



**Sozialdemokratische Partei
der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung, WBF
Per E-Mail an: armscontrol@seco.admin.ch

Bern, 3. September 2024

SP-Stellungnahme zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (KMG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Inhalt

1. Zusammenfassende Beurteilung	1
2. Die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes im Kontext der Korrektur-Initiative	1
3. Das politische Vorgehen	2
4. Abschwächen der Exportbestimmungen	3
5. Unklarer Anwendungsbereich	4
5.1 Schwammige Formulierungen	4
5.2 Fehlende Beispiele	5
5.3 Versprechen abseits des Gesetzestextes	5
5.4 Liberalisierung des Exportkontrollregimes	6

1. Zusammenfassende Beurteilung

Die SP lehnt die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes entschieden ab. Einerseits steht diese Änderung im klaren Widerspruch zur vor wenigen Jahren zurückgezogenen Korrektur-Initiative, wobei das Streichen einer Abweichungs-

kompetenz für den Bundesrat zwingende Bedingung für den Rückzug war. Andererseits steht die SP einer Lockerung ohnehin kritisch gegenüber. Im vorliegenden Vorschlag für einen Artikel 22b fehlt es an klaren Rahmenbedingungen, wann die Abweichung zur Anwendung kommen darf und wann nicht. Es herrscht zu viel Interpretationsspielraum, was die Gefahr birgt, dass der Bundesrat wie in Vergangenheit schnell auf Forderungen der Rüstungsindustrie eingeht und die Exportkriterien lockert.

2. Die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes im Kontext der Korrektur-Initiative

Die SP war damals Teil der «Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer» (folgend: Allianz), dem Bündnis hinter der Eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)». Wie im erläuternden Bericht zu der aktuellen Vernehmlassung (folgend: Bericht) geschrieben ist, schlug der Bundesrat einen Artikel 22b KMG bereits im Jahr 2021 im indirekten Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative vor. Der Vorschlag lag im exakt selben Wortlaut vor, wie er im Mai 2023 von der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats mittels Motion wieder eingebracht wurde und nun auch in der geplanten Gesetzesänderung steht. Nachdem die Bundesversammlung 2021 den indirekten Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative ohne Artikel 22b angenommen hatte, erklärte sich die Allianz bereit, die Korrektur-Initiative zurückzuziehen. Der Verzicht auf Artikel 22b war dabei eine zwingende Bedingung für den Rückzug. Dementsprechend steht die SP der Einführung eines Artikel 22b KMG nach wie vor ablehnend gegenüber.

Die Korrektur-Initiative entstand vor dem Hintergrund problematischer Lockerungen der Kriegsmaterialverordnung, die bis zum Inkrafttreten des Gegenvorschlags der Korrektur-Initiative im Oktober 2021 die Bewilligungskriterien für Auslandgeschäfte enthielt. 2014 lockerte der Bundesrat nach sehr knappem Entscheid im Parlament und auf Drängen der Rüstungsindustrie (im Bericht STIB genannt) und ihrer Interessensgruppen die Verordnung, wonach es künftig möglich war, Kriegsmaterialexporte in Staaten mit schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen zu bewilligen, sofern das Risiko als gering eingeschätzt wurde, dass das gelieferte Kriegsmaterial für ebensolche Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird. Nur vier Jahre später kündigte der Bundesrat eine weitere Lockerung der Kriegsmaterialverordnung an, wonach Exporte auch in Bürgerkriegsländer hätten ermöglicht werden sollen, wobei dieser Entscheid ebenfalls auf Druck der Rüstungslobby gefällt wurde. Nach darauffolgendem Druck aus Zivilgesellschaft und Politik

wurde von dieser Lockerung wieder abgesehen. Ebenso lancierte die Allianz im Dezember 2018 als Teil dieses politischen und zivilgesellschaftlichen Drucks die Korrektur-Initiative.

Die Korrektur-Initiative hatte im Wesentlichen zwei Ziele: Einerseits die Demokratisierung der Exportbestimmungen von Kriegsmaterial. Da diese bisher auf Verordnungsstufe geregelt waren, hatte der Bundesrat alleine freie Hand für Lockerungen. Mit dem mittlerweile erfolgten Festschreiben auf Gesetzesstufe ist die demokratische Mitsprache gewährleistet, einerseits durch das Parlament aber auch durch das Volk mittels Referendums. Da dies vorher gar nicht möglich war, musste auch das Mittel der Volksinitiative gewählt werden, da sonst gar keine Beteiligung des Stimmvolks möglich gewesen wäre. Damit sollten auch Fälle wie die angekündigte, aber dann nicht vollzogene Lockerung der Kriegsmaterialverordnung künftig verhindert bzw. in den ordentlichen parlamentarischen Prozess eingebunden werden. Auf der anderen Seite wollte die Allianz mit der Korrektur-Initiative die Kriterien für Kriegsmaterialexporte wieder auf den Stand vor der Lockerung 2014 setzen: Also ein Verbot von Kriegsmaterialexporten in Bürgerkriegsländer und Länder mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Für die humanitäre Schweiz sollte das eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Zudem gab es in der Vergangenheit mehrere Fälle von Schweizer Kriegsmaterial, das in unerwünschte Hände gelangte, teilweise auch durch die illegale Weitergabe von Erstempfängerstaaten.

Die nun in Artikel 22b geforderte Abweichungskompetenz für den Bundesrat steht diesen Zielen diametral entgegen. Die erreichte Demokratisierung wird unterminiert, da der Bundesrat alleine über diese Abweichungskompetenz entscheiden kann, ohne dass Volk oder Parlament Einfluss hätten. Ausserdem schafft sie ein Schlupfloch, welches die Kriterien von Kriegsmaterialexporten wieder aufweicht. Der Bundesrat erhält damit die Möglichkeit, die eigentlich klaren und eindeutigen Exportbestimmungen auszuhebeln. Die Bedingungen dafür sind sehr schwammig formuliert, was einen grossen Interpretationsspielraum ermöglicht. Der Bundesrat hat in der Vergangenheit gezeigt, dass es nicht viel mehr als mahnende Worte der Rüstungsindustrie und ihrer Lobby braucht, um die Bestimmungen zu lockern. Aufgrund dieser Erfahrung muss davon ausgegangen werden, dass jeglicher Spielraum, der zur Verfügung gestellt wird, auch genutzt wird. Alleine deshalb lehnt die SP die vorliegende Änderung des KMG ab. Im Folgenden werden die Ablehnungsgründe detaillierter dargelegt.

3. Das politische Vorgehen

Die SP anerkennt selbstverständlich, dass jederzeit politische Forderungen in Form von Vorstössen eingereicht werden können und dürfen. Es ist jedoch als unredlich zu beurteilen, wenn eine Gesetzesänderung im exakt selben Wortlaut eingereicht wird, die vor weniger als zwei Jahren im Parlament noch abgelehnt wurde. Genau so kam diese Vernehmlassung zustande. Dass seither der Ukraine-Krieg ausgebrochen ist, ändert nichts daran, da die vorliegende Vorlage keinerlei Kriegsmaterialexporte an die Ukraine erlauben würde. Die Umstände haben sich also nicht massgeblich geändert.

Die Verfasser:innen der Motion 23.3585, welche dieser Vorlage zugrunde liegt, waren in Kenntnis über den Umstand, dass die Streichung des Artikels 22b, wie er beim indirekten Gegenvorschlag der Korrektur-Initiative bereits vorlag, eine zwingende Bedingung für den Rückzug der Initiative war. Wäre dieser Artikel damals festgeschrieben worden, hätte die Allianz die Korrektur-Initiative nicht zurückgezogen, wonach es folglich eine Volksabstimmung gegeben hätte. Mit diesem Vorgehen wurde letztlich eine Volksabstimmung umgangen. Nun wird die Aufweichung des Kriegsmaterialgesetzes auf parlamentarischem Weg bestritten. Das ist demokratiepolitisch mindestens fragwürdig. Ironischerweise ist die Gesetzesänderung mittels Motion nur dank dem Erfolg der Korrektur-Initiative überhaupt erst möglich, da die Exportbestimmungen zuvor auf Verordnungsstufe festgeschrieben waren.

4. Abschwächen der Exportbestimmungen

Die SP lehnt eine Aufweichung der aktuell geltenden Exportbestimmungen ganz grundsätzlich ab. Artikel 22a Abs. 2 KMG gibt eindeutige Kriterien vor, die für ein selbsterklärtes humanitäres Land wie die Schweiz selbstverständlich sein sollten. Eine Abweichung davon kann kaum gerechtfertigt werden; wenn schon, müssten die Abweichungsbestimmungen sehr genau definiert und begründet sein. Die Unklarheit, wann der Bundesrat von Artikel 22b abweichen dürfte, bleibt aber sehr gross. Dies wird im nächsten Kapitel ausgeführt. Die Begründung lässt ebenso zu wünschen übrig: Sofern man im Bericht von Begründungen sprechen kann, sind diese wirtschaftlicher Natur und betreffen primär den Zustand der schweizerischen Rüstungsindustrie, sekundär die Zulieferbarkeit für die Armee. Letztere ist für die SP nicht nachvollziehbar, werden doch zahlreiche grosse Waffensysteme oder beispielsweise Kampffjets stets aus dem Ausland importiert. Es ist widersprüchlich, dass der Bundesrat im Bericht von der Reduktion von Abhängigkeiten aus dem Ausland schreibt, zumal wenige Sätze später die schweizerische Handlungsfreiheit durch «gegenseitige Abhängigkeiten» definiert wird (Bericht S. 6).

Dass alleine die wirtschaftliche Situation der Rüstungsindustrie als möglicher Grund für die Abweichung genannt wird, ist für die SP vielsagend. Auf Seite 13 im Bericht schreibt der Bundesrat:

«Die Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz könnte insbesondere dann ins Feld geführt werden, wenn künftige Entwicklungen die weitere industrielle Zusammenarbeit von Schweizer Zulieferbetrieben mit Rüstungsunternehmen eines Partnerstaates der Schweiz auf Grundlage von Artikel 22a KMG verunmöglichen würden.»

Im Wesentlichen heisst das nichts anderes, als dass zugunsten der Profite der Rüstungsindustrie weiterhin Kriegsmaterial in Staaten geliefert werden können soll, die aufgrund von geopolitischen Veränderungen neu die Kriterien unter Artikel 22a Abs. 2 KMG nicht mehr einhalten und folglich kein Kriegsmaterial mehr aus der Schweiz erhalten dürften. Namentlich müsste in diesem Gedankenspiel im Empfängerland ein Bürgerkrieg ausgebrochen sein, ein Regime an die Macht gelangt sein, welches die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt, hohe Gefahr bestehen, dass das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird oder hohe Gefahr bestehen, dass das Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird. Die SP ist klar der Ansicht, dass unter diesen Umständen auf keinen Fall die Beziehungen im Rüstungsbereich aufrechterhalten werden sollen, sondern im Gegenteil als starkes Zeichen abubrechen wären. Es wäre fatal, dass zur Fortführung wirtschaftlicher Beziehungen Kriegsmaterialexporte fortgesetzt würden, wenn in einem Land ein bewaffneter Konflikt ausbricht oder Menschenrechte missachtet werden. Dass Profite der Rüstungsindustrie über die Kriterien unter Artikel 22a Abs. 2 gestellt werden, ist hochproblematisch und stossend. Insbesondere in Anbetracht der Ausführungen zur humanitären Tradition der Schweiz und ihrer Verantwortung als Depositarstaat der Genfer Konventionen auf Seite 10 im Bericht ist diese Haltung zugunsten des wirtschaftlichen Profits nicht haltbar. Gerade in diesem Kontext kritisiert die SP die reine wirtschaftliche Sichtweise im Bericht auf die Thematik der Kriegsmaterialexporte. So wird auf Seite 7 ein wesentlicher Nachteil der schweizerischen Rüstungsindustrie gegenüber den meisten EU-Staaten moniert:

«Seit der Umsetzung des Gegenvorschlags zur Korrektur-Initiative ist der Rechtsrahmen der Schweiz im Bereich der Exportkontrolle strenger als jener der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), wodurch die Schweizer Rüstungsindustrie im Verhältnis zur europäischen Konkurrenz benachteiligt wird.»

Anders gesagt: Weil die Schweiz kein Kriegsmaterial an Bürgerkriegsländer oder Staaten mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen liefert, ist sie wirtschaftlich benachteiligt – und nicht etwa vorausschauend oder vorbildlich. Gerade aus der humanitären Perspektive wäre es angebracht, sich darin

zu bestärken, dass kein Schweizer Kriegsmaterial in Bürgerkriegsländern auftauchen soll und diese gesetzliche Festlegung richtig ist.

5. Unklarer Anwendungsbereich

5.1 Schwammige Formulierungen

Die SP vermisst, wie auch schon beim indirekten Gegenvorschlag, klare Kriterien, wann der Bundesrat von der Abweichungskompetenz Gebrauch machen darf, die der Aussage des «klar abgesteckten Rechtsrahmens» (S.13) gerecht werden. In Artikel 22b ist von «ausserordentlichen Umständen» und der «Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen» die Rede. Wann solche Umstände vorliegen oder wann die Wahrung dieser Interessen eine Abweichung von Artikel 22a Absatz 2 erfordert, bestimmt alleine der Bundesrat. Es wurde oben bereits ausgeführt, dass in Vergangenheit der Druck der Rüstungsindustrie und ihrer Lobby ausreichte, um Lockerungen bei den Exportbestimmungen von Kriegsmaterial zu bewirken. Auf Seite 4 im Bericht wird ausgeführt, dass «eine an die Bedürfnisse der Schweizer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität» von nationalem Interesse sei. Das heisst im Wesentlichen, dass auch heute der Gegenstand von Beschwerden der Rüstungsindustrie als Gefährdung des nationalen Interesses gewertet werden kann und der Bundesrat folglich dadurch bereits von Artikel 22b Gebrauch machen würde.

Insgesamt bleiben die Formulierungen schwammig, auch im erläuternden Bericht. Die Grundsätze der Aussenpolitik (S. 10/11 des Berichts), die in der Bundesverfassung unter Artikel 54 verankert sind, können unterschiedlich interpretiert werden. So könnte beispielsweise der Beitrag zum «friedlichen Zusammenleben der Völker» so interpretiert werden, dass gänzlich von einem Export von Kriegsmaterial abgesehen werden müsste. Diese Grundsätze in Artikel 54 BV sind unterstützenswert. Können aufgrund ihres offenen Charakters allerdings nicht als feste Grösse in dieser Abwägung gezählt werden. Die Ausführungen unter Kapitel 4.3 «Ausserordentliche Umstände (Art. 22b Abs. 1 Bst. a)» tragen nicht zur Klarheit bei, ebenso wenig jene unter dem Kapitel 4.4 «Wahrung der Interessen des Landes (Art. 22b Abs. 1 Bst. b)». Die Grundlage für beide Aspekte sind wirtschaftlicher Natur, respektive betreffen sie den Zustand der schweizerischen Rüstungsindustrie. Die Belieferung der Armee wird als allfälliger Aspekt ins Feld geführt. Mehr Informationen werden im Bericht allerdings nicht gegeben, was unter «ausserordentlichen Umständen» genau verstanden wird. Denn ein schlechter Zustand der Rüstungsindustrie ist immer auch Ansichtssache. So klagte die Rüstungsindustrie 2022 über schlechte

Bedingungen, obwohl im selben Jahr ein neuer Rekord der Schweizer Kriegsmaterialexporte aufgestellt wurde.¹ Wie schon ausgeführt, soll Artikel 22b dem Bundesrat dienen, um schnell auf Entwicklungen reagieren zu können, sollten sich in einem Land, mit dem die Schweiz gute wirtschaftliche Beziehungen pflegt, Umstände ändern, welche die Kriterien für Kriegsmaterialexporte betreffen (Bericht S- 12-13). Unter welchen Umständen dies weiterhin erfolgen dürfte, ist unklar: Wäre die Situation im Empfängerland oder die Situation der hiesigen Rüstungsindustrie massgebend? Welcher dieser Aspekte würde in der Abwägung höher gewichtet? Das sind relevante Fragen, die alleine dem Bundesrat überlassen wären.

5.2 Fehlende Beispiele

Auf Seite 14 des Berichts wird die Anwendbarkeit der Abweichungskompetenz beschrieben. Die SP stellt fest, dass eine Situation, bei der Artikel 22b zur Anwendung käme, sehr schnell zu Komplikationen mit beispielsweise neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen führen könnte. Die Ausführungen unter Beispiel 1 auf Seite 14 sind eher Argumente dafür, dass in solchen Situationen eben gerade konsequent kein Kriegsmaterial aus der Schweiz geliefert werden sollte, anstatt sich auf (neutralitäts)rechtliche Gratwanderungen zu begeben.

Die Anwendbarkeit von Artikel 22b würde dem praktisch uneingeschränkten Handlungsspielraum des Bundesrats unterstehen. Das ist an sich weder neu noch überraschend. Stossend ist, dass der Bundesrat dennoch von einem «klar abgesteckten Rechtsrahmen» spricht (S. 13), wovon aber keine Rede sein kann. Zur Klarheit hätte beigetragen, wenn konkrete Beispiele genannt würden, wann in der Vergangenheit ein Artikel 22b notwendig gewesen und zur Anwendung gekommen wäre. Bereits 2021 wurde der Artikel 22b vom Bundesrat als «nötige Möglichkeit» zur Abweichung von Artikel 22a Abs. 2 KMG bezeichnet.² Im vorliegenden Bericht konnten jedoch keine Ausführungen dazu gemacht werden, wann die Existenz von Artikel 22b wirklich notwendig gewesen wäre. Demnach bleibt die Aussage des Bundesrats nach der Notwendigkeit dieses Artikels eine Behauptung, welche die SP nicht teilt.

¹ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0.html

² Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Kriegsmaterialgesetzes) vom 05. März 2021, S. 37.

5.3 Versprechen abseits des Gesetzestextes

Weiter verschärft wird die Skepsis durch Versprechen, die im Bericht gemacht werden, allerdings im vorgeschlagenen Gesetzesartikel nicht festgeschrieben sind. So schreibt der Bundesrat auf Seite 15 zur «Anwendbarkeit bei Ländern, welche die Menschenrechte missachten», dass Ausnahmen in diesen Fällen praktisch unmöglich seien, bzw. «schwierig zu rechtfertigen». Erstens ist für die SP nicht klar, weshalb Exporte in Bürgerkriegsländer rechtfertigbar sind, wenn das bei Menschenrechtsverletzungen nicht der Fall ist. Zweitens: wenn selbst der Bundesrat beteuert, in diesem Fall nicht von Artikel 22b Gebrauch zu machen, weshalb wird Artikel 22a Abs. 2 Bst. b KMG (schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen) nicht von der Abweichungskompetenz explizit ausgenommen? Die Antwort auf diese Frage gibt der Bericht sehr vage:

«Der Bundesrat ist jedoch nicht in der Lage, Entscheide vorwegzunehmen, die er in der Zukunft aufgrund der Entwicklungen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik treffen wird.» (S. 15)

Ausführungen, unter welchen Umständen dies eintreten könnte, fehlen gänzlich. Wenn dieses Szenario nicht existiert, in dem der Bundesrat die Abweichungskompetenz für Kriegsmaterialexporte in Staaten mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen anwenden würde, sollte auch nicht unnötigerweise ein Schlupfloch dafür geschaffen werden. Die SP ist irritiert, dass solche Aussagen gemacht werden, allerdings nicht im Gesetz so festgeschrieben werden sollen.

Im Übrigen liefert die Schweiz heute bereits Kriegsmaterial in Staaten mit Menschenrechtsverletzungen, allerdings «nur» Ersatzteile. Ein Blick in die Exportstatistik zeigt, dass diese Exporte jedoch einiges ausmachen. So gehörte beispielsweise Saudi-Arabien, welches nebst sehr schwieriger Menschenrechtslage stark im Jemenkrieg verwickelt ist, in den letzten Jahren immer zu den stärksten Abnehmern von Schweizer Kriegsmaterial.

5.4 Liberalisierung des Exportkontrollregimes

Ein weiteres Versprechen schreibt der Bundesrat auf Seite 15:

«Denn die Abweichungskompetenz ist zur Bewältigung künftiger Herausforderungen vorgesehen – und nicht zur Liberalisierung des Exportkontrollregimes mit dem Ziel, nun Gesuche zu bewilligen, die momentan abgelehnt würden.»

Es geht also nicht um Exporte in «neue» Staaten, sondern um Staaten, in die aktuell geliefert wird, die jedoch in Zukunft die Exportbedingungen nach Art. 22a Abs. 2 KMG nicht mehr erfüllen. Dies steht im Widerspruch zu einer Aussage nur eine Seite weiter oben:

«Auf Grundlage der Abweichungskompetenz könnte der Bundesrat somit seinen Handlungsspielraum unter Berücksichtigung der Art des Kriegsmaterials, seiner

Verwendung und des Endempfängers sowie im Lichte der Schranken von Artikel 22 KMG und insbesondere der Neutralitätspolitik ausloten.»

Diese Formulierung legt klar nahe, dass sämtlicher Spielraum genutzt werden soll, um Kriegsmaterialexporte möglichst bewilligungsfähig zu machen. Es stellt sich bei diesem Widerspruch also erneut die Frage, warum unter Artikel 22b nicht festgehalten wird, dass Staaten, die heute nicht beliefert werden, auch durch die Abweichungskompetenz kein Schweizer Kriegsmaterial erhalten würden. Ohne Eintrag im Gesetz ist dies nichts als ein leeres Versprechen. Jedoch wäre die Abweichungskompetenz auch dann nicht zu rechtfertigen, denn es macht keinen Unterschied, ob ein Land bisher beliefert wurde oder nicht, wenn es zu einem unbestimmten Zeitpunkt in der Zukunft gegen die heutigen Exportbestimmungen verstösst. Demnach wäre die «Auslotung» der Exportmöglichkeiten und entsprechend die Bewilligung von Kriegsmaterialexporten in ein Land, in dem beispielsweise Bürgerkrieg herrscht, sehr wohl eine Liberalisierung – unabhängig davon, ob es bisher beliefert wurde oder nicht. Dieses Missverhältnis von «Spielraum ausloten» und «keine Liberalisierung des Exportkontrollregimes» geht nicht auf. Deshalb lehnt die SP die Vorlage entschieden ab.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Severin Meier
Politischer Fachreferent