

Offener Brief

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Frau Bundesrätin Doris Leuthard
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Herrn Staatssekretär Jean-Daniel Gerber
Effingerstrasse 31
3003 Bern

Direktion für Völkerrecht
Herrn Botschafter Paul Seger
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Auslegung der Verordnung über das Kriegsmaterial

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard,
Sehr geehrter Herr Staatssekretär Gerber,
Sehr geehrter Herr Botschafter Seger,

Am 12. Dezember 2008 ist die revidierte Verordnung über das Kriegsmaterial¹ (KMV) in Kraft getreten. Über die Auslegung insbesondere von Artikel 5 Abs. 2 lit. a KMV (Exportverbot in Länder, welche „in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt“ sind) gibt es – wie die Stellungnahmen des SECO in den Medien² und die Antwort des Bundesrates auf die Anfrage Lang vom 1. Oktober 2008³ zeigen – scheinbar noch gewisse juristische Missverständnisse. Aus Besorgnis um die Kohärenz der nationalen und internationalen Rechtsordnung, welche der juristischen Tradition und der Schweizer Verfassung entspricht, wenden wir uns mit einem offenen Brief an Sie.

Das Kriegsmaterial-Exportregime bewegt sich in einem komplexen Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Ethik. Umso zentraler und aus Gründen der Rechtssicherheit entscheidend ist, dass den Bestimmungen des Schweizer und des internationalen Rechts höchste Beachtung geschenkt wird.

Aus diesem Grund erlauben wir uns, Sie mit diesem Brief auf die folgenden Punkte aufmerksam zu machen:

- Der Begriff des „bewaffneten Konfliktes“ ist für das humanitäre Völkerrecht, für welches die Schweiz seit bald 150 Jahren einsteht, von zentraler

¹ Verordnung über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung, KMV) vom 25. Februar 1998, SR 514.511, geändert durch die Verordnung vom 27. August 2008, mit Wirkung seit 12. Dezember 2008 (AS 2008 5495); <http://www.admin.ch/ch/d/as/2008/5495.pdf>.

² Sonntag / MLZ; 17.05.2009; Seite 19.

³ http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20081094.

Bedeutung. In der Antwort auf die Anfrage Lang hat der Bundesrat bekräftigt, dass er sich für die Auslegung der revidierten Verordnung über das Kriegsmaterial auf die Interpretation des Begriffs des bewaffneten Konfliktes im humanitären Völkerrecht stützen wird⁴. Das humanitäre Völkerrecht kennt genau zwei Typen von bewaffneten Konflikten: Internationale (zwischenstaatliche) sowie nicht-internationale (interne) Konflikte.

- Die gängige Definition eines internationalen (zwischenstaatlichen) bewaffneten Konflikts findet sich im Kommentar von Jean Pictet zum Gemeinsamen Artikel 2 der Genfer Konventionen: Ein Zwist zwischen zwei oder mehreren Staaten, welcher die Intervention von Mitgliedern der Streitkräfte herbeiführt. Ein zwischenstaatlicher bewaffneter Konflikt wird auch dann angenommen, wenn eine Partei das Vorhandensein eines solchen Konflikts bestreitet⁵.
- Für die Definition des nicht-internationalen (internen) bewaffneten Konflikts sind der Gemeinsame Artikel 3 und das zweite Zusatzprotokoll der Genfer Konventionen zentral, sowie deren Auslegung durch internationale Tribunale. Die ausschlaggebende Interpretation lieferte der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) im Fall Tadić⁶: Damit ein nicht-internationaler Konflikt im Sinne des Gemeinsamen Artikels 3 vorliegt, müssen organisierte und bewaffnete nicht-staatliche Gruppen an intensiven und andauernden ('protracted') Feindseligkeiten gegen Kräfte, welche auf Seiten einer Regierung kämpfen und/oder gegen weitere bewaffnete Gruppierungen teilnehmen. Die Rechtsprechung des ICTY legte damit den Akzent auf das Ausmass der Gewalt und den Organisationsgrad der involvierten Parteien.
- Wir halten fest, dass für das Vorhandensein eines bewaffneten Konfliktes allfällige Resolutionen des Uno-Sicherheitsrates irrelevant sind, sondern einzig für *ius ad bellum* eine Bedeutung haben. Für den Schutz von Kriegsopfern ist es zentral, dass das humanitäre Völkerrecht (welchem der Begriff des bewaffneten Konfliktes entstammt) unabhängig von der Begründung oder dem Anlass der Feindseligkeiten zur Anwendung kommt.
- Der Begriff „verwickelt“ ist weder im Schweizer noch im Völkerrecht gebräuchlich. Es kann jedoch angenommen werden, dass die Hürde für „in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sein“ tiefer liegen muss als die Hürde für „Partei eines Konflikts sein“, ein im humanitären Völkerrecht gängiger Begriff.
- Auch die Zustimmung der afghanischen Regierung zur Präsenz fremder Truppen in Afghanistan ist für die Auslegung der neuen Verordnung nicht erheblich. Durch die Zustimmung der Regierung wurde der Konflikt zu einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, doch das Vorhandensein eines

⁴ "Für die Beurteilung solcher Fragen wird auf Inhalt, Staatenpraxis und Lehrmeinungen zu den Haager bzw. Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen abzustellen sein und auf die Auslegungen, welche insbesondere die internationalen Gerichte (u. a. Internationaler Gerichtshof, Internationaler Strafgerichtshof, Tribunal für Ex-Jugoslawien) entwickelt haben." aus: Antwort auf Anfrage Lang; http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20081094.

⁵ Oder "in allen Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei anzuwenden, selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stösst." (Gemeinsamer Artikel 2 der Genfer Konventionen).

⁶ Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (2 Oct 1995), para. 70 <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>.

bewaffneten Konflikts wurde durch die Einwilligung nicht beseitigt. Uns erscheint es deshalb als offensichtlich, dass die internationalen Truppen Partei dieses Konflikts oder zumindest in diesen Konflikt verwickelt sind, da sie täglich militärische Operationen durchführen und in schwere Kampfhandlungen involviert sind. Wir sind überzeugt, dass der Bundesrat einräumt, dass das humanitäre Völkerrecht derzeit in Afghanistan zur Anwendung kommt. Selbst die USA, welche derzeit den Grossteil der ausländischen Truppen in Afghanistan stellen, sind dieser Ansicht. Sobald ein bewaffneter Konflikt vorliegt, kommt auf dem ganzen Territorium des betroffenen Staates das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung.

- Gemäss dem humanitären Völkerrecht ist ein Staat immer dann an die Genfer Konventionen gebunden, wenn er Partei eines Konfliktes ist. Falls der Bundesrat oder das SECO die Meinung vertreten, dass die Truppen der ISAF und der Operation Enduring Freedom keine Parteien am internen Konflikt in Afghanistan sind (oder nicht einmal darin „verwickelt“ sind), würde dies implizieren, dass die Truppen nicht den Genfer Konventionen unterstehen.
- Wir sind uns bewusst, dass im Neutralitätsrecht eine leicht unterschiedliche Auffassung des Begriffs des bewaffneten Konfliktes verwendet werden kann, in welchem eine Resolution des Uno-Sicherheitsrates unter Umständen eine Bedeutung hat. Der in der KMV angewandte Begriff kann sich jedoch keinesfalls auf das Neutralitätsrecht beziehen, da die KMV explizit auch auf interne bewaffnete Konflikte Bezug nimmt. Interne Konflikte existieren im Neutralitätsrecht nicht. Der Zweck von Artikel 5 Abs. 2 lit. a der KMV ist zudem eindeutig ein humanitärer und zielt nicht darauf ab, die – eng begrenzten – Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des Neutralitätsrechts umzusetzen.
- Ein beträchtlicher Teil des im ersten Halbjahr 2009 exportierten Kriegsmaterials⁷ wurde in Staaten geliefert, welche in die internen bewaffneten Konflikte in Afghanistan und im Irak verwickelt sind, oder auf deren Territorium selbst ein interner bewaffneter Konflikt stattfindet, wie beispielsweise in Pakistan oder Indien⁸. Gemäss unserer Interpretation steht dies im Widerspruch zur geltenden Kriegsmaterialverordnung.
- Die neue Kriegsmaterialverordnung verbietet in Artikel 5 Abs. 2 lit. b ebenfalls Exporte an Staaten, welche Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen. Im ersten Halbjahr 2009 war Saudi-Arabien der drittgrösste Abnehmer von Schweizer Kriegsmaterial. Es wäre zu prüfen, ob diese Exporte nicht ebenfalls die Bestimmung der KMV verletzen, zumal der aktuellste Bericht von Human Rights Watch⁹ an den Uno-Menschenrechtsrat von systematischen und weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen in Saudi-Arabien spricht.

⁷ <http://www.kriegsmaterial.ch/material/KMEHalbjahr2009.pdf>.

⁸ http://www.adh-geneva.ch/RULAC/current_conflict.php?id_state=107.

⁹ “Saudi Arabia commits systematic and widespread violations of several basic human rights.” aus: Human Rights Watch: Universal Periodic Review of Saudi Arabia. Bericht zuhanden des Menschenrechtsrates, 11. Juni 2009; <http://www.hrw.org/en/news/2009/06/11/universal-periodic-review-saudi-arabia>.

Wir hoffen, mit diesen Ausführungen zur Klärung der rechtlichen Lage beigetragen zu haben, und danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie diesem Schreiben entgegenbringen.

Mit freundlichen Grüßen,

[70 Unterzeichnende]