

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



18.3394 n Mo. Nationalrat (Fraktion BD). Verbreiterung der demokratischen Basis von Waffenexporten

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 13. November 2018

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 13. November 2018 die von der Fraktion der Bürgerlich-Demokratischen Partei Schweiz am 28. Mai 2018 eingereichte und vom Nationalrat am 26. September 2018 angenommene Motion vorberaten.

Mit der Motion wird der Bundesrat beauftragt, die Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte aus der Kriegsmaterialverordnung zu streichen und in das Kriegsmaterialgesetz aufzunehmen. Ebenso sind die Ausschlusskriterien des Güterkontrollgesetzes sinngemäss denjenigen des Kriegsmaterialgesetzes anzugleichen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 10 zu 3 Stimmen, die Motion abzulehnen.
Eine Minderheit (Savary, Hêche und Jositsch) beantragt, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Baumann

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Josef Dittli

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 14. September 2018
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird damit beauftragt, die Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte aus der Kriegsmaterialverordnung (KMV) zu streichen und in das Kriegsmaterialgesetz (KMG) aufzunehmen. Ebenso sind die Ausschlusskriterien des Güterkontrollgesetzes (GKG) sinngemäss denjenigen des KMG anzugleichen.

1.2 Begründung

Die wesentlichen Fragen rund um Kriegsmaterialexporte sind heute in der Verordnung des Bundesrates geregelt. Hinzu kommt die Tatsache, dass bei solchen Rüstungsgeschäften der Bundesrat nur dann befinden muss, wenn sich Seco und EDA nicht einig werden. Ist Letzteres der Fall, kommen die Exportgesuche nicht in den Bundesrat und unterliegen faktisch einem reinen Verwaltungsentscheid.

Angesichts der politischen Brisanz dieser Thematik muss festgestellt werden, dass die demokratische Legitimation solcher Entscheide schlichtweg inexistent ist. Ein Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation ist eine Verlagerung der entsprechenden Verordnungstexte in das KMG. Dies ermöglicht über die künftige Weiterentwicklung des Inhalts eine breite parlamentarische Debatte. Ebenso wird über die Referendumsfähigkeit des Gesetzes die Möglichkeit geschaffen, zu spezifischen Fragen auch den Soverän zu befragen.

Gerade bei derart brisanten Fragestellungen ist es ratsam, die demokratische Legitimation zu erhöhen und damit die angewandte Praxis breiter abzustützen.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 14. September 2018

Vorbemerkung

Die vom Bundesrat am 15. Juni 2018 im Grundsatz beschlossene Anpassung der Kriegsmaterialverordnung (KMV, SR 514.511) wird kontrovers diskutiert. Der Bundesrat hält die Anpassung insbesondere aus sicherheitspolitischen Überlegungen nach wie vor für richtig und notwendig. Mit der Einreichung der vorliegenden Motion der BDP-Fraktion 18.3394 wird jedoch die grundsätzliche Frage der Zuständigkeit für die Anpassung der Regeln für Kriegsmaterialexporte gestellt; dies, nachdem das Parlament anlässlich der Beratung der Botschaft des Bundesrates vom 15. Februar 1995 für eine Totalrevision des Kriegsmaterialgesetzes (KMG, SR 514.51) diese Zuständigkeit explizit dem Bundesrat übertrug. Gäbe das Parlament der vorliegenden Motion 18.3394 Folge, würde eine Anpassung der bestehenden Regelung neu in der Zuständigkeit des Parlamentes liegen. Aus institutionellem Respekt ist der Bundesrat daher bereit, den Entscheid des Parlamentes zur vorliegenden Motion 18.3394 abzuwarten, bevor er über die Anpassung der KMV befindet.

1. Überführung der Bewilligungskriterien in das KMG

Der Gesetzgeber legte in Artikel 22 KMG fest, dass der Transfer von Kriegsmaterial bewilligt wird, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Damit sind die wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Kriegsmaterialexporten, anders als dies von der Motionärin dargestellt wird, auf Gesetzesstufe geregelt. Dem Bundesrat bleibt es überlassen, auf Verordnungsstufe den Vollzug zu regeln. Schliesslich stellt das durch den Gesetzgeber im KMG



verankerte Bewilligungsverfahren sicher, dass im Rahmen der Einzelfallprüfung von Ausfuhrgesuchen die Einhaltung des Völkerrechts, der internationalen Verpflichtungen und der aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz garantiert ist. Diese Lösung hat sich bewährt. Der im Rahmen verschiedener Gelegenheiten stattfindende Austausch zwischen Parlament und Bundesrat erlaubt eine regelmässige Prüfung der Vollzugskriterien in Artikel 5 KMV auf ihre Eignung zur Erfüllung der Artikel 1 und 22 KMG und - im Bedarfsfall - eine zeitnahe Anpassung. Die Bewilligungsvoraussetzungen in Artikel 22 KMG setzen dem Bundesrat dabei durch den Gesetzgeber legitimierte Schranken, die er jederzeit zwingend einhalten muss. Auf Empfehlung der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) hat der Bundesrat 2008 eine Präzisierung der Bewilligungskriterien in Artikel 5 KMV vorgenommen. Ebenfalls auf Initiative des Parlamentes wurde 2014 gestützt auf die Motion 13.3662 eine weitere Anpassung dieser Bewilligungskriterien vorgenommen. Auch der Grundsatzentscheid des Bundesrates vom 15. Juni 2018 geht auf eine Initiative der eidgenössischen Räte, namentlich der SiK-SR, zurück. Sie hat aber darauf verzichtet, aktiv zu sein, da die zu prüfenden Verordnungsanpassungen in der Kompetenz des Bundesrates liegen.

Die in den Medien geäusserten Befürchtungen, Schweizer Kriegsmaterial würde in Zukunft in Bürgerkriegen eingesetzt werden, sind unzutreffend. Einerseits wurde Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a KMV, der die Bewilligungserteilung verbietet, wenn das Bestimmungsland in einen internen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, erst mit Verordnungsrevision im Jahre 2008 eingeführt. Bereits unter den früher erlassenen Bewilligungskriterien in Artikel 5 Absatz 1 KMV wurden aber vor dem Hintergrund der Bewilligungsvoraussetzungen in Artikel 22 KMG mit Blick auf die Situation im Inneren des Bestimmungslandes keine Ausfuhrgesuche bewilligt, wenn davon auszugehen war, dass Schweizer Kriegsmaterial in einem Konflikt eingesetzt werden könnte. Andererseits hat der Bundesrat im Rahmen seines Grundsatzentscheides festgehalten, dass entsprechende Ausfuhrgesuche nur ausnahmsweise bewilligt werden können, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass das beantragte Kriegsmaterial im Konflikt eingesetzt wird. Es geht folglich um eine geringfügige, einzelfallbezogene Anpassung im Vollzug.

Der Bundesrat informiert zudem die GPK jährlich im Detail über seine Ausfuhrpraxis. Damit erhält das Parlament regelmässig die Möglichkeit, auf deren Ausgestaltung Einfluss zu nehmen. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die im Gesetz festgelegten Schranken (Art. 22 KMG) ist die demokratische Legitimation gewährleistet.

2. Rolle des Bundesrates im Bewilligungsverfahren

Was das Bewilligungsverfahren für Kriegsmaterialtransfers angeht, ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat nicht nur über Geschäfte zu befinden hat, wenn sich Seco und EDA nicht einig werden. Artikel 29 KMG verlangt, dass der Bundesrat über Gesuche mit erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite entscheidet. In der Kompetenz der Verwaltung verbleiben damit Geschäfte, denen diese Bedeutung nicht zukommt. Angesichts der grossen Zahl der Gesuche (2500 pro Jahr) hat sich dieses Verfahren als praktikabel erwiesen.

3. Angleichung der Verweigerungskriterien im Güterkontrollgesetz

Beim Güterkontrollgesetz (GKG, SR 946.202) handelt es sich um ein Ermächtigungsgesetz zur Umsetzung internationaler Vorgaben.

Im Gegensatz zu Kriegsmaterial sind die vom GKG erfassten Güter keine Waffen, Waffensysteme oder militärische Sprengmittel. Vielmehr handelt es sich grundsätzlich um zivile Güter wie Werkzeugmaschinen, die unter Umständen auch zur Herstellung militärischer Güter verwendet werden können und deswegen kontrolliert werden. Hinzu kommen besondere militärische Güter wie Schutzwesten, Helme und Simulatoren. Das von diesen Gütern ausgehende Risiko ist nicht vergleichbar mit Kriegsmaterial. Eine Angleichung der Verweigerungskriterien für Exporte an diejenigen der Kriegsmaterialgesetzgebung ist bereits aus diesem Grund nicht zu rechtfertigen. Sie hätte darüber hinaus auch grosse Auswirkungen auf die Schweizer Exportindustrie. Die Schweiz gehört weltweit zu den grössten Exporteuren von Gütern, die für zivile und militärische Zwecke



verwendbar sind. Dazu gehören unter anderem gewisse Chemikalien, Computer, elektronische und optische Erzeugnisse, Elektrogeräte und Maschinen. Beim Güterexport muss bei gewissen Zolltarifkapiteln entweder eine Exportbewilligung eingeholt oder in der Zollanmeldung der Hinweis "bewilligungsfrei" aufgeführt werden. Dies betraf in den letzten Jahren wertmässig konstant über 70 Prozent des Gesamtexportvolumens.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 26. September 2018 mit 97 zu 82 Stimmen bei 11 Enthaltungen angenommen.

4 Erwägungen der Kommission

Aus Sicht der Kommissionsmehrheit stellt die Annahme der Motion im Nationalrat eine Reaktion auf die vom Bundesrat am 15. Juni 2018 im Grundsatz beschlossene Anpassung der KMV dar. Weil der Bundesrat am 31. Oktober 2018 aber entschieden hat, auf diese Verordnungsänderung zu verzichten, betrachtet sie die Motion als hinfällig. Zudem spricht sich die Kommissionsmehrheit gegen eine Kompetenzverschiebung von der Exekutive zur Legislative und für eine Beibehaltung der bestehenden, stufengerechten Kompetenzordnung aus. Wesentliche Fragen der Bewilligungskriterien – wie die Einhaltung des Völkerrechts, der internationalen Verpflichtungen und der ausserpolitischen Grundsätze der Schweiz – seien bereits jetzt im KMG festgehalten. Die genaue Einzelfallprüfung dieser Kriterien obliege der Exekutive und deren Verwaltung, die über das nötige Fachwissen verfüge. Im Übrigen sei auch der Bundesrat, anders als in der Motion dargestellt, demokratisch legitimiert. Insbesondere stellt sich die Mehrheit gegen die geforderte Angleichung der Ausschlusskriterien des GKG an das KMG, da dies verschiedene weitere Wirtschaftsbranchen (z. B. die Maschinen- und die chemische Industrie) betreffen würde und somit einen Angriff auf die Schweizer Exportwirtschaft und die damit verbundenen Arbeitsplätze darstelle.

Die Kommissionsminderheit unterstützt das Anliegen der Motion. Aus ihrer Sicht seien berechnete Fragen und Sensibilitäten zu den prozeduralen Aspekten der Exportbewilligungen aufgeworfen worden, denen man mit der Motion Rechnung tragen könne. Der Interpretationsspielraum des Bundesrates beim KMG müsse eingegrenzt werden. Durch die Umsetzung der Motion würde im Parlament und in der Öffentlichkeit überdies eine breitere Debatte ermöglicht und künftige Exportentscheide könnten dadurch demokratisch besser abgestützt werden.

Vor diesem Hintergrund beantragt die Kommission 10 zu 3 Stimmen, die Motion abzulehnen.