

Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen

von Martin Dahinden

Einleitung

Die Schweiz und das Verbot von Personenminen ist ein faszinierender und wenig ausgeleuchteter Gegenstand der Zeitgeschichte. Wie durch eine Brennlinse erlaubt er den Blick auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik in einem sich rasch wandelnden Umfeld. Er lässt Schlussfolgerungen zu über die Wahrnehmung, Beurteilung und Umsetzung neuer Felder der Politik, aber auch über die Möglichkeiten und Grenzen der eidgenössischen Staatskunst.

Seit den frühen 1990er Jahren sind klar abgrenzbare Perioden in der schweizerischen Haltung zum Problem der Personenminen feststellbar. Bis 1995 war die offizielle Politik wenig dynamisch und blieb einer letztlich falschen Wahrnehmung des politisch Machbaren verhaftet. Zwischen 1995 und 1997 versuchte die Schweiz, eine aktive Rolle zu spielen und an ihre humanitäre Tradition anzuknüpfen. Allerdings waren die Hauptrollen auf dem internationalen Parkett zu diesem Zeitpunkt bereits verteilt. Offen ist, ob die Schweiz bei einem früheren Politikwechsel tatsächlich eine führende Rolle hätte spielen können. Sie konnte sich nicht auf multilaterale Erfahrungen und Ressourcen abstützen, die Staaten wie Kanada oder Norwegen zur Verfügung standen. Nach der Unterzeichnung des Übereinkommens über das Verbot von Personenminen im Jahre 1997 bekannte sich die Schweiz zu einer aktiven Politik im Kampf gegen Personenminen, sowohl bei der Ächtung dieser Waffen wie auch mit konkreten Beiträgen zur Linderung der humanitären Probleme. Im Parlament und in der Bevölkerung ist die Unterstützung für Massnahmen gegen Personenminen bis heute gross geblieben. Trotzdem scheint das offizielle Engagement eher rückläufig zu sein.

Dieser Artikel geht in erster Linie der Politik und dem Politikwechsel der Schweiz nach. Er konzentriert sich auf die offizielle Haltung der Schweiz, die wichtige Rolle von Nichtregierungsorganisationen und Öffentlichkeit stehen weniger im Vordergrund. Ein besonderes Anliegen besteht darin, die richtigen Lehren für zukünftige, ähnliche Herausforderungen zu ziehen.

1 Minen als Waffe und als humanitäres Problem

Ohne Kenntnis der politischen und militärischen Veränderungen am Ende des Kalten Krieges kann die erfolgreiche Ächtung der Personenminen in den 1990er Jahren nicht verstanden werden. Leider gehen praktisch alle veröffentlichten Darstellungen über diese Kontexte hinweg und sind geprägt von moralisierenden Werturteilen und eigenartigen Formen der Legendenbildung. Das Fehlen vertiefter Forschungsstudien fördert zudem vereinfachende und sogar anekdotische Darstellungen der Auseinandersetzungen, welche zum Verbot der Personenminen geführt haben. Aus diesem Grund ist es bis heute nur begrenzt möglich, aus den Anstrengungen für das Verbot von Personenminen gehaltvolle Schlussfolgerungen für ähnliche Prozesse, beispielsweise im Bereiche der Kleinwaffen, zu ziehen.

Wichtig für das Verständnis des Zustandekommens des Verbots sind aber auch technische und völkerrechtliche Eigenheiten, welche die Personenmine als Waffe kennzeichnet. Minen sind ungewöhnliche Kampfmittel; sie sind Waffe und Munition zugleich, die durch Berührung oder Annäherung ausgelöst werden. Es ist also nicht ein militärischer Gegner, sondern das Opfer, das die Mine zur Detonation führt. Seit dem 19. Jahrhundert war deshalb umstritten, ob und unter welchen Bedingungen der Einsatz von Minen der vom Kriegsvölkerrecht geforderten Unterscheidung zwischen Zivil- und Militärpersonen überhaupt Rechnung trägt.¹

Eine verlegte Mine kann während Jahren oder Jahrzehnten aktiv bleiben. Minen sind äusserst «wirtschaftliche» Kampfmittel, sie können rund um die Uhr und ohne Unterbruch wirken. Klassische Minen benötigen keine zusätzlichen Manipulationen und auch keinen Unterhalt, sie sind billig in der Herstellung und einfach in der Anwendung. Das Studium der Militärgeschichte zeigt aber auch, dass Minen niemals eine strategische Rolle gespielt haben oder kriegsentscheidend waren.²

Es gibt eine breite Palette von Mintypen mit jeweils unterschiedlichen technischen Eigenschaften und Verwendungsarten. Minen können drei Aufgaben erfüllen: erstens den defensiven Schutz von Truppen, Einrichtungen oder Gren-

1 GOLDBLAT, Jozef. Anti-Personnel Mines – From Mere Restrictions to a Total Ban. In: *Security Dialogue* 30 (1999), Nr. 1, S. 9–23. DAHINDEN, Martin. *La mine antipersonnel – de l'arme de défense légitime à la stigmatisation*. Präsentation am 12. *Symposium international d'histoire et de prospective militaires*, 12.–16. Februar 2002. Pully, 2003.

2 CROLL, Mike. *The History of Landmines*. Barnsley: Pen & Sword, 1998. ICRC. *Anti-personnel landmines: Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of anti-personnel Mines*. Geneva, 1996. CICR (Hrsg.). *Les mines terrestres antipersonnel – des armes indispensables?* Genève, 1996; CAUDERAY, Gérald C. Anti-Personnel Mines. In: *International Review of the Red Cross* 75 (1993), Nr. 295, S. 273–287.

zen, zweitens das Bremsen oder kanalisieren feindlicher Angriffe und schliesslich drittens den Schutz von Panzer- und Fahrzeugminen vor unerwünschter Entschärfung oder Entfernung.

1.1 Minen in der militärischen Doktrin

Im 20. Jahrhundert gehörten Personenminen ins Arsenal fast aller Streitkräfte. Ihr Einsatz war fester Bestandteil von militärischen Doktrinen und Teil der soldatischen Grundausbildung. Allerdings war die Rolle der Personenminen in den einzelnen Streitkräften sehr unterschiedlich. Im Zusammenhang mit dem Verbot der Personenminen ist ihre Rolle für die Streitkräfte der nordatlantischen Allianz von besonderer Bedeutung. Dies nicht nur, weil diese Staatengruppe an der Spitze der militärtechnischen Entwicklung steht, sondern weil die Staaten mit dem grössten Engagement für ein Verbot von Personenminen aus diesem Kreise stammten, nämlich Kanada, Norwegen und Belgien, was alles andere als ein Zufall ist.

Im Kalten Krieg spielten Minen zunächst sowohl für die Nato wie auch für den Warschauer Pakt eine bedeutende Rolle. Minenfelder hatten die Aufgabe, Grenzen zu schützen und im Falle eines terrestrischen Angriffs Zeit zu gewinnen. Diese zu Beginn des Kalten Krieges auch für die westlichen Streitkräfte wichtige Rolle änderte sich in den Jahren nach dem Vietnamkrieg erheblich. Eingehende amerikanische Studien von damals ergaben, dass eine statische Verteidigung Westeuropas gegen die zahlenmässig überlegenen Truppen des Warschauer Paktes wenig erfolgversprechend war. Die umfangreichen Diskussionen über eine neue militärische Doktrin führten zum *AirLand Battle*-Konzept, das von 1982–1993 für die amerikanische Armee gültig war und auch die Nato-Doktrin prägte. Das Konzept sah nicht nur eine simultane Kriegführung von Luftwaffe und Bodentruppen vor, sondern vor allem auch tief in die gegnerischen Linien hineinreichende Operationen mit raschen Schwerpunktbildungen. Dazu war eine hohe Beweglichkeit der Truppen notwendig. Nicht Fronten, wie zur Zeit des Zweiten Weltkrieges, sondern rasch wechselnde, komplexe Situationen waren zu erwarten und wären im Falle eines Krieges in Europa geschaffen worden.

Es ist offensichtlich, dass statische Minenfelder in einem solchen Konzept an Bedeutung verlieren. Gefragt waren nun vielmehr Kampfmittel, welche feindliche Bewegungen einschränkten, ohne die eigene Mobilität wesentlich zu beeinträchtigen.³ Unter diesen Voraussetzungen verloren die klassischen, handverlegten

3 ROMJUE, John L. The Evolution of the AirLand Battle Concept. In: *Air University Review* 38, (1984), Nr. 3, URL <http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/aureview/1984/may-jun/romjue.html>.

Minen an Bedeutung zugunsten einer neuen Generation von Minen und Substituten. Zu ihnen gehörten fernverlegbare Minen, Minen mit Selbstzerstörungs- oder Neutralisierungsmechanismen, Minen mit «intelligenten» Auslösemechanismen (Sensoren) oder aber Systeme, die von Personen manipuliert werden, nicht mehr unterschiedslos wirkten und damit auch keine Minen im Sinne der völkerrechtlichen Definitionen waren.⁴

Nach dem Ende des Kalten Krieges ergaben sich weitere tiefgreifende Veränderungen. Ein grosser Krieg mit konventionellen Waffen war in Europa ab den frühen 1990er Jahren nicht mehr wahrscheinlich. Die neue Doktrin der amerikanischen Streitkräfte von 1993 ist ein guter Beleg für den Wandel. Sie hält an der hohen Flexibilität und Mobilität der Streitkräfte fest, schliesst aber auch ein neues Spektrum ein, zu dem friedenserhaltende Operationen, Terrorismusbekämpfung, Drogenbekämpfung, humanitäre Hilfeleistungen, Evakuationen aus Krisengebieten, usw. gehören. Es ist offensichtlich, dass statische Minen in diesen neuartigen Einsatzformen höchstens noch eine marginale Rolle spielen.⁵ Selbst eine oberflächliche Durchsicht der militärischen Fachliteratur aus diesen Jahren macht deutlich, dass klassische Minen aus westlicher Sicht nun zunehmend als militärisches Problem und nicht mehr als Teil einer militärischen Lösung aufgefasst wurden.

Trotz des unverkennbaren Bedeutungsverlusts ist der Nutzen von Personenminen auch für die westlichen Staaten nicht verschwunden. Die Grenze zwischen den beiden Korea ist ein oft zitiertes Beispiel. Dennoch ist es richtig, davon auszugehen, dass Personenminen für die Nato-Staaten Anfang der 1990er Jahre derart an Bedeutung verloren hatten, dass ein eigentliches *Window of Opportunity* für ein Verbot entstand.

1.2 Die Zivilbevölkerung als Opfer von Personenminen

Was für ein mächtiges militärisches Bündnis mit modernsten Kampfmitteln zutraf, war nicht für alle Staaten gültig. In der militärischen Planung neutraler und blockfreier Staaten behielten Personenminen – auch in Europa – noch länger ihre Bedeutung, um allenfalls künstliche Hindernisse zu schaffen, angreifende Truppen zu kanalisieren, die Feuerwirkung anderer Waffen zu erhöhen oder Panzerminen zu schützen.

4 Übersicht s.: HEYMAN, Charles. *Trends in Land Mine Warfare*. A Jane's Special Report. Coulson, 1995. SICKLER, Robert A. *Mine Warfare for AirLand Battle-Future*. In: *Military Review* 69 (1989), Nr. 10, S. 42–51. WYATT, J.R. *Land Minewarfare – Recent Lessons and Future Trends*. In: *International Defense Review* 22 (1989), Nr. 11, S. 1499–1506. BELLERO, Luciano. *Eine neue Generation von Landminen für die 90er Jahre*. In: *Wehrtechnik* 17 (1985), Nr. 7, S. 82–86.

5 ROMJUE, John L. *American Army Doctrine for the Post-Cold War*. Fort Monroe, Virginia: Military History Office, US Army Training and Doctrine Command, 1996.

Wiederum anders war die Situation in Staaten der Dritten Welt und im Nahen Osten oder im Kaukasus. In diesen Regionen kamen Minen in vielfältiger Form tatsächlich zum Einsatz, teilweise in Konflikten zwischen regulären Armeen, häufiger aber zur Abriegelung von Grenzen und ganz besonders in internen Konflikten. Kriege zwischen regulären Streitkräften waren gegen Ende des 20. Jahrhunderts Ausnahmereisnerungen, die meisten bewaffneten Konflikte wurden in bürgerkriegsähnlichen Situationen ausgetragen. In diesem Rahmen wurden Personenminen vielfach nicht nach den Regeln des militärischen Handwerks und der bestehenden internationalen Vorschriften verlegt.⁶ Häufig wurden Personenminen ohne Markierung von Minenfeldern verstreut, Aufzeichnungen über verlegte Minen wurden nicht gemacht oder waren äusserst mangelhaft. Es fehlten auch Vorsichtsmassnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung.

Manche Konflikte der vergangenen Jahrzehnte sind unter verfeindeten ethnischen Gruppen ausgetragen worden. Die Zivilbevölkerung wurde bei dieser Art der Konfliktaustragung oft absichtlich und auf grausame Art in die Gewaltanwendung einbezogen. Auf geradezu perverse Art wurden nun Personenminen verwendet, um die Zivilbevölkerung verfeindeter ethnischer Gruppen zu zerstümmeln und moralisch wie wirtschaftlich zu zerstören. Die Zivilbevölkerung war somit nicht mehr ungewolltes Opfer einer militärischen Handlung, wie es das Kriegsvölkerrecht unterstellt, sondern die Zielscheibe. Die humanitäre Krise entstand nicht als Nebenwirkung eines Konflikts, nicht als *collateral damage*, sondern wurde absichtlich herbeigeführt, um politische oder militärische Ziele zu erreichen. Solche Erscheinungen waren nicht nur in weit entlegenen Gegenden feststellbar, sondern selbst in Europa, beispielsweise auf dem Balkan.

Die Auswirkungen waren entsetzlich und sind es immer noch. Selbst Jahrzehnte nach Beendigung von bewaffneten Konflikten verursachen Minen Opfer unter der Zivilbevölkerung. Verlegte Minen können ganze Landstriche unbenutzbar machen. Vor allem in Ländern der Dritten Welt sind die Folgen schwerwiegend. Die Bevölkerung wird daran gehindert, täglichen Geschäften wie der Landwirtschaft, dem Jagen, dem Einsammeln von Brennholz oder der sicheren Suche nach Wasser nachzugehen. Die grosse Zahl von Minenopfern die überleben, aber bleibend behindert sind, lastet wirtschaftlich schwer auf diesen Gesellschaften. Der Wiederaufbau nach Konflikten, die wirtschaftliche Entwicklung und die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen wird erschwert.

6 Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen. 10. Oktober 1980, Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 0.515.091.

2 Die schweizerische Landesverteidigung und die Personenminen

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war die schweizerische Sicherheitspolitik trotz des zukunftsweisenden Berichts von 1990⁷ noch einseitig von militärischen Überlegungen geprägt, die ihre Inhalte aus der Zeit des Kalten Krieges bezogen. Die Annahme ist sicher nicht falsch, dass für die Festlegung der schweizerischen Politik in der Frage der Personenminen zunächst die militärische Führung den Handlungsspielraum festlegte, innerhalb dessen das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das für die Entwicklung des Kriegsvölkerrechts und für Abrüstungsfragen zuständig ist, an internationalen Verhandlungen Positionen vertreten und Vorschläge machen konnte. Bis Ende 1995 wurde vom Eidgenössischen Militärdepartement (EMD, heute Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) ein generelles Verbot von Personenminen abgelehnt. Interessanterweise lässt sich aber diese Haltung nicht mit Notwendigkeiten der Landesverteidigung begründen.

Während des Kalten Krieges hätten Verminungen und andere Sperren für die schweizerische Armee im Abwehrkampf eine bedeutende Rolle gespielt. Minenfelder hätten angreifende Truppen gebremst, kanalisiert und den vorbereiteten Einsatz anderer Kampfmittel in ihrer Wirkung verstärkt (Artillerief Feuer, infanteristische Waffen). Die schweizerischen Wehrdienstpflichtigen kannten diese Einsatzform der Minen. Die Mine wurde als Kampfmittel mit ausgesprochen defensivem Charakter wahrgenommen. Minen galten als Waffen, die nicht die Fähigkeit hatten, jemanden ausserhalb der eigenen Landesgrenzen zu bedrohen. Anders als Panzer, Kampfflugzeuge oder Truppen wurden Minen als Waffen aufgefasst, die sich nicht negativ auf die internationale Stabilität auswirken konnten. Weil der Einsatz von Personenminen durch die schweizerische Armee nur auf eigenem Gebiet erfolgt wäre, wurde in Doktrin und Ausbildung grössten Wert auf die Verhinderung der Gefährdung der Zivilbevölkerung gelegt. Gute Markierung und präzise Aufzeichnung von Minenfeldern hatten einen hohen Stellenwert. Aus dieser Optik waren schweizerische Minen tatsächlich nicht geeignet, jemals ein humanitäres Problem zu schaffen. Bevor die Berichte der frühen neunziger Jahre die Öffentlichkeit auch in der Schweiz aufrüttelten, hatten Minen eine durchaus positivere Konnotation als sonstige Waffensysteme.

Eine solche Sichtweise der Minen war extrem verkürzt und eigenartig. Doch anders als viele ausländische Streitkräfte, die in Konflikte verwickelt waren oder an friedenserhaltenden Operationen teilnahmen, fehlten der schweizerischen

7 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990.

Armee praktische Erfahrungen mit Situationen, in denen eigene oder fremde Minen zum Einsatz gelangten.

2.1 Personenminen verlieren ihre frühere Bedeutung

Die Veränderung der Einsatzformen und Bewaffnungen ausländischer Streitkräfte in den 1980er und 1990er Jahren blieb nicht ohne Auswirkung auf die Schweiz. Die entsprechenden Entwicklungen und Erfahrungen wurden im EMD genau verfolgt. Der begrenzte Nutzen des Einsatzes von statischen Minen in den Operationen moderner Streitkräfte war bestens bekannt. Ähnlich wie das *AirLand Battle*-Konzept der US-Streitkräfte verlangte die mit der Armee 95 eingeführte dynamische Raumverteidigung⁸ von der schweizerischen Armee höhere Bewegungsfähigkeit, die von statischen Minenfeldern hätte eingeschränkt werden können.⁹ Dies war ein Grund, weshalb die Schweiz ab 1990 die sogenannte Horizontalsplittermine 90 beschaffte. Diese Waffe konnte durch einen Beobachter (Schützen) auf erkannte Ziele eingesetzt werden, war aber auch mit einem Stolperdraht versehen, der sie zu einer Mine im völkerrechtlichen Sinne machte. Die Horizontalsplittermine spielte für die Haltung der Schweiz zum Verbot von Personenminen eine wichtige Rolle spielen.

Die Schweiz stellte die Produktion der klassischen Personenminen bereits 1969 ein, die Armee verfügte aber über umfangreiche Bestände und hatte Personenminen der Truppe zugeteilt. Am 15. März 1990 entschied das EMD, sämtliche Personen- und Springminen von der Truppe zurückzuziehen und vollständig zu vernichten. Anfang der 1990er Jahre waren alle Springminen liquidiert. Seit dem 1.1.1995 wurde auch die Tretmine nicht mehr der Truppe zugeteilt, die Beseitigung dieses Personenminentyps wurde bereits ab 1990 eingeleitet. Mit anderen Worten: die vollständige Liquidation der Personenminen der schweizerischen Armee war beschlossen und im Gange noch bevor die internationalen Anstrengungen für ein Verbot von Personenminen einsetzten.

2.2 Keine Umsetzung in eine Verhandlungsposition

Dieser einseitige Verzicht auf Personenminen wurde später erstaunlicherweise nicht in eine Verhandlungsposition zugunsten eines Personenminen-Verbotes umgesetzt. Die Schweiz verpasste damit in einer frühen Phase die Möglichkeit, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bei seiner Forderung nach

8 Die dynamische Raumverteidigung wurde mit der Armee 95 als Doktrin eingeführt, ein fließender Übergang zu diesem Konzept fand aber in der Ausbildung bereits früher statt.

9 JEANLOZ, Ulrich. Verminungen – Wert und Einsatz als Kampfmittel. In: *ASMZ* 146 (1980), Nr. 10, S. 541–546.

einem Personenminenverbot zu unterstützen und selber eine Pionierrolle zu spielen.

Bei der Festlegung der schweizerischen Haltung – die departementsübergreifend war – hatte meines Wissens das für die Verhandlungen zuständige EDA keine Kenntnisse über den gegenwärtigen und zukünftigen militärischen Nutzen von Personenminen für die schweizerische Armee. Deshalb wurde auch die Möglichkeit nicht offensichtlich, dass die Schweiz an den internationalen Verhandlungen eine Verbotsforderung hätte formulieren oder unterstützen können. Im Gegenteil, mit Hinweis auf die Interessen der Landesverteidigung wurde bis Ende 1995 ein Personenminenverbot abgelehnt. Über die Gründe, welche im Einzelnen zu dieser Haltung führten, liegen keine öffentlich zugänglichen Informationen vor. Marcel Gerber vermutet in seinem ausführlichen Artikel über das schweizerische Engagement für ein Personenminen-Verbot, dass es den militärischen Stellen darum ging, keine weiteren «Begehrlichkeiten» aufkommen zu lassen.¹⁰ Es waren aber zweifellos auch konkretere Absichten für die ablehnende Haltung der Armeeführung ausschlaggebend.

Anfang der 1990er Jahre war keineswegs sicher, ob im Rahmen eines Verbots von Personenminen auch die eben erst ins Beschaffungsprogramm aufgenommenen Horizontalsplitterminen 90 erfasst würden, die in der Doktrin der Armee 95 und darüber hinaus eine wichtige Rolle spielten. Ebenso war zu diesem Zeitpunkt nicht klar, ob auch Panzerminen mit Aufnahmesperren unter die Definition der Personenmine fallen würden. Aufnahmesperren sind Vorrichtungen, die eine Panzer- oder Fahrzeugmine zur Explosion bringen, wenn sie von einer Person berührt werden. Der Mechanismus ist zwar auf den Schutz vor Entfernen oder Entschärfen ausgelegt, kann aber auch ungewollt von einer Zivilperson ausgelöst werden.¹¹

Weiter ging es der militärischen Führung zweifellos auch darum, die Optionen für die Beschaffung zukünftiger Waffensysteme offen zu lassen – eine Haltung, die auch innerhalb vieler ausländischer Streitkräfte vertreten wurde. Im damaligen EMD bestand damals auch generell eine grosse Abneigung, Konzessionen zu machen, ohne Gegenleistungen zu erhalten. Eine weitere Rolle mag die Solidarität mit anderen neutralen Staaten gespielt haben, die sich nicht in der Lage sahen, auf Personenminen zu verzichten, vor allem mit Finnland, das bis heute an Personenminen festhält.

10 GERBER, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 1999, S. 77–98.

11 Aufnahmesperren fallen heute nicht unter das Verbot von Personenminen, was aber zum damaligen Zeitpunkt keinesfalls klar war. Panzerminen mit Aufnahmesperren spielen für die Armee der Schweiz und vieler anderer Staaten nach wie vor eine wichtige Rolle.

Diese Überlegungen vermischten militärische und politische Dimensionen. Meines Wissens hat zwischen den betroffenen Dienststellen und auf politischer Ebene nie eine transparente Abwägung stattgefunden, welche die schweizerischen Interessen umfassend bewertete. In einer solchen Bewertung hätten auch die Interessen der Entwicklungs- und Flüchtlingspolitik, der Entwicklung des humanitären Völkerrechts oder der humanitären Rolle der Schweiz einbezogen werden müssen.

Bei aller Kritik, die im Nachhinein an der schweizerischen Haltung geübt werden kann und geübt worden ist, muss aber auch klar festgehalten werden, dass der Verzicht auf die militärische Option der Personenminen für einen Kleinstaat, der keinem militärischen Bündnis angehört, mit ungleich grösseren Risiken verbunden war als ein entsprechender Verzicht eines Staates mit soliden Sicherheitsgarantien im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses (wie Kanada, Norwegen oder Belgien). Falsch ist der gelegentlich erhobene Vorwurf, die Schweiz hätte mit ihrer Haltung wirtschaftliche Interessen der Rüstungsindustrie vertreten. Diese spielten bei der Festlegung der schweizerischen Haltung zu keinem Zeitpunkt eine Rolle.¹²

Anzumerken ist auch, dass Anfang der 1990er Jahre sowohl im EMD wie auch im EDA die politische Erreichbarkeit eines internationalen Verbots von Personenminen (oder selbst nur einschneidender Einsatzbeschränkungen) als äusserst unwahrscheinlich eingeschätzt wurde. Dieser Umstand erklärt zu einem grossen Teil, weshalb keine intensiveren Auseinandersetzungen um die schweizerische Haltung stattfanden.

3 Politik der kleinen Schritte

Anfangs der 1990er Jahre mehrten sich weltweit alarmierende Berichte über Minenopfer. Informationstreffen, Erklärungen und Publikationen des IKRK¹³ sowie die beginnende Kampagne von Nichtregierungsorganisationen, aber auch Publikationen wie die vom US-Aussenministerium veröffentlichte Studie *Hidden Killers* brachten das Ausmass der menschlichen Tragödie ins öffentliche

12 Vgl. 93.3303 Interpellation Haering Barbara. Internationale Kampagne gegen Landminen. Antwort des Bundesrates vom 8. September 1993.

13 ICRC. *Mines a Perverse use of Technology*. Geneva, 1992. CAUDERAY, Gérald C. Anti-Personnel Mines. In: *International Review of the Red Cross* 75 (1993), Nr. 295, S. 273–287. ICRC (Hrsg.): *Report on a Symposium on Anti-personnel Mines*. Montreux, 21.–23. April 1993. Geneva, 1993.

Bewusstsein.¹⁴ Ab 1993 befassten sich zunehmend internationale Gremien mit der Problematik der Personenminen, so verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen ab 1993 jährlich Resolutionen für ein Ausfuhrmoratorium¹⁵ bzw. zur internationalen Zusammenarbeit bei der Minenräumung¹⁶. Auf die alarmierenden Berichte über Minenopfer reagierte die Staatengemeinschaft zunächst mit dem Versuch, die bestehenden völkerrechtlichen Instrumente zu verbessern. Parallel dazu wurden Einzelmassnahmen wie Moratorien verwirklicht und vermehrt konkrete Hilfe geleistet (medizinische Versorgung, Sensibilisierung der Bevölkerung in betroffenen Gebieten, Minenräumung).

Die schweizerische Politik folgte in groben Zügen den Schritten der westlichen Staaten. In den bald einsetzenden multilateralen Verhandlungen machte die Schweiz eigene Vorschläge zur Verbesserung der bestehenden völkerrechtlichen Instrumente. Dabei nahm die schweizerische Verhandlungsdelegation hinter verschlossenen Türen die gleiche Haltung ein, die auch gegenüber der Öffentlichkeit bekannt gegeben wurde, was nicht auf alle Staaten zutraf. Es gab Staaten, die sich gegenüber den Medien sehr fortschrittlich äusserten, um dann hinter geschlossenen Türen selbst bescheidene Fortschritte zu verhindern. Trotzdem hatte sich die Schweiz bald in einer kleinmütigen Haltung festgezurrert, die keine führende Rolle am Verhandlungstisch erlaubte.

3.1 Sensibilisierung und erste Massnahmen

Die erste konkrete Reaktion des Bundesrats auf das Problem der Personenminen war der Beschluss eines Ausfuhrmoratoriums für Minen und Minenbestandteile im Mai 1994. Im Zusammenhang mit diesem Moratorium wurde der Bundesrat formell über das Ausmass des Minenproblems informiert. Bei öffentlichen Erklärungen verwies er fortan regelmässig auf die humanitäre Dimension des Minenproblems und bekundete seinen Willen, einen Beitrag zur Lösung zu leisten.¹⁷ Im Gegensatz zu Belgien, dessen Regierung im Juni 1993 ein umfassendes Ausfuhrmoratorium beschlossen hatte, verfolgte das schweizerische Moratorium einen Nichtweiterverbreitungsansatz: Verboten wurden nicht Personenminen an sich, sondern Ausfuhren von Minen an Staaten, die beim Einsatz nicht an die gleichen

14 US DEPARTEMENT OF STATE, BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS (Hrsg.). *Hidden Killers. The Global Landmine Crisis. 1994 Report to the US Congress on the Problem with Uncleared Landmines and the United States Strategy for Demining and Landmine Control*. Washington, 1994. LEAHY, Patrik. Landmine Moratorium: A Strategy for Stronger International Limits. In: *Arms Control Today* 23 (1993), Nr. 1, S. 11–23. ANDERSON, Kenneth et al. (Hrsg.). *Landmines: A Deadly Legacy*. New York: Human Rights Watch, 1993. Siehe auch die vielen Berichte in gedruckten und elektronischen Medien.

15 UN GA Res 48/75 vom 16. September 1993.

16 UN GA Res 48/7 vom 19. Oktober 1993.

17 Pressemitteilung: Ausfuhr-Moratorium für Landminen. In: *EDA Agenda*, Mai 1994.

völkerrechtlichen Regeln gebunden waren wie die Schweiz. Die vom Moratorium betroffene Ausfuhr von Minen und kontrollpflichtigen Bestandteilen war wirtschaftlich unbedeutend. Das Moratorium hatte kaum eine konkrete Auswirkung. Es war auch nicht geeignet, in internationalen Verhandlungen vorgezeigt und zur Nachahmung empfohlen zu werden.

Weitergehende Vorschläge waren damals zwar verwaltungsintern vorhanden, beispielsweise die Idee einer Initiative für unilaterale Verzichtserklärungen, sie waren aber der damaligen Zeit zu weit voraus, politisch chancenlos und stiessen selbst innerhalb des EDA auf wenig Verständnis.

3.2 Stärkung bestehender Abkommen

Das völkerrechtliche Instrument, auf dessen Stärkung der schweizerische Bundesrat und viele andere Regierungen ihre Hoffnung setzten, war das Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen. Die Schweiz hatte das Übereinkommen und die damals drei Protokolle im Jahre 1982 ratifiziert.¹⁸ Das «Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen»¹⁹ war zu jenem Zeitpunkt – abgesehen von allgemeinen Prinzipien des Kriegsvölkerrechts – das einzige völkerrechtliche Instrument, das die Verwendung von Minen durch Streitkräfte regelte.²⁰ Es beschränkte sich im wesentlichen auf Einsatzvorschriften, um negative humanitäre Folgen der Verwendung von Minen und Sprengfallen durch Streitkräfte zu vermeiden (die Vorschriften betreffen alle Landminen). Anfang der 1990er Jahr war offensichtlich, dass das Protokoll II die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllte. Die Vorschriften waren auf reguläre Streitkräfte zugeschnitten und teilweise kompliziert und interpretationsbedürftig. Das Protokoll war zudem in nicht-internationalen Konflikten, welche weitaus am häufigsten waren, nicht anwendbar.²¹

1993 löste Frankreich den im Übereinkommen vorgesehenen Revisionsmechanismus aus. Regierungsexperten trafen sich darauf 1994 und 1995 zu insgesamt vier Treffen in Genf. Die Beratungen der Experten waren zwar nicht auf die

18 Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können. 10. Oktober 1980, SR 0.515.091. Die Schweiz ratifizierte das Abkommen am 20. August 1982 mit den drei Protokollen. Am 2. Dezember 1983 trat es in Kraft.

19 Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen. 10. Oktober 1980, SR 0.515.091.

20 Überblick, s. CAFLISCH, Luzius/GODET, François. Da la réglementation à l'interdiction des mines antipersonnel. In: *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen* 8 (1998), Nr. 1, S. 1–50.

21 GOLDBLAT, Jozef: Anti-Personnel Mines – From Mere Restrictions to a Total Ban. In: *Security Dialogue* 30 (1999), Nr. 1, S. 9–23.

Verbesserung von Protokoll II beschränkt, dennoch spielte die Problematik der Landminen eine sehr wichtige Rolle. Besonders das IKRK leistete wichtige Beiträge, und zwar nicht nur aus der Perspektive der Opfer, sondern auch als Quelle von Fachwissen, das nicht an nationale Verhandlungspositionen gebunden war.²²

In diesen Expertengesprächen vertrat die Schweiz eine komplizierte Haltung. Was ein Verbot von Personenminen betraf, unterstützte sie ein Verbot von nicht detektierbaren Personenminen sowie von solchen, die nicht mit einem Selbstzerstörungs- oder Selbstneutralisierungsmechanismus ausgerüstet waren. (Minen wurden damals vermehrt mit Selbstzerstörungs- und Selbstneutralisierungsmechanismen ausgerüstet, um im Rahmen der neuen Kampfformen nur zeitlich beschränkt Hindernisse zu schaffen. Humanitäre Überlegungen standen nicht im Vordergrund). Eine Beschränkung auf Minen mit Selbstzerstörungs- oder Selbstneutralisierungsmechanismen wurde wegen der hohen Kosten für Entwicklungsländer abgelehnt. Von Anfang an setzte sich die Schweiz für die Anwendbarkeit des Übereinkommens von 1980 bzw. von Protokoll II auf nicht-internationale, bewaffnete Konflikte ein. Die Schweiz unterstützte auch verschärfte Vorschriften über die Markierung und Aufzeichnung von Minenfeldern, aber auch für einen Verifikationsmechanismus. Weitere Verbesserungsvorschläge von geringerer Bedeutung, die von anderen Staaten vorgebracht wurden, unterstützte die Schweiz ebenso. Mit dieser Haltung gehörte die Schweiz immerhin zur Gruppe jener Staaten, die für Verbesserungen eintraten.

Die Haltung der schweizerischen Regierung änderte sich in den folgenden anderthalb Jahren wenig. Gleichzeitig verstärkte die Schweiz ihre Beiträge zur Beseitigung der Probleme, die von Personenminen geschaffen wurde. Wichtig waren damals Zahlungen an den Treuhandfonds der Vereinten Nationen, mit dem Minenräumaktivitäten finanziert wurden. Zudem finanzierte die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) des EDA seit 1993 Minenräum- und Opferhilfe-Programme. Dieses Engagement stieg 1995 deutlich an.²³

Für den 25. September bis 13. Oktober 1995 war die Revisionskonferenz für das Übereinkommen von 1980 in Wien einberufen worden, auf welche die schweizerische Regierung grosse Hoffnungen gesetzt hatte. Das letzte Vorbereitungstreffen für diese Konferenz, das vom 9. bis 20. Januar 1995 in Genf

22 MARESCA, LOUIS/MASLEN, STUART (Hrsg.). *The Banning of Anti-Personnel Landmines. The Legal Contribution of the Red Cross 1955–1999*. Cambridge, Geneva: Cambridge University Press, 2000. ICRC (Hrsg.): *Report on a Symposium on Anti-personnel Mines*. Montreux, 21.–23. April 1993. Geneva, 1993.

23 Vgl. *Déclaration du Chef de la délégation Suisse*, Secrétaire d'Etat Jakob Kellenberger vom 6. Juli 1995 anlässlich der *Réunion internationale sur le déminage*; Communiqué de presse du DFAE du 5 juin 1995. Das finanzielle Engagement der Schweiz betrug 1993 und 1994 je rund 1 Mio. SFr., 1995 2.8 Mio. SFr.

stattfand, liess allerdings wenig Gutes erwarten. Die schweizerische Delegation verliess das Vorbereitungstreffen mit der Gewissheit, dass sich auch bescheidene Fortschritte gegenüber dem bestehenden Protokoll letztlich nur schwer erreichen lassen würden. Diese negative Beurteilung deckte sich mit den Einschätzungen anderer Staaten, des IKRK und der Nichtregierungsorganisationen.

In den Monaten zwischen dem letzten Vorbereitungstreffen und dem Beginn der Revisionskonferenz in Wien verstärkte die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen ihre Aktivitäten und erzeugte öffentlichen Druck gegen die offizielle Haltung. Am 3. April 1995 lancierte sie eine Unterschriftensammlung mit der Forderung, dass «Verwendung, Produktion, Lagerung, Verkauf, Ausfuhr und Durchfuhr von Personenminen ebenso wie ihrer Einzelteile ... grundsätzlich und ausnahmslos verboten werden, ebenso wie Finanztransaktionen im Zusammenhang mit dem Handel von Personenminen».²⁴ Bis September des gleichen Jahres (also noch vor der Überprüfungskonferenz) kamen rund 150 000 Unterschriften zusammen – eine auch im internationalen Vergleich beeindruckende Zahl. In Grossbritannien, wo die Kampagne besonders stark war und von Prinzessin Diana publikumswirksam unterstützt wurde, kam im folgenden Jahr nur die doppelte Unterschriftenzahl zusammen. Gleichzeitig mit der Lancierung der Unterschriftensammlung publizierte die Schweizerische Kampagne eine Studie, die sich kritisch mit der offiziellen Politik auseinandersetzte und die Forderung nach einem radikalen Politikwechsel mit Fakten und Argumenten abstützte.²⁵ Diese Haltung wurde im Frühjahr 1995 auch in einem Postulat an den Bundesrat getragen.²⁶

Die schweizerische Regierung entschied sich aber nicht für eine Abkehr von der als pragmatisch bezeichneten Haltung. In einer Sprachregelung des EDA vom Juli 1995 hiess es, dass es wenig wahrscheinlich sei, dass die Überprüfungskonferenz zu einem allgemeinen Verbot von Personenminen führe und dass die Schweiz nicht die Absicht habe, ein solches Verbot vorzuschlagen.²⁷ Die Schweiz erachte es als vorteilhafter, Lösungen vorzuschlagen, die nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt seien.

24 Aufruf der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen: «Gegen den verborgenen Tod».

25 PETRACCO, Ferruccio. *Mines antipersonnels. L'implication de la Suisse*. Genève, 1995.

26 95.3109, Postulat Fankhauser Angeline. Verbot von Antipersonenminen. Die schriftliche Erklärung des Bundesrats, das Postulat entgegenzunehmen, erfolgte am 10. Januar 1996.

27 Renonciation unilatérale aux mines antipersonnel? *Sprachregelung des EDA* vom 5. Juli 1995.

4 Der Verzicht auf Personenminen

Die Wiener Revisionskonferenz konnte zwar schon am 13. Oktober ein Protokoll zur Ächtung von Blendwaffen (Laser) verabschieden, in Bezug auf die Landminen war sie aber ein Misserfolg. Es war unübersehbar, dass nun eine wachsende Zahl von Staaten ein umfassendes Verbot von Personenminen für unerlässlich erachtete, um der humanitären Krise zu begegnen. Zugleich mehrten sich die Zweifel, ob ein solches Verbot im Rahmen dieses Übereinkommens überhaupt erreichbar wäre. Die schweizerische Delegation vertrat gemäss der späteren Beurteilung des Bundesrats eine Haltung, «die dem traditionellen humanitären Engagement unseres Landes entspricht und dabei den Bedürfnissen der Landesverteidigung Rechnung trägt».²⁸ Während und unmittelbar nach der Überprüfungs-konferenz sah die Schweiz keinen Anlass, diesen sogenannten «pragmatischen» Kurs zu ändern. Dies sollte sich aber in der Folge schlagartig verändern, und zwar als Folge eines Entscheids an der Spitze des EMD.

Einen Anstoss für den Wechsel der Politik gab der Besuch des damaligen IKRK-Präsidenten Cornelio Sommaruga vom 14. November 1995 in Bern. Sommaruga traf den Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sowie Bundesrat Adolf Ogi. Ogi hatte eben erst sein Amt als Vorsteher des Militärdepartementes angetreten. Das IKRK trat bekanntlich seit längerem vehement für ein Verbot von Personenminen ein. Im Vorfeld des Treffens wurde davon ausgegangen, dass Sommaruga diese Haltung gegenüber den beiden Magistraten energisch vertreten würde.²⁹ Ogi wurde vor dem Gespräch mit Sommaruga von seinen Mitarbeitern auf die unterschiedlichen Haltungen der Schweiz und des IKRK hingewiesen und dahingehend unterrichtet, dass die grosse Mehrheit der Staaten ein solches Verbot für unvereinbar mit ihren Verteidigungsbedürfnissen erachte und deshalb ablehne. Aus diesem Grund konzentrierte sich die Schweiz auf realistische Verbesserungen, wie dies an der Wiener Überprüfungs-konferenz geschehen sei. In der Absicht, Opfer unter der Zivilbevölkerung zu vermeiden, würden aber die Schweiz und das IKRK übereinstimmen.

Die Unterredung verlief dann allerdings anders als geplant. Statt beim IKRK-Präsidenten Verständnis für die schweizerische Haltung zu wecken, vermochte Sommaruga den Vorsteher des EMD zu überzeugen, dass die Schweiz ihre Haltung ändern und fortan eine aktive Rolle in den Verhandlungen spielen müsse. Die Begegnung löste innerhalb des EMD Bewegung aus. Ogi war von diesem Zeitpunkt an von einem Personenminenverbot überzeugt. Der umfassende Ver-

28 97.037 Botschaft betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen vom 14. Mai 1997. *BBJ* 1997 IV 1, hier S. 4.

29 ICRC. *Landmines must be stopped*. Geneva, 1995.

zicht auf Personenminen wurde anschliessend von der militärischen Führung geprüft und führte innert nur einer Woche zu einer grundlegenden Neubeurteilung. In einem Positionspapier des Generalstabschefs, die eine eigenartig anmutende Vermischung von politischen und militärischen Elementen enthielt, hiess es: «Die Schweiz befürwortet uneingeschränkt ein umfassendes und sofortiges Verbot aller Personenminen. Sie setzt sich energisch für das möglichst rasche Zustandekommen eines solchen umfassenden internationalen Verbotes ein. ... die Schweiz wird einem solchen Abkommen, sobald es zustande kommt, beitreten.»³⁰ Die schweizerische Armee verzichtete damit generell auf Personenminen. Die Horizontalsplitterminen 90³¹ durfte nicht mehr mit dem Stolperdraht eingesetzt werden, Ausbildung und Reglemente wurden abgeändert.³²

Zwei Tage später, am 24. November 1995, trat das EMD an die Öffentlichkeit und teilte die neue Haltung mit. Das EMD begründete den Schritt ausdrücklich damit, dass der schweizerischen Diplomatie an den internationalen Verhandlungen freie Hand gegeben werden solle, um sich für ein umfassendes Verbot von Personenminen einzusetzen. In der Erklärung wurde das Einverständnis des Generalstabschefs hervorhoben, wohl um zu verhindern, dass der Positionswechsel als internationaler Aktivismus unter Vernachlässigung der Landesverteidigung hätte kritisiert werden können. Gleichzeitig informierte das EMD, dass die Ausmusterung und Zerstörung von Personenminen aus schweizerischen Arsenalen bereits unter Ogis Vorgänger Villiger in die Wege geleitet worden sei, was dem Eindruck eines abrupten Bruches mit der bisherigen Politik entgegenwirkte.³³ Damit waren die Grundlagen für eine aktive Rolle der Schweiz bei den Verhandlungen um ein Personenminenverbot gelegt.

Der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen waren diese Schritte nicht ausreichend. In einem offenen Brief an den Vorsteher des EMD wies die Kampagne darauf hin, dass es sich beim Entscheid lediglich um eine interne Regelung des EMD handelt, die keinen Gesetzescharakter hatte und folglich auch jederzeit abgeändert oder aufgehoben werden konnte. Auch der Inhalt des Beschlusses stiess auf Kritik. Die Kampagne bemängelte, dass der Beschluss materiell nur aus dem Verzicht auf die Verwendung des Stolperdrahts für die Horizontalmine 90 bestand. Es blieb somit technisch möglich, diese Waffe wie-

30 Generalstabschef: Neue Position in Sachen Personenminen, 22. November 1995.

31 Die Horizontalsplittermine 90 durfte nur noch als Abstandswaffe, kontrolliert durch einen Schützen, eingesetzt werden. Sie hat in der Folge auch die Bezeichnung «Richtladung 90» erhalten.

32 Zur Kontroverse über den Stolperdraht, vgl. *Sonntagszeitung*, 7. Januar 1996 und *Neue Zürcher Zeitung*, 8. Januar 1997.

33 EMD, Communiqué de Presse: Le Conseiller fédéral Adolf Ogi, Chef du DMF, décide que la Suisse renonce aux mines antipersonnel, 24. November 1995.

der mit dem Draht auszurüsten und als Personenmine einzusetzen. Anzumerken ist allerdings, dass das EMD mit seinem Entscheid die Möglichkeit ausschloss, in Zukunft klassische Minen zu verwenden. Die Kampagne kritisierte gleichzeitig den engen Umfang des schweizerischen Exportmoratoriums und forderte einen weitergehenden Politikwechsel. Sie verwies dabei auf 150 000 gesammelten Unterschriften – mehr als für eine Verfassungsinitiative notwendig sind. Der weltweite Druck für ein Verbot von Personenminen verstärkte sich in den folgenden Monaten weiter. Auch in der Schweiz waren die Nichtregierungsorganisationen aktiv. Im Januar 1996 trafen sie sich erstmals mit dem EDA-Vorsteher.³⁴

4.1 Aktivere Rolle auf internationaler Ebene

1996 traf sich die Revisionskonferenz des Übereinkommens von 1980 noch zweimal in Genf. An beiden Konferenzen unterstützte die Schweiz ein umfassendes Verbot von Personenminen.³⁵ Das schliesslich erzielte Ergebnis war aber enttäuschend. Erreicht werden konnte eine bescheidene Revision: das revidierte Protokoll II war künftig auf interne bewaffnete Konflikte ebenso anwendbar wie auf internationale. In Zukunft sollten alle Personenminen detektierbar sein. Zudem müsste die Mehrheit der Personenminen mit einem Mechanismus zur Selbsterstörung bzw. Selbstdeaktivierung ausgerüstet werden. Die Weitergabe von Minen, die nicht den Bestimmungen des neuen Protokolls entsprachen, war mit sofortiger Wirkung untersagt. Schliesslich sollte die Umsetzung der Bestimmungen Gegenstand jährlicher Konsultationen zwischen den Vertragsstaaten sein. Daneben gab es weitere Änderungen von geringerer Bedeutung. Das Ergebnis des Revisionsprozesses war ein Protokoll, das sich von der ursprünglichen schweizerischen Haltung nicht wesentlich unterscheidet. Genau zu diesem Zeitpunkt aber hatte die Schweiz ihre ursprüngliche Haltung hinter sich gelassen zugunsten eines umfassenden Verbots von Personenminen.³⁶

34 Offener Brief der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen an Bundesrat Adolf Ogi vom 4. Dezember 1995.

35 15.–19. Januar 1996 und 22. April–3. Mai 1996 in Genf.

36 Das revidierte Protokoll II wurde von der Schweiz 24. März 1998 ratifiziert, vgl. dazu 97.037 Botschaft betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen.

4.2 Der «Ottawa-Prozess»

Nach dem Scheitern des Verbots von Personenminen im Rahmen des Übereinkommens von 1980 war es nicht die Schweiz – der Depositarstaat der Genfer Konventionen – sondern die kanadische Regierung, die mit Unterstützung des IKRK und von Nichtregierungsorganisationen die Initiative ergriff und im Oktober 1996 zu einer Strategiekonferenz nach Ottawa einlud, an der rund fünfzig Staaten teilnahmen.³⁷ In seiner Schlussklärung rief der kanadische Aussenminister dazu auf, ein Übereinkommen über ein umfassendes Verbot von Personenminen auszuarbeiten und noch vor Ende 1997 zu unterzeichnen. Daraus entwickelte sich eine Verhandlungsdynamik, die bald als «Ottawa-Prozess» bekannt wurde.³⁸ Es handelte sich dabei um ein aussergewöhnliches Beispiel der Weiterentwicklung des Völkerrechts ausserhalb der vorgesehenen multilateralen Strukturen.³⁹ Der «Ottawa-Prozess» selbst und die Rolle, welche die Schweiz darin gespielt hat, ist ausführlich dargestellt worden, unter anderem in einem Beitrag von Marcel Gerber im *Bulletin* 1999 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik.⁴⁰

Noch an der Strategiekonferenz von Ottawa (September 1996) erhielt Österreich den Auftrag, den Entwurf eines Übereinkommens für ein umfassendes Verbot von Personenminen zu entwerfen. Im Februar 1997 fand in Wien ein Konsultativtreffen über Fragen im Zusammenhang mit einem solchen Vertrag statt. Mit der Verifikation und Einhaltung des Verbots befasste sich ein weiteres Expertentreffen in Bonn am 24. und 25. April 1997. Besonders wichtig war die Konferenz von Brüssel (24.–27. Juni 1997), an der 97 Staaten erklärten, noch vor Jahresende ein Abkommen unterzeichnen zu wollen.⁴¹ Die eigentlichen Vertragsverhandlungen fanden vom 1. bis 19. September in Oslo statt. Unter tatkräftigem südafrikanischem Vorsitz konnte rasch ein Text bereinigt werden. Bis zum

37 *International Strategy Conference «Towards a Global Ban on Anti-personnel Mines»*, Ottawa, Kanada, 3.–5. Oktober 1996.

38 DAHINDEN, Martin. *The Response to the Humanitarian Crisis Created by Landmines*. In: *Cambridge Review of International Affairs* 15 (2002), Nr. 1, S. 65–74.

39 Die Haltung in dieser Phase kommt sehr gut in der Schweizerischen Erklärung an der Sondersitzung des Uno Sicherheitsrats vom 15. August 1996 zum Ausdruck sowie im Schreiben des Vorstehers des EDA an die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen vom 17. Oktober 1996.

40 98.004 Botschaft betreffend das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung vom 19. Januar 1998. *BBI* 1998 679. GERBER, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 1999, S. 77–98.

41 Zur Haltung der Schweiz: *Vers une interdiction complète des mines antipersonnel – situation internationale et position de la Suisse*. Documentation de presse. Bern, 17. Juni 1997; CAFLISCH, Luzius. Ist ein Totalverbot von Personenminen in Sicht? Vor der nächsten Runde im «Ottawa-Prozess». In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. August 1997.

Schluss war aber das Ergebnis der Konferenz durch Forderungen der amerikanischen Delegation in Frage gestellt. Da die USA für ihre Ausnahmeregelungen, welche ein totales Verbot verunmöglicht hätten, keine Unterstützung fanden, zogen sie die Vorschläge schliesslich zurück und widersetzten sich der Annahme des Vertragstextes durch die Osloer Konferenz nicht.⁴²

Die Unterstützung dieses Konferenzergebnisses war für die Schweiz kein Problem. Bereits am 13. Dezember 1996 – im Vorjahr – hatte das schweizerische Parlament ein revidiertes Kriegesmaterialgesetz verabschiedet, dessen Artikel 8 verbietet, Personenminen zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus- und durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen. Eine rasche Ratifikation war für die Schweiz auch deshalb möglich, weil die Vernichtung der rund 3 Millionen Personenminen durch die Munitionsfabrik Altdorf damals schon weitgehend abgeschlossen war.⁴³

Die Schweiz spielte für das Zustandekommen des Übereinkommens zweifellos eine positive Rolle. Ab Anfang 1996 beteiligte sie sich in der Kerngruppe von Staaten, die besonders aktiv auf ein Personenminenverbot hinarbeiteten. In dieser informellen Gruppe wirkten unter anderen Kanada, Norwegen, Österreich, Belgien, Irland, Kolumbien, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande und Südafrika mit. Eine herausragende Rolle wie Kanada und Norwegen, aber auch Südafrika als Bindeglied zu den Entwicklungsländern oder wie Österreich, das den Vertragsentwurf ausgearbeitet hatte, vermochte die Schweiz nicht mehr zu spielen. Die Rollen in diesem sehr dynamischen Prozess waren verteilt, als die Schweiz mit einer Haltung in Erscheinung trat, die ihr eine Pionierrolle erlaubt hätte. Sie hat deshalb getan, was vernünftigerweise möglich war, nämlich die ändern in ihrer Rolle unterstützt. Es wäre falsch, die bescheidene Rolle den Unterhändlern und ihrem Geschick anzulasten. Der Schweiz fehlten die multilateralen Erfahrungen und die Ressourcen, die notwendig gewesen wären, um eine Rolle wie Kanada oder Norwegen zu spielen. Das Land war zu dieser Zeit (1996) auch stark von der OSZE-Präsidentschaft beansprucht und stand wegen der nachrichtenlosen Vermögen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges unter erheblichem Druck. Beides hatte umfangreiche personelle Mittel gebunden.

Es ist wichtig, die Rolle von Regierungsvertretern und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen auseinander zu halten. Eine frühe und bessere Kon-

42 Zum Vertragstext: ICRC. *Banning Anti-Personnel Mines: The Ottawa-Treaty explained*. Geneva, 1997.

43 Letzte Personenmine in Altdorf entsorgt – die Schweizer Armee besitzt keine Personenminen mehr, Pressemitteilung des EMD vom 2. Dezember 1997.

taknahme mit Nichtregierungsorganisationen hätte eine frühere Neuausrichtung begünstigt. Es ist aufschlussreich, wie eng Kanada und Norwegen mit den Nichtregierungsorganisationen zusammen wirkten. Im Konzert mit der äusserst professionell agierenden *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL) war es möglich, in verschiedenen wichtigen Staaten mittels Lobbying auf Regierungen einzuwirken.

Was der Schweiz aber zweifellos auch fehlte, waren politische Visionen in diesem humanitären Bereich. Aus zeitlicher Distanz ist der Schluss sicher richtig, dass viele Stellungnahmen und Vorschläge eher von technischen Überlegungen und völkerrechtlichem Fachwissen geprägt waren als vom Willen, ein humanitäres Problem weitsichtig zu lösen.

5 Die schweizerische Minenpolitik nach dem Verbot der Personenminen

Das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen wurde in aussergewöhnlich kurzer Zeit vom Schweizer Parlament genehmigt und am 24. März 1997 – weniger als drei Monate später – ratifiziert.⁴⁴ Die Genehmigung durch das Parlament verlief problemlos. Um den Prozess zu beschleunigen, sammelte die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen in nur 48 Stunden erneut 45 000 Unterschriften zugunsten einer raschen Ratifikation, was die anhaltend grosse Mobilisierungskraft der Kampagne und die breite Unterstützung des Verbots in der schweizerischen Bevölkerung verdeutlicht.⁴⁵ Seither hat die Schweiz aktiv an den multilateralen Umsetzungsarbeiten des Übereinkommens teilgenommen. Zweimal fanden in Genf Konferenzen der Vertragsstaaten statt (2000, 2002).

Noch anlässlich der Unterzeichnung des Übereinkommens legte die Schweiz ihre Politik dar, die in den Grundzügen bis heute gültig geblieben ist, nämlich erstens die Universalisierung des Vertrags, zweitens die Anstrengungen in der Minenräumung und drittens ein Engagement in der Opferhilfe.⁴⁶ Die einzelnen

44 Die Schweiz ratifizierte hat den Ottawa-Vertrag am 24.3.1998 ratifiziert. Am gleichen Tag ratifizierte sie das revidierte Protokoll II.

45 Aufruf der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen: «Auch ich unterzeichne für eine Welt ohne Minen», 3. und 4. Dezember 1997.

46 S. Intervention du Chef de la Délégation Suisse, Flavio Cotti, du 3 décembre 1997, (die dargelegte Haltung war zuvor vom Gesamtbundesrat zustimmend zur Kenntnis genommen worden). Überblick über das damalige schweizerische Engagement: DAHINDEN, Erwin. Globales Personenminenverbot als humanitäres Anliegen, *ASMZ* 164, (1998), Nr. 3, S. 20–21. Siehe auch Déclaration générale de la Suisse présenté par l'Ambassadeur Erwin Hofer, Première Assemblée des Etats Parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. Maputo, 3.–7. Mai 1999.

Elemente zeigen, dass die Antwort auf das Minenproblem vielschichtig ist: sie liegt im Schnittbereich von Rechtsentwicklung, Abrüstung, humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.⁴⁷

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Übereinkommens Ende 1997 wurde ein Grossteil der schweizerischen Beiträge zur Minenräumung über die Vereinten Nationen in Projekte investiert. Zudem wurden einzelne auf Minenräumung spezialisierte ausländische Nichtregierungsorganisationen finanziell unterstützt. Es bestand zwar ein erklärtes Interesse, auch schweizerische Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen, doch die zuständigen Stellen kamen damals zum Schluss, dass keine der schweizerischen Organisationen über die notwendigen Qualifikationen verfüge. Die geographischen Schwerpunkte der schweizerischen Minenräumungsprojekte lagen in Südosteuropa und dem südlichen Afrika (Mosambik, Angola) sowie in Kambodscha. Weitere Empfängerstaaten im Kaukasus und in Zentralasien wurden evaluiert. Für einzelne Projekte galt die für Entwicklungsprojekte übliche Konditionalität. Berücksichtigt wurden unter anderem die Aussichten auf nachhaltigen Erfolg, *Good Governance*, die Verhältnismässigkeit der verwendeten Mittel und die Integration in das örtliche Umfeld. Eine Verknüpfung zwischen Projektfinanzierung und dem Beitritt zum Vertrag über das Verbot von Personenminen stellte die Schweiz indessen nicht her. Von 1994 bis 1997 wurden 6.3 Millionen Franken für operationelle Minenräumung ausgegeben – in Erwartung steigender Beiträge.

Anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens ergriff die Schweiz die Initiative zur Gründung des Genfer Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung (GICHD). Diese Stiftung nach privatem Recht hat inzwischen einen festen Platz in den internationalen Anstrengungen gegen Personenminen erhalten. Sie leistet operationelle Unterstützung für Programme vor Ort, betreibt Forschung und hat seit 2001 auf Grund eines Mandats der Vertragsstaaten die Rolle eines Sekretariats für das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen.⁴⁸ Das GICHD war sehr wichtig zur Etablierung Genfs als Drehscheibe für die internationalen Anstrengungen gegen Personenminen.⁴⁹ Durch Beiträge des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und

47 Siehe z.B. Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000. Zur Entwicklung der schweizerischen Politik: INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES (Hrsg.). *Landmine Monitor Report 1999*. Washington et al., 1999, S. 666–672. Auch: Ansprache von Bundesrat Samuel Schmid anlässlich der Aktionswoche gegen Personenminen an der Expo 02, 14.–18. Juni 2002.

48 LEZZI, Bruno. Gute Dienst im Kampf gegen Minen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8./9. Juni 2002. Pressemitteilung von EMD und EDA vom 26. November 1997: Humanitäre Minenräumung – Gründung eines internationalen Zentrums in Genf. DAHINDEN, Martin. Das Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung in Genf. In: *ASMZ* 167, (2001), Nr. 11, S. 31–32.

49 URL <http://www.gichd.ch>.

Sport (VBS) finanziert die Schweiz nach wie vor fast die Hälfte der Aktivitäten des Zentrums.

Das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen ist mehr als eine Verbotsnorm, es bildet den Rahmen für die gemeinsame Lösung der Probleme im Zusammenhang mit dieser Waffe. Die Schweiz hat sich seit 1997 aktiv an den multilateralen Umsetzungsarbeiten beteiligt. Zweimal war die Schweiz Gastland der jährlichen Konferenz der Vertragsstaaten (2000, 2002). Daneben hat die Schweiz im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme in verschiedenen Funktionen mitgewirkt.

Neben den erwähnten Beiträgen an das Genfer Zentrum und Beiträgen für die Opferhilfe, die sich nicht genau auf Minenopfer und andere Kriegsversehrte aufteilen lassen, hat die Schweiz im Jahre 2002 für rund 5.6 Millionen Franken Projekte finanziert, wovon fast die Hälfte der Mittel in das Schwerpunktländchen Mosambik flossen. Die früher grosse Bedeutung von Projekten in Südosteuropa ist stark zurückgegangen. Die schweizerischen Projekte haben international einen guten Ruf. Das VBS unterstützt Minenräumprogramme vor Ort mit Material und durch die Entsendung von Experten vor allem des Festungswachtkorps. Das VBS spielt heute eine aktivere Rolle als die meisten ausländischen Verteidigungsministerien.⁵⁰

Im Parlament und in der Bevölkerung ist die Unterstützung der Anstrengungen gegen Personenminen bis heute gross geblieben. Es ist auch erfreulich, dass heute innerhalb der Bundesverwaltung Anstrengungen im Gange sind, um die Koordination zu verbessern und die Politik einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen.

6 Schlussfolgerungen

Bei den internationalen Anstrengungen für das Verbot von Personenminen hat die Schweiz nicht jene führende Rolle gespielt, die ihrer humanitären Tradition und ihrer Rolle als Depositarstaat der Genfer Konventionen entsprochen hätte. Erst spät und unter innenpolitischem Druck schloss sie sich den Staaten an, die – zusammen mit dem IKRK und Nichtregierungsorganisationen – die Ächtung dieser Waffen erreichten. Den zuständigen Stellen des Bundes war das Ausmass des humanitären Problems bewusst, das von Personenminen verursacht wird. Ab 1994 machte der Bundesrat selbst immer wieder öffentlich auf das Problem aufmerksam. Ein Problem der mangelhaften Frühwarnung bestand nicht.

50 DIETHELM, Robert. Schweizer Armee erweitert ihr Engagement im Bereich der humanitären Minenräumung. In: *Swiss Peace Supporter* 5 (1999), Nr. 3, S. 22–23.

Allerdings führte kein Weg von der frühen Warnung zum frühen Handeln. Verantwortlich dafür waren unter anderem Eigenheiten des schweizerischen Regierungssystems mit den sorgsam gehüteten Zuständigkeiten von Departementen und Dienststellen, die statt politischen Entscheiden und kraftvollen Antworten eher das interne Konsultieren und Begrüssen sowie das Ermitteln eines kleinen gemeinsamen Nenners fördern.

Personenminen und Blindgänger sind ein bedeutendes humanitäres Problem geblieben und werden es auch in absehbarer Zukunft bleiben. Mit dem Übereinkommen über das Verbot von Personenminen wurde die völkerrechtliche Grundlage für eine Lösung geschaffen; viele Staaten engagieren sich heute bei der Beseitigung der Schäden. Es besteht allerdings die Gefahr, dass dieses Engagement nachlässt, was nicht nur negativ für die betroffenen Menschen wäre, sondern sich auch ungünstig auf zukünftige Lösungsansätze nach dem Modell des Personenminenverbots auswirken würde.

Humanitäre Minenräumung umfasst die Gesamtheit der Massnahmen, die nötig sind, um die Probleme zu bewältigen, die von Minen verursacht werden. Sie ist ein lohnenswertes Feld für die schweizerische Aussenpolitik. Die Schweiz kann bei ihrem Engagement auf ihre humanitäre Tradition und ihre Rolle bei der Entwicklung des humanitären Völkerrechts aufbauen. Die Schweiz verfügt auch über vielfältige Erfahrungen und eine hohe Glaubwürdigkeit aus verwandten Bereichen der internationalen Zusammenarbeit. Neben der direkten Hilfe für Länder, die von Personenminen betroffen sind, erleichtert das Engagement in diesem Bereich auch die Erreichung anderer politischer Zielsetzungen, beispielsweise in der humanitären Hilfe, beim Wiederaufbau oder in der Flüchtlingspolitik.

Seit einiger Zeit haben sich in der Schweiz Nichtregierungsorganisationen etabliert, die in der Lage sind, Sensibilisierungsprogramme vor Ort durchzuführen, Opferhilfe zu leisten oder Minenräumprogramme aufzubauen (Schweizerische Stiftung für Minenräumung, *Handicap International*, usw.). Trotz grossen Anstrengungen und Qualitätsausweis ist es heute für diese Organisationen nicht einfach, die notwendige finanzielle Unterstützung zu erhalten, um längerfristig planen und nachhaltige Programme aufbauen zu können.

Mit dem GICHD, das eine international tätige Stiftung ist, besteht im eigenen Land ein einzigartiger Fundus von Fachwissen und Kontakten, der auch schweizerischen Stellen offen steht. Genf ist heute eine Drehscheibe für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Personenminen, insbesondere seit das GICHD die Rolle eines Sekretariats für das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen ausübt.

Der *Appel de Genève*, eine Initiative von Nichtregierungsorganisationen, welche sich die Verpflichtung von nichtstaatlichen Akteuren auf das Verbot von Personenminen zum Ziel setzt, ist ein weiteres Element nicht nur zur Stärkung des Verbots, sondern auch zur Stärkung der Rolle Genfs in diesem Bereich.

Ein insgesamt grösseres schweizerisches Engagement würde ohne jeden Zweifel die Rolle Genfs in diesem und in verwandten humanitären Bereichen stärken. Humanitäre Minenräumung ist einer der ganz wenigen Bereiche der Aussenpolitik, die innenpolitisch praktisch ungeteilte Zustimmung finden – von der äussersten politischen Linken bis zu rechtskonservativen Kreisen. In einer Phase, in der die Regierung nach einer besseren Verankerung der Aussenpolitik in der Innenpolitik sucht, erstaunt es, dass das Thema während der vergangenen Jahre kein grösseres Profil erhalten hat.⁵¹

51 Die Themenwoche an der Expo 02 war eine der wenigen grösseren Anlässe, an der die Rolle der offiziellen Schweiz, aber auch der Nichtregierungsorganisationen und des GICHD einer breiten Öffentlichkeit aufgezeigt wurde.