



## **08.400 n Pa.Iv. Fraktion G. Pilatus-Militärflugzeuge als Kriegsmaterial behandeln**

---

### **Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 27. Oktober 2008**

---

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 27. Oktober 2008 die am 10. März 2008 von der grünen Fraktion eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, die Pilatus-Militärflugzeuge, welche gegenwärtig dem Güterkontrollgesetz unterstellt sind, als Kriegsmaterial zu behandeln und sie dem Kriegsmaterialgesetz (KMG) zu unterstellen.

#### **Antrag der Kommission**

Die Kommission beantragt mit 16 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Eine Minderheit (*Lachenmeier*, Allemann, Lang, Lumengo, Müller, Rielle, Voruz, Widmer) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Glanzmann (d), Perrin (f)

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Bruno Zuppiger

#### 1. Text und Begründung

##### 1. 1. Text

##### 1. 2. Begründung der Initianten

##### 2. Zur Frage des Exports von PC-7 und PC-9

##### 2. 1. Rechtslage

##### 3. Erwägungen der Kommission

##### 3. 1. Erwägungen der Mehrheit

##### 3. 2. Erwägungen der Minderheit

## **1. Text und Begründung**

### **1. 1. Text**

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reichen wir folgende parlamentarische Initiative ein:

Bei der Ausfuhr von "Luftfahrzeugen, besonders konstruiert oder abgeändert für die militärische Ausbildung" wie beispielsweise die Pilatus PC-9- und PC-21-Flugzeuge gelten die

rechtlichen Bestimmungen des Kriegsmaterialgesetzes.

## **1. 2. Begründung der Initianten**

Sogenannte "militärische Trainingsflugzeuge" wie der PC-9 respektive PC-21 der Stanser Pilatus-Flugzeugwerke sind gegenwärtig dem Güterkontrollgesetz unterstellt. Diese Militärflugzeuge können - das hat jüngst auch wieder der Pilatus-Skandal im Tschad gezeigt - ohne grossen Aufwand und in kurzer Zeit zu kampffähigen Flugzeugen umgebaut werden. Mit der Unterstellung der PC-Flugzeuge unter das Güterkontrollgesetz hat der Bund keine Möglichkeiten, die Ausfuhr dieser Flugzeuge zu regulieren. Nur bei internationalen Sanktionen gegen den Empfängerstaat kann die Ausfuhr verhindert werden. Anlässlich der Revision des Kriegsmaterialgesetzes wollte der Bundesrat die Exportbestimmungen für den PC-9 respektive den PC-21 verschärfen, da in der Vergangenheit "solche Flugzeuge für militärische Einsätze gebraucht wurden" (Bundesrat Adolf Ogi). Die Mehrheit des Parlaments lehnte diese Verschärfung hingegen ab. Nach dem jüngsten Skandal scheint die Zeit nun endgültig reif für eine Verschärfung der Exportbestimmungen. Mit der Unterstellung der "militärischen Trainingsflugzeuge" könnte künftig jeder Export von den Behörden beurteilt und entweder gutgeheissen oder abgelehnt werden. Erst durch die Unterstellung der Trainingsflugzeuge unter das KMG erhält der Bund diese Entscheidkompetenz.

## **2. Zur Frage des Exports von PC-7 und PC-9**

### **2. 1. Rechtslage**

Die Ausfuhr von Kriegsmaterial und besonderen militärischen Gütern ist in zwei verschiedenen Gesetzen geregelt. Kriegsmaterial wird von der Kriegsmaterialgesetzgebung erfasst, die besonderen militärischen Güter sind Gegenstand der Güterkontrollgesetzgebung.

Unter das Güterkontrollgesetz (GKG)<sup>[1]</sup>, welches seit dem 1. Oktober 1997 in Kraft ist, fallen in erster Linie Güter, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können, aber auch besondere militärische Güter, die für militärische Zwecke konzipiert oder abgeändert worden sind. Anhang 3 der Güterkontrollverordnung (GKV)<sup>[2]</sup> enthält eine abschliessende Liste der konkret erfassten Güter. Da ein Vorbehalt zugunsten der Kriegsmaterialgesetzgebung besteht, fallen nur diejenigen Güter in den Anwendungsbereich des GKG, die nicht Kriegsmaterial sind. Dies gilt beispielsweise für militärische Simulatoren, Chiffriergeräte, Wärmebildkameras oder eben militärische Trainingsflugzeuge wie die PC-7- und PC-9-Flugzeuge.

Die Ausfuhr von besonderen militärischen Gütern untersteht einer Bewilligungspflicht. Gemäss Artikel 6 GKG wird die Bewilligung verweigert, wenn die beantragte Tätigkeit internationalen Abkommen oder einer völkerrechtlich nicht verbindlichen, aber von der Schweiz unterstützten Kontrollmassnahme widerspricht. Des Weiteren wird eine Bewilligung verweigert, wenn entsprechende Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz erlassen worden sind, wenn Grund zur Annahme besteht, dass terroristische Kreise oder das organisierte Verbrechen unterstützt würden oder wenn die Vereinten Nationen oder Staaten, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Kontrollmassnahmen beteiligen, die Ausfuhr solcher Güter verbieten und sich an diesen Verboten die wichtigsten Handelspartner der Schweiz beteiligen.

Über Ausfuhrgesuche von grundsätzlicher, insbesondere politischer Tragweite entscheidet das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie nach Anhörung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Kommt keine Einigung zustande, entscheidet der Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD).

Das zweite von der Initiative betroffene Gesetz ist das Kriegsmaterialgesetz (KMG)<sup>[3]</sup>. Als

Kriegsmaterial gelten Waffen, Waffensysteme, Munition sowie militärische Sprengmittel und Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden. Die Kriegsmaterialverordnung (KMV)<sup>[4]</sup> führt in Anhang 1 eine abschliessende Güterliste.

Die Revision des KMG trat am 1. April 1998 in Kraft. Es entstand als Antwort auf zwei im Jahr 1990 vom Nationalrat angenommene Postulate, die den Bundesrat zur Prüfung der Erweiterung des Geltungsbereiches des KMG einluden. Als die Volksinitiative für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr<sup>[5]</sup> am 24. September 1992 eingereicht worden war, wurde der Entwurf zur Revision des KMG als indirekter Gegenvorschlag präsentiert. Die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative (95.015) und zur Revision des KMG sah bei Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b vor, dass Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den militärischen Einsatz oder für die Kampfausbildung konzipiert oder dafür abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden<sup>[6]</sup>, als Kriegsmaterial gelten. Bei den Beratungen der SiK-N und den Verhandlungen des Nationalrates vom 6. März 1996 wurde dieser Artikel auf den heute gültigen Text abgeändert: Als Kriegsmaterial gelten Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder für die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden." Ausserdem wurde auf Antrag von Nationalrat Engelberger folgender neuer Absatz 2bis eingefügt, welcher mit 114 zu 67 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen wurde: Nicht als Ausrüstungsgegenstände im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b gelten militärische Trainingsflugzeuge mit Aufhängevorrichtungen.<sup>[6]</sup> Bei den Verhandlungen im Ständerat am 2. Oktober 1996 beantragte die SiK-S, diese Bestimmung aus dem KMG zu streichen und ins GKG aufzunehmen. Dieser Antrag wurde einstimmig angenommen. Schliesslich stimmte dem auch der Nationalrat am 25. November 1996 zu. Am 8. Juni 1997 stimmte der Souverän der Gesetzesrevision zu und verwarf die Volksinitiative.<sup>[7]</sup>

Das Kriegsmaterialgesetz unterstellt Ausfuhren von Kriegsmaterial einer Bewilligungspflicht. Das Bewilligungsverfahren nach der Kriegsmaterialgesetzgebung unterscheidet sich wesentlich von jenem nach der Güterkontrollgesetzgebung. Während nach Letzterem nur die Ausfuhr einer Bewilligungspflicht unterliegt, ist für das Kriegsmaterial eine ganze Palette von Bewilligungen notwendig. Vorerst braucht jeder Hersteller, Händler und Vermittler eine Grundbewilligung. Damit soll sichergestellt werden, dass die beabsichtigte Tätigkeit nicht den Landesinteressen zuwiderläuft. Einzelbewilligungen sind zudem für die Ein-, Aus- oder Durchfuhr, die Vermittlung von oder den Handel mit Kriegsmaterial an Empfänger im Ausland erforderlich. Für gewisse Ein- bzw. Durchfuhren sind unter bestimmten Voraussetzungen Generalbewilligungen erhältlich. Das Güterkontrollgesetz sieht im Gegensatz zum Kriegsmaterialgesetz zudem keine Endverbleibserklärung vor. Ein Staat, der in der Schweiz Pilatus-Flugzeuge kauft, kann diese theoretisch weiterverkaufen, ohne die Schweizer Behörden zu informieren.

## **1. Bisherige Entwicklung**

Die Frage des Exports von Trainingsflugzeugen vom Typ PC-7 und PC-9 ist nicht neu. Bereits 1985 wurden Diskussionen zu diesem Thema geführt. Gemäss der rechtlichen Grundlage von damals unterstand der Export von PC-7-Flugzeugen nicht dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial, weil diese Flugzeuge in der Konfiguration, in der sie die Schweiz verlassen, nicht bewaffnet sind. Es ist allerdings schon seit 1985 bekannt, dass PC-7-Flugzeuge in Burma und Guatemala nachträglich umgerüstet und bewaffnet eingesetzt worden sind. Bundesrat Delamuraz, damaliger Chef des EMD, hat dies 1985 vor dem Parlament bestätigt. Damals wurde im Parlament die Frage eingehend diskutiert, ob dieser Flugzeugtyp künftig dem KMG unterstellt werden sollte. Am 20. Juni 1985 wurde jedoch ein Postulat<sup>[8]</sup>, das die Unterstellung forderte, mit 95 zu 39 Stimmen abgelehnt. Diese damals vom Parlament festgelegte Rechtsgrundlage gilt noch heute. Im Februar 1993 ist bekanntgeworden, dass Techniker der Pilatuswerke 1987 bei Schiessversuchen mit PC-7-Flugzeugen in Burma anwesend waren. Sie haben zwar nicht direkt an den Schiessversuchen teilgenommen, waren

aber mit allgemeinen Wartungsarbeiten an den Flugzeugen betraut.

Am 25. September 1989 bestätigte Bundesrat Villiger vor dem Nationalrat zum ersten Mal, dass in Guatemala und Burma Pilatus-Flugzeuge gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wurden. Später wurde publik, dass die irakische Armee 1992 unter Saddam Hussein mit Pilatus-Flugzeugen Einsätze gegen die kurdische Zivilbevölkerung flog. Im Oktober 1992 unterbreitete Pilatus der südafrikanischen Armee eine Offerte zum Verkauf von 60 Flugzeugen des Typs PC-7. Anfang Dezember entschloss sich die damalige südafrikanische Regierung zum Kauf dieser Flugzeuge. Das Geschäft fand in der Folge grosse Aufmerksamkeit. Ende Dezember 1992 meldete sich das UNO-Komitee zu Wort, welches mit der Einhaltung des 1977 vom UNO Sicherheitsrat beschlossenen Waffenembargos gegen Südafrika beauftragt war. Es verlangte vom Bundesrat, die Lieferung dieser Flugzeuge zu verhindern. Mit der Motion 92.3512 (Jean Ziegler) wurde der Bundesrat ersucht, die Ausfuhr von Flugzeugen des Typs PC-7 der Bewilligungspflicht nach dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial zu unterstellen. Der Nationalrat hat im Rahmen der Diskussion der Motion mit grossem Mehr (80 zu 39 Stimmen) bestätigt, dass die PC-Flugzeuge nicht als Kriegsmaterial zu behandeln sind. Am 8. März 1993 beschloss der Bundesrat aus aussenpolitischen Erwägungen, vor allem mit Blick auf die Stellung von Südafrika, technische Modifikationen für den Export von PC-Flugzeugen in Länder zu verlangen, die gemäss der schweizerischen Gesetzgebung nicht mit Kriegsmaterial beliefert werden dürfen.

Im Februar dieses Jahres wurde bekannt, dass das im Jahr 2006 an Tschad gelieferte militärische Pilatus-Trainingsflugzeug vom Typ PC-9 mit für eine Bewaffnung nötigen Aufhängevorrichtungen versehen und wahrscheinlich bewaffnet worden war. Inzwischen liegen auch konkrete Erkenntnisse vor, dass Tschad mit dem PC-9 Kampfeinsätze geflogen hat. Das von der Firma Pilatus Flugzeugwerke im Jahr 2006 gelieferte Flugzeug war unbewaffnet und ausschliesslich für Trainingszwecke vorgesehen. Ein Kampfeinsatz ist ein klarer Verstoß gegen die Verwendungserklärung des Exporteurs sowie gegen die von Tschad unterzeichnete Endverbleibserklärung. Darin hatte die tschadische Regierung versichert, das Flugzeug einzig für Trainingszwecke zu benutzen. Auf verschiedene Demarchen der Schweiz hin hat Tschad bisher die Bewaffnung und den bewaffneten Einsatz des PC-9 in Abrede gestellt. Nach dem Bekanntwerden der missbräuchlichen Verwendung des Pilatus-Flugzeuges in Tschad hat der Bundesrat eine Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen für die Erteilung der Ausfuhrbewilligungen und der Beziehungen zu Tschad in Auftrag gegeben. Bei diesen Untersuchungen kam das Seco zum Schluss, dass der Auftrag von den Pilatus-Werken korrekt abgewickelt worden war. Hingegen wurde eine Verletzung der Vertragsbestimmungen durch Tschad festgestellt. Aufgrund dieser Ergebnisse hat der Bundesrat im April 2008 beschlossen, Sanktionen gegen Tschad zu ergreifen.

Um künftig die Risiken einer missbräuchlichen Verwendung zu minimieren, soll die heutige Bewilligungspraxis einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden. Der Bundesrat hat am 22. Oktober 2008 eine Revision des Güterkontrollgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Der Entwurf sieht vor, dass der Bundesrat ermächtigt wird, zur Wahrung wesentlicher Landesinteressen einen negativen Bewilligungsentscheid zu fällen. Die neue Bestimmung im GKG soll den Zweck einer Ultima Ratio erfüllen und nur in Notfällen angewandt werden. Die Neuregelung beschränkt sich nicht allein auf Trainingsflugzeuge, sondern soll alle Güterkategorien erfassen. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft erwartet der Bundesrat nicht, weil es nur um Einzelfälle geht. Die Vernehmlassung dauert bis zum 31. Januar 2009.

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) hat am 12. Februar 2008 im Rahmen der Beratungen zum Aussenwirtschaftsbericht den PC-9-Einsatz in Tschad eingehend diskutiert. Im Zentrum der Diskussion stand die Frage, welches Gesetz für die Ausfuhr von militärischen Trainingsflugzeugen zur Anwendung kommen sollte. In diesem Zusammenhang wurden zwei Anträge, die den Bundesrat beauftragen wollten, diese Trainingsflugzeuge dem Kriegsmaterialgesetz zu unterstellen, mit 15 zu 10 Stimmen verworfen.

### **3. Erwägungen der Kommission**

### 3. 1. Erwägungen der Mehrheit

Für die Mehrheit der Kommission besteht kein Handlungsbedarf, da die aktuelle Gesetzgebung ihrer Meinung nach ausreiche und der ethischen Dimension genügend Rechnung trage. Das Problem sei nicht die Gesetzgebung, sondern die Missbräuche durch ausländische Staaten. Gegen diesen Missbrauch habe der Bundesrat bereits reagiert. Er habe eine Revision des GKG in die Vernehmlassung geschickt und wolle das Instrument des End-User-Zertifikats verstärken. Nach Meinung der Mehrheit lasse sich aber ein Missbrauch nie ganz verhindern. Wenn man dies wolle, dann müsste man im Extremfall beispielsweise auch den Export von zivilen Lastwagen verbieten, da diese zu rollenden Bomben umgerüstet werden könnten.

Ausserdem sei man in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg bestrebt, eine eigene Rüstungsindustrie zu fördern, um Unabhängigkeit und Neutralität zu gewährleisten. Eine Annahme der Initiative würde eine sehr starke Einschränkung des Industriestandorts Schweiz bedeuten und würde Unternehmen wie die Pilatus-Werke vor Existenzprobleme stellen. Im Bereich der Trainingsflugzeuge ist die Schweiz weltweit führend. Damit habe sie die Chance, in einem Hightechbereich ganz vorne dabei zu sein. Dies muss nach Meinung der Mehrheit unbedingt so bleiben.

Weiter führt die Mehrheit der Kommission aus, dass bei der Unterstellung der Trainingsflugzeuge unter das KMG ein Export der Flugzeuge in Länder wie China, Botswana und Malaysia, die diese Flugzeuge zu Trainingszwecken nutzen, nicht mehr möglich wäre, da die Schweiz in diese Länder kein Kriegsmaterial exportiert. Ausserdem könne man nach Ansicht der Mehrheit davon ausgehen, dass diese parlamentarische Initiative eine hidden agenda" habe. Das Ziel sei die Unterstellung der Pilatus-Flugzeuge unter das KMG, während gleichzeitig eine Volksinitiative (08.060) eingereicht wurde, welche den Export von Kriegsmaterial ganz verbieten will.

Zum Schluss hält die Mehrheit der Kommission fest, dass sie keine Kenntnis davon hat, dass Pilatus jemals gegen eine gesetzliche Bestimmung verstossen habe. Auch deshalb sieht die Kommissionsmehrheit keinerlei Handlungsbedarf.

### 3. 2. Erwägungen der Minderheit

In den Augen der Minderheit ist eine Unterstellung der Pilatus-Flugzeuge unter das KMG nötig, da auch der Vorschlag des Bundesrates zur Revision des GKG noch zu viel Spielraum offenlasse. Die Gesetzesrevision bringe keine Verbesserung, da die Menschenrechtslage im Empfängerland nicht berücksichtigt würde. Auch mit einer Unterstellung der Pilatus-Flugzeuge unter das KMG könne Missbrauch nicht komplett verhindert werden, aber immerhin wäre es eine Verbesserung.

Ausserdem weist die Minderheit darauf hin, dass die heutige Praxis nicht einer von Menschenrechten und Solidarität geleiteten Aussenpolitik der Schweiz entspreche. Sie riskiere gar eine Torpedierung der schweizerischen Entwicklungshilfe. Es könne nicht angehen, dass die Schweiz in einem Land Entwicklungshilfe leiste und zur Lösung eines Konflikts beizutragen versuche, während sie gleichzeitig problematische Güter in dieses Konfliktgebiet liefere.

Das Argument der Gefährdung des Industriestandorts Schweiz lässt die Minderheit nicht gelten, da ihrer Meinung nach die Bedeutung der Schweizer Rüstungsindustrie sowieso zurückgehe. Zudem seien heute fast alle Rüstungsfirmen auch im zivilen Bereich tätig. Die Rüstungskonversion müsse weiter vorangetrieben werden. Auch der Bund könne einen Beitrag zur Konversion leisten. Im Fall der RUAG habe er als Eigentümer ja direkten Einfluss auf die strategischen Entscheidungen des Unternehmens.

---

<sup>1)</sup> SR 946.202

2) Verordnung über die Aus-, Ein- und Durchfuhr zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (GKV, SR 946.202.1)

3) SR 514.51

4) SR 514.511

5) BBI 1995 II 1090

6) AB 1996 N 99

7) BBI 1997 IV 356

8) Postulat der Minderheit der Geschäftsprüfungskommission, das im Rahmen der Vorlage 85.021 (Geschäftsbericht des Bundesrates) behandelt wurde.

---