

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 11. Februar 2019

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-SR) 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. Dabei beantragte sie ihrem Rat mit 10 zu 3 Stimmen, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit beantragte die Annahme der Motion.

Der Ständerat hat am 6. Dezember 2018 die Motion an die SiK-SR zurückgewiesen mit dem Auftrag, den Motionstext zu prüfen, insbesondere hinsichtlich einer Streichung des zweiten Satzes des Motionsauftrages.

Die SiK-SR hat an ihrer Sitzung vom 11. Februar 2019 die Motion erneut geprüft.

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 7 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit (Savary, Hêche, 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 Verhandlungen und Beschluss des Zweitrates
- 5 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 Verhandlungen und Beschluss des Zweitrates

Aufgrund eines Ordnungsantrages von Ständerat Werner Luginbühl beschloss der Ständerat am 6. Dezember 2018, die vorliegende Motion seiner Sicherheitspolitischen Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, den Motionstext zu prüfen, insbesondere hinsichtlich einer Streichung des zweiten Satzes des Motionsauftrages.

5 Erwägungen der Kommission

Im Rahmen ihrer Beratungen nahm die Kommission zur Kenntnis, dass die Volksinitiative "Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)", die am 11. Dezember 2018 lanciert wurde, 100'000 Unterschriften erreicht hat. Entsprechend erwartet die Kommission eine Volksabstimmung und eine breite Debatte zur Frage. In den Augen der Kommissionsmehrheit hat sich damit die Ausgangslage seit der letzten Kommissionssitzung (vgl. Kommissionsbericht vom 13. November 2018) und der Beratung im Ständerat wesentlich verändert. Vor diesem Hintergrund möchte sie den Diskussionen zur Volksinitiative nicht vorgreifen und darauf verzichten, dem Bundesrat mit einer Motion Teilaufträge zu erteilen und dadurch erneut eine andere Ausgangslage zu schaffen. Zudem bleiben dem Parlament bei der Behandlung der Volksinitiative sämtliche Möglichkeiten einer Mitgestaltung gewahrt, welche überdies umfassender sind als mit der Überweisung der Motion.

Die Mehrheit stellt sich inhaltlich ausdrücklich gegen die im zweiten Satz der Motion geforderte Angleichung der Ausschlusskriterien des GKG an das KMG. Sie weist namentlich darauf hin, dass davon alle Dual-Use-Güter betroffen wären. Ein solcher Angriff auf den Industrie- und Wirtschaftsstandort Schweiz sowie auf die entsprechenden Arbeitsplätze erachtet sie als inakzeptabel.

Eine Minderheit beantragt die Annahme der Motion. Aus ihrer Sicht haben die Diskussionen des letzten Jahres zur Änderung der Kriegsmaterialverordnung in der Bevölkerung berechtigte Sensibilitäten aufgezeigt. Deshalb könne am Status quo nicht festgehalten werden. Durch die Überweisung der Motion könnte das Parlament überdies bereits jetzt Verantwortung übernehmen und aktiv werden, zumal es sinnvoll sei, die Kriterien auf Gesetzesebene zu regeln. Künftige Exportentscheide könnten dadurch demokratisch besser abgestützt werden.

Im Rahmen ihrer Beratungen führte die Kommission aufgrund entsprechender Anträge folgende drei Abstimmungen durch: Zuerst lehnte die Kommission einen Antrag auf Sistierung der Motion mit 7 zu



5 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Anschliessend nahm die Kommission die Streichung des zweiten Satzes der Motion mit 10 zu 3 Stimmen an. Schliesslich beschloss sie indes mit 7 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen ihrem Rat zu beantragen, die abgeänderte Motion abzulehnen.