

Exportkontrolle von Kriegsmaterial – ein Balanceakt auf dem schmalen Grat unterschiedlicher Interessen

Im November 2009 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» mit rund 68% Nein-Stimmen und durch alle Kantone abgelehnt. Damit hat sich der Schweizer Souverän innerhalb von knapp 40 Jahren zum dritten Mal gegen ein Verbot für den Export von Rüstungsgütern ausgesprochen. Die öffentliche Diskussion über den Vorfall mit dem Einsatz von Schweizer Handgranaten im Syrien-Konflikt hat jedoch einmal mehr bestätigt, dass trotz des klaren Volksentscheids die Meinungen darüber, an welche Länder welche Waffen geliefert werden sollen, weit auseinander gehen und die entsprechenden Diskussionen immer wieder von Neuem geführt werden müssen. Unweigerlich rückt damit auch die Exportkontrolle ins Zentrum der Debatte.



Gemäss Kriegsmaterialgesetz soll die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen sowie ihre ausserpolitischen Grundsätze wahren und dabei eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten. Was in der Theorie einleuchtend scheint, kommt in der Praxis einem Spagat zwischen verschiedenen, teilweise divergierenden Interessen gleich.

Foto: Keystone

Politisches Umfeld der Exportkontrolle von Rüstungsgütern

Anfangs Juli 2012 berichtete die Sonntagspresse darüber, dass Schweizer Handgranaten in der Auseinandersetzung zwischen dem syrischen Regime und der Opposition eingesetzt würden. Damit war die Frage nach der politischen Opportunität von Kriegsmaterialausfuhren – und damit verknüpft nach der Wirksamkeit der Schweizer Exportkontrollen – einmal mehr auf Grund eines einzelnen Ereignisses und vor Abklärung und Kommunikation der Hintergründe des Vorfalls erneut lanciert. Die durch das Staatsse-

kretariat für Wirtschaft (Seco) veranlassten Untersuchungen haben schliesslich ergeben, dass die bei den syrischen Rebellen aufgetauchten Handgranaten aus einer Lieferung an die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) in den Jahren 2003/04 stammen. Ein Teil davon wurde 2004 von den VAE ohne Wissen oder Zustimmung der Schweiz an Jordanien verschenkt und fand von dort den Weg nach Syrien. Nachdem die VAE bereits im Jahre 2004 von der Schweiz gelieferte Panzerhaubitzen entgegen der anderslautenden Verpflichtung an Marokko weitergegeben hatten, sah sich der Bundesrat ein zweites Mal mit einer Verletzung einer Nichtwiederausfuhr-Erklärung durch die Golfmonarchie konfrontiert. Allerdings hatte er bereits 2006 nach dem Bekanntwerden des Panzerhaubitzen-Falls Massnahmen ergriffen, um die Einhaltung der Nichtwiederausfuhr-Verpflichtung zu verbessern. Zusätzlich wurde die Kriegsmaterialverordnung 2008 um eine Bestimmung ergänzt, welche die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung ausschliesst, wenn im Bestimmungsland der Güter ein hohes Risiko besteht, dass diese an einen unerwünschten Endempfänger weitergeleitet werden.



Simon Plüss
Leiter Ressort Exportkontrollen/ Kriegsmaterial, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Tobias Vestner
Ressort Exportkontrollen/ Kriegsmaterial, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Obwohl die Weitergabe der Handgranaten erst vor wenigen Monaten bekannt wurde, haben sich beide Fälle vor den Massnahmen des Bundesrates im Jahre 2006 ereignet. Deshalb haben Bundesrat und das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zwar verschiedene Verschärfungen gegenüber den VAE und einzelnen anderen Ländern – flankiert von einer Ergänzung der Kriegsmaterialverordnung um eine Bestimmung betreffend Nichtwiederausfuhr-Erklärungen – beschlossen, gleichzeitig aber auf ein generelles und zeitlich befristetes Ausfuhrverbot nach den VAE verzichtet.

Aufgabe der Exportkontrolle

Gemäss Legaldefinition bezweckt das Kriegsmaterialgesetz (KMG) durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen sowie ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren. Dabei soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden. Bereits die Zweckbestimmung des Kriegsmaterialgesetzes lässt erahnen, dass die Bewilligung von Kriegsmaterialausfuhren einem Spagat zwischen verschiedenen, teilweise divergierenden Interessen gleichkommt.

Exportkontrolle im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen

Im konkreten Einzelfall hat sich ein Bewilligungsentscheid an den zentralen Zielen der schweizerischen Aussenpolitik zu orien-

tieren, das heisst an der Förderung von Sicherheit und Frieden auf der Welt, der Wahrung der Menschenrechte und der Förderung der Wohlfahrt. Gleichzeitig müssen Kriegsmaterialausfuhren im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz stehen. Und schliesslich sind auch noch die Interessen der Wirtschaft und der nationalen Sicherheit zu berücksichtigen. Hier geht es vor allem darum, eine gewisse Autonomie für die Schweizer Armee bei der Beschaffung von Rüstungsgütern sicherzustellen. Aufgrund der zu geringen Nachfrage auf dem nationalen Markt ist die Rüstungsindustrie auf ausländische Märkte – und damit auf Exportmöglichkeiten – angewiesen.

Was auf dem Paper einleuchtend und einfach klingt, erfordert in der Praxis eine vertiefte Analyse der unterschiedlichsten Interessen und eine sorgfältige sowie oft heikle Interessenabwägung. Um diesen hohen Anforderungen gerecht zu werden, enthält die Kriegsmaterialverordnung einen ganzen Katalog von Bewilligungskriterien, mit denen die Vorgaben in der Zweckbestimmung von Artikel 1 und die Bewilligungsvoraussetzungen in Artikel 22 KMG konkretisiert werden. Die entsprechende Verordnungsbestimmung sieht ein zweistufiges Vorgehen vor. Einerseits enthält sie Kriterien, die im Rahmen der Prüfung eines Ausfuhrgesuches zu berücksichtigen sind und der rechtsanwendenden Behörden insofern einen relativ grossen Ermessensspielraum belassen. Andererseits sind darin auch fünf Ausschlusskriterien enthalten, welche eine Bewilligung ausschliessen, sofern eine der Voraussetzungen erfüllt ist. Konkret ist bei der Prüfung eines Ausfuhrgesuchs beispielsweise die Situation im Innern des Bestimmungslandes zu berücksichtigen, namentlich die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten. Werden in einem potenziellen Empfängerland die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt, ist die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung ausgeschlossen. So hat der Bundesrat am 25. März 2009, basierend auf der Feststellung, dass die Menschenrechtssituation in Saudi-Arabien der Bewilligung einer Lieferung von Kriegsmaterial aus der Schweiz entgegensteht, verschiedene Ausfuhrgesuche für dieses Land abgelehnt. Seither werden neue Gesuche für die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien nicht mehr bewilligt, während andere Länder weiterhin Rüstungsgüter in grossem Umfang in dieses Land exportieren. Schliesslich sieht die Kriegsmaterialverordnung vor, dass im Rahmen des Bewilligungsverfahrens auch die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen,

Kasten 1

Art. 5 Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte

- | | |
|--|---|
| <p>1 Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG sind zu berücksichtigen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität; b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes; namentlich sind zu berücksichtigen die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten; c. die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit; d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts; e. die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen. | <p>2 Auslandsgeschäfte und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 KMG werden nicht bewilligt, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist; b. das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt; c. das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist; d. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden; oder e. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden. |
|--|---|

zu berücksichtigen ist. Damit wird eine gewisse internationale Harmonisierung angestrebt, was Voraussetzung einer wirksamen Exportkontrollpolitik ist.

Grenzen der Exportkontrolle

Da für den Entscheid über ein Ausfuhrge- such immer nur eine begrenzte Zeit und be- schränkte Informationen zur Verfügung ste- hen, sind der Exportkontrolle praktische Grenzen gesetzt. Auch lassen sich zukünftige Entwicklungen im Bestimmungsland oder einer ganzen Region im Zeitpunkt des Be- willigungsentscheids nur bedingt voraus- sehen. Und schliesslich reduzieren sich die faktischen Kontrollmöglichkeiten, sobald die auszuführenden Rüstungsgüter die Schweiz verlassen haben. Dieser Tatsache wird durch die Verankerung des Rechts in der Nichtwie- derausfuhr-Erklärung, im Bestimmungsland Kontrollen vor Ort durchführen zu können, Rechnung getragen.

Verfahrensmässige Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen

Dieser Pluralismus der Interessen findet auch in der Ausgestaltung des Bewilligungs- verfahrens seinen Niederschlag. Dieses sieht vor, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) im Einvernehmen mit den zustän- digen Stellen des Eidgenössischen Depar- tements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) über die Bewilligung von Ausland- geschäften entscheidet. Soweit sicherheits- oder rüstungspolitische Belange betroffen sind, erfolgt der Bewilligungsentscheid ausserdem im Einvernehmen mit dem Eidge- nössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie im Falle von nuklearrelevanten Gesuchen mit dem Bundesamt für Energie (BFE). Können sich die beteiligten Stellen über die Be- handlung eines Gesuchs nicht einigen, wird dieses dem Bundesrat zum Entscheid vorge- legt. Der Bundesrat entscheidet auch über Gesuche mit erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite. Von einer solchen sind die beteiligten Departemente unter anderem ausgegangen, als es darum ging, die Durchfuhr von Kriegsmaterial zu beurteilen, das im Rahmen der Umsetzung von Resolution 1973 des UNO-Sicherheits- rats zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen zum Einsatz kommen sollte. Mit der Verschiebung der Zuständigkeit von der Verwaltung auf die Stufe der Exekutive wird der Bewilligungsentscheid zu einem politi- schen Entscheid, in den – neben rechtlichen Überlegungen – vermehrt auch politische Erwägungen Eingang finden.

Je nach politischem Lager unterschiedliche Wahrnehmung der Praxis

Der in der Kriegsmaterialgesetzgebung vorgesehene Interessenausgleich führt in der Praxis regelmässig dazu, dass in der Öffent- lichkeit breite Kreise aus unterschiedlichen politischen Lagern immer wieder Mühe mit den getroffenen Entscheidungen bekunden. Während die Bewilligungsbehörde in den Augen der Kritiker von Rüstungsexporten eine zu lasche Bewilligungspolitik verfolgt, ist diese nach Meinung der betroffenen Wirt- schaft und wirtschaftsfreundlicher Kreise zu restriktiv und führt zu einer Benachteiligung der Schweizer Rüstungsindustrie im Ver- gleich zu ihrer Konkurrenz im Ausland. Sowohl Kritiker als auch Befürworter von Kriegsmaterialexporten gelangen regelmä- sig unter anderem mit parlamentarischen Vorstössen an den Bundesrat. Gegenwärtig befasst sich das Seco mit dem Postulat «Gleich lange Spiesse für die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie im Vergleich mit der europäischen Konkur- renz»¹, in dem der Bundesrat beauftragt wird aufzuzeigen, inwiefern die Schweizer Gesetz- gebung und Bewilligungspraxis im Vergleich mit der internationalen Konkurrenz restriktiver sind und wie allfällige Benachteiligun- gen der Schweizer Sicherheits- und Wehr- technikindustrie beseitigt werden könnten. Auf der anderen Seite verlangt die Interpella- tion «Ruag-Granaten nach Syrien»² Antwor- ten auf verschiedene Fragen rund um die in Syrien aufgetauchten Schweizer Handgrana- ten. Und eine weitere Interpellation «Kriegs- material – Achtung: Nur für friedliche Zwe- cke verwenden!»³ stellt dem Bundesrat diverse Fragen grundsätzlicher Natur im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Rüstungsgütern.

Vielleicht ist die in unzähligen parlamen- tarischen Vorstössen aus allen politischen Lagern zum Ausdruck gebrachte Unzufrie- denheit über die Rüstungsausfuhrpolitik letztlich aber der beste Beweis dafür, dass die gesetzlich vorgesehene Berücksichtigung un- terschiedlichster Interessen in ausgewogener Art und Weise geglückt ist, zumal die geäus- serte Kritik keine einheitliche Stossrichtung verfolgt.

Missbräuche sind äusserst selten

Aller Unwägbarkeiten rund um die Aus- fuhr von Kriegsmaterial zum Trotz ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die überwiegende Mehrheit aller Geschäfte problemlos ver- läuft. Insgesamt werden durch die zuständi- gen Behörden jedes Jahr rund 2500 Gesuche bewilligt. Die tatsächlichen Exporte erreich-

Kasten 2

Art. 5a Nichtwiederausfuhr- Erklärungen

- 1 Für die Bewilligung der Ausfuhr von fertigen Produkten sowie von Einzelteilen oder Baugruppen an eine ausländische Regierung oder an ein für diese tätiges Unternehmen bedarf es einer Nichtwiederausfuhr-Erklärung der Regierung des Bestimmungslandes. Auf eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung wird verzichtet, wenn es sich um Einzelteile oder Baugruppen von geringem Wert handelt.
- 2 Mit der Nichtwiederausfuhr-Erklärung verpflichtet sich das Bestimmungsland, das Kriegsmaterial nicht ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde auszuführen, zu verkaufen, auszuleihen, zu verschenken oder auf andere Weise Dritten im Ausland zu überlassen.
- 3 Besteht im Bestimmungsland ein erhöhtes Risiko, dass das auszuführende Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird, so kann die Bewilligungsbehörde das Recht ausbedingen, die Einhaltung der Nichtwiederausfuhr-Erklärung vor Ort überprüfen zu können. Bei Ausfuhren von grösserem Umfang wird die Nichtwiederausfuhr-Erklärung in der Form einer diplomatischen Note des Bestimmungslandes gefordert.
- 4 Liegen Hinweise auf eine Verletzung einer Nichtwiederausfuhr-Erklärung vor, so kann die Bewilligungsbehörde vorsorgliche Massnahmen ergreifen. Über deren Aufhebung entscheidet das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement.

1 Postulat 10.3622.

2 Interpellation 12.3740.

3 Interpellation 12.3807.

ten 2011 rund 873 Mio. Franken. Üblicherweise gehen gegen 75% aller Ausfuhren in Richtung Europa, die USA und Ozeanien. Der Rest wird hauptsächlich nach Asien ausgeführt; auf Afrika entfällt weniger als 1%. Die schweizerische Exportkontrollgesetzgebung und -praxis gelten im europäischen und internationalen Vergleich als restriktiv. Missbräuche kommen sehr selten vor. Seit dem Inkrafttreten des geltenden Kriegsmaterialgesetzes am 1. April 1998 wurden rund 35 000 Ausfuhrbewilligungen erteilt. In derselben Zeit sind drei Missbräuche bekannt geworden, was einer Missbrauchsquote im Promillebereich entspricht. Trotzdem werden in der Öffentlichkeit praktisch ausschliesslich die Missbrauchsfälle diskutiert. Dabei ist zu beachten, dass auch die beste Exportkontrolle Missbräuche nie ganz ausschliessen kann. Dies liesse sich wohl nur mit einem Verbot für Rüstungsausfuhren erreichen. Selbstverständlich ist aber eine weitere Senkung dieser Quote nicht ausgeschlossen und muss auch das Ziel einer seriösen Exportkontrolle sein. Zu dessen Erreichung muss an die Seite der eher technischen Mittel der Exportkontrolle die Diplomatie treten. An ihr ist es, das Empfängerland schweizerischer Rüstungsgüter immer wieder für die Missbrauchsproblematik zu sensibilisieren und auf seine Verpflichtungen aufmerksam zu machen.

Weltweite Regeln für den Handel mit Rüstungsgütern

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass wirkungsvolle Exportkontrollen im Idealfall global und anhand der gleichen Kriterien vollzogen werden. Jeder weisse Fleck auf der Landkarte eröffnet Möglichkeiten für Umgehungen. Vor diesem Hintergrund arbeitet die internationale Gemeinschaft im Rahmen der UNO seit mehreren Jahren auf den Abschluss eines internationalen Waffenhandelsvertrags *Arms Trade Treaty (ATT)* hin. Dessen Ziel ist die rechtsverbindliche Regelung des grenzübergreifenden Handels mit konventionellen Rüstungsgütern, welche zu mehr Verantwortung und Transparenz im internationalen Waffenhandel und zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels führen soll. Damit kann ein Beitrag zur Minderung der destabilisierenden Wirkung und unkontrollierten Verbreitung von konventionellen Waffen geleistet werden.

Nach zweijähriger Vorbereitungszeit konnten sich die Vertragsstaaten im Juli 2012 im Rahmen der diplomatischen Konferenz zur Aushandlung des ATT am Hauptsitz der UNO in New York jedoch nicht auf die konsensuelle Verabschiedung eines Vertrags-

textes einigen. Grund für das Scheitern dürften die zum Teil gegensätzlichen Interessen der Staaten im Bereich des internationalen Waffenhandels sein. Von Rüstungsimporten abhängige Staaten befürchten unter anderem, dass ein ATT sie bei der notwendigen Beschaffung von Rüstungsgütern zur Selbstverteidigung und für die Aufrechterhaltung der Sicherheit einschränken könnte. Gewisse wichtige waffenexportierende Staaten scheinen aber genau so wenig ein Interesse daran zu haben, ihre Exportpraxis einer strengen internationalen Regelung zu unterwerfen.

Die Schweiz engagierte sich seit Beginn des Prozesses sowie anlässlich der ATT-Verhandlungskonferenz für einen umfassenden und starken ATT. Sie wird ihr diesbezügliches Engagement fortführen und sich für ein baldiges Zustandekommen des ATT einsetzen. Aufgrund ihrer humanitären Tradition, ihrer Sicherheits- und Friedenspolitik sowie ihrer strengen Gesetzgebung und Bewilligungspraxis betreffend Rüstungsausfuhren wird sie als glaubwürdiger Verhandlungspartner wahrgenommen. ■