

02.069

**Botschaft
über die Unterstützung der weltweiten
Chemiewaffenabrüstung**

vom 20. September 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der Abrüstung und Nonproliferation von Chemiewaffen und einen Bundesbeschluss über die Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung.

Wir beantragen folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2000 SR 00.3519 s (Paupe) Weltweite Chemiewaffenabrüstung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. September 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Kaspar Villiger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die vorliegende Botschaft erfüllt den Auftrag der Motion SR 00.3519 (Paupe), dem Parlament Optionen für eine schweizerische Förderung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung darzulegen und einen entsprechenden Finanzrahmen vorzuschlagen. Das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) von 1997 ist das einzige Abkommen, das die kontrollierte vollständige Abrüstung einer ganzen Klasse von Massenvernichtungswaffen regelt. Das Abkommen, dem die Schweiz beigetreten ist und zu dessen Entstehung sie wichtige Impulse geliefert hat, schreibt die Vernichtung aller chemischen Waffen bis spätestens 2012 vor. Aufgrund der Schwierigkeiten der Russischen Föderation, des grössten Besitzers von Chemiewaffen, ihr Waffenarsenal fristgerecht zu zerstören, ist der Beitrag des CWÜ an die globale Abrüstung gefährdet.

Die russische Regierung hat ihre Bemühungen zur Umsetzung des CWÜ kürzlich erhöht und einen neuen, verbesserten Vernichtungsplan ausgearbeitet. Gleichzeitig verstärken internationale Geber, insbesondere die USA, ihre Aktivitäten zur Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation.

Grundsätzlich besteht die Schweiz darauf, dass die Verantwortung für die Abrüstung bei jenen Staaten liegt, die Chemiewaffen hergestellt haben. Aus sicherheitspolitischen und ökologischen Gründen hat die Schweiz aber ein Interesse, sich dem internationalen Engagement anzuschliessen und die Vernichtung von Chemiewaffen zu fördern. Der Bund hat 2001 einen externen Konsulenten beauftragt, Optionen für eine schweizerische Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation zu identifizieren und deren Chancen und Risiken abzuschätzen. Kriterien für diese Bewertung waren u.a. der direkte Bezug zur Vernichtung, die Mach- und Sichtbarkeit des schweizerischen Beitrags sowie dessen Nutzen für Schweizer Unternehmen. Diese Optionen werden in der Botschaft dargestellt. Es wird vorgeschlagen, aufgrund der schwierigen Abschätzung des weiteren Verlaufs des Vernichtungsprozesses sich noch nicht auf ein einzelnes Projekt festzulegen, sondern mehrere Optionen im Auge zu behalten und gegebenenfalls zu kombinieren.

Um eine optimale Wirkung zu erzielen, muss ein schweizerischer Beitrag in enger Abstimmung mit anderen Geberländern erfolgen. Eine entscheidende Rolle spielt zudem die Zusammenarbeit mit den Behörden jenes Staates, auf dessen Territorium die Waffen vernichtet werden. Sollten bei dieser Zusammenarbeit oder der Koordination mit anderen Gebern Probleme entstehen, die das Erreichen der Ziele einer schweizerischen Unterstützung gefährden, würde sich die Schweiz vorbehalten, ihre Leistungen zu kürzen oder auch ganz einzustellen.

Der mit dieser Botschaft vorgelegte Entwurf eines Bundesbeschlusses sieht zur Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung einen Rahmenkredit von 17 Millionen Franken über eine Mindestdauer von fünf Jahren vor, das heisst im Durchschnitt 3,4 Millionen Franken jährlich. In diesen Zahlen sind die Kosten für die Schaffung von zwei zusätzlichen Stellen enthalten. Diese Stellen sind nötig, um Zahlungsfluss und Umsetzung der Unterstützung zu kontrollieren und so den sachgerechten und effizienten Einsatz der bewilligten Gelder zu sichern.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Massenvernichtungswaffen und die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik

Die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik verfolgt das Ziel der nationalen und internationalen Sicherheit und Stabilität auf möglichst tiefem Rüstungsniveau (vgl. den «Bericht des Bundesrats über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000», BBl 2000 5477). Sie strebt verifizierbare Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime an, wobei völkerrechtlich bindende und universelle Abkommen Vorrang vor bloss politisch verbindlichen Absprachen haben. In diesem Rahmen setzt sich die Schweiz für eine vollständige Vernichtung aller Massenvernichtungswaffen ein.

Die internationalen Verhandlungen zur Eindämmung und Abrüstung der Massenvernichtungswaffen entfalteten zu Beginn der neunziger Jahre einen beträchtlichen Schwung. Nach dem Zustandekommen des Vertrags über ein vollständiges Verbot der Kernversuche (CTBT) 1996 und dem Inkrafttreten des Chemiewaffenübereinkommens¹ (CWÜ) 1997 sind jedoch weitere grundlegende Fortschritte ausgeblieben. So scheiterte 2001 unter anderem der Versuch der Vertragsstaaten des Biologiewaffenübereinkommens (BWÜ), sich auf ein Protokoll zu einigen, das eine Verifikation des Biologiewaffenverbots vorgesehen hätte. Die Genfer Abrüstungskonferenz, einziges ständiges und multilaterales Verhandlungsforum für Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, ist bereits seit mehreren Jahren weitgehend blockiert. Die Interessen der verschiedenen Staaten im Bereich der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik haben sich allgemein wieder voneinander entfernt. Auch das alle Staaten bedrohende Szenario eines terroristischen Anschlags mit Massenvernichtungswaffen, das nach dem 11. September 2001 ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückte, konnte keine Annäherung bewirken. Da somit die Chancen auf eine Einigung über neue globale Instrumente der Abrüstung einstweilen eher abnehmen, stehen gegenwärtig die wirkungsvolle Umsetzung der bestehenden Übereinkommen und entsprechende Unterstützungs- und Fördermassnahmen im Sinne der Abrüstungshilfe im Vordergrund.

1.2 Das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) und seine Umsetzung

1.2.1 Das schweizerische Interesse am Chemiewaffenübereinkommen

Das CWÜ ist für die Schweiz von grosser sicherheitspolitischer Bedeutung, weil damit erstmals eine ganze Klasse von Massenvernichtungswaffen überprüfbar und nichtdiskriminierend verboten wurde. Das CWÜ wurde 1993 unterzeichnet und trat

¹ «Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen» (SR 0.515.08)

wie erwähnt 1997 in Kraft. Für dessen Vollzug wurde die «Organisation für das Verbot chemischer Waffen» (OPCW) in Den Haag geschaffen. Bis Ende März 2002 ist das CWÜ von 145 Staaten ratifiziert worden. In dieser Zahl sind, mit der wichtigen Ausnahme von Nordkorea und einigen Nahoststaaten, fast alle Länder inbegriffen, die ein Potential zur Herstellung von Chemiewaffen besitzen. Insofern war dem Übereinkommen auf dem Weg zu seiner Vision, eine «Welt ohne Chemiewaffen» zu erreichen, bereits ein erster Erfolg beschieden.

Bereits am Zustandekommen des CWÜ war die Schweiz aktiv beteiligt. Sie spielte zudem, wenn sie auch selbst über keine Chemiewaffen verfügt, eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Abkommens. So hat die Schweiz Inspektoren der OPCW in der Industrieverifikation ausgebildet und organisiert inzwischen auch die Weiterbildung dieser Inspektoren. Das Labor Spiez arbeitet als eines von zwölf designierten Fachlabors eng mit der OPCW zusammen. Dabei leistet es Beiträge zum Aufbau einer Datenbank über chemische Kampfstoffe und Vorläufersubstanzen. Im weiteren hält die Schweiz für die OPCW Schutz- und Dekontaminationsmaterial für 10 000 Personen sowie Nachweisgeräte zur Verfügung für den Fall, dass ein Vertragsstaat mit chemischen Waffen angegriffen werden sollte. Um einen korrekten Einsatz dieses Materials sicherzustellen, werden Instruktoren aus aller Welt in der Schweiz von Fachleuten des VBS ausgebildet.

Eine unvollständige Umsetzung der Verpflichtung, Chemiewaffen zu vernichten, würde einen Rückschlag für den gesamten internationalen Abrüstungsprozess bedeuten. Falls das CWÜ an Glaubwürdigkeit verlöre, würde ausserdem der Druck auf jene Staaten nachlassen, die dem Abkommen noch nicht beigetreten sind und sich entsprechend nicht dem Verifikationsregime der OPCW unterworfen haben. Neben seiner Bedeutung für die weltweite Abrüstung hat das CWÜ auch direkte Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz. Das spezifische Gefahrenpotential, das jene Chemiewaffen bilden, die der Schweiz geographisch am nächsten, nämlich in der Russischen Föderation, lagern, wird in Kapitel 1.3.2 behandelt.

Als Standort einer bedeutenden chemischen Industrie hat die Schweiz ein besonderes Interesse, dass Chemikalien, die für zivile Zwecke hergestellt werden, nicht für kriegerische Zwecke missbraucht werden. Sie unterstützt daher auch die Nonproliferationsmassnahmen des CWÜ. Von den Meldepflichten bezüglich Produktion, Lagerung, Verarbeitung, Import und Export bestimmter Chemikalien sind in der Schweiz rund 50 Firmen betroffen. Längerfristig ist die Industrie aber nur dann bereit, die ihr aus dem CWÜ entstehenden Lasten zu tragen, wenn der eigentliche Zweck des Abkommens plausibel bleibt und substantielle Fortschritte bei der Vernichtung der Chemiewaffen erzielt werden.

1.2.2 Zentrale Bestimmungen des CWÜ

Das CWÜ hat zwei Ziele:

1. Die *Vernichtung* der Chemiewaffenarsenale jener Staaten, die den Besitz solcher Arsenale deklariert haben.
2. Die Verhinderung der Produktion neuer Chemiewaffen. Zu diesem Zweck werden die Vorläufersubstanzen, die für die Produktion der Chemiewaffen

benötigt werden, Kontrollen unterstellt. Dabei geht es insbesondere darum, eine Weiterverbreitung bestimmter Substanzen einzuschränken (*Nonproliferation*).

Die nachfolgenden Erläuterungen über zentrale Bestimmungen des CWÜ beziehen sich in erster Linie auf jene Aspekte, die dessen Umsetzung im Bereich der Abrüstung betreffen. Für eine ausführlichere Darstellung der Bestimmungen des CWÜ wird auf die «Botschaft betreffend das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ)» von 1994 verwiesen (BBl 1994 III 1).

Das CWÜ verpflichtet jeden Vertragsstaat, der OPCW zu melden, ob er über chemische Waffen oder Einrichtungen zu deren Herstellung verfügt. Staaten, die Chemiewaffen besitzen, sind verpflichtet, der OPCW einen detaillierten Vernichtungsplan zur Genehmigung vorzulegen. Darin stellen sie dar, wie diese Waffen und Einrichtungen innerhalb der dafür vorgesehenen Frist zerstört werden sollen. Die Kosten für die Zerstörung hat der deklarierende Staat selbst zu übernehmen.

Die Frist für die Zerstörung aller chemischen Waffen beträgt zehn Jahre nach Inkrafttreten des CWÜ, das heisst bis April 2007. Ein Vertragsstaat kann beim Exekutivrat der OPCW eine Fristerstreckung beantragen, falls er aufgrund von technischen, ökologischen oder finanziellen Gründen die vorgegebenen Termine nicht einhalten kann. Selbst in einem solchen Fall muss die endgültige Vernichtung der gesamten Bestände aber nach spätestens fünfzehn Jahren, also bis 2012, abgeschlossen sein.

Parallel zu den chemischen Waffen müssen die Einrichtungen zu ihrer Herstellung vernichtet werden. In Ausnahmefällen können diese auch – falls die Konferenz der Vertragsstaaten des CWÜ dies genehmigt – zu zivilen Chemieanlagen umgewandelt werden.

Die Nonproliferationsbestimmungen des CWÜ verbieten den Handel mit Chemiewaffen und beschränken den Erwerb sowie die Weitergabe von Vorläufersubstanzen, die zur Herstellung von Waffen gebraucht werden. Nichtvertragsstaaten sind vom Handel mit bestimmten Chemikalien ausgeschlossen.

Das CWÜ beruht wesentlich auf vertrauensbildenden Massnahmen und Transparenz. So werden alle Abrüstungsaktivitäten, also die Lagerung und Zerstörung der Chemiewaffen sowie deren Produktionsanlagen, von internationalen Inspektoren der OPCW überwacht. Auch die Meldungen an die OPCW, welche die Vertragsstaaten betreffend Aktivitäten mit Vorläufersubstanzen abzuliefern haben, werden routinemässig durch Inspektionen überprüft. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass diese Chemikalien nur für zivile Zwecke oder allenfalls zum Testen von Chemiewaffen-Abwehrmassnahmen verwendet werden. Bis Ende März 2002 wurden weltweit über 1100 solcher Routineinspektionen vorgenommen.

Daneben können auch Verdachtsinspektionen veranlasst werden. Diese werden auf Verlangen eines Mitgliedstaates der OPCW durchgeführt, falls die Vermutung besteht, dass ein Staat gegen die Bestimmungen des CWÜ verstossen hat. Bislang ist allerdings noch nie eine solche Verdachtsinspektion gefordert worden.

1.2.3 Die Umsetzung des CWÜ

1.2.3.1 Die Vernichtung der Chemiewaffen weltweit

Seit Inkrafttreten des CWÜ bis zum 31. Dezember 2001 sind gemäss OPCW rund 6 500 t Chemiewaffen – das entspricht rund 9 % des weltweit deklarierten Chemiewaffenarsenals von 70 000 t – vernichtet worden. Alle 61 deklarierten Produktionsanlagen von Chemiewaffen waren stillgelegt und mehr als die Hälfte zerstört oder für zivile Zwecke umgewandelt worden. Von den vier Staaten, die den Besitz von Chemiewaffen deklariert haben, haben die USA und Indien den von der OPCW vorgesehenen Terminplan der Vernichtung bisher eingehalten. Südkorea ist mit seiner Vernichtung zwar leicht im Verzug, verfügt aber nur über ein sehr kleines Waffenarsenal.

Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen kann heute gefolgert werden, dass einer der Kernpunkte des CWÜ – die Beseitigung der von den Vertragsstaaten deklarierten Chemiewaffen – recht gute Erfolgchancen besitzt. Die Ausnahme davon sind die in Russland gelagerten Bestände der ehemaligen Sowjetunion, deren Entsorgung sich erst im Anfangsstadium befindet. Die Vernichtung der russischen Chemiewaffen stellt somit das dringlichste Problem im Bereich der Umsetzung des CWÜ dar.

1.2.3.2 Die Vernichtung der Chemiewaffen in der Russischen Föderation

Die Russische Föderation hat mit der Vernichtung des von der Sowjetunion geerbten Chemiewaffenarsenals eine grosse finanzielle Bürde zu tragen. Zwar anerkannte die russische Regierung mit der Ratifikation des CWÜ, prinzipiell für die Kosten der Beseitigung ihres Waffenarsenals selbst verantwortlich zu sein. Dennoch hat die Russische Föderation wiederholt die internationale Staatengemeinschaft um Unterstützung ersucht, ohne welche die Föderation ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht termingerecht nachkommen könne.

Die 1998 zusammen mit der Rubelkrise auftretenden wirtschaftlichen Turbulenzen führten dazu, dass seitens der russischen Regierung kaum Mittel für die Chemiewaffenabrüstung zur Verfügung gestellt und der Vernichtung keine hohe Priorität eingeräumt wurde. Bürokratische Hindernisse und die durch Intransparenz des russischen Vernichtungsplans bedingte Zurückhaltung internationaler Geber trugen zusätzlich dazu bei, dass das Programm ins Stocken geriet. Von den deklarierten 24 russischen Produktionsanlagen für Chemiewaffen konnten bis Juni 2002 immerhin sechs zerstört und fünf in zivile Anlagen umgewandelt werden; die übrigen unterstehen der Kontrolle der OPCW. Zudem begann man mit der Vernichtung von Munitionsbestandteilen und einer geringen Menge von veralteten Chemiewaffen. Die Vernichtung der effektiven Chemiewaffenagencien hat jedoch noch gar nicht eingesetzt. Da eine Vernichtung aller russischen Chemiewaffen bis 2007 unrealistisch geworden ist, hat die Russische Föderation im Herbst 2001 bei der OPCW eine Fristerstreckung um fünf Jahre beantragt. Ein Entscheid ist noch nicht gefallen. Selbst wenn die OPCW diesem Gesuch zustimmt und die Zeitlimate auf das Jahr 2012 ausdehnt, muss der Prozess der Vernichtung in der Russischen Föderation bedeutend

beschleunigt werden, um wenigstens diese Frist einzuhalten. Die Glaubwürdigkeit des CWÜ dürfte ansonsten eine erhebliche Einbusse erleiden.

1.3 Die Chemiewaffen in der Russischen Föderation

1.3.1 Das vorhandene Waffenarsenal

Auf dem Territorium der Russischen Föderation lagern rund 40 000 t chemische Kampfstoffe, die Mehrheit der weltweit deklarierten Bestände von ungefähr 70 000 t. Die Kampfstoffe sind auf sieben Lager verteilt. Mit Ausnahme des Lagers von Schtschutschje befinden sich alle Lager im europäischen Teil der Russischen Föderation, also westlich des Urals.

Das CWÜ definiert als chemische Waffen alle Einzelteile, die zum Einsatz von Kampfstoffen benötigt werden: das heisst den Kampfstoff selbst, die mit Kampfstoff gefüllte Munition sowie die Munitionsbestandteile, etwa Spreng- oder Pulverladungen. In den russischen Waffendepots lagern vier bis fünf Millionen Geschosse und Bomben.

In den Lagern Gorny und Kambarka befinden sich ca. 7500 t Hautgifte, Yperit (Senfgas) und Lewisit bzw. ein Gemisch beider Substanzen. Dabei handelt es sich um Kampfstoffe, welche beim Opfer durch Hautkontakt oder durch Einatmen Verätzungen bewirken. Diese Substanzen werden in Gorny und Kambarka in 50 m³ grossen Tanks und in Fässern gelagert und sind somit nicht munitioniert. Nur am Standort Kisner ist zusätzlich eine geringe Menge mit Hautgift gefüllter Munition vorhanden.

In Kisner und in den übrigen vier Lagern Schtschutschje, Maradikowa, Potscheb und Leonidowka werden über 32 000 t Nervengifte aufbewahrt. Nervengifte wirken ebenfalls, je nach Typ des Kampfstoffs, durch Einatmen oder Hautkontakt und führen zu Lähmungen mit meist tödlicher Folge. Die Nervengifte werden in den diversen russischen Lagerstätten als Artilleriemunition (Schtschutschje, Kisner) oder als Fliegerbomben und Sprühtanks (Maradikowa, Leonidowka, Potscheb) gelagert.

1.3.2 Gefahrenpotential der russischen Chemiewaffen

Das Risiko, das die Chemiewaffenbestände in der Russischen Föderation darstellen, hat sowohl eine sicherheitspolitische als auch eine ökologische Dimension. Die Bedrohung ist je nach Art und Lagerung der Kampfstoffe sehr unterschiedlich.

Sicherheitspolitisch stehen die Nervengifte im Vordergrund, da sie in gutem Zustand und militärisch nach wie vor einsetzbar sind. Ein Einsatz dieser Waffen durch die russischen Streitkräfte in Europa ist, angesichts der entspannten Beziehungen der Russischen Föderation zu den westlichen Ländern, in absehbarer Zeit als unwahrscheinlich einzustufen. Grössere Gefahr geht von einer Entwendung dieser Waffen durch kriminelle und extremistische Gruppen aus. Dabei stellen die mit Nervengift gefüllten Fliegerbomben wegen ihrer unhandlichen Grösse ein eher geringes Proliferationsrisiko dar. Anders verhält es sich mit den Nervengasgranaten. Die kleinsten dieser Artilleriegranaten wiegen nicht mehr als 9 kg und sind problemlos in einer Aktentasche transportierbar. Die früher mangelhaften Sicherheitsvorkehrun-

gen der russischen Chemiewaffenlager wurden zwar in den letzten Jahren im Rahmen des «Cooperative Threat Reduction Program» der USA (siehe unten 1.3.4) verbessert; deren Wirksamkeit hängt jedoch weiterhin von der Zuverlässigkeit des Wachpersonals ab. Obwohl die Wirkung einer Chemiegranate wegen ihrer relativ geringen Menge an Kampfstoff lokal begrenzt ist, könnte ihr Einsatz zu Dutzenden oder sogar Hunderten von Opfern führen. Die logistischen Anforderungen, die eine solche Operation an eine terroristische Gruppierung stellen würde, dürfen zwar nicht unterschätzt werden. Trotzdem ist die Gefahr des C-Terrorismus ernst zu nehmen. Bereits am 20. März 1995 verübte die Aum Shinrikyo-Sekte einen Anschlag mit Sarin auf die Tokioter U-Bahn, der zwölf Menschenleben forderte. Die Anschläge in New York und Washington vom 11. September 2001 haben gezeigt, dass Terroristen auch vor Massenvernichtung nicht zurückschrecken.

Demgegenüber ist die sicherheitspolitische Bedrohung durch die Hautgifte kleiner. Eine Entwendung der Hautgifte wäre wegen deren Lagerung vor allem in grossen Tanks nicht einfach zu bewerkstelligen. Da diese Kampfstoffe in erster Linie über direkten Hautkontakt wirken und nicht leicht verdampfen, sind sie allerdings leichter zu handhaben.

Was die *ökologische Gefährdung* betrifft, so ist diese bei gewissen Hautgiften erheblich. Dies liegt vor allem daran, dass sie sehr stabil sind und über Jahrzehnte hinweg aktiv bleiben. Das in Lewisit enthaltene Arsen kann von der Natur nicht weiter abgebaut werden. Ein Leck in einem der Container würde zu einer lokal begrenzten Vergiftung führen. Es müsste eine aufwendige Entgiftungsaktion erfolgen, die zu grossen Mengen arsenhaltiger Abfälle führen würde. Allenfalls könnte es zur Verschmutzung des Grundwassers kommen. Auch wenn die an den beiden Orten gelagerten Hautgifte kein grosses sicherheitspolitisches Risiko darstellen, kann ihre Lagerung auf längere Zeit aus ökologischen Gründen und aus Rücksicht auf die dort ansässige Bevölkerung keine Option sein.

Für die Umwelt stellen die Nervengifte kein überregionales Risiko dar. Einzelne Lecks in Granaten treten von Zeit zu Zeit auf – ihre Auswirkung auf die Umwelt ist aber vernachlässigbar, weil dabei keine langfristig schädlichen Substanzen freigesetzt werden. Die Abbauprodukte von Nervengiften sind mit denen von Pestiziden, wie sie in der Landwirtschaft gebraucht werden, vergleichbar. Im Falle eines grösseren Unfalls würden die Munitionsbestände zu einer örtlich und zeitlich begrenzten Vergiftung führen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die russischen Chemiewaffenbestände gemäss heutiger Einschätzung keine grosse unmittelbare Gefahr für die Schweiz darstellen. Das ökologische Risiko ist örtlich begrenzt. Ein Einsatz von Chemiewaffen gegen schweizerisches Territorium ist zwar technisch möglich, aber im gegenwärtigen Umfeld relativ unwahrscheinlich. Allerdings könnte jeder Vorfall mit russischen Chemiewaffen auch die Schweiz indirekt in Mitleidenschaft ziehen. Eine Umweltkatastrophe auf russischem Boden müsste mit ausländischer Hilfe bekämpft werden, wobei höchstwahrscheinlich auch die Schweiz gefordert wäre. Ein Terroranschlag hätte gravierende Auswirkungen auf die internationale Sicherheitslage, mit nicht vorhersehbaren Konsequenzen für die Schweiz. Selbst wenn ein Terroranschlag wegen der schwierigen Handhabung chemischer Waffen nur wenige Tote verursachen würde, dürfte er grosse psychologische und ökonomische Folgen haben. Eine zeitlich unbegrenzte Lagerung dieser enormen Menge von Chemikalien und Waffen sollte daher auf jeden Fall verhindert werden.

1.3.3 Der russische Plan zur Vernichtung der Chemiewaffen

Die russische Planung zur Vernichtung der Chemiewaffen hat seit dem Amtsantritt von Präsident Putin grosse Veränderungen erfahren, sowohl in der Organisation als auch im Vorgehen. Mit diesen Veränderungen versucht die neue Regierung, Fehlentwicklungen der Vergangenheit zu korrigieren. Damit signalisiert die Russische Föderation dem Ausland, dass sie die eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des CWÜ ernst nimmt. Ein Indiz dafür sind auch die Mittel von gegen 200 und 260 Millionen Franken, die im Staatsbudget für die Vernichtung im Jahre 2001 bzw. 2002 zur Verfügung gestellt worden sind. Diese können den anstehenden Aufgaben zwar immer noch nicht voll gerecht werden, entsprechen aber immerhin einer Versechsfachung der in den Vorjahren üblichen Aufwendungen.

Die Zuständigkeit für den Vernichtungsprozess war ursprünglich auf diverse russische Verwaltungsstellen verteilt gewesen – ein Umstand, der die Abläufe komplizierte und die Intransparenz erhöhte. Insbesondere zwischen militärischer und ziviler Administration kam es dabei zu zahlreichen Friktionen. Im Sommer 2000 beschloss die russische Regierung, die Programmverantwortung der neu geschaffenen russischen Munitionsagentur, einer zivilen Behörde, zu übertragen. Gemäss internationalen Beobachtern gewann das Programm mit diesem Wechsel bedeutend an Schwung. Per Dekret des Präsidenten wurde zudem im Mai 2001 ein «Staatskomitee für Chemiewaffenabrüstung» geschaffen. Dessen Aufgabe besteht primär darin, die Zusammenarbeit zwischen der Regierung, den Ministerien sowie verschiedenen Regionalverwaltungen in Sachen Chemiewaffenvernichtung zu verbessern. Da dem Komitee einflussreiche nationale und regionale Magistraten angehören, erhält das Vernichtungsprogramm damit ein höheres politisches Profil.

Der noch von der Regierung Jelzin vorgelegte ursprüngliche Zerstörungsplan ging von einem dezentralen Ansatz aus: Man sah den Bau von sieben Vernichtungsanlagen an den sieben Lagerstätten vor. Die Kosten der Vernichtung wurden dabei auf rund 12,3 Milliarden Franken geschätzt. Wie unter 1.2.3.2 erwähnt, kam die Durchführung dieses Plans wegen mangelnder finanzieller Mittel jedoch nie recht vom Fleck. Um dem Prozess wieder eine glaubwürdige Basis zu geben, wurde die Munitionsagentur im September 2000 beauftragt, ein neues Konzept für das Vernichtungsprogramm auszuarbeiten. Dieses Konzept wurde von der Regierung im Sommer 2001 gebilligt und in den Grundzügen der Öffentlichkeit bekanntgegeben. Die OPCW, welche das Konzept genehmigen muss, hat bislang jedoch noch nicht offiziell ihre Zustimmung erteilt.

Gemäss dem neuen Konzept soll die Vernichtung an nur drei Standorten erfolgen, nämlich in Gorny, Kambarka und Schtschutschje. Die Vernichtungsanlage in Gorny, eine verhältnismässig kleine Anlage, ist beinahe fertiggestellt und wird den Betrieb bereits im Herbst 2002 aufnehmen. Die in Gorny gewonnenen Erfahrungen sollen für Planung, Bau und Betrieb der Anlage in Kambarka genutzt werden, wo der Hauptteil der Hautgifte zerstört werden wird. In Schtschutschje soll die Entsorgung der Nervengifte erfolgen. Hierzu ist der Bau von zwei Vernichtungsanlagen geplant; in der ersten sollen die in Schtschutschje selbst gelagerten Bestände sowie jene aus Kisner zerstört werden. Da die Finanzierung der zweiten Anlage nicht gesichert ist, plant man, im Falle von deren Nichtzustandekommen die Nervengifte aus Maradikowa, Leonidowka und Potscheb jeweils am Lagerort in kleineren Anlagen zu neu-

tralisieren. Die ungiftigen Produkte dieser Neutralisierung sollen in industriellen Abfallverbrennungsanlagen entsorgt werden. Mit dem neuen Konzept hofft die russische Regierung, die Kosten der Vernichtung auf ungefähr 3 Milliarden Dollar (rund 4,5 Mrd. Fr.²), zu senken. Die russische Regierung geht davon aus, mit dem vorgeschlagenen Vorgehen ihr Waffenarsenal bis 2012 vollständig entsorgen zu können – unter der Voraussetzung, dass die internationale Gemeinschaft sie bei der Finanzierung des Plans tatkräftig unterstützt. Für einen graphischen Überblick über den neuen Zeitplan des russischen Vernichtungsplans siehe *Anhang 1*.

1.3.4 Die internationale Unterstützung der russischen Chemiewaffenvernichtung

Nach dem Ende des Kalten Krieges zeigte die internationale Gemeinschaft grosses Interesse, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und einschlägigem Wissen aus der zerfallenden Sowjetunion zu verhindern. Zu diesem Zwecke bewilligte der amerikanische Kongress bereits anfangs der neunziger Jahre das sogenannte «Cooperative Threat Reduction Program» (CTR). Mittels dieses Programms wurden seither jährlich etwa 450 Millionen US Dollar (rund 675 Mio. Fr.) in die Vernichtung beziehungsweise Sicherung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme in der Russischen Föderation investiert, vornehmlich im Bereich der Kernwaffen.

Was die Unterstützung der Chemiewaffenvernichtung in der Russischen Föderation betrifft, haben sich die amerikanischen Mittel bislang fast ausschliesslich auf die Vernichtungsanlage in Schtschutschje konzentriert. Grund für diese Konzentration war, dass die dort gelagerten Nervengifte in der amerikanischen Beurteilung die grössere Bedrohung darstellen als die Hautgifte. 1996 genehmigte Washington einen Finanzierungsbeitrag für Schtschutschje von rund 900 Millionen US Dollar (rund 1,35 Mrd. Fr.) über zehn Jahre. Etwa ein Viertel dieser Summe wurde daraufhin für die Planung der Vernichtungsanlage ausgegeben. 1998 stoppte der amerikanische Kongress die Zahlungen und machte deren Fortführung unter anderem von einem grösseren finanziellen Engagement des russischen Staates abhängig. Gemäss der amerikanischen Regierung wurde aber auch eine höhere Beteiligung anderer westlicher Länder am «burden-sharing» erwartet. Durch die amerikanische Blockierung ist insbesondere der Bau der zweiten Vernichtungsanlage in Schtschutschje (siehe 1.3.3) gefährdet. Inzwischen hat die Regierung der USA die Deblockierung der Mittel eingeleitet; für 2002 sieht das amerikanische Budget 50 Millionen US Dollar (75 Mio. Fr.) zur Unterstützung der Chemiewaffenvernichtung in Russland vor. Dieser Schritt könnte ein verstärktes Engagement weiterer Staaten auslösen.

Neben den Vereinigten Staaten tat sich vor allem die Bundesrepublik Deutschland als Geber hervor. Deutschland unterstützt seit längerem den Bau einer Vernichtungsanlage in Gorny mit bisher etwa 52 Millionen Franken. Für 2002 sind von der deutschen Regierung weitere Beiträge von rund 8 Millionen Franken geplant. Weitere Staaten wie Finnland, Schweden, Kanada und Norwegen haben sich mit eher kleineren Beiträgen engagiert. Unter dem Eindruck der Bemühungen der neuen rus-

² Wechselkurs gemäss volkswirtschaftlichen Eckwerten zum Budget 2003/Finanzplan 2004-2006 (August 2002)

sischen Regierung sind von Italien mit ca. 12 Millionen Franken, Grossbritannien mit rund 29 Millionen Franken sowie den Niederlanden mit rund 17 Millionen Franken auch bedeutendere Summen beschlossen bzw. in Aussicht gestellt worden. Zusätzlich hat sich die Europäische Union mit bisher rund 23 Millionen Franken beteiligt. Allein die fest zugesicherten Mittel der internationalen Unterstützung beliefen sich Ende Februar 2002 auf rund 1,5 Milliarden Schweizer Franken.

Neuen Auftrieb erhielten die internationalen Bemühungen um eine Vernichtung der russischen Chemiewaffen durch den Gipfel der G8-Staaten, der im Juni 2002 in Kananaskis, Kanada, stattfand. Die USA, Japan, Kanada Deutschland, Grossbritannien, Frankreich und Italien kündigten an, zur Unterstützung der weltweiten Abrüstung und Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen während zehn Jahren insgesamt rund 20 Milliarden Dollar zur Verfügung zu stellen. Sie riefen weitere Staaten zu einem Beitrag an dieses Unternehmen auf. Besagte 20 Milliarden Dollar sollen in erster Linie Russland zugute kommen. Die Zerstörung der Chemiewaffen wird in der Erklärung von Kananaskis als eine der Prioritäten genannt; allerdings ist noch unklar, welche zusätzlichen Gelder aufgrund des Gipfels für diesen Zweck ausgegeben werden und in welcher Form die Unterstützung erfolgen soll.

Die Gesamtkosten des neuen Vernichtungsprogramms belaufen sich gemäss offiziellen russischen Schätzungen auf ca. 4,5 Milliarden Franken über zehn Jahre. Selbst falls die gesamte schweizerische Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung von 17 Millionen Franken (siehe 3.1.1) in die Vernichtung in der Russischen Föderation fliessen würde, entspräche der schweizerische Beitrag somit nur rund 0,4 Prozent der Gesamtkosten. Das Verhältnis des vorgeschlagenen Schweizer Beitrags zum internationalen Engagement ist schwieriger einzuschätzen, weil sich erst noch wird weisen müssen, welchen Anteil das Ausland an den Gesamtkosten der Abrüstung tragen will. Diverse Staaten, welche einen Beitrag in den kommenden zehn Jahren erwägen, haben sich noch nicht festgelegt. Der Auslandanteil an den Gesamtkosten dürfte sich aber angesichts des Ergebnisses von Kananaskis auf ungefähr die Hälfte – also 2,25 Milliarden Franken – beziffern. Ein maximaler Beitrag von 17 Millionen Franken entspräche damit – auf die voraussichtliche Dauer der Vernichtung von zehn Jahren hochgerechnet – 1,5 % des internationalen Engagements für die Abrüstung chemischer Waffen in der Russischen Föderation.

Die internationale Gemeinschaft fördert nicht nur den Vernichtungsprozess mittels Finanzierung der Vernichtungsanlagen sowie der dazu gehörigen industriellen Infrastruktur. Sie nimmt auch Rücksicht auf den materiellen Notstand der lokalen Bevölkerung und trägt zur sozialen Infrastruktur bei, wie etwa zum Wohnungsbau und zur Strom- und Wasserversorgung. Dadurch soll in der Bevölkerung und der lokalen Verwaltung die Akzeptanz für die Chemiewaffenvernichtung gestärkt werden. Denselben Zweck verfolgt eine auch von der Schweiz finanzierte Informationskampagne der Nichtregierungsorganisation *Green Cross*. Mit dieser Kampagne wird die Bevölkerung über die in ihrer Nachbarschaft lagernden Kampfstoffe sowie über Nutzen und Methoden der Vernichtung aufgeklärt. Die DEZA trug zu diesem Programm seit Beginn der neunziger Jahre insgesamt ca. 1,3 Millionen Franken bei.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die vorliegende Botschaft trägt der Motion SR 00.3519 s (Paupe) Rechnung, welche dem Bundesrat am 19. Juni 2001 überwiesen wurde. In der Motion wird der Bundesrat ersucht, den eidgenössischen Räten eine Botschaft zu unterbreiten, in der eine Gesamtpolitik sowie aktive Beiträge der Schweiz zur Förderung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung dargelegt sind, und zu der ein Finanzrahmen beschlossen werden kann. Der Finanzrahmen soll sich am Schlüssel des Schweizer Lastenanteils (zwei Prozent) am Engagement aller Länder in der internationalen Zusammenarbeit orientieren. Gemäss der Motion sollen die aktiven Beiträge der Schweiz in erster Linie die eigentliche Vernichtung von Chemiewaffen fördern.

2 Besonderer Teil

2.1 Optionen für eine schweizerische Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung

2.1.1 Ziele und Bedingungen einer schweizerischen Unterstützung

Wie in 1.1 erwähnt, legt die Schweiz grossen Wert auf die Umsetzung bestehender Abrüstungsabkommen. Sie hat die Entstehung des CWÜ gefördert, dessen Bestimmungen national zügig umgesetzt und auch international den Vollzug des Abkommens unterstützt. Aus sicherheitspolitischen und ökologischen Gründen hat die Schweiz ein Interesse daran, dass der Prozess der weltweiten Chemiewaffenabrüstung im vom CWÜ festgelegten Zeitrahmen erfolgt (siehe 1.2.1).

Eine Unterstützung der internationalen Bemühungen zur Chemiewaffenabrüstung dient der aktiven Konfliktprävention und der Sicherheitspartnerschaft, die zu den grundlegenden Zielen der schweizerischen Sicherheitspolitik gehören (gemäss «Bericht des Bundesrats über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000»). Zusätzlich will die Schweiz auch einen Beitrag zur Prävention von Umweltkatastrophen leisten. Eine schweizerische Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung trägt damit auch zu den Zielen des friedlichen Zusammenlebens der Völker und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gemäss «Aussenpolitischer Bericht 2000» (BBl 2001 263) bei.

Die Schweiz besteht auf dem im CWÜ festgehaltenen Grundsatz, dass die Verantwortung für die Abrüstung bei jenen Staaten liegt, die Chemiewaffen hergestellt haben. Um den Abschluss der weltweiten Chemiewaffenabrüstung nicht zu gefährden, ist es indessen sinnvoll, Länder, in denen dieser Prozess ins Stocken geraten ist, zu unterstützen. Da von den vier Staaten, die den Besitz von Chemiewaffen der OPCW deklariert haben, einzig Russland Mühe bekundet, die Finanzen für seinen Vernichtungsplan aufzubringen, kommt ein schweizerisches Engagement prioritär zugunsten der Russischen Föderation in Frage. Es ist aber nicht grundsätzlich auszuschliessen, dass in Zukunft die Chemiewaffenabrüstung auch in einem anderen Land gefördert werden könnte; Anfragen liegen bereits vor. Vorläufig besteht das Ziel in erster Linie darin, einen Beitrag zur umweltverträglichen Vernichtung der Chemiewaffen in der Russischen Föderation zu leisten. Dabei sollten nicht nur Finanzmittel, sondern wenn möglich auch schweizerische Expertise zum Einsatz kommen.

Die Chemiewaffenabrüstung ist ein derart komplexer und aufwendiger Prozess, dass sie nur durch gemeinsame Bemühungen mehrerer Staaten erfolgreich durchgeführt werden kann. Eine schweizerische Beteiligung hängt daher auch von Aktionen anderer Länder ab; ein Alleingang der Schweiz wäre hier nicht sinnvoll. Für eine effektive Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation ist zudem unabdingbar, dass diese selbst bedeutende finanzielle Anstrengungen unternimmt und den politischen Willen zur Zusammenarbeit aufbringt. Dazu gehört auch, dass die Russische Föderation administrative Hürden auf föderaler und lokaler Ebene beseitigt (zur Koordination einer schweizerischen Unterstützung mit den russischen Behörden sowie ausländischen Gebern siehe 2.2). Entsprechen die Leistungen der russischen Seite oder anderer Geber nicht den Erwartungen, so müsste eine schweizerische Unterstützung vermindert oder im Extremfall auch gänzlich eingestellt werden können.

2.1.2 Projektoptionen einer schweizerischen Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation

Überlegungen über eine mögliche Unterstützung der Chemiewaffenvernichtung in Russland werden dadurch kompliziert, dass der russische Vernichtungsplan noch nicht bis in die Details festgelegt ist und weitere Geberstaaten ein baldiges Engagement in Erwägung ziehen. Daher kann nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden, welche Projekte in den nächsten Jahren einer Förderung bedürfen. Im Falle einer schweizerischen Unterstützung sollte daher keine vorzeitige Festlegung auf ein einzelnes Projekt erfolgen, sondern es müssen mehrere Optionen im Auge behalten werden. Grundsätzlich kommen Beiträge zu den Vernichtungsanlagen selbst und zur Infrastruktur in Frage. Bei der Infrastruktur ist zu unterscheiden zwischen technischer Infrastruktur, die in direktem Bezug zur Vernichtungsanlage steht – z.B. Energieversorgung –, und der sozialen Infrastruktur für die lokale Bevölkerung, z.B. Abwasserentsorgung oder Spitalerneuerung.

Im Herbst 2001 wurde ein externer Konsulent vom Bund beauftragt, Unterstützungsoptionen zu identifizieren und anhand einer Liste von Kriterien zu evaluieren. Als Kriterien wurden dabei festgesetzt: der Beitrag und der direkte Bezug zur Chemiewaffenvernichtung, die zeitliche und technische Machbarkeit, die Sichtbarkeit eines schweizerischen Beitrags, seine Kontrollierbarkeit und Nachhaltigkeit, die Mitsprachemöglichkeiten in der Durchführung, der Nutzen für schweizerische Unternehmen sowie die Erhöhung des schweizerischen Wissens in Abrüstungsfragen. Die folgende Darstellung bezieht die Ergebnisse des Konsulenten mit ein. Von den präsentierten Optionen werden vom Bundesrat die ersten drei favorisiert, nämlich eine Beteiligung am Aufbau einer zweiten Vernichtungsanlage in Schtschutschje, eine Beteiligung am Aufbau der Anlage in Kambarka sowie ein Beitrag zur Infrastruktur in Schtschutschje und/oder Kambarka. Als Begleitmassnahme ist vorgesehen, die Information über die Abrüstung und damit deren Akzeptanz bei der lokalen Bevölkerung zu fördern. Die Optionen könnten je nach Situation auch kombiniert werden. Bei der Beschreibung der Optionen werden jeweils die Vorteile, aber auch die Nachteile und Risiken eines Engagements erörtert.

2.1.2.1 Beteiligung an der Erweiterung der Vernichtungsanlage in Schtschutschje

Ein direkter Beitrag zur Vernichtung kann an den Standorten Schtschutschje und Kambarka geleistet werden (in Gorny, wo die Arbeiten schon sehr weit fortgeschritten sind, wird vorerst keine weitere Unterstützung benötigt). Dabei hat das Projekt Schtschutschje innerhalb des russischen Vernichtungsplans, aber auch in den Augen der meisten internationalen Geber, erste Priorität. Wie in 1.3.3 erwähnt, ist in dieser Anlage die Vernichtung der Nervengifte aus Schtschutschje selbst sowie aus den Lagern Kisner, Leonidowka, Potscheb und Maradikowa vorgesehen. Um die Entsorgung all dieser Gifte termingemäss sicherzustellen, müsste zusätzlich zu der von den USA finanzierten Anlage eine weitere gleichwertige Anlage errichtet werden; ein Beitrag der Schweiz könnte die Realisierung dieser zweiten Anlage vorantreiben. Das Engagement wäre von direktem Nutzen für die Vernichtung – vorausgesetzt, dass der Transport der Nervengifte aus den anderen Lagern nach Schtschutschje tatsächlich wie geplant durchgeführt wird. Der Bau einer zweiten Anlage an diesem Standort ist allerdings vorläufig zwar vorgesehen, aber wegen der Blockierung der amerikanischen Mittel noch nicht definitiv gesichert (siehe 1.3.3). Zudem müsste ein schweizerischer Beitrag angesichts der Grösse des Projekts mit anderen Gebern eng abgestimmt werden; insbesondere die USA dürften eine Mitsprache geltend machen.

2.1.2.2 Beteiligung beim Aufbau der Vernichtungsanlage in Kambarka

Wie in 1.3.3 beschrieben, sollen in Kambarka die dort gelagerten Hautgifte vernichtet werden. Die Planung dieser Anlage ist noch nicht weit gediehen; ein Beitrag der Schweiz könnte die Realisierung der Anlage vorantreiben. Dabei liesse sich auf die in Gorny, wo ebenfalls Hautgifte vernichtet werden, gewonnenen Erkenntnisse zurückgreifen. Solch ein Engagement wäre gut sichtbar und von direkten Nutzen für die Vernichtung chemischer Waffen. Weil die vorgesehene Höhe des schweizerischen Beitrags allerdings nicht ausreichen wird, um die Anlage selbständig zu errichten, müssten Vereinbarungen mit anderen Gebern getroffen werden.

2.1.2.3 Infrastruktur der Städte Schtschutschje und/oder Kambarka

Die Infrastruktur in den Städten Schtschutschje und Kambarka ist wenig ausgebaut. Die Schweiz könnte sich deshalb auf Beiträge an die Erstellung der Gas- bzw. Abwasserinfrastruktur konzentrieren, was neben einem indirekten Nutzen für die Chemiewaffenvernichtung auch der lokalen Bevölkerung zugute käme. Eine solche Variante, die einen hohen schweizerischen Lieferanteil gewährleistet, ist nachhaltig und technisch leicht zu bewerkstelligen. Andererseits besteht kein direkter Bezug zur Vernichtung – damit entspricht das Projekt nicht dem Hauptanliegen einer schweizerischen Unterstützung und ist sicherheitspolitisch weniger relevant. Mittel für die Infrastruktur sollten daher am ehesten in Ergänzung zu einem Beitrag an die Vernichtungsanlagen (siehe 2.1.2.1 und 2.1.2.2) aufgebracht werden. Da ein Beitrag

zur Infrastruktur Schtschuschjes und Kambarkas grösstenteils nicht im Verbund mit anderen ausländischen Gebern erfolgen würde, wäre die Koordination zwar einfacher, hingegen würde sich die Abhängigkeit von den russischen Partnern vergrössern.

2.1.2.4 Transportsicherheit für die nach Schtschuschje zu überführenden chemischen Agenzien

Mit ihrer Unterstützung könnte die Schweiz die Risiken auf der Eisenbahnroute, auf der die Nervengifte nach Schtschuschje transportiert werden sollen (siehe 1.3.3), wesentlich verringern helfen. Ein solches Engagement könnte etwa die Bereiche eines Sicherheitskonzepts, Sicherheitssysteme für die Route sowie die Lieferung von Transportcontainern umfassen. Für diesen Zweck wäre entsprechendes Know-how in der Schweiz vorhanden. Während der Nutzen für die Vernichtung nur indirekt ist, dürfte die Sichtbarkeit der eingesetzten Mittel hoch sein. Die Planung des Transports ist allerdings noch nicht weit fortgeschritten und das ganze Unternehmen wegen der Unsicherheiten bezüglich der zweiten Vernichtungsanlage in Schtschuschje nicht gesichert. Da zusätzlich zur Russischen Munitionsagentur noch zahlreiche lokale Verwaltungen sowie das Eisenbahnministerium in das Projekt involviert sind, würde die Abstimmung mit den russischen Behörden komplizierter.

2.1.2.5 Reine Finanzierung

Um den administrativen und technischen Aufwand zu vereinfachen, ist grundsätzlich auch eine direkte Finanzierung von Leistungen über die russischen Behörden oder über einen anderen Geberstaat denkbar. Eine solche Lösung erlaubt grosse Flexibilität und würde von den russischen Behörden bevorzugt. Je nach Partner könnte sich aber die Kontrolle der Verwendung schweizerischer Mittel schwierig gestalten. Schweizer Unternehmen würden voraussichtlich kaum von den Mitteln profitieren. Schliesslich wäre die Sichtbarkeit des schweizerischen Beitrags gering.

2.1.2.6 Begleitmassnahmen zur Information der betroffenen Bevölkerung

Die Chemiewaffenvernichtung muss auf die lokale Bevölkerung – im Umkreis der Vernichtungsanlagen, aber auch entlang der Transportwege – Rücksicht nehmen. Die Bevölkerung ist gegenüber der Vernichtung häufig noch kritisch eingestellt, da sie über deren technischen Ablauf nicht genügend informiert ist, ihre Risiken überschätzt und eine gesundheitliche Gefährdung befürchtet. Durch eine Reihe von vertrauensbildenden Massnahmen, an denen auch die Organisation *Green Cross* (siehe 1.3.4) beteiligt war, konnte das Misstrauen der Anwohner der Vernichtungsanlagen zwar verringert werden. Weitere Massnahmen sind jedoch angezeigt, um die Akzeptanz der Vernichtung zu erhöhen und passiven oder gar aktiven Widerstand der Bevölkerung gegen das Vorhaben zu verhindern.

2.2 Koordination einer schweizerischen Unterstützung für die Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation

2.2.1 Koordination mit den russischen Behörden

Die Koordination mit den zuständigen lokalen Behörden ist für eine erfolgreiche Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation unabdingbar. Primärer Ansprechpartner bei der Chemiewaffenvernichtung ist die Russische Munitionsagentur (RMA) als Hauptverantwortliche für die Durchführung des russischen Vernichtungsplanes. Daneben spielt aber auch die Zusammenarbeit mit den «Oblasten», d.h. den Gliedstaaten der Russischen Föderation, auf deren Gebiet sich die Vernichtungsanlagen befinden, eine Rolle. Obwohl regelmässige direkte Kontakte mit diesen Verwaltungen ratsam erscheinen, muss darauf bestanden werden, dass die RMA für die Abstimmung mit weiteren russischen Stellen verantwortlich ist. Es ist zu verhindern, dass eine schweizerische Unterstützung Effizienzverluste aufgrund von Unstimmigkeiten innerhalb der russischen Administration erleidet.

In vertraglichen Abmachungen mit der Russischen Föderation ist insbesondere an einer Befreiung der schweizerischen Leistungen von in der Russischen Föderation üblichen Abgaben und Steuern festzuhalten. Weiter müssen die Zahlungsflüsse transparent sein. Die schweizerischen Leistungen sollten von Jahr zu Jahr mit der RMA vereinbart werden. Sollten bei der Zusammenarbeit mit den russischen Behörden Probleme entstehen, die das Erreichen der Ziele einer schweizerischen Unterstützung gemäss 2.1.1 gefährden, würde sich die Schweiz vorbehalten, ihre Leistungen für das folgende Jahr zu kürzen oder auch ganz einzustellen.

2.2.2 Koordination mit ausländischen Gebern

Angesichts der hohen Gesamtkosten der Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation kann eine schweizerische Unterstützung nur als Element eines internationalen Geberprogramms geplant werden. Schweizerische Beiträge zur Chemiewaffenabrüstung müssen mit den bereits bestehenden Projekten anderer Geberstaaten abgestimmt werden. Dabei spielt die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten, dem grössten Geber, eine besonders wichtige Rolle. Sollten die Vereinigten Staaten, wie in der Vergangenheit geschehen (siehe 1.3.4), ihre Leistungen aussetzen oder wesentlich verkleinern, wäre die Realisierung des Vernichtungsplanes der Russischen Föderation insgesamt gefährdet. Auch in einem solchen Falle müsste eine Verminderung oder gar Einstellung der schweizerischen Unterstützung erwogen werden. Für die Schweiz wäre eine Absprache aber auch mit anderen Geberländern wichtig: Partner sowie Art und Weise der Koordination hängen vom jeweiligen Projekt ab. Zur Verbesserung der in der Vergangenheit nicht immer problemlos verlaufenen Geberkoordination wird die Schweiz einen regelmässigen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Staaten und Behörden fördern.

2.2.3 Koordination mit anderen schweizerischen Programmen

Eine Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung ist mit dem Engagement in anderen Bereichen der schweizerischen Aussenpolitik, unter anderem der Ostzusammenarbeit abzustimmen. Dadurch wird, wo möglich und sinnvoll, die Kohärenz der schweizerischen Aktivitäten im Ausland sichergestellt und ein einheitlicher Auftritt der Schweiz gewährleistet.

2.3 Erläuterungen zum Gesetzestext

2.3.1 Art. 1: Gegenstand

Der Artikel bezeichnet die Unterstützung der internationalen Abrüstung und Nonproliferation von chemischen Waffen als Tätigkeiten des Bundes. Dies schliesst analoge Tätigkeiten anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften nicht aus, ebensowenig wie Tätigkeiten privater Stellen.

Zum Begriff chemische Waffen wird auf die entsprechende Definition im CWÜ verwiesen (Art. II des Abkommens).

Der Begriff Abrüstung bezeichnet in erster Linie die physische Vernichtung von Waffen, aber auch Begleitmassnahmen zur Vernichtung (z.B. Zerstörung von Produktionsanlagen, Verifikationstätigkeiten, Umweltmonitoring oder Aktionen zur Förderung der Akzeptanz der Vernichtung bei der lokalen Bevölkerung). Nonproliferaton umfasst alle Massnahmen zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Waffen sowie von Stoffen, Ausrüstungen und Wissen, welche für die Herstellung von Waffen geeignet und nicht für friedliche Zwecke bestimmt sind.

2.3.2 Art. 2: Massnahmen

Zu Absatz 1: Finanzhilfen erfolgen in aller Regel an Staaten, namentlich an solche, auf deren Territorium Chemiewaffen abgerüstet werden, sowie an Staaten, die sich an der internationalen Unterstützung der Abrüstung und Nonproliferation von Chemiewaffen beteiligen. Sie können auch an private Organisationen entrichtet werden.

Zu Absatz 2: Die Unterstützung der Schweiz soll in Abstimmung mit anderen Geberländern erfolgen, um Effizienzverluste zu vermeiden. Solche Absprachen in bilateralem oder multilateralem Rahmen können unter Umständen vertraglich festgelegt werden (siehe Art. 5), falls die besonderen Erfordernisse eines bestimmten Projektes dies nahelegen.

2.3.3 Art. 4: Zuständigkeit

Der Bundesrat kann Verfügungen gestützt auf dieses Gesetz treffen; der vorgängige Erlass einer Ausführungsverordnung ist in diesem Fall nicht erforderlich. Der Bundesrat kann diese Verfügungskompetenz auch an die zuständigen Departemente

delegieren. Im Rahmen seiner Organisationsautonomie gemäss den Artikeln 8 und 43 RVOG entscheidet der Bundesrat über die Zuständigkeit einzelner Verwaltungsstellen.

2.3.4 Art. 5: Völkerrechtliche Verträge

Artikel 5 gibt dem Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen über die Unterstützung der Abrüstung und Nonproliferation von Chemiewaffen. Diese Verträge werden in der Regel von beschränkter Tragweite sein, im Sinne von Artikel 47^{bis}b Absatz 3 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (SR 171.11), welcher den Bundesrat befähigt, solche Verträge selbständig abzuschliessen. Für die Durchführung der Massnahmen gemäss vorliegendem Gesetzesentwurf können gegebenenfalls jedoch auch Verträge notwendig sein, deren Tragweite nicht ohne Weiteres als beschränkt im Sinne dieser Bestimmung qualifiziert werden kann, namentlich weil sie nicht unbedeutende finanzielle Aufwendungen verursachen. Daher erscheint es geboten, im vorliegenden Gesetzesentwurf eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen, die es dem Bundesrat erlaubt, die für eine effiziente Umsetzung der Massnahmen notwendigen völkerrechtlichen Verträge abzuschliessen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

3.1.1 Rahmenkredit

Der mit dieser Botschaft vorgeschlagene Rahmenkredit von 17 Millionen Franken ist für eine Mindestdauer von fünf Jahren vorgesehen, entspricht also 3,4 Millionen Franken jährlich. Es ist vorgesehen, dem Parlament nach fünf Jahren eine Bilanz der Unterstützung zu präsentieren. Gegebenenfalls sollte anschliessend ein neuer Rahmenkredit von fünf Jahren erwogen werden, da – wie in 1.3.3. erwähnt – die Chemiewaffenvernichtung in Russland sich voraussichtlich bis 2012 erstrecken wird.

Falls die gesamte schweizerische Unterstützung in die Chemiewaffenabrüstung in Russland fliessen würde, entspräche der schweizerische Beitrag – auf zehn Jahre hochgerechnet – rund 1,5 Prozent des geschätzten internationalen Engagements (siehe 1.3.4). Die Empfehlung der Motion Paupé von 2 % des internationalen Engagements kann aus budgetpolitischen Gründen nicht eingehalten werden. Für 2003 ist – wegen anzunehmender Verzögerungen aufgrund der nötigen Vorbereitungsarbeiten (Verhandlungen mit den russischen Behörden, Projektplanung etc.) – zugunsten der Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung nur 1 Million Franken reserviert.

Aufgrund der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung betreffend die internationale Sicherheitspolitik wird das Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Umsetzung der Botschaft betreut. Dabei wird das EDA mit den kompetenten Stellen innerhalb der Bundesverwaltung, insbesondere dem Labor Spiez, zusammenarbeiten.

3.1.2 Anwendung der Ausgabenbremse

Der vorliegende Bundesbeschluss untersteht den Bestimmungen von Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung und muss in beiden Räten von der Mehrheit der Mitglieder gebilligt werden.

3.1.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

3.2 Personelle Auswirkungen

3.2.1 Projektorganisation

Die Projektorganisation muss einen effizienten und transparenten Einsatz der schweizerischen Mittel gewährleisten. Dies bedeutet eine enge und zuverlässige Kontrolle der Verwendung der schweizerischen Unterstützung und die Messung des damit geleisteten Beitrags an die Chemiewaffenabrüstung. Dabei müssen Besonderheiten der einzelnen von der Schweiz bilateral finanzierten oder multilateral mitgetragenen Optionen betreffend ihrer technischen Anforderungen und ihrer Umsetzung berücksichtigt werden. Die direkte Projektleitung wird einem Projektteam obliegen, das in enger Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden und allfälligen ausländischen Partnern, NGOs sowie beteiligten Schweizer Firmen die detaillierte Umsetzung der Projekte begleitet.

Im konkreten Fall der Chemiewaffenabrüstung in der Russischen Föderation ist erforderlich, dass zumindest eine Fachkraft vor Ort regelmässig oder allenfalls dauernd die Realisierung des Projekts überprüft. Wegen des bedeutenden Aufwandes, den eine gewissenhafte Begleitung, Evaluation und Koordination mit anderen Gebern erfordert, ist die Anstellung von zwei Personen (200 Stellenprozente) vorgesehen. Diese personellen Kosten sind im beantragten Rahmenkredit (siehe 3.1.1) inbegriffen.

Dem Projektteam wird als permanentes Aufsichtsorgan ein Ausschuss übergeordnet, der Vertreter aller zuständigen Amtsstellen sowie allenfalls des Parlaments umfasst. Dieser überwacht regelmässig den Verlauf der Projektumsetzung, legt allenfalls neue Schwerpunkte fest und entscheidet über die Fortsetzung bzw. Beendigung bestehender oder den Beginn neuer Projekte. Bei schwerwiegenden Problemen mit russischen oder ausländischen Partnern entscheidet er über eine etwaige Einstellung der Zahlungsflüsse. Ebenso bestimmt der Projektausschuss den Projektleiter und die Zusammenarbeit des Projektteams.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Der Vorschlag hat nur geringe spürbare Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Einige spezialisierte Schweizer Firmen könnten von Aufträgen bei der Entsorgung und bei der Erstellung von Infrastruktur profitieren.

4 Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003

Das vorgeschlagene Bundesgesetz und der vorgeschlagene Bundesbeschluss sind im Legislaturprogramm 99–03 vom 1. März 2000 (BBl 2000 2276) nicht angekündigt. Mit der Erarbeitung einer Botschaft zur Unterstützung der Chemiewaffenabrüstung erfüllt der Bundesrat die Motion Paupe, welche von den eidgenössischen Räten am 19. Juni 2001 überwiesen wurde.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Der Vorschlag berührt keine Frage im Zusammenhang mit dem europäischen Recht.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Aufgrund zahlreicher parlamentarischer Interventionen, in denen der Bundesrat aufgefordert wurde, seine Praxis für Finanzbeiträge im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (siehe BBl 2000 453) zu überprüfen, ist diese Praxis angepasst worden. Die Beiträge bedürfen nunmehr grundsätzlich einer formell-gesetzlichen Grundlage. Dies gilt namentlich in Bereichen, die von erheblicher Bedeutung für die schweizerische Aussenpolitik sind, wie z.B. die Sitzstaatpolitik und friedenserhaltende Massnahmen. Einzige Ausnahme sind Finanzbeiträge, welche nicht in diese Bereiche fallen und 2 Millionen Franken für wiederkehrende resp. 5 Millionen Franken für einmalige Beiträge nicht überschreiten. Diese kann der Bundesrat (unter Vorbehalt der Budgetkompetenzen der eidgenössischen Räte) direkt gestützt auf seine verfassungsmässigen aussenpolitischen Kompetenzen beschliessen, ohne dass es dazu einer speziellen formellen Rechtsgrundlage bedürfte.

Im vorliegenden Fall werden zur Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung namentlich einmalige und wiederkehrende Finanzhilfen in einer Gesamthöhe von 17 Millionen Franken vorgeschlagen. Hierfür bedarf es einer formell-gesetzlichen Grundlage, die sich auf die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten stützt, d.h. auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung.

6.2 Rechtsform der Erlasse

Angesichts der Ausführungen in Ziffer 6.1 und gemäss Artikel 163 Absatz 1 der Bundesverfassung ist die Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung auf

ein Bundesgesetz zu stützen. Dieses ist gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt.

Die Höhe der Unterstützung des Bundes an die weltweite Chemiewaffenabrüstung wird gemäss Artikel 163 Absatz 2 der Bundesverfassung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht, festgelegt.

Zeitlicher Ablauf des russischen Vernichtungsplans

Name der Anlage	Giftyp	Zeitraumen													
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
Gorny (Vernichtung)	Hautgifte														
Kambarka (Vernichtung)	Hautgifte														
Schtschutschje (Vernichtung)	Nervengifte														
Leonidowka (Neutralisie- rung)	Neutralisie-Nervengifte														
Maradikowa (Neutralisierung)	Nervengifte														
Potscheb (Neutralisierung)	Nervengifte														
Geplante Vernichtung pro Jahr (in Tausend Tonnen)		0.19	0.58	0.97	2.12	5.80	12.36	20.36	28.36	36.36	39.97	39.97	39.97	39.97	Ende

Abkürzungsverzeichnis

BWÜ:	«Biologiewaffenübereinkommen»
CWÜ:	«Chemiewaffenübereinkommen»
OPCW:	«Organisation für das Verbot chemischer Waffen»
GUS:	«Gemeinschaft unabhängiger Staaten»
CTR:	«Cooperative Threat Reduction Program»
RMA:	«Russische Munitionsagentur»