

SCHWEIZ

Neue Kriegsmaterialverordnung verbietet Schweizer Rüstungsexporte in Konfliktstaaten

AM 27. AUGUST 2008 ÄNDERTE DER BUNDESRAT DIE VERORDNUNG ÜBER DAS KRIEGSMATERIAL (KMV). DIE NEUE VERORDNUNG SIEHT UNTER ANDEREM VOR, DASS DIE SCHWEIZ KEINE EXPORTE MEHR AN STAATEN BEWILLIGT, «WELCHE IN EINEN INTERNEN ODER INTERNATIONALEN BEWAFFNETEN KONFLIKT VERWICKELT SIND».

Die abgeänderte KMV trat per 12. Dezember 2008 in Kraft. Kurz darauf gab das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bekannt, dass Schweizer Rüstungsunternehmen 2008 für rekordhohe 722 Millionen CHF Kriegsmaterial verkauften (+55%). Insbesondere Exporte nach Pakistan und Saudi-Arabien sowie in Staaten, welche Schweizer Rüstungsgüter für den Einsatz in Afghanistan beschafften, nahmen zu. Darunter sind die USA sind mit knapp 29 Millionen ebenfalls ein wichtiger Kunde der Schweizer Rüstungsindustrie.

Mit dem Inkrafttreten der neuen KMV stellt sich die Frage, inwiefern sich die Bewilligungspraxis für Schweizer Kriegsmaterialexporte auf Grund der revidierten juristischen Grundlage ändern wird. Besonders interessiert, wie die hinzugefügte Klausel, welche Exporte ausschliesst, wenn das Bestimmungsland in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, völkerrechtskonform ausgelegt werden soll.

Die neue KMV sieht weitreichende, bisher in der Öffentlichkeit kaum bekannte Änderungen vor: So sollen keine Bewilligungen von Kriegsmaterialexporten gewährt werden, wenn a) das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist; b) Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt werden; c) das Bestimmungsland zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehört; d) ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden; oder e) dass die Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden.

Die erste und vierte Klausel stehen in direktem Zusammenhang mit dem gemeinsamen Artikel 1 der Genfer Konventionen, welcher alle Vertragsstaaten verpflichtet, die Abkommen nicht nur unter allen Umständen selber einzuhalten, sondern auch «ihre Einhaltung durchzusetzen» und somit alles zu unterlassen, was Verstösse des humanitären Völkerrechtes begünstigt. Umgesetzt könnte die neue KMV demnach zur Verhütung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes beitragen.

Ein Blick auf die Kundenliste der Schweizer Rüstungsexporte des letzten Jahres lässt vermuten, dass einige der Hauptkunden möglicherweise in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sein könnten. Um dies genauer zu bestimmen, ist es nötig, die völkerrechtliche Bedeutung der in der Verordnung verwendeten Begriffe zu analysieren. Der Wortlaut von Artikel 5, Absatz 2, Buchstabe a der Verord-

nung verlangt, dass der Bundesrat die folgenden zwei Sachverhalte prüft: Erstens muss interpretiert werden, ob ein bewaffneter Konflikt vorliegt und zweitens, ab wann ein Bestimmungsland in einen solchen «verwickelt» ist. Sind beide Kriterien kumulativ erfüllt, schliesst die KMV die Ausfuhrbewilligung aus.

DEFINITION VON BEWAFFNETEN KONFLIKTEN

Aus völkerrechtlicher Sicht ist der Begriff des bewaffneten Konfliktes hauptsächlich in den Genfer Abkommen und deren Zusatzprotokollen zu finden. Das humanitäre Völkerrecht unterscheidet zwischen internationalen bewaffneten Konflikten und Konflikten, die keinen internationalen Charakter aufweisen. Für die Interpretation der neuen KMV ist diese oft höchst komplexe Unterscheidung allerdings nicht relevant, da sich die Verordnung sowohl auf interne wie auf internationale bewaffnete Konflikte bezieht. Liegt also ein bewaffneter Konflikt vor – ob international oder nicht – ist das erste Kriterium der Klausel erfüllt.

Jean Pictet, der geistige Vater der vier Genfer Abkommen, hielt im Kommentar zum gemeinsamen Artikel 2 der Genfer Konventionen fest, dass „jeder Zwist zwischen zwei Staaten, welcher die Intervention von Mitgliedern der Streitkräfte herbeiführt“ ein bewaffneter Konflikt im Sinne von Artikel 2 darstelle, selbst dann, wenn – wie Artikel 2 selbst festhält – der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird. Zusätzlich ist das erste Zusatzprotokoll, gemäss seinem Artikel 1(4) unter gewissen Bedingungen auch auf Befreiungskriege anwendbar. Während für alle nicht-internationalen Konflikte der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Abkommen sowie Völkergewohnheitsrecht gelten, ist das zweite Zusatzprotokoll auch auf bewaffnete Konflikte zwischen einer Regierung und Rebellen anwendbar, sofern die Rebellen die Kontrolle über einen Teil des Staatsgebietes ausüben, hierarchisch organisiert sind, das Zusatzprotokoll anwenden können und anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen. Nicht-internationale bewaffnete Konflikte im völkerrechtlichen Sinne müssen von Situationen interner Unruhen und Spannungen unterschieden werden.

Une modification de l'ordonnance sur le matériel de guerre, entrée en vigueur le 12 décembre 2008, prévoit que l'exportation ne sera plus autorisée vers les pays « impliqués dans un conflit armé interne ou international ». La portée de cette nouvelle disposition reste à déterminer. La notion de « conflit armé », est clé pour déterminer la portée de l'ordonnance. Il reviendra aux autorités suisses de définir les cas d'application de cette nouvelle clause et son influence sur les exportations vers des pays tels que les Etats-Unis ou le Pakistan, qui comptent parmi les principaux importateurs de matériel de guerre fabriqué en Suisse.



Screenshot von maps.kriegsmaterial.ch (copyright)

Die Kriterien dieser nicht immer einfachen Abgrenzung sind nicht direkt in internationalen Übereinkommen zu finden, wurden aber durch internationale Tribunale ausgelegt. Die Berufungskammer des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) kam zum Schluss, dass ein nicht-internationaler («interner») Konflikt immer dann vorliegt, wenn es zu lang anhaltender/intensiver («protracted») Gewalt zwischen Regierungstruppen und organisierten bewaffneten Gruppen bzw. zwischen solchen Gruppen selbst kommt (Tadic, Jurisdiction Appeal, 2. Oktober 1995). Vor etwas mehr als einem Jahr hat der ICTY diese Kriterien weiter präzisiert und erklärt, dass der Begriff «protracted» sich eher auf die Intensität als die Dauer des Konfliktes beziehe. Die erstinstanzliche Kammer wiederholte, dass für das Vorhandensein eines bewaffneten Konfliktes erstens intensive bewaffnete Gewalt und zweitens die Organisiertheit der Parteien massgeblich sind (Haradinaj et al., Urteil, 3. April 2008).

Dies sind die völkerrechtlichen Grundlagen zur Bestimmung wann ein bewaffneter Konflikt vorliegt. Wird dies bejaht, ist das erste Kriterium des Verhinderungsgrundes der neuen KMV erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist es interessant zu erwähnen, dass die Genfer Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte unter der Leitung von Prof. Andrew Clapham seit Kurzem eine Website (www.adh-geneva.ch/RULAC) unterhält, welche die meisten Konfliktherde weltweit analysiert und das anwendbare Recht bestimmt. Das so genannte RULAC Forschungsprojekt (Rule of Law in Armed Conflict) kommt zum Beispiel zum Schluss, dass zum jetzigen Zeitpunkt in Pakistan zwei nicht-internationale Konflikte stattfinden, einmal in Baluchistan und andererseits in Waziristan, der Grenzregion zu Afghanistan. Der Konflikt in Afghanistan ist gemäss der RULAC Website seit der Wahl der Regierung Karzai als interner Konflikt zu definieren, in dem auf der einen Seite die afghanische Regierung und die internationalen Streitkräfte, auf

der anderen Seite die Taliban und andere Gruppen kämpfen. Ähnlich wird die aktuelle Situation im Irak ausgelegt, wo gemäss dem RULAC Forschungsteam ein nicht-internationaler Konflikt zwischen der irakischen Regierung und den Koalitionstruppen einerseits und den Milizen andererseits stattfindet.

Die Schweiz ist bei der Auslegung ihrer Gesetze und Verordnungen an die völkerrechtlichen Definitionen von bewaffneten Konflikten gebunden, nicht zuletzt im Rahmen ihrer Verpflichtungen unter dem erwähnten gemeinsamen Artikel 1 der Genfer Abkommen. In einer parlamentarischen Anfrage wurde im Oktober 2008 gefragt, ob die USA als Kunde von Schweizer Kriegsmaterial in «einen bewaffneten Konflikt verwickelt» seien und ob der Bundesrat zur Bestimmung des Vorhandenseins eines bewaffneten Konfliktes eine andere Methode anwenden würde, als die oben beschriebene völkerrechtliche Herangehensweise. Der Bundesrat, beziehungsweise das zuständige Volkswirtschaftsdepartement, antwortete, die Ausfuhrpraxis könne trotz der neuen Verordnung wie bisher weitergehen. Die Begründung dafür scheint jedoch juristisch problematisch. Der Bundesrat antwortete, „dass sich der Verweigerungsgrund nach Artikel 5, Absatz 2, Buchstabe a KMV nicht direkt auf die Anwendbarkeit der Genfer Konventionen abstellt, sondern sich zuerst am Kriegsbegriff des Neutralitätsrechtes orientiert.“ Und weiter: „Solange das Engagement der USA und anderer Staaten in Irak und in Afghanistan sich auf einschlägige Resolutionen des Uno-Sicherheitsrates stützt oder mit Einwilligung des betroffenen Staates erfolgt, wird sich auch nach Inkrafttreten der revidierten KMV diesbezüglich die Bewilligungspraxis nicht ändern.“

Zu dieser Argumentation des Bundesrates sind zwei Punkte zu erwähnen: erstens die Bedeutung des Neutralitätsrechtes bei der Bestimmung ob ein bewaffneter Konflikt vorliegt oder nicht; zweitens die Bedeutung von Uno-Sicherheitsratsresolutionen.

Erstens ist festzuhalten, dass das Neutralitätsrecht ausschliesslich die Konsequenzen eines internationalen Konfliktes für neutrale Staaten regelt, nicht aber den Begriff des bewaffneten Konfliktes definiert. Das Neutralitätsrecht, insbesondere das Fünfte Haager Abkommen von 1907, schreibt vor, wie sich neutrale Staaten im Falle eines internationalen Konfliktes zu verhalten haben. Das eigentliche Vorhandensein eines solchen Konfliktes muss jedoch genau gleich wie eingangs beschrieben festgestellt werden. Das Neutralitätsrecht beinhaltet keine zusätzliche Definition des Konflikt-Begriffes. Wesentlich ist zudem, dass sich das Neutralitätsrecht nur auf internationale bewaffnete Konflikte beschränkt. Sein Anwendungsgebiet schliesst die heutzutage vorherrschenden nicht-internationalen Konflikte nicht ein. Wie bereits erwähnt, beinhaltet der Wortlaut der neuen Verordnung aber ausdrücklich auch interne Konflikte. Es ist deshalb schwer nachvollziehbar, wie der vom Bundesrat erwähnte «Kriegsbegriff des Neutralitätsrechtes» die in der KMV explizit erwähnten internen Konflikte abdecken soll.

Zweitens ist wichtig zu erwähnen, dass das Vorhandensein eines Uno-Mandates (ebenso wie die Einwilligung des betroffenen Staates) keinesfalls ausschliesst, dass ein bewaffneter Konflikt stattfindet. Gemäss Marco Sassòli, Professor für Völkerrecht an der Universität Genf, ist das Vorhandensein eines bewaffneten Konfliktes durch die faktische Lage im Gebiet zu beurteilen. Der Sicherheitsrat regelt, ob z.B. ein Einsatz in einen Konflikt bewilligt werden soll, aber er bestimmt nicht, ob ein bewaffneter Konflikt besteht. Falls sich der erste Verhinderungsgrund der neuen KMV auf Uno-Sicherheitsrats-Resolutionen abstützen würde, hätte der Bundesrat die Gelegenheit gehabt, dies im Wortlaut der KMV anstelle des Verweises auf das Vorhandensein eines bewaffneten Konfliktes aufzunehmen.

IN EINEN KONFLIKT «VERWICKELT»

Nach der Prüfung des Vorhandenseins eines bewaffneten Konfliktes muss das zweite Kriterium des Verhinderungsgrundes geprüft werden. Sobald das Bestimmungsland in diesen „verwickelt“ ist, sieht die Verordnung vor, dass dorthin kein Kriegsmaterial mehr exportiert werden darf. Der Begriff «verwickelt» stammt weder aus dem allgemeinen oder aus dem humanitären Völkerrecht. Letzteres spricht vielmehr von den „am Konflikt beteiligten Parteien“. In einen Konflikt verwickelt sein können auch Staaten, welche nicht zu den direkt am Konflikt beteiligten Parteien gehören. Die umstrittene Frage, ob die USA oder andere Staaten der Koalitionstruppen in Irak oder in Afghanistan juristisch als Kriegspartei zu definieren sind, oder ob vielmehr die Koalitionen ein eigenständiges völkerrechtliches Subjekt sind, ist deshalb hinfällig, denn in den Konflikt „verwickelt“ sind die einzelnen Koalitionsstaaten zweifelsohne.

Seit dem 12. Dezember 2008 ist in der Schweiz eine Verordnung in Kraft, welche Exporte in sämtliche Bestimmungsländer, welche in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, ausschliesst. Im August 2009 wird die Eidgenössische Zollverwaltung die nächsten Exportstatistiken publizieren. Man darf gespannt sein, welche Auswirkungen die revidierte KMV auf die Bewilligungspraxis für Rüstungsexporte haben wird.

PORTRÄT:

Anne Althaus, Mitglied des TRIAL Vorstands



Die Laufbahn von Anne Althaus, die seit 2009 Mitglied des TRIAL Vorstands ist, ist geprägt vom Kampf gegen Straflosigkeit schwerster Menschenrechtsverletzungen und für die Wiedergutmachung für Opfer solcher Übergriffe.

1974 in der Schweiz geboren, studiert sie an der Universität Genf Rechtswissenschaften. Aus Begeisterung am Strafrecht und um ihrer Leidenschaft eine internationale Dimension zu geben, beginnt sie sich mit den Gebieten der Menschenrechte und des internationalen Strafrechts zu beschäftigen. Ausgestattet mit den theoretischen Kenntnissen, beginnt Anne sodann ihre Ausbildung zur Anwältin. Diese erlaubt ihr mit von ihr bewunderten Personen wie Bernard Bertossa und Maurice Harari in Kontakt zu treten. Später arbeitet sie drei Jahre für die Internationale Organisation für Migration (IOM) im Bereich des deutschen Zwangsarbeiter-Entschädigungsprogramms. Dieses wurde eingeführt um die Opfer von Zwangsarbeit während des Zweiten Weltkriegs zu entschädigen. Um die Mechanismen der internationalen Justiz besser zu verstehen, perfektioniert sie ihr Wissen mit dem Abschluss eines LL.M. an der Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte in Genf und ergänzt diesen Master durch ein Praktikum beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK).

Die nächste Etappe auf Annes Lebensweg ist ihre Anstellung im Büro des Anklägers des Sondertribunals für Sierra Leone, diesem kleinen durch 11 Jahre Konflikt verwüsteten westafrikanischen Land. Dies ist eine der bedeutendsten Erfahrungen auf ihrem Lebensweg. Sie arbeitet mit an entscheidenden Fällen wie dem der drei Mitglieder des Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) und dem von Charles Taylor. Die schmerzhaften Zeugenaussagen und die schwierigen Arbeitsbedingungen erschüttern ihre Entschlossenheit nicht im Geringsten, und sie bleibt eineinhalb Jahre in Sierra Leone. Danach arbeitet sie für die NGO Redress in London im Bereich der Opfervertretung vor dem Internationalen Strafgerichtshof. Sie beschäftigt sich insbesondere damit, ehemaligen Kindersoldaten zu helfen, am Prozess gegen Thomas Lubanga teilzunehmen, um Entschädigungsleistungen für die erlittenen Leiden zu erwirken.

Seit März 2009 ist Anne wieder zurück in Genf bei der IOM, wo sie in einem Entschädigungsprogramm für die Opfer des sierra-leonischen Konflikts mitarbeitet. Dies gibt ihr die Gelegenheit sich diesem Konflikt aus einem anderen Blickwinkel zu nähern und sich wieder mit Sierra Leone, das sie so sehr mag, zu beschäftigen. Gleichzeitig ist es auch eine neue Mission auf ihrem beruflichen Weg, die ihr die Möglichkeit gibt, den Kampf für die internationale Justiz weiterzuführen.

Evelyne Schmid. Die in diesem Artikel geäusserten Meinungen sind ausschliesslich diejenige der Autorin. Sie widerspiegeln nicht die Ansicht von TRIAL und verpflichten TRIAL in keiner Weise, ebenso wie andere Organisationen oder Institutionen, für welche die Autorin tätig ist oder war.