

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Rüstungskontrolle und
Rüstungskontrollpolitik (BWRP)
Holzikofenweg 36
CH-3003 Bern
armscontrol@seco.admin.ch

Basel, 26. Juni 2020

Stellungnahme von terre des hommes schweiz zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)»

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Mitglied der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer bedankt sich terre des hommes schweiz für die Möglichkeit, zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» Stellung nehmen zu können.

Als Organisation der Entwicklungszusammenarbeit beobachten wir mit grosser Sorge die zunehmenden Menschenrechtsverletzungen in Ländern, in welche die Schweiz Waffen exportiert. In dieser Stellungnahme möchten wir dies ausführlich darlegen.

Freundliche Grüsse



Franziska Lauper, Geschäftsleiterin
061 338 91 47, franziska.lauper@terredeshommes.ch

Zusammenfassung

In Einklang mit der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer erachtet *terre des hommes schweiz* die Variante 1 als indirekten Gegenvorschlag für völlig unzureichend, da er die bestehenden Probleme nicht behebt. Sollte der Korrektur-Initiative die Variante 1 entgegengestellt werden, wird die Allianz die Korrektur-Initiative nicht zurückziehen. *terre des hommes schweiz* ist zuversichtlich, dass die Korrektur-Initiative in diesem Fall an der Urne eine Mehrheit finden würde.

Mit der Variante 2 des indirekten Gegenvorschlages würde ein substanzieller Teil der Hauptforderungen der Korrektur-Initiative erfüllt, so dass *terre des hommes schweiz* einverstanden wäre, die Korrektur-Initiative zurückzuziehen, wenn Variante 2 des Gegenvorschlages durch das Parlament kommt.

1. Teil: Die Korrektur-Initiative

Die Entstehung der Korrektur-Initiative und die Beteiligung von *terre des hommes schweiz*

Die Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» wurde im Dezember 2018 als Reaktion auf eine geplante Lockerung der Kriegsmaterialverordnung (KMV)¹ durch den Bundesrat lanciert. Auf Drängen der schweizerischen Rüstungsindustrie entschied der Bundesrat im Sommer 2018, die KMV zu lockern. Konkret sah er vor, drei Punkte zu ändern²:

- 1. Die Aufrechterhaltung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) wird als eigenständiges Kriterium im Bewilligungsverfahren berücksichtigt.**
- 2. Der Export von Kriegsmaterial wird auch in Länder ermöglicht, die in einen internen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, sofern kein Grund zur Annahme besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial in diesem bewaffneten Konflikt eingesetzt wird.**
- 3. Die Gültigkeitsdauer der ausgesprochenen Bewilligungen wird verlängert.**

Im Juni 2018 formierte sich ein breites Bündnis von Organisationen zur Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer mit dem Ziel gemeinsam eine Initiative gegen diese Lockerungen in der Kriegsmaterialverordnung zu lancieren. Die Empörung in der Bevölkerung war gross und klingt bis heute nicht ab. Auch in den Reihen der UnterstützerInnen und Mitglieder von *terre des hommes schweiz* traf die Initiative auf breites Echo und grosse Beteiligung.

terre des hommes schweiz ist seit 2018 Mitglied der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer. Die Organisation leistet Öffentlichkeitsarbeit zu den Hintergründen der Korrekturinitiative und informiert ihre UnterstützerInnen regelmässig über die Entwicklungen dazu.

Als Organisation der Entwicklungszusammenarbeit ist uns Politik-Kohärenz zwischen Wirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik ein wichtiges Anliegen. Bemühungen für Friedensförderung und Menschenrechtsarbeit weltweit dürfen aus unserer Sicht nicht im Widerspruch stehen zur Waffenexport-Politik.

¹ Verordnung über das Kriegsmaterial vom 25. Februar 1998 (Kriegsmaterialverordnung, KMV; SR 514.511).

² Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Juni 2018

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-71161.html>.

Die Forderungen von terre des hommes schweiz

Als aktives Mitglied der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer fordert terre des hommes schweiz zusammen mit den über 130'000 Personen, welche die Korrektur-Initiative unterzeichnet haben, den Erhalt roter Linien in der Kriegsmaterialgesetzgebung, die vor den Änderungen von 2014 Bestand hatten. Bis dahin waren systematische und schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten oder eine Bürgerkriegssituation Ausschlussgründe, um keine Waffenexporte an ein Land zu bewilligen. Im Abstimmungskampf zur Kriegsmaterial-Initiative 2009 hatte der Bundesrat versprochen, diese Ausfuhrkriterien nicht zu lockern. Dieses Versprechen hat der Bundesrat zuerst 2014 und nun auch 2018 wieder gebrochen. Deshalb braucht es die Korrektur-Initiative.

Als Mitglied der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer fordert terre des hommes schweiz mit der Korrektur-Initiative:

- Mehr demokratische Kontrolle und Mitsprache bei den Kriegsmaterialexporten. Momentan liegt die Entscheidungskompetenz über eine Veränderung der Waffenexport-Politik der Schweiz alleine beim Bundesrat. Ein einzelner personeller Wechsel im Bundesrat kann die Grundsätze der Exportpolitik komplett in eine andere Richtung bewegen (wie zuletzt der Wechsel von Didier Burkhalter zu Ignazio Cassis gezeigt hat). Kriegsmaterial-Exporte sind jedoch zu wichtig, um sie dem Zufall zu überlassen. Deshalb sollen die grundsätzlichen Regelungen zu Kriegsmaterialexporten in der Verfassung festgeschrieben werden. Nur so können Parlament und Bevölkerung über allfällige Lockerungen mitentscheiden. Bleiben die Bestimmungen auf Verordnungsebene, kann der Bundesrat jederzeit eine erneute Lockerung veranlassen.
- Keine Kriegsmaterialexporte in Länder, welche Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen. Diese Regel entspricht der Kriegsmaterialverordnung von 2014. Auf Drängen der Rüstungsindustrie hat der Bundesrat diese jedoch gelockert. Heute ist deshalb ein Kriegsmaterialexport auch an Länder möglich, welche Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, solange nur «ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird».
- Keine Kriegsmaterialexporte in Länder, die an einem internen oder internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt sind. Diese vom Bundesrat geplante Lockerung war der Anlass für die Korrektur-Initiative. Entsprechende Exporte sollen endgültig verboten werden.

Hinter diesen Forderungen stehen die Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer mit ihren über 40 Mitglieds- und Unterstützerorganisationen sowie über 130'000 Personen, welche die Korrektur-Initiative unterzeichnet haben.

Der Initiativtext

Der Initiativtext der Korrektur-Initiative ist ein gutschweizerischer Kompromiss zwischen bürgerlichen und linken Positionen. Die Korrektur-Initiative nimmt nicht für sich in Anspruch, eine abschliessende Regelung für Kriegsmaterialexporte aufzustellen. Vielmehr geht es darum, bezüglich der Kriegsmaterialexporte eine rote Linie zu ziehen: bis hier und nicht weiter. Dabei übernimmt der Initiativtext der Korrektur-Initiative grösstenteils den heute geltenden Art. 5 KMV und hat damit eher den Charakter eines Referendums als jener einer Volksinitiative. Der Allianz geht es genau nicht darum, eine neue Idee aufs politische Parkett zu bringen, wie dies bei Initiativen häufig geschieht. Auch will die Allianz kein Verbot von Kriegsmaterialexporten. Vielmehr

geht es um die dauerhafte Verhinderung von weiteren Aufweichungen in der Kriegsmaterialgesetzgebung und die Wiederherstellung des Status quo von 2014.

Der Initiativtext knüpft am bestehenden Art. 107 BV an. Dabei wird Art. 107 Abs. 2 um den Begriff des Bundesgesetzes ergänzt und Art. 107 Abs. 3 und 4 neu eingefügt.

Art. 107 Abs. 2–4

² Er [der Bund] erlässt in der Form eines Bundesgesetzes Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial.

³ Auslandsgeschäfte mit Kriegsmaterial sind insbesondere verboten, wenn:

- a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen, namentlich für:
 1. demokratische Länder, die über ein Exportkontrollregime verfügen, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist,
 2. Länder, die ausschliesslich im Rahmen einer Resolution des Sicherheitsrats der Organisation der Vereinten Nationen in solche Konflikte verwickelt sind;
- b. das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;
- c. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder
- d. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das Kriegsmaterial an einen unerwünschten Empfänger weitergegeben wird.

⁴ Abweichend von Absatz 3 kann das Gesetz Ausnahmen vorsehen für Geräte zur humanitären Entminung sowie für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen mit dazugehöriger Munition, sofern die Waffen ausschliesslich privaten oder sportlichen Zwecken dienen.

Art. 107 Abs. 2

Die Korrektur-Initiative verlangt mehr demokratische Kontrolle und Mitbestimmung bei der Kriegsmaterialgesetzgebung. Dafür sieht sie in Art. 107 Abs. 2 vor, dass die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial künftig auf Gesetzes- und Verfassungsebene reguliert wird. Da über Gesetzesänderungen das Parlament entscheidet und die Entscheide dem fakultativen Referendum unterstehen, verbreitert sich dadurch die demokratische Legitimation. Nach Art. 164 Abs. 1 BV muss zudem alles Wichtige in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden und nicht etwa in Form einer Verordnung. Als Kriterium der Wichtigkeit zählt unter anderem, wie umstritten die zu regelnde Materie ist. Die enorme Empörung in der Bevölkerung, welche nach der Ankündigung des Bundesrats erfolgte, zeigt klar, dass Kriegsmaterialexporte ein äusserst umstrittenes Thema sind. Die Allianz ist deshalb der Ansicht, dass die Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte als wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV gelten. Eine Verankerung der Rahmenbedingungen von Waffenexporten auf Gesetzesstufe trägt diesem Umstand Rechnung.

Art. 107 Abs. 3

Mit diesem Artikel sollen die vier Ausschlusskriterien aus dem heutigen Art. 5 Abs. 2 KMV in der Verfassung verankert werden. Diese Auflistung ist nicht abschliessend, was dem Gesetzgeber jederzeit eine Verschärfung möglich macht. Gelockert werden könnte die Bestimmung jedoch nur über eine Verfassungsänderung mit Volksentscheid. Dies garantiert, dass die Bevölkerung das von ihr geforderte Mitbestimmungsrecht bei jeder geplanten Lockerung – was auch immer das Begehren ausgelöst hat – ergreifen kann.

Im Initiativtext wird der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 lit. a KMV um eine Ausnahmeklausel ergänzt. So kann der Gesetzgeber Ausnahmen erlassen für Exporte an demokratische Länder, die über ein mit der Schweiz vergleichbares Exportregime verfügen und Länder, die ausschliesslich im Rahmen einer Resolution des UNO-Sicherheitsrats in interne oder internationale bewaffnete Konflikte verwickelt sind.

Gemäss dem Bundesrat sei ein Land angeblich nicht in einen internen oder internationalen Konflikt verwickelt, wenn das Land im Rahmen einer UNO-Sicherheitsratsresolution an einem Konflikt beteiligt ist oder wenn das Land auf Ersuchen des vom Konflikt betroffenen Staates an einem Konflikt beteiligt ist. Auch soll gemäss dem Bundesrat die Art des zu exportierenden Kriegsmaterials für die Beurteilung eine Rolle spielen, obwohl die Art des Kriegsmaterials weder in der nationalen noch internationalen Gesetzgebung eine Rolle spielt. So sollen Waffen auch an Länder exportiert werden können, die zwar in einen Konflikt verwickelt sind, solange die zu exportierenden Waffen «von Natur aus ungeeignet seien, eine offensive Rolle im Konflikt zu spielen». Schliesslich ist der Bundesrat der Ansicht, dass ein Land nur dann an einem internen bewaffneten Konflikt beteiligt ist, wenn der Konflikt auf dessen Staatsgebiet stattfindet.

Die Allianz weist jedoch darauf hin, dass der Begriff des bewaffneten Konflikts im humanitären Völkerrecht, der dazu gehörenden juristischen Lehre und von den Gerichten klar definiert ist. Der Bundesrat sollte, wenn er in einer Verordnung einen bereits definierten Begriff verwendet, auch dieser Definition folgen. Die juristische Lehre hat den Bundesrat wiederholt darauf hingewiesen, dass seine Auslegung des Begriffs «interne oder internationale bewaffnete Konflikte» nicht haltbar ist. So haben sich schon im Jahr 2009 70 RechtsprofessorInnen in einem offenen Brief an den Bundesrat gewandt, und dessen Auslegung stark kritisiert. Sowohl Variante 1 wie auch Variante 2 verpassen es, eine Formulierung zu verwenden, die der heutigen Praxis entspricht. Die Allianz ist der Ansicht, dass der Bundesrat der herrschenden juristischen Lehre folgen sollte. Falls weiterhin Exporte in Länder wie Frankreich oder die USA möglich sein sollen, die aktuell in bewaffnete Konflikte involviert sind, muss die Ausnahmebestimmung so formuliert sein, dass Exporte in diese Länder dem Wortlaut des Gesetzes nicht widersprechen. Damit würde auch zusätzlich Rechtssicherheit für die Rüstungsindustrie geschaffen.

Die Allianz ist ebenfalls der Ansicht, dass die heutige Exportpraxis der geltenden Kriegsmaterialverordnung widerspricht und damit widerrechtlich ist. Die Ausnahmeklauseln sind darum ein Vorschlag der Allianz, die heutige Export-Praxis im Gesetzestext juristisch akkurater abzubilden.

Art. 107 Abs. 3 lit. b des Initiativtext entspricht Art. 5 Abs. 2 lit. b KMV, wonach kein Kriegsmaterial in Länder exportiert werden darf, die systematisch und schwerwiegend Menschenrechte verletzen. Im Unterschied zur heutigen Kriegsmaterialverordnung verlangt die Initiative dieses Verbot jedoch absolut und macht damit die 2014 vom Bundesrat eingeführten Lockerung (Art. 5 Abs. 4 KMV) rückgängig.

In Art. 107 Abs. 3 lit. c und d übernimmt der Initiativtext Wort für Wort Art. 5 Abs. 2 lit. d und e KMV, wonach kein Kriegsmaterial in Länder exportiert werden darf, in denen ein hohes Risiko besteht, dass das

Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird oder das Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird.

Art. 107 Abs. 4

Für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen für sportliche Zwecke sowie für Geräte zur humanitären Entminung sollen die in Abs. 3 aufgestellten Bewilligungskriterien nicht gelten. Diese Regel entspricht inhaltlich, abgesehen von den Geräten zur humanitären Entminung, Art. 5 Abs. 3 KMV.

Ersatzteillieferungen

Zu der Ausnahme von Art. 23 KMG bezüglich Ersatzteillieferungen äussert sich die Korrektur-Initiative bewusst nicht. So entspricht es der Ansicht der Allianz, dass der Export von Ersatzteilen den gleichen Bewilligungskriterien unterstehen sollte wie reguläres Kriegsmaterial. Das bedeutet, dass keine Ersatzteile mehr geliefert werden könnten, wenn ein Land die Bewilligungskriterien nicht mehr erfüllt.

Begründungen aus Sicht von *terre des hommes schweiz*

terre des hommes schweiz hat langjährige Erfahrung in der Unterstützung von Projekten zur Gewaltprävention in Lateinamerika und im südlichen Afrika. Unsere Programme tragen dazu bei, Jugendliche vor Gewalt zu schützen und friedvolleres Zusammenleben zu fördern. Die Erkenntnisse aus dieser Arbeit in stark von Gewalt betroffenen Gemeinschaften führen uns die Gefahren von Zugang zu Waffen deutlich vor Augen. Gerade unsere Projekterfahrungen zu Jugendgewalt und Gewalt gegen Frauen in unseren Programmländern Brasilien und Südafrika bestätigen die Dringlichkeit einer stärkeren Kontrolle der Waffenexporte in der Schweiz.

Brasilien und Südafrika gehörten zu den Ländern, in die zwischen 2000 und 2017 die Schweizer Rüstungsexporte am stärksten anstiegen.³ In den Jahren 2006 bis 2019 exportierte die Schweiz Waffen nach Südafrika im Wert von 124'354'009 CHF, nach Brasilien im Wert von 150'851'891 CHF. Beide Länder lagen in den letzten 10 Jahren durchschnittlich unter den 20 wichtigsten Empfängerländern von Schweizer Rüstungsexporten. Im Jahr 2017 waren Brasilien und Südafrika sogar an 4. bzw. 5. Stelle der Importeure Schweizer Kriegsmaterialien.

Waffengewalt und Polizeigewalt in Brasilien

Für Jugendliche in unseren Projektregionen in Brasilien gehört tödliche Waffengewalt zum Alltag. Jeder kennt Mordfälle in seinem näheren Umfeld. Laut den neuesten Statistiken wurden in ganz Brasilien allein 2019 41'726 Menschen gewaltsam getötet. Der Grossteil davon sind Jugendliche. Die Mordrate an Jugendlichen ist eine der höchsten der Welt.

Zudem sind die Sicherheitskräfte selbst verantwortlich für viele der gewaltsamen Tode von Jugendlichen. Allein 2019 wurden in Brasilien 5'804 Menschen von Polizisten erschossen und die Tendenz ist unter Präsident Bolsonaro steigend. Legitimiert durch eine populistische Rhetorik des Kampfes gegen den Drogenhandel ist willkürlicher Schusswaffengebrauch der Sicherheitskräfte an der Tagesordnung. Es besteht also ein sehr

³ <https://www.nzz.ch/schweiz/kriegsmaterialexporte-der-schweiz-im-ueberblick-ld.1417090?reduced=true>

hohes Risiko, dass Waffen, die an brasilianische Sicherheitskräfte verkauft werden gegen die Zivilbevölkerung zum Einsatz kommen.

In Brasilien ist das organisierte Verbrechen eng mit dem staatlichen Sicherheitsapparat verfilzt. Nicht selten werden bei Tötungsdelikten Kugeln aus Polizeibeständen gefunden. Es ist weit verbreitet, dass Waffen aus Polizei- oder sogar Militärbeständen durch illegale Kanäle in die Hände von Drogenbanden gelangen. Eine Reportage der Tageszeitung Estado de São Paulo vom 10. Mai dieses Jahres legte offen, wie „die Veruntreuung von Waffen und Munition aus den Kasernen von Polizei und Heer hin zu den kriminellen Banden, zu den Schießklubs und Milizen zur Routine wurde«. ⁴ Die Endverbleibskontrolle von Waffen durch die staatlichen Behörden ist mehr als mangelhaft. Deshalb besteht grosse Gefahr, dass Rüstungsgüter, die nach Brasilien verkauft werden, an unerwünschte Empfänger gelangen. Aus Sicht von Menschenrechtsorganisationen besteht angesichts dieser Rahmenbedingung ein zusätzliches Risiko darin, dass Präsident Bolsonaro zahlreiche Gesetzesvorhaben vorantreibt, die Waffengesetzgebung in Brasilien zu flexibilisieren und damit auch Privatpersonen den Waffenerwerb erleichtern will.

Hohe Gewalttaten in Südafrika

Südafrika hat eine der höchsten Mordraten weltweit. Im Durchschnitt sterben täglich 23 Menschen an Waffengewalt. Die leichte Verfügbarkeit und die soziale Akzeptanz von Waffenbesitz sind ein wichtiger Faktor dafür. Allein im ersten halben Jahr 2020 wurden fünf Kinder erschossen. Die Schweiz exportiert seit Jahren Kriegsmaterial, Waffen jeglichen Kalibers sowie Munition nach Südafrika, primär an Waffenhändler, an Rüstungsfirmen, Privatpersonen und an die Polizei. Jährlich werden in Südafrika 9'855 Waffen als gestohlen oder als verloren gemeldet. Es besteht demnach ein erhebliches Risiko, dass Waffen an unerwünschte Endempfänger gelangen. Die Endverbleibskontrolle von importiertem Kriegsmaterial kann offensichtlich nicht gewährleistet werden.

Schusswaffen spielen auch eine grosse Rolle bei der Gewalt an Frauen. Alle drei Stunden wird eine Frau getötet. ⁵ Schusswaffen kommen zum Einsatz bei Femiziden, aber auch bei Vergewaltigungen und Drohungen gegen Frauen. Jährlich werden in Südafrika weit über 40'000 Vergewaltigungen angezeigt.

2. Teil: Der indirekte Gegenvorschlag

Der Bundesrat schlägt dem Parlament zwei Varianten eines indirekten Gegenvorschlags zur Korrektur-Initiative vor. Die erste Variante sieht vor, die Bewilligungskriterien inkl. Ausnahmeregel für Staaten, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, in das Kriegsmaterialgesetz zu überführen und dem Bundesrat eine Abweichungskompetenz zur Wahrung der Landesinteressen zu erteilen. Bei der zweiten Variante werden die Bewilligungskriterien ohne die 2014 eingeführte Ausnahmeregel (Menschenrechte) in das Kriegsmaterialgesetz überführt und auf eine Abweichungskompetenz für den Bundesrat wird verzichtet.

⁴ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,armas-de-quarteis-abastecem-faccoes,70003298076>

⁵ <https://www.thesouthafrican.com/news/how-many-women-killed-south-africa-femicide/>
<https://www.fr.de/panorama/suedafrika-alle-drei-stunden-wird-eine-frau-getoetet-12994668.html>

Würdigung des Berichts des Bundesrats

Für *terre des hommes schweiz* ist es entscheidend, dass bei der Kriegsmaterialgesetzgebung die ausserpolitischen Grundsätze und die humanitäre Tradition der Schweiz eine zentrale Leitlinie darstellen. Die ausserpolitischen Grundsätze wie Achtung der Menschenrechte und Förderung von Demokratie sind in der Bundesverfassung verankert und somit als verfassungsrechtliche Ziele rechtlich verbindlich. *terre des hommes schweiz* fordert den Bundesrat deshalb dazu auf, eine differenziertere Abwägung vorzunehmen und nicht nur wirtschaftliche Kriterien und Interessen in den Vordergrund zu stellen, sondern auch die ausserpolitischen und entwicklungspolitischen Ziele der Schweiz einzubeziehen. Die Handelspolitik ist Teil einer vielschichtigen Aussen- und Innenpolitik, die von Massstäben der Politikkohärenz für eine nachhaltige Entwicklung geleitet werden soll. Interessenkonflikte müssen offengelegt und zielführende Anstrengungen für mehr Kohärenz unternommen werden. Nur so kann die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Agenda 2030 glaubwürdig gerecht werden.

Variante 1

Gegenvorschlag

Variante 1 des indirekten Gegenvorschlags zur Korrektur-Initiative sieht vor, neu Art. 22a (Bewilligungskriterien) und Art. 22b (Abweichungskompetenz zugunsten des Bundesrats) in das Kriegsmaterialgesetz aufzunehmen.

Art. 22a nKMG Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte

¹ Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften nach Artikel 22 und von Abschlüssen von Verträgen nach Artikel 20 sind zu berücksichtigen:

- 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, insbesondere der mögliche Umstand, dass das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist;
- 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.

² Auslandsgeschäfte nach Artikel 22 und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 werden nicht bewilligt, wenn:

- a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;
- b. das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;
- c. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder

- d. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird.

³ Abweichend von den Absätzen 1 und 2 kann eine Bewilligung erteilt werden für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen jeglichen Kalibers mit der dazugehörigen Munition, sofern die Waffen ausschliesslich privaten oder sportlichen Zwecken dienen.

⁴ Abweichend von Absatz 2 Buchstabe b kann eine Bewilligung erteilt werden, wenn ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird.

Art. 22a nKMG entspricht bis auf wenige gesetzestechnische Abweichungen dem heute geltenden Art. 5 KMV. Dabei wurden sowohl die Ausschlussgründe aus Art. 5 Abs. 2 KMV aufgenommen als auch die im Bewilligungsverfahren zu berücksichtigenden Kriterien von Art. 5 Abs. 1 KMV. Auch übernommen wurden die beiden Ausnahmen aus Art. 5 Abs. 3 und 4 KMV. Danach geltend die Ausschlussgründe und die Berücksichtigungskriterien nicht für Waffen, die ausschliesslich privaten oder sportlichen Zwecken dienen und der Export ist auch in Länder möglich, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, sofern «ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial nicht zur Begehung von solchen Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird».

Art. 22b nKMG Abweichung des Bundesrates von den Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte

¹ Der Bundesrat kann von den Bewilligungskriterien nach Artikel 22a abweichen, wenn:

- a. ausserordentliche Umstände vorliegen; und
- b. die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes dies erfordert.

² Erfolgt die Abweichung mittels Verfügung, so informiert der Bundesrat die sicherheitspolitischen Kommissionen der Bundesversammlung spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss.

³ Erfolgt die Abweichung mittels Verordnung, so befristet der Bundesrat diese auf höchstens vier Jahre. Er kann die Geltungsdauer einmal um höchstens vier Jahre verlängern. In diesem Fall tritt die Verordnung sechs Monate nach dem Inkrafttreten ihrer Verlängerung ausser Kraft, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf für eine Anpassung der gesetzlichen Bewilligungskriterien nach Artikel 22a unterbreitet.

Mit Art. 22b nKMG soll eine gänzlich neue Bestimmung in die Kriegsmaterialgesetzgebung aufgenommen werden. Damit soll dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben werden, im Falle von «ausserordentlichen Umständen» von den Bewilligungskriterien aus Art. 22a nKMG abzuweichen, sofern dies für «die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes» erforderlich ist. Gemäss dem Bericht des Bundesrats sei dies notwendig, weil je nach Umständen eine rasche Reaktion erforderlich sei und der Gesetzgebungsprozess dazu zu lange dauern würde. Der Bericht nennt zwei Beispiele, in denen solche ausserordentlichen Umstände vorliegen: 1) Eine Veränderung der sicherheitspolitischen Weltlage oder 2) eine akute Gefährdung der Rüstungsindustrie.

Wie sich die sicherheitspolitische Weltlage genau verändern müsste, damit der Bundesrat zu seiner Abweichungskompetenz greifen würde, wird aus dem Bericht nicht ersichtlich. Konkreter wird der Bericht beim

zweiten Beispiel. So soll Kriegsmaterial auch in Länder geliefert werden dürfen, welche eines oder mehrere Kriterien von Art. 22a Abs. 2 nKMG nicht erfüllen, wenn einem oder mehreren Unternehmen der schweizerischen Rüstungsindustrie der Konkurs droht oder wenn es sich abzeichnet, dass relevante Produktionskapazitäten ins Ausland verschoben werden könnten. Solche Szenarien könnten gemäss Bericht ein dringliches Handeln zugunsten der Aufrechterhaltung der schweizerischen Rüstungsindustrie erfordern. Eine solche Abweichung könnte per Verordnung oder im Einzelfall per Verfügung erfolgen. Die Regeln von Art. 22b Abs. 2 und 3 nKMG sind angelehnt an die Notrechtregeln aus Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 7c und 7e RVOG.

Würdigung

Variante 1 des indirekten Gegenvorschlags erfüllt die Forderungen der Korrekturinitiative nur teilweise. *terre des hommes schweiz* begrüsst, dass sowohl die Ausschlusskriterien als auch die Berücksichtigungskriterien aus Art. 5 KMG neu im Kriegsmaterialgesetz geregelt werden sollen. Es entspricht einer zentralen Forderung der Korrektur-Initiative, die Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte auf Gesetzesesebene zu verankern.

Unerfreulich ist hingegen, dass der Bundesrat die Chance nicht genutzt hat, die geltende Exportpraxis besser im Gesetzestext abzubilden. So wird nach wie vor der Ausdruck «verwickelt in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt» verwendet, ohne dabei die Exportpraxis, so der Bericht, ändern zu wollen (siehe ausführlich im Kapitel «Initiativtext»).

Für *terre des hommes schweiz* ist es inakzeptabel, dass die Ausnahme aus Art. 5 Abs. 4 KMG für Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, auch in Art. 22a nKMG überführt werden soll. Die Streichung dieser Ausnahme ist eine zentrale Forderung der Korrektur-Initiative und Teil der roten Linie, welche für die Kriegsmaterialgesetzgebung zu gelten haben. Gemäss Art. 54 BV trägt die Schweiz dazu bei, die Menschenrechte zu achten. Dies ist aus Sicht der Allianz unvereinbar mit dem Export von Kriegsmaterial in Länder, welche Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen. Das Risiko, dass das zu exportierende Kriegsmaterial für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird, ist in solchen Ländern immer gegeben und bedarf keiner weiteren Prüfung.

terre des hommes schweiz bedauert zudem, dass in Variante 1 des Gegenvorschlags eine Streichung der Ausnahmebestimmung für Ersatzteillieferungen (Art. 23 KMG) nicht aufgegriffen wird. Die Organisation ist der Ansicht, dass Ersatzteillieferungen denselben Bewilligungskriterien zu folgen haben wie reguläres Kriegsmaterial. Das Argument des Bundesrates, dass eine erleichterte Bewilligung der Ersatzteillieferungen aufgrund der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes notwendig sei, greift aus unserer Sicht nicht. So können die Bewilligungskriterien als Vertragsbestandteile angesehen werden, die vom Kunden eingehalten werden müssen. Verstösst der Kunde gegen die Bewilligungskriterien, indem er beispielsweise das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung einsetzt oder Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt, bricht er damit den Vertrag und ist somit nicht dem Vertrauensschutz unterworfen. Hinzu kommt, dass es auch politisch und moralisch nicht nachvollziehbar ist, warum man einen Staat mit Ersatzteillieferungen und Munition in der Kriegführung unterstützen würde, wenn man die Situation als so gravierend einschätzt, dass keine Lieferungen von neuen Geräten erlaubt wären.

Das Hauptziel der Korrektur-Initiative besteht darin, mehr demokratische Kontrolle und Mitbestimmung bei der Kriegsmaterialgesetzgebung zu erreichen. Der hier vom Bundesrat vorgeschlagene Art. 22b nKMG stellt Notrecht dar. Notrecht bedeutet immer eine Zurückstellung von Rechtsstaat und Demokratie zugunsten einer ausserordentlichen Situation mit Dringlichkeitscharakter. Das Notrecht muss aber zugunsten von Demokratie und Rechtsstaat auf das absolute Minimum reduziert werden und darf nur dann zur Anwendung kommen, wenn ausserordentliche Umstände es zwingend erfordern. Der Bericht des Bundesrates präsentiert jedoch

nur ungenügende Kriterien, anhand derer bestimmt werden kann, ob ausserordentliche Umstände vorliegen und ob diese eine Lockerung der Kriegsmaterialexportbedingungen rechtfertigen. Die Gefahr, hier in eine willkürliche Praxis abzurutschen, ist gross.

Die Veränderung der sicherheitspolitischen Weltlage kann durchaus ein rasches Handeln erfordern, allerdings in eine andere Richtung als dem Bundesrat vorschwebt. Wie der Bundesrat in seinem Bericht richtigerweise feststellt, kann sich die sicherheitspolitische Weltlage schnell und grundlegend ändern, beispielsweise durch Krieg oder durch die zunehmende Autokratisierung vormals demokratischer Staaten und damit einhergehende Menschenrechtsverletzungen. Ein solcher Fall würde aber erfordern, weniger oder gar kein Kriegsmaterial mehr in die entsprechenden Länder zu exportieren.

Auch kommt es für *terre des hommes schweiz* nicht infrage, zugunsten der Aufrechterhaltung der schweizerischen Rüstungsindustrie aussenpolitische Grundsätze und die humanitäre Tradition per Notrecht über Bord zu werfen. Zudem hat die Entstehungsgeschichte der Korrektur-Initiative gezeigt, dass die Rüstungsindustrie sich schnell als akut gefährdet sieht und sich der Bundesrat davon allzu schnell überzeugen lässt. Im Herbst 2017 klagte die Rüstungsindustrie über sinkende Umsätze und Wettbewerbsnachteile, woraufhin der Bundesrat sofort die Kriegsmaterialverordnung lockern wollte. Die Zahlen des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zeigen jedoch, dass es der Schweizer Rüstungsindustrie in den darauffolgenden Jahren (2018 und 2019) so gut ging wie schon lange nicht mehr. 2018 stieg der Wert der Schweizer Kriegsmaterialexporte im Vergleich zum Vorjahr um 14%, 2019 sogar um 43%. Die Schweizer Rüstungsindustrie hatte ihre Situation also völlig falsch eingeschätzt.

Für *terre des hommes schweiz* ist es deshalb nicht ersichtlich, welche ausserordentlichen Umstände eintreten könnten, die den Export von Kriegsmaterial sofort und entgegen den aussenpolitischen Grundsätzen und der humanitären Tradition der Schweiz notwendig machen würde. Die vom Bundesrat im Bericht erläuterten Beispiele sind aus Sicht der Allianz keine genügende Grundlage zur Einführung einer Notrechtklausel.

Schlussendlich ist festzuhalten, dass eine Änderung der rechtlichen Grundlage auch möglich ist, wenn dem Bundesrat keine Abweichungskompetenz zukommt. Im Bericht geht der Bundesrat jeweils von der durchschnittlichen Dauer eines Gesetzgebungsprozesses von 51 Monaten aus. Dieser Prozess kann aber auch deutlich schneller gehen, insbesondere wenn nur wenige Änderungen gemacht werden und eine gewisse Dringlichkeit gegeben ist.

Variante 1 des indirekten Gegenvorschlags nimmt zwar das Anliegen der Korrektur-Initiative auf, dass die Bedingungen für Auslandsgeschäfte auf Gesetzesstufe zu regeln seien. Das wichtige Anliegen, die Lockerung von 2014 betreffend Menschenrechtsverletzungen rückgängig zu machen, wird in dieser Variante jedoch nicht erfüllt. Zudem sieht die Variante 1 mit der Abweichungskompetenz zugunsten des Bundesrats einen neuen Artikel vor, der die Regelung auf Gesetzesstufe unterwandert. Mit dieser Regelung wäre es in gewissen Situationen neu möglich, Kriegsmaterial in Bürgerkriegsländer zu exportieren. *terre des hommes schweiz* lehnt Variante 1 des indirekten Gegenvorschlags deshalb vehement ab.

Variante 2

Gegenvorschlag

Variante 2 des indirekten Gegenvorschlags zur Korrektur-Initiative sieht wie Variante 1 vor, Art. 22a (Bevollmächtigungskriterien) neu in das Kriegsmaterialgesetz aufzunehmen. Dabei wird jedoch auf die Ausnahme für

Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, und auf eine Abweichungskompetenz zugunsten des Bundesrats verzichtet.

Art. 22a Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte

¹ Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften nach Artikel 22 und von Abschlüssen von Verträgen nach Artikel 20 sind zu berücksichtigen:

- 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, insbesondere der mögliche Umstand, dass das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist;
- 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.

² Auslandsgeschäfte nach Artikel 22 und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 werden nicht bewilligt, wenn:

- a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;
- b. das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;
- c. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder
- d. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird.

³ Abweichend von den Absätzen 1 und 2 kann eine Bewilligung erteilt werden für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen jeglichen Kalibers mit der dazugehörigen Munition, sofern die Waffen ausschliesslich privaten oder sportlichen Zwecken dienen.

Wie auch in Variante 1 entspricht Art. 22a nKMG der Variante 2 weitgehend dem heute geltenden Art. 5 KMV. Auch hier werden sowohl die Ausschlussgründe aus Art. 5 Abs. 2 KMV als auch die im Bewilligungsverfahren zu berücksichtigenden Kriterien von Art. 5 Abs. 1 KMV aufgenommen. Nicht übernommen wird hingegen die Ausnahme aus Art. 5 Abs. 4 KMV, wonach der Export von Kriegsmaterial auch in Länder möglich ist, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, sofern «ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial nicht zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird».

Würdigung

In Variante 2 des Gegenvorschlags schlägt der Bundesrat vor, den heutigen Art. 5 Abs. 1, 2 und 3 KMV in gleichem Wortlaut auf Gesetzesebene zu heben. Dabei wird auf die Übernahme von Art. 5 Abs. 4 KMV verzichtet

und damit die Lockerung von 2014 rückgängig gemacht. Variante 2 des Gegenvorschlags erfüllt die drei Hauptforderungen der Initiative:

- Die Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte werden auf Gesetzesstufe gehoben. Damit entscheidet zukünftig nicht mehr der Bundesrat alleine über Lockerungen und Verschärfungen der Kriegsmaterialexporte. Künftig obliegen diese Entscheide dem Parlament und im Falle eines fakultativen Referendums der Stimmbevölkerung.
- Die Lockerung von 2014 – dass Kriegsmaterial auch in Länder geliefert werden darf, das Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt, sofern «ein geringes Risiko besteht, dass das auszuliefernde Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt» wird – wird rückgängig gemacht.
- Kriegsmaterialexporte in Bürgerkriegsländer bleiben verboten. Eine rasche Lockerung, wie sie der Bundesrat im Sommer 2018 anstrebte, ist nicht mehr möglich, weil dazu eine Gesetzesänderung nötig wird.

Was Variante 2 im Gegensatz zur Korrektur-Initiative nicht umfasst, ist die Lieferung von Ersatzteilen für aus der Schweiz exportiertes Kriegsmaterial. Für sie besteht weiterhin die in Art. 23 KMG geregelte Spezialregelung, was wir bedauern. Immerhin steht diese Regelung für die Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer nicht im Zentrum der Initiative. Ebenfalls bestehen bleibt – wie bereits beim Kapitel «Initiativtext» ausgeführt – die unbefriedigende Interpretation des Ausdrucks «verwickelt in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt».

Mit der Variante 2 des indirekten Gegenvorschlags würde ein substanzieller Teil der Hauptforderungen der Korrektur-Initiative erfüllt. Deshalb ist es für *terre des hommes schweiz* akzeptabel, die Korrektur-Initiative zurückzuziehen, wenn Variante 2 des Gegenvorschlags durch das Parlament kommt.