

**VERNEHMLASSUNGSBERICHT**  
**DER REGIERUNG**  
**BETREFFEND**  
**DIE RATIFIKATION DES ÜBEREINKOMMENS VOM 3. DEZEMBER 2008**  
**ÜBER STREUMUNITION SOWIE DIE ÄNDERUNG DES**  
**KRIEGSMATERIALGESETZES**

**Ressort Äusseres**

**Vernehmlassungsfrist:** 5. Oktober 2012



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung .....	5
Zuständige Ressorts .....	7
Betroffene Amtsstellen .....	7
1. Ausgangslage .....	8
1.1 Streumunition .....	8
1.2 Humanitäres Völkerrecht .....	11
1.3 Humanitäre Auswirkungen von Streumunition .....	12
2. Kontext.....	15
2.1 Übereinkommen über bestimmte konventionelle Waffen (CCW) ....	15
2.2 Überprüfungskonferenz der CCW-Vertragsstaaten 2006.....	16
3. Der Oslo-Prozess und die Verabschiedung des Übereinkommens über Streumunition (CCM).....	17
3.1 Entstehung und Struktur des Oslo-Prozesses .....	17
4. Inhalt und Aufbau des Übereinkommens über Streumunition.....	20
5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln .....	21
5.1 Präambel .....	21
5.2 Allgemeine Verpflichtungen und Anwendungsbereich (Art. 1).....	21
5.3 Begriffsbestimmungen (Art. 2).....	22
5.4 Lagerung und Vernichtung von Lagerbeständen (Art. 3).....	24
5.5 Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen und Aufklärung zur Gefahrenminderung (Art. 4).....	25
5.6 Hilfe für Opfer (Art. 5 und Art. 2 Abs. 1) .....	26
5.7 Internationale Zusammenarbeit und Hilfe (Art. 6) .....	28
5.8 Massnahmen zur Schaffung von Transparenz (Art. 7).....	31
5.9 Massnahmen zur Erleichterung und Klarstellung der Einhaltung des Übereinkommens (Art. 8).....	31
5.10 Inkrafttreten (Art. 17).....	32
5.11 Beziehungen zu Staaten, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens sind (Art. 21).....	33
5.12 Weitere Bestimmungen .....	35

6.	Änderung des Gesetzes vom 10. Dezember 2008 über die Vermittlung von und den Handel mit Kriegsmaterial.....	39
6.1	Grundzüge der Änderung.....	40
6.1.1	Einführung eines neuen Art. 7a und eines Art. 29a KMG ....	42
6.1.2	Finanzierungsverbot .....	43
7.	Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	48
8.	Regierungsvorlage .....	49

Beilagen:

Beilage 1: Text des Übereinkommens

Beilage 2: Liste der Vertragsparteien

## **ZUSAMMENFASSUNG**

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

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

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

*Das Übereinkommen sieht nicht nur die blosse Beschränkung des Einsatzes von Streumunition vor, sondern stellt diese Waffengattungen mit Rücksicht auf die mit deren Einsatz verbundenen gravierenden humanitären Auswirkungen unter ein umfassendes Verbot. Dabei nehmen auch die Bestimmungen über die internationale Zusammenarbeit und Hilfe eine wichtige Stellung ein; die Vertragsstaaten verpflichten sich zu gegenseitiger Unterstützung bei der Vernichtung von Lagerbeständen, der Räumung und der Opferhilfe. Ausserdem sind regelmässige Berichte der Vertragsparteien über die von ihnen 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 zu unternehmen, welche zur Universalisierung des Übereinkommens beitragen. Das Übereinkommen über Streumunition folgt im Geist dem Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (Ottawa-Übereinkommen), welches für Liechtenstein am 1. April 2000 in Kraft getreten ist.*

*Bis zum heutigen Zeitpunkt (Stand August 2012) haben weltweit 108 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 75 Staaten haben das Übereinkommen ratifiziert. Für die ersten 30 ratifizierenden Staaten trat das Übereinkommen am 1. August 2010 in Kraft, für die übrigen Staaten tritt das Übereinkommen jeweils 6 Monate nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.*

*Der Handel mit Kriegsmaterial unterliegt dem Zollvertrag. Daher kommen soweit die Herstellung, Ein-, Aus- und Durchfuhr betroffen sind, die schweizerischen Rechtsvorschriften, insbesondere das Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (SR 514.51) zur Anwendung. Liechtenstein verfügt in diesem Bereich über keine eigenen Rechtsvorschriften. Die Vermittlungstätigkeit sowie der Handel von Liechtenstein aus ausserhalb des liechtensteinisch-schweizerischen Zollgebiets sind hingegen nicht Gegenstand des Zollvertrags, da diese als Dienstleistungserbringung gelten und als solche vom Zollvertrag nicht erfasst werden. Liechtenstein hat deshalb die Vermittlungstätigkeit eigenständig geregelt und zu diesem Zweck das Gesetz über die Vermittlung von und den Handel mit Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz; KMG; LGBl. 2009 Nr. 39) geschaffen.*

*Die Schweiz hat das Streumunitionsübereinkommen am 17. Juli 2012 ratifiziert. Zur Umsetzung des Übereinkommens wurde eine Änderung des Schweizer Kriegsmaterialgesetzes beschlossen, welche es verbietet, Streumunition zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen. Diese Bestimmung wird über den Zollvertrag auch auf Liechtenstein anwendbar werden. Davon ausgenommen ist nur das Verbot der Vermittlungstätigkeit, da die Vermittlung nicht vom Zollvertrag erfasst wird. Liechtenstein muss das Verbot der Vermittlung von Streumunition deshalb autonom umsetzen. Dies soll wie bereits*

*bei den ABC-Waffen sowie Antipersonenminen über das Gesetz über die Vermittlung von und den Handel mit Kriegsmaterial geschehen. Um ein Regelungsgefälle zur Schweiz zu verhindern, schlägt die Regierung vor, analog zur Schweiz mit den neuen Art. 7b und 7c KMG und der entsprechenden Strafbestimmung unter Art. 29b KMG ein ausdrückliches Verbot sowohl der direkten als auch der indirekten Finanzierung von verbotenen Kriegsmaterial in das Kriegsmaterialgesetz aufzunehmen.*

#### **ZUSTÄNDIGE RESSORTS**

Ressort Äusseres

Ressort Finanzen

#### **BETROFFENE AMTSSTELLEN**

Stabsstelle Financial Intelligence Unit (FIU)

Amt für Auswärtige Angelegenheiten

Landespolizei

Vaduz, 11. September 2012

RA 2012/1719

P

## 1. AUSGANGSLAGE

### 1.1 Streumunition

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

Weltweit existieren zahlreiche Typen von Streumunition und Submunitionen: Konventionelle Sprengmittel, Hohlladungen, Fahrzeug- und Personenminen, so-

wie weitere Sprengmittel zur Bekämpfung von Zielen mittels Detonation und/oder Splitter.

Darüber hinaus existieren verwandte Submunitionen wie Brandbeschleuniger oder Behälter mit biologischen oder chemischen Agenzien. Ebenso existieren Muttergeschosse, welche nichtexplosive Tochtergeschosse austossen können. Auf all diese Munitionsarten wird nicht eingegangen, da sie nicht Gegenstand des Übereinkommens sind.

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

Nahezu 70 Staaten in allen Teilen der Welt lagern Submunitionen in ihren Arsenalen.

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

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

rungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) rund 75 Armeen über Streumunition verfügen; etwa 30 Staaten sollen diese selbst (teilweise oder ganz) produziert haben; mindestens ein Dutzend Staaten weltweit exportieren Streumunition, und mindestens 16 Staaten haben diese seit dem Zweiten Weltkrieg in rund 30 Ländern und Regionen bereits eingesetzt.<sup>1</sup>

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

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

---

<sup>1</sup> Siehe A Guide to Cluster Munitions, 2. Auflage, Genfer Internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD), Genf, 2009, S. 20.

## 1.2 Humanitäres Völkerrecht

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

Ein mit den Regeln und allgemeinen Grundsätzen des humanitären Völkerrechts vereinbarer Einsatz von Streumunition ist ein Anliegen, das die internationale Gemeinschaft seit den 1970er-Jahren aufgreifen will. Die ersten Versuche, den Einsatz von Streumunition zu regeln, gehen auf die Konferenz von Regierungsexperten zurück, die 1974 unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Luzern tagte und sich mit dem Einsatz von Waffen befasste, die unterschiedslos wirken oder unnötige Leiden verursachen. Einzelne Redner kritisierten Streumunition wegen ihrer unterschiedslosen und unmenschlichen Auswirkungen, doch die anwesenden Militärexperten zahlreicher Länder erachteten sie weiterhin als notwendig, weil deren Einsatz grosse Gebiete ab-

deckt und zugleich nur eine einfache Logistik erfordert; ohne diese Waffe müsse eine grössere Anzahl von Sprengladungen eingesetzt werden, deren zerstörerische Auswirkung auf Menschen und Gebäude noch grösser sei. Die Debatte über Streumunition wurde zwei Jahre später in Lugano an der zweiten Konferenz von Regierungsexperten fortgesetzt. Wie in Luzern war auch hier keine Einigung möglich: Dreizehn Länder plädierten für ein Verbot von Streumunition, doch der entsprechende Vorschlag wurde abgelehnt.

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

### **1.3 Humanitäre Auswirkungen von Streumunition**

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

Die Auswirkungen während des Angriffs hängen mit dem Problem der Zielgenauigkeit von Streumunition zusammen: Da diese Waffe für den Einsatz gegen mehrere individuelle Ziele in einem bestimmten Gebiet vorgesehen ist, hinterlässt sie einen „Abdruck“ bzw. einen Einschussbereich von der Grösse mehrerer Fussballfelder, in dem mehrere hundert Submunitionen explodieren. Aufgrund der Grösse des Einschussbereichs kann es deshalb vorkommen, dass auch die Zivilbevöl-

kerung betroffen ist. Dies insbesondere, wenn Streumunition in besiedeltem Gebiet oder in dessen Nähe eingesetzt wird.

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

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

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

Manche Submunitionen sind mit einem Selbstzerstörungs-, einem Selbstneutralisierungs- oder einem Selbstdeaktivierungsmechanismus ausgestattet. Ein Selbstzerstörungsmechanismus soll die Anzahl der beim Aufschlag nicht explodierten Submunitionen verringern und damit die humanitären Auswirkungen lindern. Dieser Mechanismus trägt effektiv dazu bei, die Anzahl der Blindgänger zu verringern, doch funktioniert er nur unzuverlässig und stellt daher keine Lösung für das Problem der durch Streumunition kontaminierten Zonen dar. Das Gleiche gilt für die beiden anderen Mechanismen, welche die für die Zündung notwendige

Stromversorgung unterbrechen sollen. Diese Methode macht die Munition nicht sicher, verringert aber zumindest das Risiko, dass sie bei zufälligem Kontakt explodiert. Auch ein geringer Prozentsatz von Blindgängern kann noch schwerwiegende Schäden verursachen, dies insbesondere wenn die Anzahl der eingesetzten Submunition hoch ist. In einer weltweiten Untersuchung kam Handicap International 2006 zum Schluss, dass 98 % der Streumunitionsoffer Zivilpersonen sind. Kinder sind besonders häufig betroffen, denn die Submunitionen sind klein und wecken das Interesse der Kinder, die dadurch dazu verleitet werden, sie aufzuheben, um mit ihnen zu spielen.

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

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

## 2. KONTEXT

### 2.1 **Übereinkommen über bestimmte konventionelle Waffen (CCW<sup>2</sup>)**

Bereits Ende der 1990er-Jahre nahmen mehrere NGOs an den CCW-Tagungen das Thema auf und sensibilisierten die Vertragsstaaten hinsichtlich der humanitären Auswirkungen von Streumunition und der Notwendigkeit, das humanitäre Völkerrecht weiterzuentwickeln und diese Waffen zu verbieten. Auch das IKRK setzte sich vermehrt mit der umfassenden Problematik der explosiven Kriegsmunitionsrückstände – darunter auch Streumunition – auseinander.

2001, anlässlich der 2. Überprüfungskonferenz des CCW, trafen Verhandlungen über eine internationale Regelung zur technischen Verbesserung von Streumunition noch auf starken Widerstand. Es kam zu einer Kompromisslösung, die eine Neuausrichtung der Debatte auf das umfassende Problem explosiver Kriegsmunitionsrückstände erlaubte. Die Überprüfungskonferenz erteilte einer Gruppe von Regierungsexperten sodann das Mandat, Massnahmen zu erörtern, mit denen einerseits die humanitären Folgen von explosiven Kriegsmunitionsrückständen (einschliesslich Submunitionen) verringert und zugleich bereits das Entstehen von explosiven Kriegsmunitionsrückständen verhindert werden soll. Das Ergebnis dieser Arbeiten führte im November 2003 zur Annahme des zum CCW gehörenden Protokolls V über explosive Kriegsmunitionsrückstände.

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

---

<sup>2</sup> Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (für Liechtenstein in Kraft seit 16. Februar 1990).

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

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

Liechtenstein hat das Protokoll über explosive Kriegsmunitionsrückstände am 12. Mai 2006 als 20. Staat ratifiziert und damit die Frist zu dessen Inkrafttreten ausgelöst. Das Protokoll ist am 12. November 2006 in Kraft getreten.

## **2.2 Überprüfungskonferenz der CCW-Vertragsstaaten 2006**

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

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

Im Anschluss an diese Erklärung beschloss Norwegen, im Februar 2007 eine Konferenz über Streumunition zu organisieren. Diese Konferenz schuf die Voraussetzungen für den so genannten Oslo-Prozess, der 2008 zur Annahme des Übereinkommens über Streumunition (CCM<sup>3</sup>) führen sollte.

### **3. DER OSLO-PROZESS UND DIE VERABSCHIEDUNG DES ÜBEREINKOMMENS ÜBER STREUMUNITION (CCM)**

#### **3.1 Entstehung und Struktur des Oslo-Prozesses**

Ebenso wie der Prozess, der zur Annahme des Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen führte, beruht auch der Oslo-Prozess auf der Besorgnis über die Auswirkungen einer bestimmten Waffe auf die Zivilbevölkerung. Die beiden Prozesse weisen jedoch grundlegende Unterschiede im Hinblick auf die

---

<sup>3</sup> Convention on Cluster Munitions, international verwendete Kurzform für das Übereinkommen.

Art der zur Debatte stehenden Waffen, die Anzahl der betroffenen Staaten und die Anzahl der produzierenden Staaten auf. Beide Waffentypen verursachen schwerwiegende humanitäre Folgen für die Zivilbevölkerung, doch nehmen die Antipersonenminen ein weitaus grösseres Ausmass ein als die Streumunition.

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

Der Oslo-Prozess wurde von einer Kerngruppe von sechs Ländern angeführt, der sogenannten „Core Group“, welcher neben Norwegen, Österreich, der Heilige Stuhl, Neuseeland, Irland und Mexiko angehörten. Diese Gruppe leitete die Tagungen und bereitete die Dokumente vor. Der erste Entwurf eines Übereinkommens über Streumunition wurde den Teilnehmerstaaten des Oslo-Prozesses im Mai 2007 in Lima vorgelegt; er sah ein Verbot aller Munitionstypen vor, welche abgestützt auf den Wortlaut des Übereinkommens über Antipersonenminen der Kategorie der Streumunition zugeordnet werden konnten. Die Kerngruppe strebte ein vollständiges Verbot an und wurde dabei namentlich von den afrikani-

schen und lateinamerikanischen Staaten unterstützt. Daneben hatte sich eine zweite Gruppe (Gruppe gleichgesinnter Staaten oder „Like-Minded Group“) gebildet, welcher vor allem Länder angehörten, die Streumunition herstellen oder lagern. Zu dieser Gruppe zählte neben Frankreich, Deutschland, Grossbritannien und Kanada auch die Schweiz. Nach Auffassung dieser Gruppe sollten nur bestimmte Arten von Streumunition verboten werden. Die beiden Gruppen vertraten damit also sehr unterschiedliche Standpunkte. An den nachfolgenden Konferenzen wurde der Meinungs austausch der Staaten über sämtliche Punkte eines künftigen Übereinkommens entsprechend fortgesetzt.

Parallel zum Oslo-Prozess befassten sich auch die Vertragsstaaten des CCW (darunter die USA, die Russische Föderation und China, die nicht am Oslo-Prozess teilnahmen) mit dem Problem der Streumunition. Eine Gruppe von Regierungsexperten wurde 2007 beauftragt, so bald wie möglich einen Vorschlag zur Frage auszuarbeiten, wie dem Problem der Streumunition am besten begegnet werden könnte und an der Konferenz der Vertragsstaaten im November 2008 Bericht über den Fortgang ihrer Arbeiten zu erstatten. Auch hier setzten sich zahlreiche Staaten, welche sich im Oslo-Prozess engagiert haben, zugunsten eines völkerrechtlichen Instruments ein, welches auch die Hauptproduzenten von Streumunition mit einschliesst. Dieser Prozess wurde aber an der 4. Überprüfungskonferenz im November 2011 erfolglos abgebrochen. Der vorgelegte Abkommenstext hätte nur gewisse ältere Streumunitionstypen umfassend verboten, jedoch gleichzeitig den Einsatz von jüngeren Streumunitionstypen für mindestens zwölf weitere Jahre ausdrücklich erlaubt und damit das umfassende Verbot des CCM nachhaltig untergraben. Liechtenstein sprach sich zusammen mit einer Gruppe von ca. 50 Staaten gegen den Text aus.

Den Abschluss des Oslo-Prozesses bildete die Unterzeichnungskonferenz, die am 2. bis 4. Dezember 2008 in Oslo stattfand. An dieser Feier wurde das Übereinkommen von 93 Staaten, unter ihnen Liechtenstein, unterzeichnet.

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

#### **4. INHALT UND AUFBAU DES ÜBEREINKOMMENS ÜBER STREUMUNITION**

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

Das Übereinkommen enthält weiter Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung bei dessen Umsetzung sowie zur Opferhilfe, wobei die Definition des Opferbegriffs weit gefasst wurde. Es sieht im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung Massnahmen zur Schaffung von Transparenz sowie die Verpflichtung vor, Strafen zu verhängen, um jede Tätigkeit, die gegen das Übereinkommen verstösst, zu vermeiden oder zu unterbinden. Das Übereinkommen enthält schliesslich einen Artikel über die Beziehungen zu Staaten, die nicht Vertragsparteien sind; dieser Artikel (Art. 21 CCM) umfasst auch das Problem der Interoperabilität und regelt damit Situationen, in denen Staaten unter

unterschiedlichen rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen von Militärbündnissen zusammenarbeiten.

## **5. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN**

Im nachfolgenden Kapitel werden die zentralen Artikel des Übereinkommens eingehender erläutert. Es handelt sich dabei um diejenigen Bestimmungen, welche im Zuge der Verhandlungen verstärkt zu Kontroversen geführt haben.

### **5.1 Präambel**

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

### **5.2 Allgemeine Verpflichtungen und Anwendungsbereich (Art. 1)**

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

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

Für die Staaten mit spezifischen Interessen zur Frage der Interoperabilität erwiesen sich Abs. 1 Bst. b und c als problematisch, da sie den Staaten verbieten, Streumunition „zu lagern, zurückzubehalten oder an irgendjemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben“ (Abs. 1 Bst. b), und andere Staaten dabei zu unterstützen, „Tätigkeiten vorzunehmen, die einem Vertragsstaat aufgrund (des) Übereinkommens verboten sind“ (Abs. 1 Bst. c). Dieser Punkt wurde durch einen eigenen Artikel geregelt, der die Beziehungen zu Staaten behandelt, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind (vgl. Ausführungen 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, im Nachgang zur 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 nachstehend unter Kapitel 6.1.2 weiter nachgegangen.

### **5.3 Begriffsbestimmungen (Art. 2)**

Art. 2 beginnt mit der Bestimmung des Begriffs „Streumunitionsopfer“. Dieser Aspekt wird nachstehend in Kapitel 5.6 über die Hilfe für die Opfer eingehend behandelt.

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

Art. 2 Abs. 2 nimmt bestimmte Munitionstypen von dieser Definition aus. Nachdem in Dublin zunächst die fachtechnischen Begriffe erörtert worden waren, konzentrierte sich die Diskussion auf die Frage, welche Munitionstypen von der Definition der Streumunition und damit vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ausgenommen werden sollten. Als besonders heikel erwiesen sich die Verhandlungen zu Art. 2 Abs. 2 Bst. c.<sup>4</sup> Die verschiedenen Merkmale der Submunitionen wurden auf ihre Auswirkungen und insbesondere auf ihre humanitären Folgen hin untersucht und analysiert. Während die Gruppe der gleichgesinnten Staaten eine Debatte über technische Merkmale wie die Fähigkeit zur Erfassung eines einzelnen Zielobjekts oder Selbstzerstörungsmechanismen anstrebte, lehnten die afrikanischen und lateinamerikanischen Länder die Notwendigkeit von Abs. 2 Bst. c ab.

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

- jede Munition enthält weniger als zehn explosive Submunitionen;
- jede explosive Submunition wiegt mehr als vier Kilogramm;

---

<sup>4</sup> Die Verabschiedung von Abs. 2 Bst. a und b, der Ausnahmen für raucherzeugende Munitionen, Täuschkörper und andere pyrotechnische Mittel sowie für Munition, die dazu bestimmt ist, elektrische oder elektronische Wirkungen zu erzeugen, war hingegen unproblematisch.

- jede explosive Submunition ist dazu bestimmt, ein einzelnes Zielobjekt zu erfassen und zu bekämpfen<sup>5</sup>;
- jede explosive Submunition ist mit einem elektronischen Selbstzerstörungsmechanismus ausgestattet;
- jede explosive Submunition ist mit einer elektronischen Selbstdeaktivierungseigenschaft ausgestattet.

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

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

#### **5.4 Lagerung und Vernichtung von Lagerbeständen (Art. 3)**

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

Abs. 2 des Artikels statuiert die Pflicht zur Zerstörung der Lagerbestände innerhalb eines Zeitraums von 8 Jahren nachdem das Übereinkommen für den betreffenden Vertragsstaat in Kraft getreten ist. Sollte in begründeten Fällen die Frist nicht eingehalten werden können, so kann der betreffende Staat anlässlich einer Staatenkonferenz um eine Verlängerung der Frist von bis zu 4 weiteren Jahren ersuchen (Abs. 3); liegen ausserordentliche Umstände vor, kann darüber hinaus

---

<sup>5</sup> Umfasst auch die so genannte „point target“- oder „sensor-fused“-Munition.

eine Fristverlängerung von bis zu 4 weiteren Jahren beantragt werden. Diese Fristverlängerungen sollen speziell Staaten mit sehr grossen Lagerbeständen entgegenkommen und ihnen entsprechend einen Beitritt zum Übereinkommen erleichtern. Damit soll auch die Universalisierung des Übereinkommens gefördert werden.

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

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

#### **5.5 Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen und Aufklärung zur Gefahrenminderung (Art. 4)**

Auch wenn diese Bestimmungen Liechtenstein nicht unmittelbar betreffen, stellt die Forderung nach der Räumung kontaminierter Gebiete global einen weiteren wichtigen Pfeiler des Übereinkommens dar. Gemäss Abs. 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 Streumuni-

tion eingesetzt haben, die Pflicht, die Räumungsarbeiten des betroffenen Staates zu unterstützen (Art. 4 Abs. 4).

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

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

### **5.6 Hilfe für Opfer (Art. 5 und Art. 2 Abs. 1)**

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

Art. 2 Abs. 1 bietet eine weit gefasste Definition des Begriffs der „Streumunitionsopfer“, welcher nicht nur Einzelpersonen, sondern auch ihre Familien und Gemeinschaften umfasst.

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

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

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

Eine Nichtdiskriminierungsklausel, welche die Diskriminierung zwischen Streumunitionsoptionen und anderen Kriegsoptionen oder Personen mit Behinderungen untersagt, wurde im Konsens angenommen (Abs. 2 Bst. e). Jedoch zeichnete sich im Vorfeld Widerstand gegen diese Klausel seitens der lateinamerikanischen Länder ab. Sie befürchteten, dass die Mittel, welche die internationale Zusammenarbeit gesamthaft für die Bekämpfung von Personenminen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen bereitstellt, dadurch verringert werden könnten.

### **5.7 Internationale Zusammenarbeit und Hilfe (Art. 6)**

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

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

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

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

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

Art. 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).

Liechtenstein leistet bereits seit 1996 regelmässig finanzielle Beiträge für die Minenräumung und Minenopferhilfe. Der Begriff Minen umfasst in diesem Zusammenhang sowohl alle Arten von Minen als auch explosive Kriegsmunitionsrückstände inklusive nicht explodierter Streumunitionsrückstände. Seit 2007 stellt Liechtenstein jährlich einen Beitrag von CHF 200'000 für die internationalen Bemühungen in diesem Bereich zur Verfügung. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus CHF 50'000 an den UNO-Treuhandfonds für Minenräumung, CHF 50'000 für den Sonderfonds des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) für Behinderte sowie CHF 100'000 die spezifischen Aktivitäten des IKRK im Zusammenhang mit Minenopfern.

Der UNO-Treuhandfonds für Minenräumung hat eine koordinierende Funktion. Hauptzweck des Fonds ist es, Gelder für Räumungsprojekte der Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen, in deren Anfangsphase noch keine Beiträge von

Mitgliedstaaten gesprochen worden sind. Wichtigstes Merkmal der Gelder des Fonds ist demnach deren rasche Verfügbarkeit. Die über den Fonds lancierten Projekte umfassen Räumungsaktivitäten, aber auch die Steigerung des Gefahrenbewusstseins bei der lokalen Bevölkerung. Die Koordination der weltweiten Minenräumungsaktivitäten wird durch eine durch den Fonds finanzierte Datenbank unterstützt.

Der Sonderfonds für Behinderte stellt die Langzeitbehandlung von Kriegsverletzten und vor allem von Personen mit Amputationen auch nach Beendigung des eigentlichen Konflikts sicher und unterstützt Rehabilitationszentren in Entwicklungsländern. Die Projekte umfassen die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Prothesen, um lange Wartezeiten für die Betroffenen zu vermeiden, die Entwicklung und Beibehaltung eines hohen Qualitätsstandards in der Herstellung von Prothesen sowie die Ausbildung von Orthopäden in den betroffenen Gebieten.

Bei den spezifischen Aktivitäten des IKRK im Zusammenhang mit Minenopfern handelt es sich einerseits um Programme, welche die physische Rehabilitation von Minenopfern fördern, und andererseits um präventive Massnahmen, welche eine Reduktion des Minenrisikos erreichen wollen. Dabei wird generell ein multidisziplinärer Ansatz verfolgt, wobei die Aktivitäten für Minenopfer meist mit anderen Programmen zum Schutz, zur Wahrung der wirtschaftlichen Sicherheit, zur Versorgung mit Wasser und zur Bereitstellung von Unterkünften verknüpft werden.

Die Verpflichtung zur Unterstützung der internationalen Minenopferhilfe und der Minenräumung ergibt sich bereits aus dem Ottawa-Übereinkommen, welches für Liechtenstein am 1. April 2000 in Kraft getreten ist. Die offene Formulierung von Art. 6 überlässt es wie auch beim Ottawa-Übereinkommen dem Ermessen jedes Vertragsstaats, ob und in welcher Höhe er in der Lage ist, finanzielle Hilfe zu leis-

ten. Liechtenstein erfüllt mit den oben beschriebenen finanziellen Beiträgen im Bereich der Minenopferhilfe und der Minenräumung bereits heute die Anforderungen gemäss Art. 6 des Übereinkommens.

### **5.8 Massnahmen zur Schaffung von Transparenz (Art. 7)**

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

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

### **5.9 Massnahmen zur Erleichterung und Klarstellung der Einhaltung des Übereinkommens (Art. 8)**

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

Treffen der Vertragsstaaten kann schlussendlich geeignete Massnahmen empfehlen und allgemeine Verfahren oder spezifische Mechanismen zur Klarstellung der Angelegenheit beschliessen (Abs. 5 und 6).

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

(i) die Aufnahme eines Absatzes, der nach dem Vorbild von Art. 8 Abs. 5 des Übereinkommens von Ottawa die Möglichkeit vorsieht, dass ein Vertragsstaat ein Sondertreffen der Vertragsstaaten vorschlagen kann; und

(ii) die Aufnahme einer Bestimmung, die eine physische Verifikation vorsieht, so etwa die Feststellung von Tatsachen im Rahmen der allgemeinen Verfahren oder spezifischen Mechanismen.

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

#### **5.10 Inkrafttreten (Art. 17)**

Art. 17 sieht vor, dass das Übereinkommen am ersten Tag des sechsten Monats nach dem Monat in Kraft tritt, in dem die dreissigste Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde hinterlegt worden ist. Bei den Verhand-

lungen hatten manche Staaten den ursprünglichen Vorschlag von 20 Ratifikationen unterstützt, um ein rasches Inkrafttreten zu ermöglichen. Andere hatten 40 Ratifikationen<sup>6</sup> vorgeschlagen, mit der Begründung, dass dies die Glaubwürdigkeit des Übereinkommens erhöhe. Schliesslich wurde mit 30 Ratifikationen der Kompromissvorschlag der Präsidentschaft angenommen.

Das Übereinkommen trat am 1. August 2010 in Kraft.

### **5.11 Beziehungen zu Staaten, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens sind (Art. 21)**

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

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

Gleichwohl sichert Abs. 3 die Fortführung der militärischen Zusammenarbeit und militärischer Einsätze zwischen Vertrags- und Nichtvertragsstaaten, welche Streumunition einsetzen könnten. Damit bleibt für militärische Bündnisse wie die NATO oder gemeinsame Programme wie Partnership for Peace / Euro-Atlantic

---

<sup>6</sup> Wie dies für das Übereinkommen von Ottawa der Fall ist.

Partnership Council (PfP/EAPC) die Möglichkeit bestehen, die internationale militärische Kooperation weiterzuführen.

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

Für die überwiegende Mehrheit der NATO-Staaten, der engen US-Verbündeten und für andere in internationalen Friedenssicherungsoperationen engagierten Staaten war es von zentraler Bedeutung, für ihre politischen Entscheidungsträger und Militärangehörigen eine sichere Rechtslage schaffen zu können. Diese, mehrheitlich der Gruppe der gleichgesinnten Staaten angehörenden, Länder argumentierten, sie könnten zwar Verpflichtungen für sich selber, hingegen keine Verantwortung für die Handlungen und Entscheide anderer Staaten übernehmen. Insbesondere Staaten, in deren Territorien sich US-Basen oder Lager mit Streumunitionsbeständen der USA befinden<sup>7</sup>, hatten ein erhöhtes Interesse an einer Lösung der Frage der Interoperabilität.

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

---

<sup>7</sup> Grossbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland, Japan, Kanada und Australien.

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

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

## **5.12 Weitere Bestimmungen**

### Innerstaatliche Durchführungsmaßnahmen (Art. 9)

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

### Beilegung von Streitigkeiten (Art. 10)

Die Staaten verpflichten sich, Streitigkeiten zum Gegenstand des Übereinkommens durch Verhandlungen oder durch andere friedliche Mittel ihrer Wahl beizulegen, wozu auch das Treffen der Vertragsstaaten oder der Internationale Ge-

richtshof in Anspruch genommen werden kann. Der Inhalt von Art. 10 entspricht Bestimmungen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, wie sie in zahlreichen internationalen Verträgen enthalten sind.

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

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

Art. 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 Treffen befassen sich mit allgemeinen Fragen (Abs. 1 Bst. a bis d), Vorlagen von Seiten der Vertragsstaaten zur Anwendung des Übereinkommens nach den Art. 8 bis 10 (Abs. 1 Bst. e) und Vorlagen von Seiten der Vertragsstaaten zur Verlängerung der Fristen für die Räumung und Vernichtung von Streumunition nach den Art. 3 und 4 (Abs. 1 Bst. f). Die erste Überprüfungskonferenz wird entscheiden, ob und wie häufig diese Treffen der Vertragsstaaten stattfinden sollen.

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

Vertragsstaaten können im Abstand von mindestens fünf Jahren weitere Überprüfungskonferenzen einberufen werden.

Nach Art. 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). Diese Änderungskonferenz findet in der Regel unmittelbar im Anschluss an ein Treffen der Vertragsstaaten oder eine Überprüfungskonferenz statt (Abs. 3). Eine Änderung des Übereinkommens wird mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten beschlossen (Abs. 4). Sie tritt für die Vertragsstaaten, welche die Änderung angenommen haben, an dem Tag in Kraft, an dem die Mehrheit der Staaten beim Depositär ihre Annahmeerkunde hinterlegt hat. Für jeden weiteren Vertragsstaat tritt sie am Tag der Hinterlegung seiner Annahmeerkunde in Kraft (Abs. 5).

#### Kosten und Verwaltungsaufgaben (Art. 14)

Durch die Ratifikation entstehen Liechtenstein Kosten aus den nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens vorgesehenen jährlichen Treffen der Vertragsstaaten sowie aus den Überprüfungskonferenzen und allfälligen Änderungskonferenzen. Die Höhe der Kosten hängt von der Anzahl der Vertragsparteien und der teilnehmenden Staaten ab, auf welche die Gesamtkosten in Übereinstimmung mit dem angepassten Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen aufgeteilt werden. Nach dem gleichen Schlüssel wird der Anteil an den geringfügigen Kosten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für dessen administrativen Aufwand, den das Übereinkommen vorsieht, verteilt. Angesichts des Verteilschlüssels und der Tatsache, dass mit einer erheblichen Anzahl von Vertragsstaaten zu

rechnen ist, auf welche sich die Kosten gesamthaft verteilen, werden für Liechtenstein keine erheblichen Kosten entstehen.<sup>8</sup>

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

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

#### Vorläufige Anwendung (Art. 18)

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

Es ist dazu festzuhalten, dass ein Staat, der keine Erklärung im Sinne von Art. 18 des Übereinkommens abgegeben hat, gemäss Art. 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.

#### Vorbehalte (Art. 19)

Art. 19 schliesst Vorbehalte zu den Bestimmungen des Übereinkommens aus.

---

<sup>8</sup> Als Anhaltspunkt kann der liechtensteinische Anteil an den Kosten für das 10. Vertragsstaatentreffen zum Ottawa-Übereinkommen im November 2010 in Genf dienen. Dieser belief sich auf USD 28.

### Geltungsdauer und Rücktritt (Art. 20)

Art. 20 sieht vor, dass das Übereinkommen unbegrenzte Geltungsdauer hat, aber Bestimmungen zum Rücktritt enthält. Abs. 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 Art. 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.

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

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

## **6. ÄNDERUNG DES GESETZES VOM 10. DEZEMBER 2008 ÜBER DIE VERMITTLUNG VON UND DEN HANDEL MIT KRIEGSMATERIAL**

Der Handel mit Kriegsmaterial unterliegt dem Zollvertrag. Daher kommen soweit die Herstellung, Ein-, Aus- und Durchfuhr betroffen sind, die schweizerischen Rechtsvorschriften insbesondere das Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (SR 514.51) zur Anwendung. Die Vermittlungstätigkeit sowie der Handel von Liechtenstein aus ausserhalb des liechtensteinisch-schweizerischen Zollgebiets sind hingegen nicht Gegenstand des Zollvertrags und werden in Liechtenstein durch das Gesetz über die Vermittlung von und den Handel mit Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz; KMG; LGBl. 2009 Nr. 39) geregelt. Ziel dieses Gesetzes ist die Kontrolle der Vermittlung von Kriegsmaterial und entsprechender Technologien ins Ausland, insbesondere von ABC-Waffen (atomaren, biologischen und chemi-

schen Waffen) und Antipersonenminen. Damit sollten die internationalen Verpflichtungen Liechtensteins, die sich aus der Ratifikation des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ) und des Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (APMÜ) ergeben hatten, erfüllt werden. Zudem regelt das Gesetz auch Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und dem Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes bakteriologischer (biologischer) Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen, ergeben.

Die Schweiz hat das Streumunitionsübereinkommen am 17. Juli 2012 ratifiziert. Zur Umsetzung des Übereinkommens wurde eine Änderung des Schweizer Kriegsmaterialgesetzes beschlossen, welche es verbietet, Streumunition zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen. Diese Bestimmung wird über den Zollvertrag auch auf Liechtenstein anwendbar werden. Davon ausgenommen ist nur das Verbot der Vermittlungstätigkeit, da diese als Dienstleistungserbringung gilt und als solche vom Zollvertrag nicht erfasst wird. Liechtenstein muss das Verbot der Vermittlung von Streumunition autonom umsetzen. Dies soll wie bereits bei den ABC-Waffen sowie Antipersonenminen über das Kriegsmaterialgesetz geschehen.

### **6.1 Grundzüge der Änderung**

Kapitel 2 KMG behandelt das Verbot bestimmter Waffen und umfasst bislang Kernwaffen, biologische und chemische Waffen (ABC-Waffen, Art. 6) sowie Antipersonenminen (Art. 6). Anders als es der Gliederungstitel vermuten lässt, beinhaltet Kapitel 2 KMG jedoch nicht nur Waffen, sondern auch Munitionsarten, so

dass der Gliederungstitel in Anlehnung an Art. 4 Abs. 1 KMG auf ein Verbot bestimmten Kriegsmaterials zu erweitern ist.

Zudem wird Art. 7 Abs. 2 KMG analog zur Schweiz redaktionell überarbeitet. Materiell werden dabei keine Änderungen vorgenommen. Eine entsprechende Ausnahme für Verfahren zur Suche, Räumung oder Vernichtung von Antipersonenminen war bereits bisher vorgesehen und ergibt sich direkt aus dem Ottawa-Übereinkommen.

Zurzeit enthält das KMG keine Verbotsbestimmungen für Streumunition. Art. 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 Art. 7a (Streumunition) und 29a (Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition) um ein Verbot für Streumunition und entsprechende Strafbestimmungen zu ergänzen.

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

Weiter wird das Gesetz mit Art. 7b (Verbot der direkten Finanzierung) um eine Bestimmung ergänzt, welche die direkte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung und des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial verbietet. Entsprechende Umgehungsgeschäfte auf dem Wege der indirekten Finanzierung werden vom neuen Art. 7c (Verbot der indirekten Finanzierung) erfasst. Diese beiden Bestimmungen schaffen 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 Art. 29b (Widerhandlungen gegen das Finanzierungsverbot) festgehalten.

### 6.1.1 Einführung eines neuen Art. 7a und eines Art. 29a KMG

Um den Verpflichtungen aus dem CCM nachzukommen, hat Liechtenstein bei der Ratifikation des Übereinkommens die geeigneten gesetzgeberischen Massnahmen zu seiner Umsetzung zu treffen. Konkret gilt es, einen neuen Artikel 7a in das 2. Kapitel des KMG über das Verbot bestimmter Waffen aufzunehmen, welcher ein Verbot für die Vermittlung von Streumunition statuiert, sowie einen Artikel 29a mit den entsprechenden Strafbestimmungen. Beide Artikel lehnen sich dabei in ihrer Struktur an die Bestimmungen zu den ABC-Waffen an (Art. 6 und 28) und werden analog von der Schweiz übernommen.

Art. 7a Abs. 1 soll ein Verbot der Vermittlung von Streumunition vorsehen. Der Aufbau des neu zu schaffenden Artikels orientiert sich an der Struktur von Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1. Das Verbot umfasst die Vermittlung von Streumunition, den Abschluss von Verträgen betreffend die Übertragung von Immaterialgütern, einschliesslich Know-how, und die Einräumung von Rechten daran, sofern sie sich auf Kriegsmaterial beziehen und an natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland erfolgen, sowie den Handel mit Kriegsmaterial von Liechtenstein aus ausserhalb des liechtensteinisch-schweizerischen Zollgebietes.

Ergänzend zu diesen Tathandlungen soll es analog zu den Art. 6 und 7 verboten sein, jemanden zu einer der verbotenen Handlungen zu verleiten oder eine solche Handlung zu fördern. Diese Bestimmungen entsprechen damit dem in Art. 1 Abs. 1 Bst. c CCM festgehaltenen Verbot, jemanden in Bezug auf die in Bst. b festgehaltene Handlung „zu unterstützen, zu ermutigen oder zu veranlassen“. Art. 7a Bst. b und c sollen damit verschiedene Formen der indirekten Begehung der unter Bst. a beschriebenen Tatbestände untersagen und damit dem Anspruch an ein umfassendes Verbot Rechnung tragen.

Für die Definition von Streumunition ist Art. 2 Abs. 2 CCM massgebend, einschliesslich der einschlägigen Begriffsbestimmungen. 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.

In Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 6 und 7 CCM wird im neuen Art. 7a 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 Art. 7 Abs. 2 KMG übernommen, wobei zusätzlich eine Ausnahme für die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition vorgesehen wird.

#### 6.1.2 Finanzierungsverbot

Die Schweiz hatte ursprünglich geplant, den Ratifikationsprozess bis Ende 2010 abzuschliessen. Dieser Zeitplan hat sich durch zwei Motionen im Parlament verzögert. Die Motionen, welche von beiden Räten angenommen wurden, verlangten vom Bundesrat, anlässlich der im Hinblick auf die Ratifizierung des Streumunitionsübereinkommens notwendigen Revision des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) eine Bestimmung aufzunehmen, die es jeder natürlichen oder juristischen Person verbietet, Waffen zu finanzieren, die durch das KMG verboten sind. Unter Finanzierung soll jegliche Form finanzieller Unterstützung verstanden werden,

seien es Kredite oder Bankgarantien oder der Erwerb von Finanzinstrumenten des betreffenden Unternehmens. Der Bundesrat hatte bereits in seiner Antwort auf die Motion festgehalten, dass sich ein allfälliges Finanzierungsverbot aber in jedem Fall auf die direkte Finanzierung beschränken werde und dies auch in der Vernehmlassungsvorlage so vorgeschlagen. Zudem wurde das Finanzierungsverbot in der Vernehmlassungsvorlage nicht in einer eigenen Bestimmung umgesetzt, sondern der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass das Finanzierungsverbot durch das bereits im KMG enthaltene Verbot jeglicher Form der Förderung der verbotenen Handlungen abgedeckt sei. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde dieser Vorschlag stark kritisiert. Sämtliche Stellungnahmen, die sich zur Frage eines Finanzierungsverbotes äusserten, sprachen sich für die Statuierung eines entsprechenden ausdrücklichen Verbots im KMG aus.

Das Streumunitionsübereinkommen selber enthält kein ausdrückliches Finanzierungsverbot. Im Rahmen einer Auslegung nach Art. 31 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge hält die zugehörige Lehre fest, dass Art. 1 Abs. 1 Bst. c CCM aufgrund seines breiten Anwendungsbereichs jede Form der Unterstützung der verbotenen Handlung umfasst und damit auch entsprechende Finanzierungshandlungen umfassen kann. Das durch das IKRK vorgeschlagene Gesetzesmodell für Common Law Staaten 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 Finanzierungsverbots bis anhin verzichtet und stützen sich diesbezüglich allein auf den Wortlaut und die entsprechende Auslegung des Übereinkommens.

Trotz der bisher geringen Verbreitung eines ausdrücklichen Finanzierungsverbots für Streumunition ist der Bundesrat auf die Forderung der Vernehmlassungsteilnehmer eingetreten und hat in der Botschaft zum Übereinkommen ein explizites Finanzierungsverbot, das sowohl die direkte als auch die indirekte Finanzierung umfasst, ins Kriegsmaterialgesetz (KMG) aufgenommen. Art. 8b CH-KMG soll „die direkte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von nach Art. 7 – 8a verbotenem Kriegsmaterial“ ausdrücklich verbieten. Vom Finanzierungsverbot erfasst sind neben der Streumunition also auch atomare, biologische und chemische Waffen sowie Antipersonenminen. Weiter soll die indirekte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial verboten werden, wenn diese der Umgehung des Verbots der direkten Finanzierung dient (Art. 8c CH-KMG). Art. 35b CH-KMG sieht für den vorsätzlichen Verstoss gegen das Finanzierungsverbot und unter Vorbehalt der im Gesetz enthaltenen Ausnahmen eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren vor, welche mit einer Busse von bis zu 5 Millionen Franken verbunden werden kann.

Liechtenstein ist, was den Umgang mit Kriegsmaterial betrifft, über den Zollvertrag eng mit der Schweiz verbunden. Mit Ausnahme der Bestimmungen zur Vermittlung findet das schweizerische Kriegsmaterialgesetz auch in Liechtenstein Anwendung. Gerade im Bereich der Vermittlung wurde stark auf die Kongruenz der eigenen liechtensteinischen Rechtsgrundlagen mit dem schweizerischen KMG geachtet, um ein Regelungsgefälle zu verhindern. Die Finanzierung von Kriegsmaterial ist wie auch die Vermittlung nicht vom Zollvertrag erfasst. Die Regierung ist aber der Ansicht, dass auch bei der Frage der Finanzierung eine möglichst weitgehende Kongruenz zur schweizerischen Rechtslage beibehalten werden sollte. Ein Regelungsgefälle zur Schweiz und daraus resultierende Umgehungsgeschäfte sollten insbesondere auch aufgrund der Verletzbarkeit des liechtensteinischen Finanzplatzes vermieden werden. Eine reine Ableitung des Finan-

zierungsverbots aus dem allgemeinen Verbot im KMG der Förderung der verbotenen Handlungen, ohne Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung dazu, würde den falschen Eindruck erwecken, dass das Finanzierungsverbot in Liechtenstein nicht oder zumindest nicht in gleichem Umfang gilt. Neben der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit der Schweiz sprechen auch humanitäre Überlegungen für ein möglichst umfassendes Verbot von Streumunition, welches auch ein Verbot der Finanzierung beinhaltet.

Aus diesen Gründen schlägt die Regierung vor, analog zur Schweiz mit den neuen Art. 7b und 7c KMG und der entsprechenden Strafbestimmung unter Art. 29b ein ausdrückliches Finanzierungsverbot sowohl der direkten als auch der indirekten Finanzierung von verbotenem Kriegsmaterial in das Kriegsmaterialgesetz aufzunehmen.

a) 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 (Art. 7b KMG). Ebenfalls vom Verbot erfasst ist die indirekte Finanzierung dieser Handlungen, wenn sie der Umgehung des Verbotes der direkten Finanzierung dient (Art. 7c KMG).

Als direkte Finanzierung im Sinne von Art. 7b KMG 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 von Art. 7c KMG 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 verbotenem 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 diesem Zweck eine Gesellschaft gründet, in welche sie Eigenkapital zum Erwerb von verbotenem Kriegsmaterial einbringen will.

Bestandteile, welche auch zu legalen Zwecken und insbesondere in der Herstellung von legalen Kriegsmaterial 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 so genannte *Dual-Use*-Güter zu gelten, welche sowohl militärischen als auch zivilen Zwecken dienen können.

b) Subjektiver Tatbestand

Da es sich beim Finanzierungsverbot von verbotenem Kriegsmaterial und dem Verbot der Terrorismusfinanzierung von der Grundidee her um ähnliche Tatbestände handelt, sind die Anforderungen an den Vorsatz für beide Delikte gleichzuhalten. Aus diesem Grund soll für Artikel 29b KMG der bedingte Vorsatz im Sinne von § 5 Abs. 1 StGB als Mass gelten. Der Täter muss also die Verwendung

der Mittel zur Ausführung einer der genannten strafbaren Handlungen zumindest für möglich halten und sich damit abfinden.

c) Täterschaft

Der Tatbestand beschränkt sich grundsätzlich auf Widerhandlungen durch natürliche Personen. Dem Täter droht dabei eine Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren.

**7. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES**

Der Ratifikation des Übereinkommens über Streumunition sowie der Änderung des Kriegsmaterialgesetzes stehen keine Bestimmungen aus Verfassung bzw. Gesetzen entgegen.

8. **REGIERUNGSVORLAGE**

**Gesetz**

vom ...

**über die Abänderung des Kriegsmaterialgesetzes**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

**I.**

**Abänderung bisherigen Rechts**

Das Gesetz vom 10. Dezember 2008 über die Vermittlung von und den Handel mit Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz; KMG), LGBl. 2009 Nr. 39, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Überschrift vor Art. 6

**II. Verbotenes Kriegsmaterial**

Art. 7 Abs. 2

2) Für die Entwicklung von Verfahren zur Suche, Räumung oder Vernichtung von Antipersonenminen und für die Ausbildung in diesen Verfahren kann eine beschränkte Anzahl von Antipersonenminen zurückbehalten oder weitergegeben werden. Die für diese Zwecke unbedingt erforderliche Mindestzahl darf jedoch nicht überschritten werden.

Art. 7a

*Streumunition*

1) Es ist verboten:

- a) Streumunition zu vermitteln oder nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b oder c über sie zu verfügen;
- b) jemanden zu einer Handlung nach Bst. a zu verleiten;
- c) eine Handlung nach Bst. a zu fördern.

2) Abs. 1 ist auch anwendbar auf explosive Bomblets, die eigens dazu bestimmt sind, von an Luftfahrzeugen angebrachten Ausstossbehältern verstreut oder freigegeben zu werden.

3) Für die Entwicklung von Verfahren zur Suche, Räumung oder Vernichtung von Streumunition, für die Ausbildung in diesen Verfahren und für die Entwicklung von Massnahmen gegen Streumunition kann eine beschränkte Menge davon zurückbehalten, erworben oder weitergegeben werden. Die für diese Zwecke unbedingt erforderliche Mindestmenge darf jedoch nicht überschritten werden.

Art. 7b

*Verbot der direkten Finanzierung*

1) Die direkte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial ist verboten.

2) Als direkte Finanzierung im Sinne dieses Gesetzes gilt die unmittelbare Gewährung von Krediten, Darlehen und Schenkungen oder vergleichbaren finanziellen Vorteilen zur Bezahlung oder Bevorschussung von Kosten und Aufwen-

dungen, die mit der Entwicklung, der Herstellung oder dem Erwerb von verbotenen Kriegsmaterial verbunden sind.

Art. 7c

*Verbot der indirekten Finanzierung*

1) Die indirekte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial ist verboten, wenn damit das Verbot der direkten Finanzierung umgangen werden soll.

2) Als indirekte Finanzierung im Sinne dieses Gesetzes gilt:

- a) die Beteiligung an Gesellschaften, die verbotenes Kriegsmaterial entwickeln, herstellen oder erwerben;
- b) der Erwerb von Obligationen oder anderen Anlageprodukten, die durch solche Gesellschaften ausgegeben werden.

Art. 29a

*Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition*

1) Vom Landgericht wird mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren bestraft, wer vorsätzlich und ohne dass er eine Ausnahme nach Art. 7a Abs. 3 in Anspruch nehmen kann:

- a) Streumunition vermittelt oder nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b oder c über sie verfügt;
- b) jemanden zu einer der unter Bst. a bezeichneten Handlungen verleitet; oder
- c) eine der unter Bst. a bezeichneten Handlungen fördert.

2) Wer die in Abs. 1 genannten Taten fahrlässig begeht, wird vom Landgericht mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen bestraft.

Art. 29b

*Widerhandlungen gegen das Finanzierungsverbot*

1) Vom Landgericht wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft, wer vorsätzlich und ohne dass er eine Ausnahme nach Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Abs. 2 oder Art. 7a Abs. 3 in Anspruch nehmen kann, gegen das Finanzierungsverbot nach den Art. 7b oder 7c verstösst.

2) Nimmt der Täter die Möglichkeit einer Widerhandlung gegen das Finanzierungsverbot nach den Art. 7b oder 7c lediglich in Kauf, so macht er sich nach dieser Bestimmung nicht strafbar.

**II.**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens vom 3. Dezember 2008 über Streumunition für das Fürstentum Liechtenstein in Kraft.