonnel), an der fünfzig Staaten teilnahmen. Der kanadische Aussenminister Lloyd Axworthy rief in seiner Schlusserklärung dazu auf, ein Übereinkommen über ein umfassendes Verbot von Antipersonenminen auszuarbeiten und noch vor Ende 1997 zu unterzeichnen. Das Vorhaben, noch vor Ende 1997 ein Verbot auf internationaler Ebene durchzusetzen, war ambitiös, der Optimismus sollte sich aber bewahrheiten. Weitere Treffen in Wien (Februar 1997), in Bonn (April 1997), in Brüssel (Juni 1997), in Oslo (September 1997) und schliesslich in Ottawa (Abschlusskonferenz) verhalfen dem Unterfangen zum Erfolg: «Das ehrgeizige Ziel, das sich eine Gruppe von Staaten, darunter der Schweiz, im Oktober 1996 gesetzt hatte, war damit erreicht. Mehr noch, die Zahl der Unterzeichner übertraf die kühnsten Erwartungen.»⁵

Inhaltlich unterscheiden sich das revidierte Minenprotokoll von 1996 und der Ottawa-Vertrag von 1997 dahingehend, dass sich Letzterer ausschliesslich auf Antipersonenminen bezieht, während das ursprüngliche sowie das revidierte Protokoll II Bestimmungen über alle Typen von Landminen, einschliesslich Panzerminen, Sprengfallen und andere Vorrichtungen, enthalten. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal liegt darin, dass das revidierte Minenprotokoll lediglich Verwendungseinschränkungen vorsieht, während der Ottawa-Vertrag die Unterzeichnerstaaten zur Vernichtung und zum Verbot dieser Munition verpflichtet. Damit behält das Protokoll II trotz Ottawa-Vertrag seinen Sinn, weil es alle Landminen, einschliesslich Panzerminen, Sprengfallen und andere Vorrichtungen beschlägt und die Nicht-

³ Vgl. Botschaft vom 14. Mai 1997 betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen, BBl 1997 IV 1

⁴ Vgl. Artikel 4 «Verwendungseinschränkungen von Anti-Personenminen» des Übereinkommens von 1980, modifiziert am 3. Mai 1996

⁵ 98.004 Botschaft vom 19. Januar 1998 betreffend das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung, BBl 1998 I 679

Unterzeichnerstaaten des Ottawa-Vertrags (wie China, Indien, Pakistan, die Vereinigten Staaten und Russland) wenigstens auf minimale Verhaltensregeln verpflichtet.

1.3 Die erste Revision des Kriegsmaterialgesetzes

Seit den 90er-Jahren nahm auch auf nationaler Ebene die politische Sensibilisierung betreffend die Antipersonenminen-Problematik zu. Nationalrat Ziegler stellte in seiner Interpellation zum Verbot des Tretminenhandels (94.3545) den Missstand fest, dass Schweizer Privatpersonen mit Antipersonenminen Handel betreiben. Der Bundesrat legte in seiner Antwort vom 15. Februar 1995 dar, dass die Schweiz am 11. Mai 1994 ein Moratorium erlassen hatte, wonach die Aus- und Durchfuhr von Landminen nach Staaten verboten würde, die das Protokoll II (Minenprotokoll) der UNO-Waffenverbotskonvention von 1980 nicht ratifiziert hätten. Schon vor dem Moratorium hatte die Schweiz praktisch keine Ausfuhrbewilligungen für Antipersonenminen und für deren Bestandteile erteilt. Weiter erwähnte der Bundesrat, dass seit 1969 in der Schweiz keine Antipersonenminen mehr hergestellt worden waren.

Nationalrätin Fankhauser verlangte in ihrem Postulat (95.3109) ein totales Verbot von Antipersonenminen. Die billige Produktion und die kostspielige Suche und Entschärfung stünden in keinem erträglichen Verhältnis zueinander. Sie argumentierte, dass die Antipersonenminen auch nach Kriegsende ihre perfide Wirkung zeitigen würden. Schwerste Verletzungen und Verstümmelungen oder der Tod seien die Folge. Betroffene Opfer seien meistens Frauen und Kinder. Die Landminengefahr bewirke weiter, dass Vertriebene die Rückkehr nicht beschliessen, weil die Bestellung der Felder, der Zugang zu Wasser zur Lebensgefahr werde. Auch der humanitären Hilfe werde die Grundlage zum Funktionieren entzogen, führte Nationalrätin Fankhauser weiter aus.

Gestützt auf den parlamentarischen Auftrag von Nationalrätin Fankhauser und in Folge seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» unterbreitete der Bundesrat dem Parlament den Entwurf zu einem total revidierten Kriegsmaterialgesetz, der damit formell zu einem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative wurde. Die Bundesversammlung empfahl am 4. Oktober 1996⁶ die Volksinitiative zur Ablehnung und stimmte am 13. Dezember 1996⁷ für den Gegenvorschlag des Bundesrates⁸ und für das neue Güterkontrollgesetz⁹. Das revidierte Kriegsmaterialgesetz enthielt neu Artikel 8, der es verbot, Antipersonenminen zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus- und durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen. Eine Ausnahmeregelung sah weiter vor, dass Handlungen, die «zum Schutz gegen Wirkungen von Antipersonenminen oder zur Abwehr dieser Wirkungen» bestimmt sind, nicht unter das Verbot fallen. Der Sinn dieser Bestimmung war, die Zurückbehaltung einer adäquaten Anzahl von Antipersonenminen für Entminungsübungen und Tests von Entminungsgeräten zu erlauben.

⁶ AB 1996 N 1926–1927 und 1996 S 854

⁷ AB 1996 N 2487–2488, 2491 und AB 1996 S 1193–1194

⁸ SR 514.51

⁹ SR 946.202

Zu Beginn wollte der Bundesrat in seinem Entwurf zum total revidierten Kriegsmaterialgesetz lediglich von der Idee des bestehenden Gesetzes ausgehen, das für die einschlägigen Geschäfte mit Kriegsmaterial eine Bewilligungspflicht vorgesehen hätte. Im Endeffekt entschloss er sich dennoch für ein grundsätzliches Verbot jeglicher Aktivitäten im Bereich der ABC-Waffen.¹⁰ Dieses Verbot bildete zugleich den Anknüpfungspunkt für den Antrag von Nationalrat Dupraz in der Frühjahrssession 1996. Sein Vorschlag zielte auf die Ausweitung des Verbots von ABC-Waffen auf Antipersonenminen. Sein Anliegen vermochte er im Rat glaubhaft und erfolgreich durchzusetzen (110 zu 43 Stimmen). Auf den Beschluss des Nationalrates reagierte der Bundesrat mit einem Brief, den er am 2. Juli 1996 an die Sicherheitspolitische Kommission des Zweitrates richtete. In seinem Schreiben präsentierte er eine korrigierte Fassung des Kriegsmaterialgesetzes, die erstens die gesetzliche Verankerung des Verbotes von Antipersonenminen und zweitens die Definition der Antipersonenmine in Anlehnung an das Minenprotokoll (Protokoll II) der Revisionskonferenz (1995/1996) der UNO-Waffenkonvention von 1980 vorsah. Der Ständerat stimmte dem Entscheid des Erstrates und dem nachträglich korrigierten KMG-Entwurf des Bundesrates zu. Wie der Nationalrat war auch der Ständerat der Ansicht, dass die Lücken im ersten Gesetzesentwurf des Bundesrates, die im Begehren Dupraz offen gelegt wurden, geschlossen werden müssten. In der Gesamtabstimmung wurde der Revision des Gesetzes mit 28 zu 3 Stimmen angenommen.

Die Forderung eines Verbotes von Antipersonenminen wurde im selben Jahr in Form einer Petition von rund 150 000 Unterschriften aufgenommen. Diese wurde durch die Sicherheitspolitischen Kommissionen behandelt und danach in Form einer Motion an den Bundesrat überwiesen.

1.4 Die Ratifizierung des Ottawa-Übereinkommens

Die Schweiz war nach Belgien der zweite Staat, der in seiner nationalen Gesetzgebung das Verbot von Antipersonenminen bereits *vor* dem Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (Ottawa-Vertrag) festgeschrieben hatte. Seit 1995 setzten sich das IKRK und ICBL für einen internationalen Staatsvertrag ein. Zudem bildete sich im Februar 1997 auf eine Schweizer Initiative hin eine Kerngruppe von Staaten¹¹, die den Ottawa-Prozess besonders entschlossen unterstützte und die Arbeiten diskret, aber nachhaltig vorwärts trieb.

Diese international manifestierten Überzeugungen flossen auch in den internen Ratifizierungsprozess ein. Die Diskussionen innerhalb der Sicherheitspolitischen Kommissionen verliefen friktionslos, eine grosse Übereinstimmung war quer durch das politische Spektrum hindurch festzustellen, ausnahmslos alle konnten sich hinter das Vertragswerk von Ottawa stellen. In den Sitzungen der SiK-S (19. Februar 1998) und der SiK-N (23. Februar 1998) wurden der Bundesbeschluss und die

¹⁰ BBl 1995 II 1028

¹¹ Belgien, Deutschland, Irland, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Philippinen, Südafrika

Anpassungen im KMG und im MG¹² sehr breit unterstützt (Einstimmigkeit in der SiK-S für alle drei Vorlagen, eine Enthaltung in der SiK-N betreffend das Militärgesetz). Die Anpassung im Kriegsmaterialgesetz betraf Artikel 8 Absatz 3.

Auch im Plenum des Ständerates (3. März 1998) gestaltete sich die Debatte problemlos, alle drei Vorlagen wurden einstimmig angenommen. Im Nationalrat (4. März 1998) wurden die Vorlagen mit einem sehr hohen Ja-Stimmenanteil angenommen (Annahme des Bundesbeschlusses über das Übereinkommen mit 100 Stimmen und 1 Enthaltung, des revidierten Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial mit 104 und 2 Enthaltungen und des revidierten Bundesgesetzes über die Armee und Militärverwaltung mit 91 Stimmen und 1 Enthaltung). Die Gesetzesänderung im Kriegsmaterialgesetz trat am 1. März 1999 in Kraft.

2 Die Parlamentarische Initiative Dupraz

2.1 Grundzüge

In Anlehnung an die erfolgreiche Durchsetzung des Verbotes von Antipersonenminen anlässlich der Totalrevision des Kriegsmaterialgesetzes von 1996, reichte Nationalrat Dupraz am 4. Dezember 2000 zur selben Problematik eine Parlamentarische Initiative ein. Die Initiative (00.456) zielt auf eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes, genauer auf eine Revision von Artikel 8 in der Fassung vom 13. Dezember 1996. Konkret werden eine Änderung von Absatz 2 und ein zusätzlicher Absatz 4 gewünscht. Es sollen zwei Artikel des Ottawa-Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen vom 18. September 1997 in Landesrecht überführt werden, nämlich die Begriffsbestimmung von «Aufnahmesperre» (Art. 2 Ziff. 3 des Übereinkommens) und die Ausnahmebestimmung, wonach eine gewisse Anzahl von Antipersonenminen zurückbehalten werden darf, sofern dies ausschliesslich Übungs- und Testzwecken dient (Art. 3 Ziff. 1 des Übereinkommens).

In Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes soll der Wortlaut des Ottawa-Übereinkommens (Art. 3 Ziff. 1) betreffend die Ausnahmeregelung übernommen werden, wonach «die Zurückbehaltung oder die Weitergabe einer Anzahl von Antipersonenminen für die Entwicklung von Verfahren zur Minensuche, Minenräumung oder Minenvernichtung und für die Ausbildung in diesen Verfahren» zulässig ist¹³. Die geltende Regelung besagt, dass Handlungen, die «zum Schutz gegen Wirkungen von Antipersonenminen oder zur Abwehr dieser Wirkungen» nicht unter das Verbot fallen. Nach Auffassung des Initianten sei diese Formulierung jedoch schwer verständlich, könne einer breiteren Ausnahmepaxis Raum bieten und damit das Verbot von Antipersonenminen in der Auslegung verwässern.

In Artikel 8, Absatz 4 (neu) soll die technische Vorrichtung «Aufnahmesperre», die im vorhergehenden Absatz 3 als Unterscheidungskriterium zwischen Antipersonenmine und Antifahrzeugmine herbeigezogen wird, genauer definiert werden, ebenfalls

¹² 98.004 Botschaft vom 19. Januar 1998 betreffend das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung, BBl 1998 I 679

¹³ Die Grundlage des veränderten Artikels 8, Absatz 2, Buchstabe b des revidierten Kriegsmaterialgesetzes entspricht Artikel 3, Ziffer 1 (Ausnahmen) des Ottawa-Übereinkommens im genauen Wortlaut.

dem Wortlaut des Ottawa-Vertrages entsprechend (Art. 2 Ziff. 3). Die Aufnahme der Definition der «Aufnahmesperre» sei wichtig. In der Tat erlaubt die begriffliche Erläuterung dieser technischen Vorrichtung eine eindeutige Unterscheidung zwischen Antifahrzeugminen, die nicht unter das Verbot von Artikel 8 Kriegsmaterialgesetz fallen, und Antipersonenminen, die unter das Verbot fallen. Erstere explodieren ab einem Gewicht von einigen hundert Kilogramm und sind damit für Personen, die sich zu Fuss fortbewegen, ungefährlich; Letztere detonieren bereits bei Kontakt, Anwesenheit oder Annäherung einer Person.

2.2 Die Begründung des Initianten

Die Definitionen der Begriffe «Antipersonenmine» und «Aufnahmesperre» mussten NGOs im Zuge der Ausarbeitung des Ottawa-Übereinkommens hart erkämpfen. Die begrifflich klare Umschreibung wirkte sich zudem positiv auf die Bereitschaft der Unterzeichnerstaaten aus. Je enger die begriffliche Umschreibung der Mine, je präziser die Differenzierung zwischen Antipersonenmine und Antifahrzeugmine, desto breiter ist die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft zum Ottawa-Vertrag. Die Unterscheidung bewirkt zwar den Ausschluss der Waffengattung Antifahrzeugmine, gestaltet das Ottawa-Übereinkommen also restriktiver aus, sie erhöht aber die Anzahl der Staaten, die bereit sind, das Abkommen zu unterzeichnen. Die Glaubwürdigkeit und die Schlagkraft des internationalen Vertragswerkes werden dadurch erhöht. Der Gewinn einer grossen Anzahl von Unterzeichnerstaaten hatte den Preis eines weniger weit greifenden Abkommens: ein Mehr an Unterzeichnerstaaten, dafür der Wegfall der Antifahrzeugminen aus der Verbotsbestimmung. Die genaue Begriffsbestimmung im Kriegsmaterialgesetz sei daher wichtig, weil sie Minen, die für die Zivilbevölkerung eine direkte Gefahr darstellen (Antipersonenminen) von jenen, die für die Zivilbevölkerung grundsätzlich ungefährlich sind (Antifahrzeugminen) deutlich abgrenzt. Alle Minen, die nicht ausschließlich gegen Personen gerichtet sind, fallen somit nicht unter das Verbot.

Das Parlament beschloss die innenpolitische Ratifizierung des Ottawa-Übereinkommens ohne Zögern. Der Ständerat bekannte sich am 3. März 1998 einstimmig zur Vorlage, der Nationalrat nahm am 4. März 1998 die Vorlage mit nur vereinzelt Stimmenthaltungen an. Diese beinahe vorbehaltlose Überzeugung sei – so der Initiant – in der juristischen Umsetzung sichtbar zu machen, indem das Völkerrecht in seinem genauen Wortlaut in Landesrecht übernommen werde.

In beiden Fällen, bei der Revision des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Februar 1996 (Art. 8 Abs. 2 Bst. b) und der späteren Anpassung des Kriegsmaterialgesetzes vom 20. März 1998 an die Ottawa-Bestimmungen (Art. 8 Abs. 3 neu) sei es unterlassen worden, die Bestimmungen verständlich und umfassend zu formulieren. In der ersten erwähnten Bestimmung werde die Sinndeutung der Regelung durch eine schwerfällige Formulierung behindert, in der zweiten auf die Definition «Aufnahmesperre» als wichtiges Unterscheidungskriterium zwischen der Antipersonenmine, die unter das Verbot fällt, und der Antifahrzeugmine, die nicht unter das Verbot fällt verzichtet. Dabei hätte die Definition aus dem Ottawa-Übereinkommen übernommen werden können. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich der Bundesrat bereits bei der letzten Revision des Kriegsmaterialgesetzes am 2. Juli

1996¹⁴ als Reaktion auf den Vorstoss von Nationalrat Dupraz, einen Verbotsartikel einzufügen, und auf die Ergebnisse der Revisionskonferenz des Minenprotokolls für eine präzisere Definition des Begriffes «Antipersonenmine» einsetzte. Es sei daher folgerichtig, die Definition des Ottawa-Vertrages im Gesetz nachzuführen.

Nationalrat Dupraz stützt sein Begehren zudem auf die aktuellen Entwicklungen, die sich auf der internationalen Ebene im Bereich der Minenproblematik abspielen. Er verweist auf internationale Bestrebungen zur Stärkung des Ottawa-Übereinkommens. Erwähnt sei die Resolution der UNO-Generalversammlung vom 12. Januar 2001, welche die Implementierung des Ottawa-Übereinkommens vorantreiben will, die Verordnung der Europäischen Union vom 23. Juli 2001 zur Regelung der finanziellen Unterstützung von Staaten, die das Ottawa-Übereinkommen nicht unterzeichnet haben, oder das Fact Sheet vom 1. Februar 2002 des Landmine Monitor, das ein auf der Zivilgesellschaft basierendes Informationsaustausch-Netzwerk und Überwachungsorgan zur Implementierung des Ottawa-Übereinkommens fordert. Die Parlamentarische Initiative liege demnach im internationalen Trend der Implementierungsbestrebungen.

Nationalrat Dupraz ist der Ansicht, dass das Ottawa-Vertragswerk ein Stück weit auch einem Schweizer Engagement zu verdanken sei (frühe gesetzliche Verankerung des Antipersonenminen-Verbotes, IKRK-Initiative, Schweiz als Initiantin der Ottawa-Kerngruppe). Es gehöre daher zur humanitären Pflicht der Schweiz, sich auch juristisch zu den Begehren der Unterzeichnerstaaten zu bekennen und den Wortlaut des internationalen humanitären Völkerrechts im Landesrecht zu übernehmen.

Niemand würde in unsere Gesetzgebung den legalen Einsatz, die Lagerung, die Herstellung oder die Weitergabe von Antipersonenminen hineininterpretieren. Dennoch sei das Völkerrecht im nationalen Recht abzubilden, um nach aussen das Einverständnis mit dem Text des Ottawa-Vertrags zu signalisieren und die Sinn- und juristische Auslegung zu erleichtern. Mit dieser gesetzlichen Änderung würde dem guten und unzweifelhaften Ruf der Schweiz in ihren humanitären Bemühungen wieder mehr Gewicht verliehen, meint der Initiant.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass sich auch die Schweiz angesprochen fühlen sollte, die Implementierung des Übereinkommens vollständig und effektiv zu vollziehen. Die Übernahme des Wortlauts des Übereinkommens in Landesrecht sei ein Mittel, im juristischen Abbild und in der Vollzugsrealität die ursprünglichen Forderungen von Ottawa zu widerspiegeln. Eine möglichst textgetreue Übernahme in Landesrecht könne einer einheitlicheren Vollzugspraxis in den Ratifizierungsstaaten nur förderlich sein. Dies würde zudem ein politisches Signal aussenden. Die Schweiz sei in ihrer humanitären Tradition verpflichtet, dieses Zeichen zu setzen.

2.3 Die Argumente der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates

In ihrer Sitzung vom 29. Mai 2001 behandelte die SiK-N die Parlamentarische Initiative Dupraz. Sie beschloss mit 12 zu 6 Stimmen der Initiative Folge zu geben. Die Kommissionsmehrheit führte folgende Argumente zu Gunsten der Initiative an:

¹⁴ Brief des Bundesrates an die SiK-S vom 2. Juli 1996 zu 95.015. Kriegsmaterialgesetz (KMG). Revision

1. Seitens des Europäischen Parlamentes und der Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen wird verlangt, dass alle Ottawa-Unterzeichnerstaaten das Übereinkommen in ihren nationalen Gesetzgebungen genau abbilden. Die Absätze 1 und 3 von Artikel 8 sind unverändert aus dem Ottawa-Vertrag übernommen worden, nicht aber die Absätze 2 und 4. Schlüsseldefinitionen sollten in den nationalen Gesetzgebungen aufgenommen werden, um Interpretationsprobleme und unnötige Fragen zu vermeiden. Der Begriff «Aufnahmesperre» fällt darunter, weil diese Vorrichtung den Unterschied ausmacht zwischen Fahrzeugminen, die nur indirekt (über Fahrzeuge oder Panzer) gegen Personen wirken, und Antipersonenminen, die gegen Personen wirken, die sich zu Fuss fortbewegen. Antipersonenminen haben grausame Auswirkungen, in diesem Gebiet lohnt sich ausnahmsweise die vollständige Übernahme der internationalen Vertragsbestimmung.
2. Mit der textgetreuen Übernahme von internationalen Bestimmungen ändert sich die materiellrechtliche Situation in der Schweiz nicht, weil das Landesrecht ohnehin in Anlehnung an das Völkerrecht ausgelegt und angewandt werden muss (Monismus). Der Vorschlag bezweckt also nicht eine materielle Gesetzesänderung, sondern zielt auf eine Gesetzgebung, die insbesondere gegenüber einem Publikum, das mit dem Schweizer Rechtssystem möglicherweise wenig vertraut ist, weniger missverständlich ist.
3. Die Gesetzesänderung ist notwendig, um dem politischen und humanitären Willen der Schweiz Ausdruck zu verleihen: Die Schweiz muss als verlässliche Partnerin in den internationalen Bemühungen zur Umsetzung des Ottawa-Vertrages gelten und ihre Motorfunktion in dieser Angelegenheit beibehalten.

Eine Kommissionsminderheit (Tschuppert, Borer, Engelberger, Schlier, Wasserfallen, Wittenwiler) wollte der Initiative hingegen keine Folge geben; dies aus folgenden Gründen:

1. Die Schweiz hat die Ausnahmebestimmungen in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b bislang nicht geltend gemacht, sondern ausnahmslos alle ihre Minenbestände vernichtet, weshalb sich eine gesetzliche Änderung erübrigt.
2. Der Ottawa-Vertrag gilt als integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung und muss daher nicht in extenso in Landesrecht übernommen werden. Materiell kann man mit der Initiative einverstanden sein, weil diese zwei Bestimmungen des Ottawa-Vertrages wiedergibt, zu dem sich die Schweiz 1998 positiv geäußert hat. Die Normenhierarchie zwischen internationalem und nationalem Recht, die Anwendung des internationalen Rechts vor dem nationalen, ist bereits durch das juristische System gegeben (Monismus). Der Aufwand einer formellen Gesetzesänderung muss daher vermieden werden.
3. Es lässt sich schwer rechtfertigen, warum nur diese zwei Bestimmungen des Ottawa-Vertrages ausdrücklich in die schweizerische Gesetzgebung übernommen werden sollen und nicht auch die restlichen.
4. Die Annahme der parlamentarischen Initiative Dupraz schafft einen Präzedenzfall. Es wird befürchtet, dass deren Annahme Auswirkungen haben könnte auf die zukünftige nationale Gesetzgebung bei internationalen Verträgen.

2.4 Der Beschluss des Nationalrates

Der Nationalrat behandelte die Initiative am 19. September 2001 während der Herbstsession. Ihr wurde mit 106 zu 40 Stimmen Folge gegeben. Mit diesem klaren Entscheid gab der Nationalrat der Sicherheitspolitischen Kommission den Auftrag, den Vorschlag entgegenzunehmen und einen Bericht auszuarbeiten.

Die Hauptgründe der Ratsmehrheit für die Annahme waren die Tatsache, dass das vor dem Ottawa-Prozess revidierte Kriegsmaterialgesetz nicht dem später ausgearbeiteten Ottawa-Vertragstext entspricht, der Wille, ein politisches Signal auszusenden und das Bestreben, zu vermeiden, dass die Schweiz sich gegenüber ihren Vollzugspartnern ständig rechtfertigen muss.

Die Hauptgründe der Ratsminderheit waren der Umstand, dass die inhaltlichen Forderungen des Initianten bereits im Kriegsmaterialgesetz enthalten sind, die unnötige Aufblähung des bestehenden Gesetzes, die Schaffung eines Präzedenzfalles und die À-la-carte-Übernahme gewisser Ottawa-Vertragsbestimmungen.

2.5 Für die Annahme der Initiative

Der Nationalrat gibt seiner Sicherheitspolitischen Kommission den klaren Auftrag (mit 106 zu 40 Stimmen), die Parlamentarische Initiative von Nationalrat Dupraz in einem Bericht auszuarbeiten. Der Auftrag ist klar formuliert und lässt keine Zweifel offen. Es besteht kein Bedarf, zusätzliche Abklärungen oder Expertenanhörungen durchzuführen. Die Initiative ändert materiell nichts am Kriegsmaterialgesetz. Sie fordert die integrale Übernahme von zwei Bestimmungen des Ottawa-Übereinkommens in Landesrecht. Dies wird eine Ausnahme bleiben und keinen Präzedenzfall für die Übernahme zukünftiger internationaler Übereinkommen schaffen. Es sprechen damit gute Gründe für die Annahme der Gesetzesrevision. Die durch die Initiative vorgeschlagenen Bestimmungen tragen zu einer klaren und unmissverständlichen Formulierung des Kriegsmaterialgesetzes bei.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Es ist grundsätzlich festzuhalten, dass die mit der Parlamentarischen Initiative Dupraz vorgeschlagenen Änderungen im Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (KMG) *keine materiellen Änderungen* bedeuten. Es soll vielmehr erreicht werden, dass der Text des fraglichen Artikels mehr der Formulierung in der internationalen Minenkonvention von Ottawa vom 18. September 1997 entspricht, als dies bislang der Fall war.

Allerdings kann auch vermerkt werden, dass die Minenkonvention ohnehin dem KMG vorgehendes Recht darstellt, das heisst, dass überall dort, wo das KMG von der Konvention abweichen würde (was es aber eigentlich gar nicht tut) oder weniger genaue Umschreibungen enthält, ohnehin der Wortlaut der Konvention jenem des KMG vorgeht und zur Auslegung herangezogen werden muss.

Art. 8 Abs. 2 KMG

Weil die bisher in Artikel 8 Absatz 2 KMG enthaltene Formulierung nur schwer verständlich ist, soll sie neu durch genau den Text ersetzt werden welcher dem Artikel 3 Ziffer 1 der Minenkonvention entnommen ist. Materiell ändert sich nichts.

Art. 8 Abs. 4 KMG

Dieser Absatz wird neu hinzugefügt und soll näher definieren, was eine «Aufnahmesperre» genau bedeutet. Die Formulierung entspricht wörtlich jener in Artikel 2 Ziffer 3 der Minenkonvention und war bisher im KMG nicht enthalten.

4 Auswirkungen

Die Änderungen im KMG sind lediglich redaktioneller Art. Weder für den Bund noch die Kantone sind finanzielle oder personelle Auswirkungen zu erwarten.

5 Vollzugstauglichkeit

Da die Änderungen rein redaktioneller Art sind, wird sich am Vollzug des Verbotes von Antipersonenminen nichts ändern. Es drängt sich auch keine Änderung der Kriegsmaterialverordnung auf.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Wie die Schweiz haben viele andere Länder in Europa die Minenkonvention unterzeichnet und ratifiziert. Die EU als Ganzes hingegen tat dies nicht, weshalb das Recht der Europäischen Gemeinschaft in diesem Bereich auch keine Norm festsetzt. Auch der Europarat kennt keine entsprechende Norm.

7 Rechtliche Grundlagen

7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das lediglich in seinem Artikel 8 zu ändernde Kriegsmaterialgesetz stützt sich auf Artikel 107 Absatz 2 der Bundesverfassung.

Artikel 107 Absatz 2 der Bundesverfassung räumt dem Bund eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial ein. Gestützt darauf hat er das Antipersonenminenverbot im Gesetz verankert. Da es sich hier lediglich um formelle jedoch nicht um materielle Änderungen des bisherigen Erlasses handelt, ist die Änderung verfassungskonform.

7.2 Erlasform

Es ist eine direkte Änderung von Artikel 8 des geltenden Kriegsmaterialgesetzes (KMG) vorgesehen.