



Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats von Ständerat Bruno Frick (10.3622) vom 18. Juni 2010

Gleich lange Spiesse für die Schweizer
Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie im
Vergleich mit der europäischen Konkurrenz

Übersicht

Das Postulat von Ständerat Bruno Frick verlangt eine Prüfung, die aufzeigt, ob die schweizerische Gesetzgebung und Bewilligungspraxis betreffend die Ausfuhr von Rüstungsgütern im internationalen Vergleich restriktiver sind. Darüber hinaus wird der Bundesrat beauftragt aufzuzeigen, wie eine allfällige Benachteiligung der Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie beseitigt werden könnte.

Die Kriegsmaterialgesetzgebung der Schweiz bestimmt, dass durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial die internationalen Verpflichtungen der Schweiz erfüllt sowie die aussenpolitischen Grundsätze gewahrt werden sollen; in diesem Rahmen soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden können (Art. 1 Kriegsmaterialgesetz). Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des Transfers von Kriegsmaterial ergeben sich in erster Linie aus dem Neutralitätsrecht sowie aus der UNO-Charta. Zu beachten ist die besondere Position der Schweiz als Depositar der Genfer Konventionen. Die Grundsätze der Aussenpolitik sind verfassungsrechtlich vorgegeben und umfassen insbesondere die Achtung der Menschenrechte sowie die Linderung von Not und Armut in der Welt.

Vergleicht man die schweizerische Gesetzgebung mit der Regelung der Europäischen Union und derjenigen einzelner europäischer Staaten, sind nur geringe Differenzen festzustellen. Dies trifft im Besonderen auf Österreich und Schweden zu, welche ähnliche völkerrechtliche und politische Rahmenbedingungen wie die Schweiz aufweisen. Mit anderen europäischen Staaten bestehen punktuelle Unterschiede. Dies betrifft insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Bewilligungskriterien, anhand derer Ausfuhrgesuche beurteilt werden.

Die Regelung der Europäischen Union und die der meisten untersuchten Länder sehen unter anderem vor, dass Ausfuhren verweigert werden, wenn ein Risiko besteht, dass die auszuführenden Rüstungsgüter für Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden. Die schweizerische Gesetzgebung schliesst dagegen eine Ausfuhr generell aus, wenn das Bestimmungsland die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt, unabhängig davon, welche Rüstungsgüter zur Ausfuhr beantragt werden. So kann beispielsweise die Ausfuhr von Rüstungsgütern, die sich vernünftigerweise nicht für die Begehung von Menschenrechtsverletzungen eignen, nicht bewilligt werden. Eine weitergehende und differenziertere Beurteilung der konkreten Auswirkung einer bestimmten Ausfuhr auf die Menschenrechtssituation im Bestimmungsland ist somit im Gegensatz zur Regelung der Europäischen Union und der meisten untersuchten europäischen Länder nicht möglich.

In der Praxis wirkt sich die bestehende Rechtslage primär auf die Exporte nach Saudi-Arabien und Pakistan aus. Im Vergleich mit bedeutenden europäischen Exportländern wie Frankreich oder Deutschland, aber teilweise auch im Vergleich mit Österreich und Schweden, exportiert die Schweiz daher weniger Rüstungsgüter in diese Länder. Eine entsprechende Korrektur oder gar eine Angleichung könnten nur über eine Anpassung der Rechtslage erreicht werden.

Inhalt

1	Ausgangslage	5
2	Rahmenbedingungen für die Schweiz im Bereich der Ausfuhr von Rüstungsgütern	5
2.1	Völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des Kriegsmaterials.....	6
2.1.1	Pflichten aus dem Neutralitätsrecht.....	6
2.1.2	Pflichten als UNO-Mitglied	7
2.1.3	Funktion als Depositarin der Genfer Konventionen	7
2.2	Aussenpolitische Grundsätze	7
2.3	Konsequenzen für den im Postulat genannten Vergleich mit der internationalen Konkurrenz.....	8
3	Schweizerische Exportkontrollpolitik im Bereich der Rüstungsgüter	8
3.1	Rüstungsindustrie in der Schweiz.....	8
3.2	Nutzen und Risiken von Rüstungsexporten	9
3.3	Massnahmen zur Minimierung der Risiken	9
4	Entwicklung der Gesetzgebung und Bewilligungspraxis der Schweiz	10
4.1	Entwicklung der Gesetzgebung	10
4.2	Definition von Rüstungsgütern.....	11
4.3	Bewilligungsverfahren bei Auslandsgeschäften.....	11
4.4	Kriterien für die Bewilligung von Auslandsgeschäften.....	13
5	Vergleich der Gesetzgebungen ausgewählter Länder und der Schweiz	14
5.1	Auswahl der zu vergleichenden Länder	14
5.2	Regelung der Europäischen Union	15
5.2.1	Definition von Militärgütern.....	15
5.2.2	Bewilligungsverfahren	15
5.2.3	Bewilligungskriterien	16
5.3	Gesetzgebungen von Österreich und Schweden.....	17
5.4	Gesetzgebungen anderer ausgewählten und weiteren Staaten	18
5.4.1	Regelungen der übrigen zu vergleichenden EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien und die Niederlande	18
5.4.2	Die Regelung Norwegens	19
5.4.3	Regelungen weiterer Staaten.....	20
5.5	Abschliessender Vergleich	20
6	Vergleich der Bewilligungspraxis ausgewählter Länder und der Schweiz	21
6.1	Globale Rüstungsexporte	21
6.2	Schweizerische Rüstungsexporte und Bewilligungspraxis	22
6.3	Auswahl der zu vergleichenden Bestimmungsländer	24
6.4	Von der Schweiz und ausgewählten Ländern bewilligte Ausfuhren	24
6.5	Vergleich der Ausfuhrstatistiken	30
6.6	Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in den übrigen Mittleren Osten	31
6.7	Abschliessender Vergleich	31
7	Schlussfolgerungen und mögliche Massnahmen	32
7.1	Erkenntnis betreffend Gesetzgebung und Bewilligungspraxis.....	32
7.2	Bedeutung für die schweizerische Rüstungsindustrie	33
7.3	Mögliche Änderung der Bewilligungspraxis	34
7.4	Mögliche Änderung der Rechtslage.....	34

8	Fazit.....	36
9	Anhang.....	37
9.1	Ausgewählte Artikel der schweizerischen Gesetzgebung	37
9.1.1	Art. 1 KMG Zweck.....	37
9.1.2	Art. 22 KMG Herstellung, Vermittlung, Ausfuhr und Durchfuhr	37
9.1.3	Art. 5 KMV Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte	37
9.1.4	Art. 1 GKG Zweck	38
9.1.5	Art. 6 GKG Verweigerung von Bewilligungen	38
9.1.6	Art. 6 GKV Verweigerung der Einzelbewilligung.....	38
9.2	Gesetzgebungen und Richtlinien der zu vergleichenden Exportländer und der Europäischen Union	38
9.2.1	Europäische Union.....	38
9.2.2	Frankreich.....	39
9.2.3	Deutschland.....	39
9.2.4	Italien	39
9.2.5	Österreich	39
9.2.6	Schweden	40
9.2.7	Niederlande	40
9.2.8	Belgien.....	40
9.2.9	Norwegen	40
9.3	Gemeinsamer Standpunkt der Europäischen Union	41

1 Ausgangslage

Ständerat Bruno Frick hat am 18. Juni 2010 das Postulat 10.3622 mit dem Titel "Gleich lange Spiesse für die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie im Vergleich mit der europäischen Konkurrenz" mit folgendem Text eingereicht: "Der Bundesrat wird beauftragt aufzuzeigen: 1. inwiefern die Schweizer Gesetzgebung und Bewilligungspraxis im Vergleich mit der internationalen Konkurrenz restriktiver sind; 2. wie diese Benachteiligungen der Schweizer Sicherheits- und Wehrindustrie beseitigt werden können."

Die Begründung lautet: "Der Bundesrat hat bei mehreren Gelegenheiten zu Recht die Wichtigkeit gleich langer Spiesse für die Schweizer Wehrtechnik betont, etwa bei der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse oder im Rahmen des Abstimmungskampfes zur GSoA-Exportverbots-Initiative, die am 29. November 2009 vom Stimmvolk wuchtig verworfen wurde. Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen in zunehmend internationalen und vernetzten Märkten sind für eine Exportnation wie die Schweiz unerlässlich. Bis Dezember 2008 orientierte sich das Schweizer Exportkontrollregime an den Regeln der europäischen Partnerstaaten. Die strengen, aber transparenten und verlässlichen Regeln entsprachen den Ansprüchen internationaler Standards, insbesondere dem Verhaltenskodex der Europäischen Union. Mit dem Inkrafttreten der revidierten Kriegsmaterialverordnung am 12. Dezember 2008 verschärfte die Schweiz ihr Exportkontrollregime massiv. Sie tat dies im Alleingang. Die einschneidenden Bestimmungen, insbesondere von Artikel 5 Absatz 2 der Kriegsmaterialverordnung, haben bereits negative Konsequenzen auf Ausfuhrbewilligungen, u. a. nach Pakistan, Saudi-Arabien und Ägypten, gezeitigt, die sich von der früheren Praxis - d. h. vor der Verschärfung - klar unterscheiden. Die Schweizer Industrie sieht sich mit einem signifikanten Wettbewerbsnachteil konfrontiert."

Das Postulat wurde am 25. August 2010 vom Bundesrat zur Annahme empfohlen. Am 21. September 2010 wurde das Postulat durch den Ständerat angenommen. In Erfüllung des überwiesenen Postulats wurde der vorliegende Bericht erstellt.

Im nachfolgenden Bericht wird zunächst die schweizerische Exportkontrollpolitik im Bereich der Rüstungsgüter sowie die entsprechende Gesetzgebung erläutert. Sodann wird die schweizerische Gesetzgebung und Bewilligungspraxis mit deren ausgewählter Länder verglichen. Basierend darauf werden Schlussfolgerungen gezogen und Möglichkeiten für eine Anpassung der Bewilligungspraxis und der Gesetzgebung aufgezeigt.

2 Rahmenbedingungen für die Schweiz im Bereich der Ausfuhr von Rüstungsgütern

Die Zweckbestimmung des Schweizer Kriegsmaterialgesetzes bestimmt, dass durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial die internationalen Verpflichtungen der Schweiz erfüllt sowie die aussenpolitischen Grundsätze gewahrt werden sollen; in diesem Rahmen soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden können (Artikel 1 Kriegsmaterialgesetz, KMG¹). Dieser Grundsatz wird in Art. 22 KMG dahingehend ausgeführt, dass Auslandsgeschäfte mit Kriegsmaterial unter der Voraussetzung bewilligt werden, dass dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Der Referenzrahmen für die schweizerische Kriegsmaterialausfuhr wird deshalb einerseits durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und

¹ SR 514.51.

andererseits durch die Wahrung der aussenpolitischen Grundsätze abgesteckt. Innerhalb dieses Rahmens soll dabei eine an die Bedürfnisse der Landesverteidigung angepasste Rüstungsindustrie in der Schweiz Bestand haben.

2.1 Völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des Kriegsmaterials

Die Schweiz unterliegt im Bereich des Handels mit Kriegsmaterial völkerrechtlichen Pflichten aus dem Neutralitätsrecht sowie aus der UNO-Charta² und den gestützt darauf ergangenen Sekundärerlassen. Aus dem humanitären Völkerrecht ergibt sich zwar kein generelles Verbot der Lieferung von Kriegsmaterial; der Schweiz kommt in diesem Bereich aber eine spezielle Funktion in der internationalen Gemeinschaft als Depositarin der Genfer Konventionen zu.

2.1.1 Pflichten aus dem Neutralitätsrecht³

Das Neutralitätsrecht gründet hauptsächlich auf den beiden Haager Übereinkommen von 1907⁴, die durch das Völkergewohnheitsrecht ergänzt werden. Gemäss Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 9 des fünften Haager Übereinkommens ist die Schweiz verpflichtet, allfällige Beschränkungen der Lieferung von Kriegsmaterial durch private Unternehmen gleichmässig auf die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts anzuwenden. Das Neutralitätsrecht kommt nicht zur Anwendung, wenn Staaten sich an vom UNO-Sicherheitsrat unter Kapitel VII der UNO-Charta autorisierten Massnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit beteiligen: In einem solchen Fall handeln die betroffenen Staaten nicht als Kriegspartei, sondern als Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung. Gegenüber diesen Staaten kommt das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot betreffend die Ausfuhr von Kriegsmaterial somit nicht zur Anwendung.

Keine Auswirkung auf die Anwendung des Neutralitätsrechts und des darin enthaltenen Gleichbehandlungsgebots betreffend Kriegsmaterialexporten hat grundsätzlich die Frage, ob sich ein Staat, der sich in einem internationalen bewaffneten Konflikt befindet, rechtmässig auf das in Artikel 51 der UNO-Charta genannte Selbstverteidigungsrecht berufen kann. Die neutralitätsrechtlichen Pflichten mit Bezug zu Kriegsmaterialexporten bestehen für die Schweiz unabhängig von der Beurteilung dieser Frage.

Als dauernd neutraler Staat ist die Schweiz zusätzlich verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Mittels ihrer Neutralitätspolitik trifft die Schweiz ausserhalb konkreter rechtlicher Pflichten weitere Massnahmen, welche die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit ihrer ständigen Neutralität gewährleisten. Diese Massnahmen liegen in ihrem eigenen politischen Ermessen. Bei Entscheiden im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Kriegsmaterial ist dabei zu berücksichtigen, dass damit eine wichtige politische Signalwirkung einhergehen kann. Neutralitätspolitische Gesichtspunkte sind daher bei Entscheiden über die Ausfuhr von Kriegsmaterial durch die Schweiz mit zu berücksichtigen.

² SR 0.120.

³ Siehe auch Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates 2011, BBl 2012 2879, 3025ff.

⁴ Abkommen vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21); Abkommen vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs (SR 0.515.22).

2.1.2 Pflichten als UNO-Mitglied

Der UNO-Sicherheitsrat kann nach Artikel 41 der UNO-Charta nicht-militärische Massnahmen beschliessen, wenn eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Teil dieser Massnahmen ist oftmals die Verhängung eines Embargos für Waffen und weitere militärische Ausrüstungsgüter. Als Mitglied der UNO ist die Schweiz gemäss Artikel 25 und Artikel 48 Absatz 2 der UNO-Charta verpflichtet, derartige Beschlüsse umzusetzen. Besteht ein solcher Beschluss des UNO-Sicherheitsrates, so ist das Neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot nicht anwendbar. Der Bundesrat ist nach Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 1 des Embargogesetzes (EmbG⁵) zuständig, die von der UNO verhängten Zwangsmassnahmen umzusetzen. Eine Bewilligung von Rüstungsausfuhren ist dann ausgeschlossen.⁶ Zwangsmassnahmen gemäss EmbG können durch den Bundesrat auch ausserhalb von UNO-Sanktionen erlassen werden.

2.1.3 Funktion als Depositarin der Genfer Konventionen

Aus dem humanitären Völkerrecht ergibt sich kein generelles Verbot des Exports von Kriegsmaterial. Verboten ist einzig der Einsatz bestimmter Waffen, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötiges Leiden zu verursachen (Artikel 35 Absatz 2 des Zusatzprotokolls I von 1977⁷ zu den Genfer Konventionen, sowie die Konvention über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen vom 10. Oktober 1980⁸). Bestimmte Waffen – und somit auch deren Handel – sind zudem aufgrund spezifischer Verträge völkerrechtlich verboten, wie beispielsweise chemische und biologische Waffen, Personenminen oder Streumunition.

Als Depositarin der Genfer Konventionen kommt der Schweiz aber eine besondere Funktion bei der Beurteilung von Konflikten und dem Verhalten von Konfliktparteien zu. Die Praxis der Schweiz im Bereich der Kriegsmaterialexporte erfährt deshalb erhöhte Beachtung in der internationalen Gemeinschaft, da damit eine Signalwirkung als Depositarin der Genfer Konventionen einhergehen kann.

2.2 Aussenpolitische Grundsätze

Die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik ergeben sich aus Artikel 2 Absatz 4 sowie Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung. An diesen orientiert sich der Export von Kriegsmaterial aus der Schweiz. Relevant sind vorliegend insbesondere die folgenden Grundsätze:

- *Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie*: Mit dem Ziel der Achtung der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie bekennt sich die Schweiz einerseits zu diesen normativen Zielen. Andererseits liegt dieses Ziel gleichzeitig im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz;
- *Friedliches Zusammenleben der Völker*: Gemäss diesem aussenpolitischen Ziel engagiert sich die Schweiz friedenspolitisch und in der internationalen Konfliktprävention. Auch dieses Engagement liegt schliesslich im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz;

⁵ SR 946.231.

⁶ Art. 25 KMG.

⁷ SR 0.518.521.

⁸ SR 0.515.091.

- *Linderung von Not und Armut in der Welt:* Die Schweiz ist verpflichtet, zur Linderung von Not und Armut in der Welt beizutragen. Dieses Ziel beinhaltet entwicklungspolitische wie humanitäre Aspekte, welche beim Export von Kriegsmaterial zu beachten sind;
- *Wohlfahrt der Schweiz:* Damit wird insbesondere die wirtschaftliche Wohlfahrt der Schweiz verstanden. Allerdings kann das Wohlfahrtsziel nicht allein auf ökonomische Aspekte reduziert werden.

2.3 Konsequenzen für den im Postulat genannten Vergleich mit der internationalen Konkurrenz

Die dargelegten völkerrechtlichen und aussenpolitischen Rahmenbedingungen für den Export von Kriegsmaterial sind in der Schweiz im Vergleich mit der im Titel des Postulats genannten „europäischen Konkurrenz“ in mehrfacher Hinsicht besonders. In völkerrechtlicher Hinsicht betrifft dies die Pflichten der Schweiz als ständig neutraler Staat und die Funktion als Depositarin der Genfer Konventionen. In aussenpolitischer Hinsicht treten insbesondere das traditionelle Engagement der Schweiz im Bereich der Menschenrechte sowie das verfassungsrechtlich vorgegebene friedens- und entwicklungspolitische Engagement hervor. Ein Vergleich mit anderen europäischen Staaten hat diese besonderen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Kriegsmaterialexport zu beachten.

3 Schweizerische Exportkontrollpolitik im Bereich der Rüstungsgüter

3.1 Rüstungsindustrie in der Schweiz

Traditionsgemäss verfügt die Schweiz über eine eigene Rüstungsindustrie. Ziel der Schweizer Anstrengungen im Bereich der Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern war und ist in erster Linie, die Bedürfnisse der Schweizer Armee abzudecken. Damit wird zur möglichst autonomen Gewährleistung der Sicherheit des Landes beigetragen. Bis zum Ende des kalten Krieges und der an dessen Bedrohungen angepassten Sicherheitspolitik der Schweiz konnte die heimische Rüstungsindustrie von einem beachtlichen Volumen an Aufträgen der Schweizer Armee profitieren. Die neuste Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik, welche eine kleinere Armee mit sich bringt, schmälern die Absatzmöglichkeiten der Rüstungsindustrie. Durch die Privatisierung der staatlichen Rüstungsbetriebe wurde zudem deren Druck zur Rentabilität erhöht.

Aktuell stellt sich die schweizerische Rüstungsindustrie als heterogener Industriezweig mit Schwerpunkt im Maschinenbau (die Herstellung von Waffen und Munition eingeschlossen), Luftfahrzeugbau sowie Elektrotechnik, Chemie und Handel dar. Die Anzahl Mitarbeiter in der Rüstungsindustrie und ihren Zulieferbetrieben liegt grob geschätzt zwischen 10'000 und 20'000.⁹ Gesamtwirtschaftlich betrachtet stellen Rüstungsexporte etwa 0,95 Prozent der schweizerischen Exporte dar.

⁹ Im Rahmen der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkung eines Exportverbots für Rüstungsgüter durch BAK, Basel Economics, wurde 2008 auch der Beschäftigungseffekt der Rüstungsexporte untersucht. Basierend auf den Rüstungsexporten im Jahr 2007 resultierte ein Beschäftigungseffekt von insgesamt - direkt und indirekt - 5132 Erwerbstätigen. Unter Berücksichtigung, dass im Jahr 2011 (1,98 Mia. Fr.) mehr als doppelt so viele Rüstungsgüter wie im Jahr 2007 (0,96 Mia. Fr.) aus der Schweiz ausgeführt worden sind und angesichts der Tatsache, dass für die Ermittlung der Gesamtbeschäftigung sowohl die Rüstungsexporte als auch die Inlandverkäufe betrachtet werden müssen, beläuft sich die Zahl grob geschätzt auf 10'000 bis 20'000 Beschäftigte.

3.2 Nutzen und Risiken von Rüstungsexporten

Der Export von Rüstungsgütern ist für die Schweizer Rüstungsindustrie in dem Masse von Bedeutung, als die Sicherstellung der an die Bedürfnisse der Landesverteidigung angepassten industriellen Kapazitäten nur durch den zusätzlichen ausländischen Markt gesichert werden kann. Diese Tendenz hat durch die oben erwähnten Entwicklungen noch erheblich zugenommen. Exporte verschaffen der Industrie aber auch zusätzliche Mittel für die Forschung und Entwicklung neuer Produkte, was wiederum zu neuem Fachwissen in verschiedenen Bereichen führt. Um sich gegen die internationale Konkurrenz behaupten zu können, müssen die Produkte den hohen internationalen Qualitätsstandards entsprechen. Für den Wirtschaftsstandort Schweiz können durch die Exporte schliesslich auch attraktive Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden. Aus sicherheitspolitischer Sicht erhält und fördert der Export nicht nur die für die Landesverteidigung notwendige industrielle Kapazität, sondern erleichtert auch die Rüstungsbeschaffung für die Armee im Ausland, da die Schweiz durch internationale Kooperation nicht nur als Nutzniesserin auftritt, sondern auch eine interessante Partnerin darstellt. So kann schliesslich auch der Gefahr einer einseitigen Rüstungsabhängigkeit wirksam begegnet werden. Dies ist für einen neutralen Staat wie die Schweiz von hoher Bedeutung.

Unter einem aussen- und sicherheitspolitischen Blickwinkel betrachtet, bergen Handelstätigkeiten mit Rüstungsgütern aber auch Risiken. Staaten haben zwar gemäss Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen für den Fall eines bewaffneten Angriffs das Recht zur Selbstverteidigung, und damit das Recht, sich die zur Verteidigung nötigen Mittel zu beschaffen, jedoch kann die Gefahr eines widerrechtlichen oder anderweitig unzulässigen Einsatzes der Rüstungsgüter nie vollständig ausgeschlossen werden. Zudem können Rüstungsgüter gegen den Willen des ausführenden Staates an einen anderen Empfänger weitergeleitet oder sogar gegen diesen selber eingesetzt werden.

3.3 Massnahmen zur Minimierung der Risiken

Um den aufgeführten Risiken entgegen zu wirken, beteiligt sich die Schweiz an internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungsmassnahmen sowie an den internationalen Bemühungen zu transparenten und verantwortungsvollen Transfers von Rüstungsgütern. So ist die Schweiz Mitglied aller vier politisch bindenden Exportkontrollregime zur Kontrolle strategisch sensibler Güter: Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG), Australien-Gruppe (für biologische und chemische Güter), Raketentechnologie-Kontrollregime (MTCR) und Vereinbarung von Wassenaar (für konventionelle Rüstungsgüter und Güter für deren Produktion). In diesen Kontrollregimen diskutieren und koordinieren die teilnehmenden Staaten ihre jeweilige Exportpraxis und einigen sich auf die zu kontrollierenden Güter. Dabei werden Standards erarbeitet, welche bei der Exportkontrolle zu beachten sind. Ziel dieser Anstrengungen ist die Kontrolle und Limitierung der Verbreitung von Rüstungsgütern, damit im Zusammenhang stehender Güter sowie von Produkten, welche zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden. Die im Rahmen der Exportkontrollregime gefällten Entscheide sind aber nicht rechtsverbindlich und werden von jedem Teilnehmerstaat nach eigenen Ermessen und Möglichkeiten umgesetzt.

Die Schweiz leistet ebenfalls ihren Beitrag zur Transparenz im Rahmen des Waffenregisters der Vereinten Nationen, indem sie die schweizerischen Waffenausfuhren dem zuständigen Büro notifiziert. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen hat die Schweiz das UNO-Feuerwaffenprotokoll unterzeichnet und arbeitet beim Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen mit. Auf nationaler Ebene verfügt die Schweiz über eine Gesetzgebung, welche die internationalen Tätigkeiten mit Rüstungsgütern umfassend regelt. Diese bildet die Grundlage für die zurückhaltende Bewilligungspraxis der Schweiz.

Aktuell engagiert sich die Schweiz in Verhandlungen über einen rechtlich verbindlichen internationalen Staatsvertrag, der den Handel mit konventionellen Waffen regelt (Arms Trade Treaty, ATT). Die Schweiz setzt sich dabei für einen umfassenden Geltungsbereich und die Verankerung von Bewilligungskriterien ein, die einen möglichst hohen Standard setzen, entsprechend der schweizerischen Gesetzgebung und Praxis.

4 Entwicklung der Gesetzgebung und Bewilligungspraxis der Schweiz

4.1 Entwicklung der Gesetzgebung

Obwohl die Schweiz schon vor und auch während des zweiten Weltkriegs Rüstungsgüter exportierte, war die Ausfuhrkontrolle damals nur marginal entwickelt. Erst zu Beginn der siebziger Jahre wurde das Kriegsmaterialgesetz als indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative ausgearbeitet, welche zum Ziel hatte, die Ausfuhr von Kriegsmaterial, abgesehen von derjenigen an neutrale Staaten Europas, zu verbieten. Das neue Kriegsmaterialgesetz konnte zum Zeitpunkt seiner Entstehung zwar durchaus als wegweisend betrachtet werden, doch machten die nachfolgenden Entwicklungen bereits zwei Jahrzehnte später eine Totalrevision notwendig.

1997 wurde dem Volk die Totalrevision des KMG als indirekter Gegenvorschlag zu einer weiteren Volksinitiative, welche die Kriegsmaterialausfuhr unterbinden wollte, zur Abstimmung vorgelegt und von diesem angenommen. Das neue und heute noch geltende KMG trat am 1. April 1998 in Kraft.

Das totalrevidierte KMG, welches die internationalen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kriegsmaterial umfassend regelt, bildet die Basis der aktuellen Gesetzgebung im Bereich der Exportkontrolle von Rüstungsgütern. An dessen Seite tritt das Güterkontrollgesetz¹⁰ (GKG), welches grenzüberschreitende Aktivitäten mit Rüstungsgütern, welche nicht Angriffs- oder Gefechtsführungszwecken dienen (besondere militärische Güter), sowie doppelt verwendbaren Gütern (Dual-use Güter) regelt. Beide Gesetze operieren mit Bewilligungs- und Meldepflichten für internationale Aktivitäten. Die erforderlichen Bewilligungen werden anhand der im KMG und GKG beziehungsweise in der jeweiligen Verordnung aufgeführten Kriterien beurteilt.

Im Anschluss an den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 7. November 2006¹¹, der verschiedene Entscheide des Bundesrats betreffend gewisse Kriegsmaterialausfuhren sowie die Weiterleitung von Schweizer Panzerhaubitzen nach Marokko durch die Vereinigten Arabischen Emirate zum Gegenstand hatte, wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, eine Präzisierung der Kriterien für die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial zu prüfen. Am 12. Dezember 2008 trat der mit fünf Abschlusskriterien ergänzte Artikel 5 Kriegsmaterialverordnung¹² (KMV) in Kraft.

Am 29. November 2009 hatte die Stimmbevölkerung anlässlich der Volksabstimmung über die Volksinitiative „Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“ erneut Gelegenheit, sich zu einem Ausfuhrverbot für Rüstungsgüter zu äussern; die Volksinitiative wurde mit 68,2 Prozent der Stimmen und durch alle Kantone abgelehnt.

¹⁰ SR 946.202.

¹¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, „Vollzug der Kriegsmaterialgesetzgebung: Entscheide des Bundesrates vom 29. Juni 2005 sowie die Wiederausfuhr von Panzerhaubitzen nach Marokko“, 7.11.2006.

¹² SR 514.511.

4.2 Definition von Rüstungsgütern

Die schweizerische Gesetzgebung unterteilt Rüstungsgüter in zwei verschiedene Kategorien und sieht für diese unterschiedliche Regelungen vor: Kriegsmaterial und besondere militärische Güter. Als *Kriegsmaterial* im Sinne des KMG gelten Waffen, Waffensysteme, Munition sowie militärische Sprengmittel und Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden.¹³ Weiter werden auch Einzelteile und Baugruppen erfasst, die in derselben Ausführung nicht auch für zivile Zwecke verwendbar sind.¹⁴ Die KMG enthält in Anhang 1 eine abschliessende Güterliste. Typische Beispiele für Kriegsmaterial sind Sturmgewehre, Munition oder Kampfpanzer. Die Ausfuhr von Massenvernichtungswaffen (atomare, biologische und chemische Waffen) sowie von international geächteten Waffen wie Personenminen oder demnächst Streumunition wird durch das KMG gänzlich verboten.¹⁵

Als *besondere militärische Güter* gelten Güter, die für militärische Zwecke konzipiert oder abgeändert worden sind, die aber weder Waffen, Munition, Sprengmittel noch sonstige Kampf- oder Gefechtsführungsmittel sind, sowie militärische Trainingsflugzeuge mit Aufhängepunkten.¹⁶ Beispiele dazu sind Nachtsichtgeräte, Aufklärungsdrohnen oder unbewaffnete militärische Trainingsflugzeuge. Anhang 3 der Güterkontrollverordnung¹⁷ (GKV) listet die besonderen militärischen Güter abschliessend auf. Diese Liste entspricht der im internationalen Rahmen der Vereinbarung von Wassenaar erarbeiteten Rüstungsgüterliste. Die Schweiz engagiert sich, alle Ausfuhren von Gütern dieser Liste einer Kontrolle zu unterstellen. Die Unterscheidung zwischen Kriegsmaterial und besonderen militärischen Gütern wurde vorgenommen, um Rüstungsgüter, welche keine Kampf- oder Gefechtsführungsmittel sind (zum Beispiel Nachtsichtgeräte), von den weniger weitgehenden Kontrollen der Güterkontrollgesetzgebung profitieren zu lassen.

Die Einstufung eines Produkts unter die eine oder andere Kategorie von Rüstungsgütern hat dementsprechend exportkontrollrelevante Konsequenzen. Güter, welche sowohl für zivile als auch militärische Zwecke verwendet werden können (Dual-use Güter)¹⁸, werden nicht als Rüstungsgüter erfasst. Darunter fallen zum Beispiel Werkzeugmaschinen mit denen Rüstungsgüter hergestellt werden können.

4.3 Bewilligungsverfahren bei Auslandsgeschäften

Das KMG unterstellt sowohl die Herstellung, die Ein-, Aus- und Durchfuhr als auch den Handel mit und die Vermittlung von Kriegsmaterial sowie den Transfer der entsprechenden Technologie einer Bewilligungspflicht.¹⁹ Für die Herstellung, den Handel mit und die Vermittlung von Kriegsmaterial ist eine Grundbewilligung notwendig.²⁰ Wenn die beabsichtigte Tätigkeit nicht den Landesinteressen zuwiderläuft und der Gesuchsteller gewisse Bedingungen betreffend die Unternehmensführung erfüllt, wird diese erteilt.²¹ Der Gesuchsteller wird damit ermächtigt, die entsprechenden Tätigkeiten auszuführen.

¹³ Art. 5 Abs. 1 KMG.

¹⁴ Art. 5 Abs. 2 KMG.

¹⁵ Art. 7 und 8 KMG.

¹⁶ Art. 3 Buchst. c. GKG.

¹⁷ SR 946.202.1.

¹⁸ Art. 3 Buchst. b. GKG.

¹⁹ Art. 2 KMG.

²⁰ Art. 9 KMG.

²¹ Art. 10 KMG.

Jede Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial sowie der Technologietransfer bedürfen einer Einzelbewilligung.²² Dies gilt auch für den Handel mit und die Vermittlung von Kriegsmaterial im Ausland, falls das Unternehmen keine Produktionsstätte in der Schweiz betreibt.²³ Jedes Auslandsgeschäft wird im Einzelfall anhand der Bewilligungskriterien geprüft. In gewissen begrenzten Fällen können Generaleinfuhrbewilligungen, welche die Einfuhr von bestimmtem Material während einer bestimmten Zeit ermöglichen, beantragt werden.²⁴ Ein vereinfachtes Verfahren ist in der Form von Generaldurchfuhrbewilligungen auch für die Durchfuhr von Kriegsmaterial durch die Schweiz nach Anhang-2-Staaten vorgesehen.²⁵ Weitergehende Erleichterungen bestehen für Auslandsgeschäfte nach Staaten des Anhangs 2 KMV.²⁶ In diesen Fällen sind keine Einzelbewilligungen für die Vermittlung, den Handel oder den Technologietransfer erforderlich.²⁷ Diese Erleichterungen sind mit der Mitgliedschaft der betroffenen Staaten in allen vier internationalen Exportkontrollregimen und der daraus entspringenden Verpflichtung zu einer verantwortungsvollen und transparenten Exportkontrollpolitik sowie dem allgemeinen Fehlen von Ablehnungsgründen zu erklären.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ist die zuständige Bewilligungsbehörde für Auslandsgeschäfte mit Rüstungsgütern.²⁸ Die entsprechenden Entscheide werden in der Regel im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und abhängig vom Inhalt des Gesuchs zusätzlich mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) oder dem Bundesamt für Energie gefällt.²⁹ Können sich die beteiligten Stellen über die Behandlung eines Gesuchs nicht einigen, wird es dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt.³⁰ Ebenso entscheidet der Bundesrat über Gesuche mit erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite.³¹

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens werden abhängig vom jeweiligen Empfänger Nichtwiederausfuhr-Erklärungen oder Einfuhrbewilligungen des Bestimmungslands verlangt.³² Dauert in den meisten Ländern das Bewilligungsverfahren für ein Einzelgeschäft durchschnittlich drei Monate, kann in der Schweiz mit einer Bewilligung innert zwei bis vier Wochen gerechnet werden.³³

Die Ausfuhr von besonderen militärischen Gütern untersteht einer Bewilligungspflicht gemäss dem GKG.³⁴ Ausfuhren können durch eine Einzelbewilligung, eine ordentliche oder eine ausserordentliche Generalausfuhrbewilligung gestattet werden. Generalausfuhrbewilligungen werden unter bestimmten Voraussetzungen erteilt und erlauben uneingeschränkte Ausfuhren bestimmter Güter in bestimmte Länder.³⁵

²² Art. 17 KMG.

²³ Art. 15 und 16a KMG.

²⁴ Art. 17 Abs. 3ter KMG und Art. 9e Abs. 1 KMV.

²⁵ Art. 17 Abs. 3bis KMG und Art. 9e Abs. 2 KMV

²⁶ Diese sind Argentinien, Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, USA.

²⁷ Art. 6 Abs. 2 und 7 KMV.

²⁸ Art. 13 Abs. 1 KMV und Art. 3 Abs. 1 GKV.

²⁹ Art. 14 KMV und Art. 16 Abs. 1 GKV.

³⁰ Art. 14 Abs. 4 KMV und Art. 16 Abs. 2 GKV.

³¹ Art. 29 Abs. 2 KMG, Art. 14 Abs. 3 KMV und Art. 16 Abs. 1 GKV.

³² Art. 18 KMG und Art. 5a KMV.

³³ Office of Technology Evaluation, Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, "Critical Technology Assessment: Five Axis Simultaneous Control Machine Tools", July 2009, Seite 12.

³⁴ Art. 3 Abs. 1 GKV.

³⁵ Art. 8 - 12 GKV, diese sind Argentinien, Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Südkorea, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, USA.

4.4 Kriterien für die Bewilligung von Auslandsgeschäften

Der erste Absatz von Art. 5 KMV konkretisiert die Bewilligungsvoraussetzungen des Art. 22 KMG durch Kriterien, die bei der Beurteilung des Ausfuhrgesuchs zu berücksichtigen sind:

- a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;
- b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes, namentlich 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.

Die Bewilligungserteilung ist gemäss dem zweiten Absatz von Artikel 5 KMV ausgeschlossen, wenn:

- 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;
- e. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden.

Die Kriterien des ersten Absatzes dienen der Konkretisierung der Bewilligungsvoraussetzungen in Artikel 22 KMG. Der zweite Absatz hat zum Ziel, die Kriterien des ersten Absatzes zu präzisieren und bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen absolute Schranken für die Ausfuhr von Kriegsmaterial aufzustellen. Eingeführt wurde der zweite Absatz im Nachgang an den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats betreffend gewisse Kriegsmaterialausfuhren sowie die Weiterleitung von Schweizer Panzerhaubitzen nach Marokko durch die Vereinigten Arabischen Emirate.³⁶ Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, eine Präzisierung der Bewilligungskriterien vorzunehmen, um zukünftig risikoreiche Geschäfte besser beurteilen beziehungsweise ablehnen zu können. Am 12. Dezember 2008 trat der mit dem zweiten Absatz ergänzte Artikel 5 KMV in Kraft.

Die Bewilligung für die Ausfuhr von besonderen militärischen Gütern wird erteilt, sofern die Ausfuhr nicht im Widerspruch zu internationalen Abkommen, internationalen Kontrollmassnahmen oder Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz steht.³⁷ Das Gleiche gilt für den Fall, dass die Vereinten Nationen oder Staaten, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollmassnahmen beteiligen, die Ausfuhr solcher Güter verbieten und sich an diesen Verboten die wichtigsten Handelspartner der Schweiz beteiligen.³⁸ Verweigert werden Bewilligungen darüber hinaus, wenn es Grund zur Annahme gibt, dass die Güter zur Entwicklung, zur Herstellung oder zum Gebrauch von atomaren, biologischen oder chemischen Waffen oder von unbemannten Flugkörpern für den Einsatz dieser Waffen verwendet werden oder die Ausfuhr der Weiterverbreitung solcher Waffen dient.³⁹

³⁶ *Supra*, n. 11.

³⁷ Art. 6 Abs. 1 GKG.

³⁸ Art. 6 Abs. 2 GKG.

³⁹ Art. 6 Abs. 1 GKV.

Wenn es Grund zur Annahme gibt, dass die Ausfuhr zur konventionellen Aufrüstung eines Staates beiträgt, der durch sein Verhalten die regionale oder globale Sicherheit gefährdet oder terroristische oder kriminelle Gruppen unterstützen würde, wird die Bewilligung ebenfalls verweigert.⁴⁰ Die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen für besondere militärische Güter ist somit stark von internationalen Entscheiden und konkreten Hinweisen abhängig. Dies ist damit zu begründen, dass besondere militärische Güter geringere Risiken aufweisen als Kriegsmaterial.

5 Vergleich der Gesetzgebungen ausgewählter Länder und der Schweiz

5.1 Auswahl der zu vergleichenden Länder

Das Postulat verlangt vorerst eine Prüfung, ob die Gesetzgebung und die Bewilligungspraxis der Schweiz im Vergleich mit jener der internationalen Konkurrenz restriktiver sind. Dazu soll in einem ersten Schritt näher definiert werden, welche Staaten unter dem Begriff der internationalen Konkurrenz zu verstehen sind.

Es scheint naheliegend, dass ein Vergleich mit europäischen Staaten im Vordergrund steht. Eine Reihe von Mitgliedstaaten der Europäischen Union weisen ähnlich hohe Exportvolumina für Kriegsmaterial wie die Schweiz auf. Wie oben ausgeführt, sollte der Vergleich dabei in erster Linie Länder umfassen, die mit ähnlichen völkerrechtlichen und ausserpolitischen Rahmenbedingungen konfrontiert sind wie die Schweiz. Von den europäischen Staaten kommen Österreich und Schweden dem Status der Schweiz mit Bezug auf die Neutralität und die ausserpolitischen Grundsätze am nächsten. Deshalb sind vorab diese beiden europäischen Staaten für einen Vergleich bezüglich deren Gesetzgebung und Praxis beim Export von Kriegsmaterial heranzuziehen.

Der Vergleich mit anderen europäischen Staaten mag zwar ebenfalls gewisse Aufschlüsse ermöglichen. Es ist aber stets im Auge zu behalten, dass diese Staaten betreffend den Export von Kriegsmaterial nicht denselben völkerrechtlichen und ausserpolitischen Rahmenbedingungen unterliegen wie die Schweiz. In Betracht für einen Vergleich kommen hier insbesondere die Nachbarstaaten Deutschland, Italien und Frankreich. Auch Belgien, die Niederlande und Norwegen dürften angesichts teilweise ähnlicher wirtschafts- und ausserpolitischer Prioritäten von Interesse sein.

Die Konzentration auf diese europäischen Staaten empfiehlt sich auch deshalb, weil viele Schweizer Rüstungsunternehmen Teil eines internationalen Konzerns mit Sitz oder Niederlassungen im europäischen Ausland sind. Andere arbeiten eng mit ausländischen Unternehmen mit Sitz in Europa zusammen. Bis zu einem gewissen Grade haben solche mit ausländischen Rüstungsunternehmen kooperierenden Unternehmen auch die Möglichkeit, ihre Geschäfte über das eine oder andere Land abzuwickeln.

Aus den aufgeführten Gründen werden in diesem Bericht einerseits die Gesetzgebung und Bewilligungspraxis der Schweiz mit jenen Österreichs und Schweden und andererseits mit jenen Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Belgiens, der Niederlande und Norwegens verglichen. Punktuell werden weitere Länder zum Vergleich beigezogen.

⁴⁰ Art. 6 Abs. 1bis GKG und Art. 6 Abs. 1 GKV.

5.2 Regelung der Europäischen Union

Die zum Vergleich herangezogenen Länder sind, abgesehen von Norwegen, alle Mitglieder der Europäischen Union. Diese hat schon 1998 mit der Erarbeitung des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren⁴¹ erste Bemühungen zur Harmonisierung der Exportkontrolle der Mitgliedstaaten unternommen. Im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik wurde dieser durch den Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern⁴² (Gemeinsamer Standpunkt) ersetzt.

Der Gemeinsame Standpunkt enthält verbindliche Regeln für das politische Handeln der Mitgliedstaaten betreffend die Kontrolle von Rüstungsausfuhren. Seine Umsetzung obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Politik und Gesetzgebung. Die meisten EU-Länder verfügen über eine eigene Gesetzgebung, andere wie zum Beispiel Luxemburg bringen den Gemeinsamen Standpunkt dagegen direkt zur Anwendung. Die Regelung und Anwendung des Bewilligungsverfahrens für Rüstungsexporte - und somit der Entscheidung über einen konkreten Rüstungsexport - verbleibt in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dies ist der Grund für die unterschiedliche Bewilligungspraxis unter den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.

5.2.1 Definition von Militärgütern

Gestützt auf den Gemeinsamen Standpunkt erlässt die Europäische Union regelmässig eine Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union.⁴³ Diese dient als rechtlich unverbindlicher Bezugspunkt für die nationalen Listen der Mitgliedstaaten für Militärtechnologie und Militärgüter, ersetzt jene deshalb nicht unmittelbar. Die Güterliste führt die zu kontrollierenden Militärgüter abschliessend auf. Inhaltlich entspricht sie der im internationalen Rahmen der Vereinbarung von Wassenaar erarbeiteten Rüstungsgüterliste. Da die Liste der besonderen militärischen Güter des Anhangs 3 GKV ebenfalls die Rüstungsgüterliste der Vereinbarung von Wassenaar widerspiegelt, bestehen keine Unterschiede zwischen den Definitionen von Rüstungsgütern.

5.2.2 Bewilligungsverfahren

Die Kompetenz zur Bewilligung von Auslandsgeschäften mit Rüstungsgütern liegt, wie bereits erwähnt, bei den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Diese regeln ihre Bewilligungsverfahren selbst und wenden die entsprechenden Bestimmungen selbstständig an. Grundsätzlich verfügen alle EU-Staaten über ein ähnliches Bewilligungsverfahren wie die Schweiz. Jedes Auslandsgeschäft muss im Einzelfall durch eine Behörde oder gegebenenfalls durch die jeweilige Regierung bewilligt werden. Die Bewilligungsverfahren der EU-Staaten sind im Allgemeinen komplizierter, aufwändiger und nehmen mehr Zeit in Anspruch als jenes der Schweiz. Die Anstrengungen seitens der Europäischen Union für einen gemeinsamen Binnenmarkt haben

⁴¹ EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren, EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren vom 5. Juni 1998, Rat der Europäischen Union, Dokument Nr. 8675/2/98, Rev 2.

⁴² Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, ABl. L 335 vom 13.12.2008, S. 99. Siehe Anhang (Kapitel 9.3).

⁴³ Vgl. die aktuelle Fassung: „Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union vom 27. Februar 2012, Rat der Europäischen Union (GASP), Dokument Nr. 2012/C 85/01, ABl. C 85 von 22.3.2012. S. 1.

darüber hinaus zu einer Richtlinie geführt, welche die Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern vereinfachen soll.⁴⁴

5.2.3 Bewilligungskriterien

Hauptinhalt des Gemeinsamen Standpunkts der Europäischen Union sind acht Kriterien, welche bei der Bewilligung einer Ausfuhr berücksichtigt werden. Anhand der Bewilligungskriterien prüft der zuständige Staat jede Ausfuhr im Hinblick auf⁴⁵:

1. die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen des ausführenden Landes;
2. die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Bestimmungsland;
3. die innere Lage des Bestimmungslandes;
4. die Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region;
5. die nationale Sicherheit des auszuführenden Landes sowie jene von befreundeten und verbündeten Ländern;
6. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft;
7. das Risiko der Abzweigung oder Wiederausfuhr der auszuführenden Militärgüter;
8. die Vereinbarkeit der Ausfuhr der Militärgüter mit der technischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit des Bestimmungslandes.

Die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts sind ähnlich aufgebaut und enthalten weitgehend dieselben Elemente wie sie in den Bewilligungsgrundsätzen und Bewilligungskriterien der schweizerischen Gesetzgebung aufgeführt sind. Erstere sind zwar präziser und umfassender formuliert, enthalten aber nur bedingt mehr zu berücksichtigende Elemente.

Der markanteste Unterschied zwischen der schweizerischen Gesetzgebung und dem Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union liegt weniger in den zu berücksichtigenden Elementen, als in der Art deren Einbezugs in die Bewertung. Wie in der schweizerischen Gesetzgebung sind die Kriterien allgemein formuliert und werden "geprüft" oder "berücksichtigt". Die Kriterien, welche in der Politik der Mitgliedstaaten zu einer "Verweigerung" führen sollen, haben ihren Anknüpfungspunkt - anders als die Ausschlusskriterien der KMV - nicht in einer allgemeinen Situation im Bestimmungsland (beispielsweise die systematische und schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte), sondern setzen die Ausfuhr jedes einzelnen Rüstungsguts in Beziehung mit dessen Verwendung im Bestimmungsland (beispielsweise die Verwendung eines Rüstungsgutes zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen). Die Formulierung der Kriterien ist so gewählt, dass nicht ein genereller Umstand im Bestimmungsland an sich, sondern erst ein allfälliger Einfluss einer konkreten Ausfuhr auf den entsprechenden Umstand für die Beurteilung ausschlaggebend ist.

Unter der schweizerischen Gesetzgebung ist eine Ausfuhr dagegen in Ausführung des Völkerrechts, den internationalen Verpflichtungen sowie den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik zum Beispiel immer ausgeschlossen, wenn das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, es die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt oder sich auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern befindet, unabhängig davon, ob die konkrete Ausfuhr im Zusammenhang mit den entsprechenden Ablehnungsgründen steht.

⁴⁴ Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern, ABl. L 146 vom 10.6.2009, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 2012/10/EU, ABl. L 85 vom 24.3.2012, S. 3.

⁴⁵ Für den ausführlichen Text des Gemeinsamen Standpunkts, siehe Anhang (Kapitel 9.3).

Gemäss dem Gemeinsamen Standpunkt sollen Ausfuhren dagegen nur verweigert werden, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die auszuführenden Rüstungsgüter zum Zweck der Aggression gegen ein anderes Land, zur gewaltsamen Durchsetzung eines Gebietsanspruchs oder zur internen Repression benutzt werden. Ebenso zu einer Verweigerung führt, wenn eine Ausfuhr im Bestimmungsland bewaffnete Konflikte auslösen beziehungsweise verlängern oder bestehende Spannungen oder Konflikte verschärfen würde. Der Entwicklungsstand eines Bestimmungslands führt nur dann zu einem Ausschluss, wenn der Erwerb der beantragten Rüstungsgütern in keinem Verhältnis zu diesem stehen würde.

Die Anknüpfung an den Einfluss der Ausfuhr auf die Situation vor Ort beziehungsweise das eindeutige Risiko für eine missbräuchliche Verwendung setzt die Schwelle für eine Ablehnung vergleichsweise hoch an, da sich die geforderten Zusammenhänge minimal konkretisieren lassen müssen. Um diese beurteilen zu können, verlangt der Gemeinsame Standpunkt nicht nur eine Berücksichtigung der Situation im Bestimmungsland, sondern auch der Art der auszuführenden Rüstungsgüter. Deshalb kann ein Rüstungsgut exportiert werden, solange dessen Ausfuhr nicht zu negativen Auswirkungen auf einen problematischen Umstand im Bestimmungslands führt. So können gemäss dem Gemeinsamen Standpunkt zum Beispiel Fliegerabwehrgeschütze in ein Land, welches systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begeht, geliefert werden, da sich Fliegerabwehrgeschütze grundsätzlich nicht zum Begehen von Menschenrechtsverletzungen eignen. Die schweizerische Gesetzgebung lässt ein solches Vorgehen nur zu, soweit im Bestimmungsland keine systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen begangen werden, keine bewaffneten Konflikte bestehen und das Bestimmungsland nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehört, da die entsprechenden Kriterien jegliche Ausfuhr und somit eine differenzierte Berücksichtigung der Art des Rüstungsguts ausschliessen.

5.3 Gesetzgebungen von Österreich und Schweden

Der Gemeinsame Standpunkt und die weiteren Regelungen der Europäischen Union betreffend den Transfer von Rüstungsgütern müssen durch die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Politik und Gesetzgebung umgesetzt werden. Mit Blick auf einen Vergleich mit der schweizerischen Gesetzgebung sind in erster Linie diejenigen Abweichungen interessant, die im Gegensatz zur schweizerischen Regelung stehen. Wie oben aufgeführt, weisen Österreich und Schweden aufgrund ihrer Neutralität und aussenpolitischen Positionierung ähnliche Rahmenbedingungen auf wie die Schweiz.

Österreich ist derzeit im Begriff, eine grundsätzliche Revision der Gesetzesgrundlagen durchzuführen. So wird neuerdings die Berücksichtigung der Menschenrechte und die zwingende Einholung von Nichtwiederausfuhr-Erklärungen festgehalten. Zudem findet die EU-Militärgüterliste nun direkte Anwendung. Die österreichische Gesetzgebung kennt Bewilligungskriterien, bei deren Erfüllung keine Ausfuhrbewilligungen erteilt werden sollen, sowie Gründe, welche eine Bewilligung trotzdem ermöglichen.⁴⁶ Der Inhalt der Bewilligungskriterien entspricht dem Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union. Enthalten ist deshalb auch das Kriterium, wonach Rüstungsexporte auszuschliessen sind, wenn sicherheitspolizeiliche, militärische oder sonstige vergleichbare gewichtige Bedenken bestehen. Zudem berücksichtigt Österreich den Einfluss einer Ausfuhr auf die internationale Kriminalität oder den Terrorismus.⁴⁷ Österreich schliesst, ähnlich wie die Schweiz, Ausfuhren von Rüstungsgütern in Gebiete, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstige Spannungen drohen, kategorisch aus. Das Ausschlusskriterium der Menschenrech-

⁴⁶ Siehe Unverbindlicher Kunsttext zum Kriegsmaterialgesetz - KMG, BGBl. Nr. 540/1977, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 72/2011, Para. 3, 2.

⁴⁷ Aussenhandelsgesetz, vom 28. April 2011, Para. 10.

te ist derart formuliert, dass Rüstungsausfuhren abgelehnt werden, wenn die Gefahr besteht, dass die Güter zur Unterdrückung von Menschenrechten verwendet werden.⁴⁸

Schweden kennt zwei Kategorien von Militärgütern, ähnlich den Kategorien des Kriegsmaterials und der besonderen militärischen Güter, deren Auflistung jedoch weniger ausführlich als die der Militärgüterliste der Europäischen Union gehalten ist.⁴⁹ Das schwedische Bewilligungsverfahren sieht vor, dass ein Ausfuhrgesuch für militärische Kampfausrüstung grundsätzlich abzulehnen ist und folglich jede Bewilligung begründet werden muss. Deshalb wird die Ausfuhr militärischer Kampfausrüstung nur dann bewilligt, wenn sich dies sicherheits- oder verteidigungspolitisch begründen lässt und nicht im Gegensatz zur schwedischen Aussenpolitik steht.⁵⁰ Eine schwedische Richtlinie erläutert die zu prüfenden Bewilligungsvoraussetzungen.⁵¹ Schweden gestattet grundsätzlich den Transfer von Rüstungsgütern, falls diese im Rahmen von Joint-Ventures entwickelt worden sind. Ebenfalls gemäss Richtlinie stehen Rüstungsausfuhren nach nordischen, neutralen und EU-Staaten grundsätzlich nicht im Widerspruch mit der schwedischen Aussenpolitik. Ähnlich wie die Schweiz werden Rüstungsausfuhren verweigert, wenn das Bestimmungsland in einen internationalen bewaffneten Konflikt involviert ist, im Bestimmungsland interne bewaffnete Unruhen stattfinden oder systematische oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begangen werden.

5.4 Gesetzgebungen anderer ausgewählten und weiteren Staaten

5.4.1 Regelungen der übrigen zu vergleichenden EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien und die Niederlande

Sowohl die deutschen als auch die französischen Regelungen verzichten - mit einzelnen Ausnahmen - auf eine Bewilligungspflicht für Einzelteile, Baugruppen und anonyme Teile von Kriegswaffen.⁵² Ebensowenig unterstehen Revolver und Pistolen, militärische Software sowie Feuerleitgeräte den gesetzlichen Bestimmungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen.⁵³ Umgekehrt erweitert die belgische Gesetzgebung den Katalog der zu kontrollierenden Militärgüter und schliesst auch Material für den Ordnungsdienst ein.⁵⁴ Die französische Liste von Militärgütern, welche die Militärgüterliste der Europäischen Union wiedergibt, umfasst zusätzlich Ausrüstungen, welche für die elektronische Kriegsführung konzipiert sind sowie Satelliten, Weltraumraketen und deren Startgeräte.⁵⁵

Die Bewilligungsverfahren der einzelnen Länder sind einander sehr ähnlich. Zusätzlich zur Einzelbewilligung für Auslandsgeschäfte kennen Frankreich und Italien eine dem Abschluss

⁴⁸ Siehe dazu Zweite Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend zur Durchführung des Aussenhandelsgesetzes 2011 (Zweite Aussenhandelsverordnung 2011) (Entwurf).

⁴⁹ Siehe List of Military Equipment for Combat Purposes (MEC) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300) und List of Other Military Equipment (OME) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300).

⁵⁰ The Military Equipment Act (1992:1300), Section 1.

⁵¹ Swedish Guidelines for the Exportation of Military Equipment and other Forms of Collaboration Abroad, Excerpts from the Military equipment Act, 1992.

⁵² Betreffend Deutschland siehe Kriegswaffenliste (Anlage zu Para. 1 Abs. 1 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen) und betreffend Frankreich siehe Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés, Art. 13, 1.

⁵³ *Ibid*, Teil B, V. Rohrwaffen und I. Flugkörper.

⁵⁴ Flemish Peace Institute, „Benchmarking Arms Export Controls: a region and its neighbours“, Report, March 2007, Seite 25.

⁵⁵ Arrêté du 17 juin 2009 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation, ML 11 und Décret n° 95-589 du mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, Art. 3.

des Geschäfts vorausgehende Bewilligung.⁵⁶ Diese muss eingeholt werden, um überhaupt konkrete Geschäftsverhandlungen durchführen zu können. Die Niederlande haben die Globalgenehmigung für den Transfer von Rüstungsgütern nach NATO-Staaten gesetzlich geregelt, so dass bestimmte Güter praktisch uneingeschränkt nach diesen Ländern ausgeführt werden können.⁵⁷ Auch Deutschland und Italien sehen grundsätzlich keinerlei Einschränkungen für Ausfuhren nach NATO-Staaten vor.⁵⁸ Belgien, die Niederlande und Luxemburg erlauben den unbeschränkten Verkehr von Rüstungsgütern im Rahmen der Benelux Economic Union.⁵⁹ Aktuell sind die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern im Begriff, Allgemein- und Globalgenehmigungen für Geschäfte zwischen EU-Mitgliedstaaten einzuführen. Dabei sind die Staaten unterschiedlich weit fortgeschritten.⁶⁰

Hinsichtlich der Handhabung der Bewilligungskriterien hat Deutschland in einem politischen Grundsatzpapier festgehalten, dass Rüstungsexporte restriktiv zu bewilligen sind und nicht dem Aufbau exportspezifischer Kapazitäten dienen sollen.⁶¹ Belgien fügt zum Element des Terrorismus das Element des Drogenhandels hinzu.⁶² Gemäss italienischem Recht ist - ähnlich wie in der Schweiz - eine Bewilligung im Falle eines bewaffneten Konflikts oder bei Menschenrechtsverletzungen durch das Bestimmungsland zu verweigern.⁶³

5.4.2 Die Regelung Norwegens

Ein Vergleich mit Norwegen dürfte insofern interessant sein, als dieses Land wie die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union ist. Allerdings ist zu beachten, dass Norwegen der NATO angehört. Die norwegische Gesetzgebung teilt Rüstungsgüter in zwei verschiedene Kategorien mit unterschiedlichen rechtlichen Konsequenzen ein.⁶⁴ Die erste Kategorie ist breiter gefasst als der Begriff des Kriegsmaterials im KMG und erfasst auch Güter wie Tarn-, Trainings- und Kommunikationsausrüstung.⁶⁵ Die zweite Kategorie entspricht in etwa den besonderen militärischen Gütern des GKG. Das Bewilligungsverfahren gleicht demjenigen in der Schweiz.

Die massgeblichen Bewilligungskriterien sind einerseits in Richtlinien formuliert, andererseits wird auf die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der Europäischen Union verwie-

⁵⁶ Betreffend Frankreich, siehe Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, Chapitre 5, Art. 2335-2 und betreffend Italien siehe Fondation pour la recherche stratégique, „The Transfer Directive : perceptions in European countries and recommendations“, recherches & documents (n° 04/2010), Seite 57.

⁵⁷ Flemish Peace Institute, *supra*, n. 53, Seite 42.

⁵⁸ Siehe betreffend Deutschland Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, vom 19. Januar 2000, Kapitel II, 1. und betreffend Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. Uff., 14 luglio, n. 163), Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, Art. 9 para. 4.

⁵⁹ Flemish Peace Institute, *supra*, n. 53, Seite 35.

⁶⁰ Betreffend den Gesetzesentwurf von Frankreich siehe Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité (Projet de loi).

⁶¹ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, vom 19. Januar 2000, Preamble und Kapitel III, 1.

⁶² Law of 5 August 1991 relating to the importation, the exportation, and the transit of arms, munitions, and material having specifically a military use and related technology, Art. 4.

⁶³ Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. Uff., 14 luglio, n. 163), Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, Art. 1, 6a und 6d.

⁶⁴ Regulations to the implementation of control of the export of strategic goods, services and technology, laid down by the Ministry of Foreign Affairs on 4 July 2007, Para. 1 lettre c und Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use, Chapter 2, para. 2.

⁶⁵ Control List I – Arms, ammunition, other military equipment and components and related technology, para. 13.

sen.⁶⁶ Die Richtlinien weisen zur Berücksichtigung von politischen Problemen und demokratischen Rechten im Bestimmungsland an.⁶⁷ Dabei werden potenzielle Bestimmungsländer in drei verschiedene Gruppen eingeteilt.⁶⁸ Die Hürde für eine Bewilligungserteilung ist entsprechend der jeweiligen Gruppe und in Abhängigkeit von der jeweiligen Güterkategorie unterschiedlich hoch.

5.4.3 Regelungen weiterer Staaten

Exportkontrollen von Rüstungsgütern widerspiegeln die politischen, wirtschaftlichen und strategischen Interessen eines Staates im weltweiten Kontext. Dementsprechend werden die massgeblichen Bestimmungen oder gegebenenfalls ihre Auslegung ständig dem internationalen Kontext und den Interessen des Staates angepasst. Dänemark, ein Land mit einer sehr kleinen und spezialisierten Rüstungsindustrie, weist zum Beispiel eine vergleichsweise strenge Gesetzgebung auf, indem unter anderem die zu kontrollierenden Güter sehr breit definiert sind. Kanada erklärt die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der Europäischen Union für anwendbar, wobei Ausfuhren nach den Vereinigten Staaten im Rahmen des gegenseitigen „Defence Production Sharing Agreement“ grundsätzlich freigegeben werden.⁶⁹

In Japan herrschte bis anhin ein weitgehendes Verbot für Rüstungsexporte. Um die heimische Rüstungsindustrie und die internationale Zusammenarbeit im Rüstungsbereich zu fördern, ist die japanische Regierung jetzt aber im Begriff, eine Exportkontrolle zu entwickeln, die Auslandsgeschäfte offiziell ermöglicht.⁷⁰ Die Vereinigten Staaten von Amerika führen zurzeit eine umfassende Reform ihrer Exportkontrolle durch.⁷¹ Vor allem interne Verfahren sollen klarer und effizienter ausgestaltet werden.⁷² Für eine beachtliche Anzahl von Rüstungsgütern wird im Ergebnis auch die Ausfuhrkontrolle erleichtert. Zudem unterstehen Auslandsgeschäfte mit gewissen Ländern nicht mehr der Bewilligungspflicht. Hintergrund der Reform ist das Bedürfnis nach Konkurrenzfähigkeit und nach vermehrter internationaler Kooperation im Rüstungs- und Beschaffungswesen.

5.5 Abschliessender Vergleich

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Definition von Rüstungsgütern der Europäischen Union in etwa jener der Schweiz entspricht. Das Bewilligungsverfahren der Schweiz ist grundsätzlich ähnlich aufgebaut wie jene der EU-Mitgliedstaaten, erweist sich aber als unkomplizierter und effizienter. Transfers von Rüstungsgütern zwischen EU-Mitgliedstaaten profitieren jedoch von erheblichen Erleichterungen.

Die Bewilligungskriterien für die Ausfuhr von Rüstungsgütern sind in der schweizerischen Kriegsmaterialgesetzgebung strenger gefasst als im Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union, welcher für die EU-Staaten einen Mindeststandard festlegt. Zwar stützen sich beide Regelungen mehr oder weniger auf die gleichen Beurteilungselemente, nur die schweizerische Gesetzgebung kennt aber Ausschlusskriterien, welche eine Ausfuhr auf-

⁶⁶ Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use, Chapter I, para.1.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, Chapter II, para. 1.

⁶⁹ Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2010, Seite 35 und Defence Production Sharing Agreement between Canada and the United States of America, Letter of Agreement, 27.7.1956.

⁷⁰ Siehe u.a. Jane's Defence Weekly, „Japanese industry seeks advice after export ban lift“, 11 January 2012, Seite 6.

⁷¹ Jane's Defence Weekly, „Road to recovery?“, 7 December 2011, Seite 30 - 32.

⁷² Für eine genaue Darstellung des amerikanischen Bewilligungsverfahrens siehe Yann Aubin and Arnaud Idiart, „Export Control Law and Regulations Handbook“, Wolters Kluwer (2011), Seite 374 ff.

grund der Situation im Bestimmungsland generell ausschliessen, während die entsprechenden Kriterien der Europäischen Union die Auswirkungen einer konkreten Ausfuhr in den Zusammenhang mit der Situation im Bestimmungsland stellen. Daraus kann ein grösserer Handlungsspielraum für die Bewilligungsbehörde erwachsen, sofern der Gemeinsame Standpunkt nicht strenger in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt wird.

Auf einzelstaatlicher Ebene sind sowohl Unterschiede zwischen den Regelungen einzelner EU-Mitgliedstaaten als auch im Verhältnis zu den Regelungen der Europäischen Union festzustellen. So werden einerseits die Definition von Rüstungsgütern enger oder weiter gefasst und andererseits die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts durch nationale Erwägungen ergänzt oder konkretisiert. Die nationalen Regelungen Österreichs und Schwedens sind mit derjenigen der Schweiz vergleichbar: Im Hinblick auf das Kriterium bewaffneter Konflikte sind sie angesichts der für neutrale Staaten anwendbaren völkerrechtlichen und politischen Gesichtspunkte sehr ähnlich; betreffend Menschenrechtssituation folgt die schwedische Regelung der schweizerischen, während die österreichische das weniger weitgehende Kriterium des Gemeinsamen Standpunktes der EU umgesetzt hat. Die Regelung Norwegens weist im Vergleich zur schweizerischen Gesetzgebung nur minimale Unterschiede auf. Grössere Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung bestehen zu gewissen EU-Staaten, welche insbesondere spezielle Regelungen für den Export in NATO-Staaten kennen. Allgemein kann jedoch festgehalten werden, dass die Abweichungen gegenüber den meisten verglichenen europäischen Staaten minim sind. Inwieweit sich die dargelegten Unterschiede auf die Bewilligungspraxis von Rüstungsexporten auswirken, ist anhand der jeweils in den letzten Jahren bewilligten Ausfuhren zu prüfen.

6 Vergleich der Bewilligungspraxis ausgewählter Länder und der Schweiz

6.1 Globale Rüstungsexporte

Der globale Umfang von Rüstungsexporten ist sehr schwierig zu ermitteln. Der Congressional Research Service (CRS, Washington, DC) schätzt, dass 2010 Rüstungsexporte im Wert von 40 Milliarden US Dollar getätigt wurden.⁷³ Das in internationalen Sicherheitsfragen spezialisierte Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) publiziert seit 2008 keine in Währung gemessenen Werte mehr, sondern arbeitet nunmehr mit einheitlich berechneten Trend-Indikatoren.⁷⁴ Die von SIPRI in US Dollar geschätzten Ausfuhren im Jahre 2007 entsprechen dem Doppelten der vom Congressional Research Service (CRS) berechneten Ausfuhren desselben Jahres, was die Schwierigkeiten bei der Berechnung der weltweiten Rüstungsausfuhren exemplarisch zum Ausdruck bringt.

Die Hauptgründe dieser Schwierigkeiten liegen insbesondere in der inkohärenten und unvollständigen Informationslage seitens der ausführenden Staaten. Erschwerend hinzu kommt die Tatsache, dass sowohl die Rüstungsgüter als auch die entsprechenden Auslandsgeschäfte unterschiedlich definiert werden und deshalb keinen einheitlichen Eingang in die massgeblichen Statistiken finden.⁷⁵ Schliesslich basieren die Angaben in den Statistiken auf monetären Werten. Diese reflektieren den militärischen Wert eines Rüstungsguts (der Preis einer

⁷³ Congressional Research Service (Richard F. Grimmet, Specialist in International Security), „Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003 – 2010“, 22.9.2011, Summary.

⁷⁴ Stockholm International Peace Research Institute, „SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security“, September 2011, Seite 295 - 297.

⁷⁵ Deutschland und Österreich, zum Beispiel, definieren Revolver, Pistolen und mehrheitlich Einzelteile nicht als Kriegswaffen (siehe Kapitel 5.4.1). Ausfuhren dieser Güter werden somit nicht in den Ausfuhrstatistiken aufgeführt.

von Hand verzierten Pistole kann sich zum Beispiel bis auf das Zwanzigfache des üblichen Wertes belaufen) und die tatsächliche Quantität nur beschränkt. Zu beachten ist ferner, dass Auslandsgeschäfte von Rüstungsunternehmen, welche über länderübergreifende Konsortien, Tochtergesellschaften oder mittels einer Lizenzproduktion im Bestimmungsland abgewickelt werden, nicht zwingend Eingang in die Ausfuhrstatistiken finden.⁷⁶ Diese Gegebenheiten erschweren den Vergleich von Rüstungsexporten verschiedener Ländern erheblich.

SIPRI schätzt, dass das globale Volumen an Rüstungsexporten zwischen 2006 und 2010 um 24 Prozent höher ist als zwischen 2001 und 2005.⁷⁷ Die fünf wichtigsten Exportländer - die Vereinigten Staaten von Amerika, Russland, Deutschland, Frankreich und Grossbritannien - decken dabei zusammen ungefähr 75 Prozent des globalen Volumens ab.⁷⁸ Die fünf wichtigsten Bestimmungsländer zwischen 2006 und 2010 waren Indien, China, Südkorea, Pakistan und Griechenland.⁷⁹

Verteilt auf Regionen wurden zwischen 2006 und 2010 43 Prozent des globalen Volumens nach Asien und Australien, 21 Prozent nach Europa, 17 Prozent in den Nahen Osten, 12 Prozent nach Amerika und 7 Prozent nach Afrika geliefert.⁸⁰ Diese Anteile dürften in etwa die Marktverhältnisse der nahen Zukunft reflektieren.

Die fünf Hauptlieferanten konventioneller Waffen und ihre Hauptabnehmer 2006 - 2010

Ausfuhrländer	Anteil an den globalen Waffen-exporten	Wichtigste Bestimmungsländer (Anteil an den Gesamtexporten des Ausfuhrlandes)		
		Erste	Zweite	Dritte
USA	30 %	Südkorea: 14%	Australien: 9%	V.A.E.: 8%
Russland	23 %	Indien: 33%	China: 23%	Algerien: 13%
Deutschland	11 %	Griechenland: 15%	Südafrika: 11%	Türkei: 10%
Frankreich	7 %	Singapur: 23%	V.A.E.: 16%	Griechenland: 12%
Grossbritannien	4 %	USA: 23%	Saudi Arab.: 19%	Indien: 13%

Quelle: SIPRI Yearbook 2011, Tabelle 6.1, Seite 273.

6.2 Schweizerische Rüstungsexporte und Bewilligungspraxis

Im Jahr 2011 hat die Schweiz Rüstungsgüter im Wert von CHF 1977,4 Millionen exportiert, wovon 872,7 Millionen (44%) auf Kriegsmaterial und 1104,7 (56%) auf besondere militärische Güter entfielen. Im Verhältnis zu den schweizerischen Gesamtausfuhren machen Ausfuhren von Rüstungsgütern 0,95 Prozent aus. Verglichen mit den letzten Jahren bedeutet dies eine erhebliche Steigerung. Verteilt auf die Kontinente wurden 2011 Rüstungsgüter im Wert von CHF 582,3 Mio. (Kriegsmaterial: 495,5 Mio.) nach Europa, 1185,1 Mio. (Kriegsmaterial: 318,1 Mio.) nach Asien, 141,1 Mio. (Kriegsmaterial: 46,6 Mio.) nach Amerika, 56,5

⁷⁶ Die Lizenzproduktion von Rüstungsgütern findet keinen Einlass in die Ausfuhrstatistiken, da der Transfer von Know-how zwar bewilligungspflichtig ist, jedoch keine eigentliche materielle Ausfuhr darstellt. Auslandsgeschäfte von Konsortien oder Tochterunternehmen werden - sofern die gehandelten Einzelteile nicht als Rüstungsgüter gelten - nur in der Ausfuhrstatistik des Exportlands, welches die Ausfuhr des gesamten Produkts bewilligt, aufgeführt.

⁷⁷ SIPRI Yearbook 2011, *supra*, n. 73, Seite 271.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

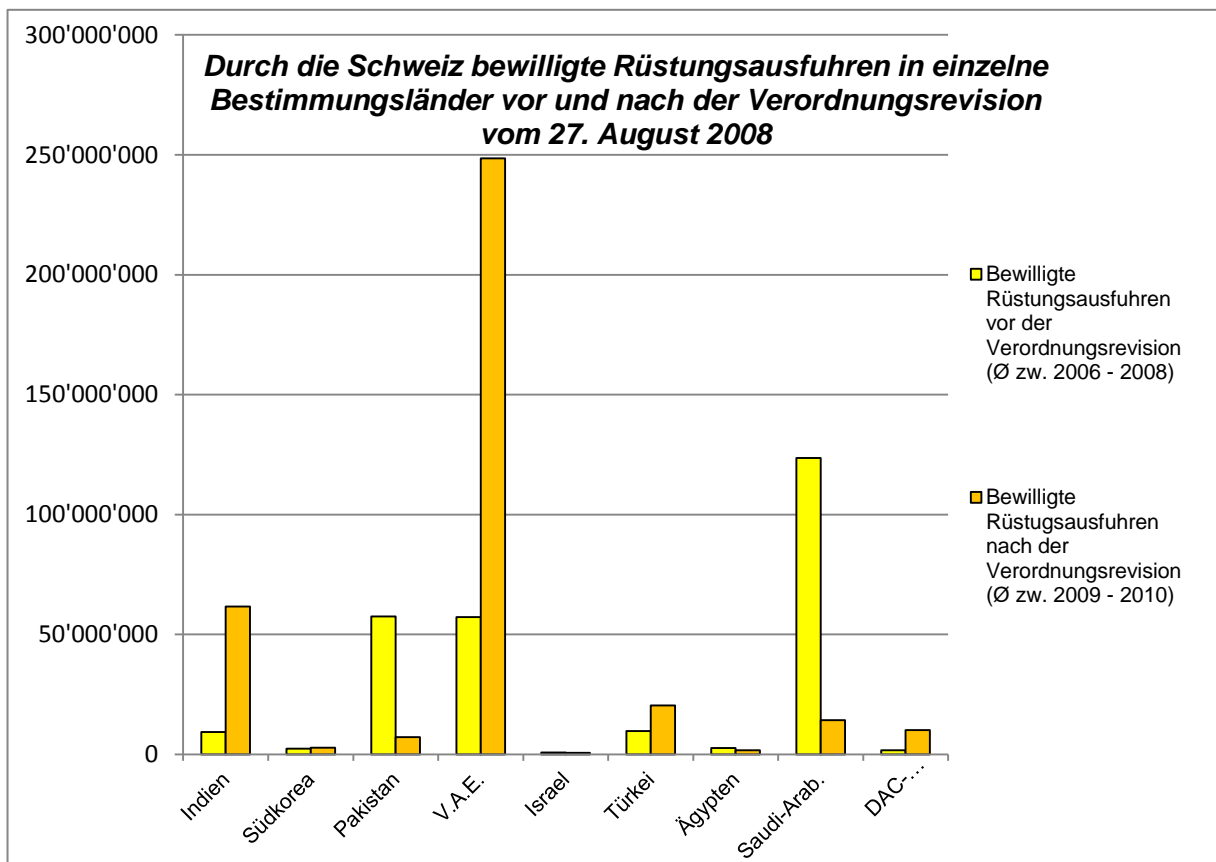
⁸⁰ *Ibid.*

Mio. (Kriegsmaterial: 6,1 Mio.) nach Afrika und 13,1 Mio. (Kriegsmaterial: 6,3 Mio.) nach Australien geliefert.⁸¹

Die Hauptabnehmer schweizerischer Rüstungsgüter sind traditionell westeuropäische Staaten. Die Bewilligungspraxis für Ausfuhren in solche Länder ist als liberal zu bezeichnen. Dies ist dadurch begründet, dass sich diese Länder zu den Standards der internationalen Exportkontrollregime verpflichtet haben und im generellen Ablehnungsgründe fehlen.

Die Ergänzung von Artikel 5 KMV mit Ausschlusskriterien, welche am 12. Dezember 2008 in Kraft getreten ist, hat für gewisse Länder zu einer wesentlichen Verschärfung der Bewilligungspraxis geführt. Am 25. März 2009 hat der Bundesrat nämlich beschlossen, dass nach Ägypten, Saudi-Arabien und Pakistan keine Ausfuhrgesuche für Kriegsmaterial mehr bewilligt werden. Davon ausgenommen sind nur Ersatzteillieferungen und Munition für bereits gelieferte Güter⁸² sowie Ausfuhrgesuche für Hand- und Faustfeuerwaffen für private oder sportliche Zwecke.⁸³ Der Bundesrat begründete seinen Entscheid mit der verschlechterten Situation im Innern oder der Verschlechterung der Menschenrechtsslage. In der Folge gingen die Exporte nach Pakistan und vor allem nach Saudi-Arabien in den Jahren 2009 bis 2010 stark zurück. Nach Ägypten blieben sie auf sehr tiefem Niveau praktisch unverändert.

Der Bundesrat hat am 25. März 2009 in grundsätzlicher Hinsicht bestätigt, dass Indien und Südkorea mit Kriegsmaterial beliefert werden. Für andere Länder wie Israel oder die als am wenigsten entwickelt geltenden Länder hat sich durch die Verordnungsänderung kaum etwas verändert, weil schon vorher praktisch keine Kriegsmaterialexporte in diese Länder bewilligt wurden. Die folgende Grafik zeigt die durch die Verordnungsrevision bewirkte Änderung in der schweizerischen Bewilligungspraxis gegenüber gewissen Ländern auf.



⁸¹ *Ibid.*

⁸² Siehe Art. 23 KMG.

⁸³ Siehe Art. 5 Abs. 3 KMV.

6.3 Auswahl der zu vergleichenden Bestimmungsländer

Für einen Vergleich der Bewilligungspraxis der Schweiz mit derjenigen anderer Länder können einerseits die von einem Land global bewilligten, andererseits die nach einem bestimmten Bestimmungsland gutgeheissenen Ausfuhrgesuche sowie deren Verhältnis zueinander herangezogen werden.⁸⁴ Da Rüstungsexporte nach den meisten europäischen Ländern eine Verfahrenserleichterung geniessen und die durch die Verordnungsrevision eingeführten Ausschlusskriterien kaum zur Verweigerung von Ausfuhrbewilligungen für europäische Länder führen, eignen sich diese nicht für einen Vergleich.

Aus Sicht der Schweiz ist die Auswahl der zu vergleichenden Bestimmungsländer am aussagekräftigsten, wenn die Bewilligungspraxis gegenüber einem Land durch die eingeführten Ausschlusskriterien potenziell beeinflusst wird. Zudem sollte ein kritisches Volumen an Ausfuhrbewilligungen überschritten sein, um überhaupt von messbaren Tendenzen sprechen zu können. Dies schliesst die meisten Länder Südamerikas und Asiens aus.

Bestimmungsländer, welche sich vor diesem Hintergrund für einen Vergleich der Bewilligungspraxen eignen, sind Indien, Südkorea, Pakistan, die Vereinigten Arabischen Emirate, Israel, Türkei, Ägypten und Saudi-Arabien. Sehr grosse Absatzmärkte sind dabei vor allem Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Aber auch Indien, Pakistan und Südkorea zählen zu den wirtschaftlich bedeutenden Importländern von Rüstungsgütern. Ausfuhren nach Bestimmungsländern, welche auf der OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt sind⁸⁵, eignen sich ebenfalls zum Vergleich, da deren nachhaltige Entwicklung grundsätzlich durch unverhältnismässige Rüstungsausgaben beeinträchtigt wird.

6.4 Von der Schweiz und ausgewählten Ländern bewilligte Ausfuhren

Die folgende Tabelle zeigt auf, in welchem Umfang die Schweiz und ausgewählte europäische Staaten Ausfuhren von Rüstungsgütern nach einem bestimmten Bestimmungsland und global im Durchschnitt pro Jahr zwischen 2006 und 2010 bewilligt haben. Zudem ist der Tabelle zu entnehmen, welchen prozentualen Anteil die bewilligten Ausfuhren nach ausgewählten Bestimmungsländern an den global bewilligten Ausfuhren ausmachen.

Der Durchschnitt der bewilligten Ausfuhren an ein einzelnes Bestimmungsland gibt Aufschluss über dessen Aufrüstung. Der Durchschnitt der global bewilligten Ausfuhren gibt Auskunft über die Bedeutung als Rüstungsexporteur. Der Anteil der bewilligten Ausfuhren nach einem bestimmten Bestimmungsland an den global bewilligten Ausfuhren gibt Auskunft über dessen Bedeutung für das Exportland.

Die Daten sind als jährliche Durchschnittswerte dargestellt, um Tendenzen aufzuzeigen und einzelne Spitzenwerte auszugleichen. Da die Auswirkungen der Verordnungsrevision vom 27. August 2008 auf die Bewilligungspraxis untersucht werden soll, wird für die Schweiz einerseits der Wert der in einem Jahr durchschnittlich erteilten Ausfuhrbewilligungen für die Periode von 2006 bis 2008 und andererseits für die Zeit zwischen 2009 und 2010 aufgeführt.

⁸⁴ Im vorliegenden Bericht werden die Volumina bewilligter Ausfuhren und nicht tatsächlicher Exporte verglichen. Effektive Ausfuhren können nicht zum Vergleich hinzugezogen werden, da notwendigen Daten nur vereinzelt vorhanden sind.

⁸⁵ Diese sind Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Central African Rep. Chad, Comoros, Congo, Dem. Rep., Djibouti, Equatorial Guinea, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Niger, Rwanda, Samoa, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Solomon Islands, Somalia, Sudan, Tanzania, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen und Zambia.

Die der Tabelle folgenden Kreisdiagramme setzen die von der Schweiz im jährlichen Durchschnitt zwischen 2006 und 2010 bewilligten weltweiten Ausfuhren in Beziehung zu denjenigen einzelner europäischer Länder. Das Gleiche wird auch mit den gesamthaft bewilligten Ausfuhren nach den jeweiligen Bestimmungsländern gemacht. Die weiteren Grafiken (Balkendiagramme) stellen die durchschnittlich für ein bestimmtes Bestimmungsland bewilligten Ausfuhren sowie den Anteil der für ein Bestimmungsland bewilligten Ausfuhren an den global bewilligten Ausfuhren dar.

Vergleich der erteilten Bewilligungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern der Schweiz und ausgewählter Länder

	Ausfuhrländer									Norwegen	
	Frankreich	Deutschland	Italien	Österreich	Schweden	Niederlande	Belgien	Schweiz (Ø 2006-2008)	Schweiz (Ø 2009-2010)		
Bestimmungsländer	Indien	941 501 233 6.97 %	127 209 685 1.77 %	185 285 157 2.66 %	1 896 386 0.09 %	52 683 913 3.02 %	12 921 259 0.79 %	24 129 746 1.50 %	9 305 097 1.05 %	61 619 916 6.87 %	2 788 0.00 %
	Südkorea	423 491 364 3.14 %	843 211 667 11.72 %	35 067 932 0.50 %	1 656 833 0.08 %	26 542 643 1.51 %	6 910 389 0.42 %	1 327 459 0.08 %	2 357 425 0.27 %	2 856 610 0.32 %	694 484 0.09 %
	Pakistan	361 897 627 2.68 %	171 114 367 2.38 %	183 775 431 2.64 %	51 367 933 2.55 %	302 912 659 17.34 %	6 674 430 0.41 %	8 497 827 0.53 %	57 516 816 6.52 %	7 180 642 0.80 %	-
	V.A.E.	1 953 603 720 14.47 %	333 202 372 4.63 %	260 547 833 3.74 %	30 004 744 1.49 %	46 970 198 2.69 %	4 487 513 0.27 %	12 933 841 0.81 %	57 249 550 6.49 %	248 539 102 27.69 %	619 773 0.08 %
	Israel	116 289 384 0.86 %	42 019 831 0.58 %	1 500 029 0.02 %	510 772 0.03 %	-	500 127 0.03 %	3 536 013 0.22 %	765 545 0.09 %	621 382 0.07 %	-
	Türkei	251 055 666 1.86 %	220 490 218 3.06 %	382 036 629 5.49 %	1 168 235 0.06 %	240 325 0.01 %	43 795 174 2.74 %	18 560 834 1.17 %	9 709 473 1.10 %	20 449 687 2.28 %	3 324 491 0.43 %
	Ägypten	192 168 809 1.42 %	49 975 900 0.69 %	22 597 487 0.32 %	385 072 0.02 %	650 705 0.04 %	8 648 831 0.53 %	5 794 983 0.36 %	2 630 926 0.30 %	1 755 227 0.20 %	4 637 357 0.59 %
	Saudi-Arab.	1 630 003 867 12.07 %	179 747 569 2.50 %	481 499 769 6.91 %	139 796 983 6.93 %	18 359 796 1.05 %	5 531 097 0.34 %	289 747 343 18.05 %	123 603 145 14.01 %	14 289 992 1.59 %	12 864 300 1.65 %
	DAC-Staaten	83 587 855 0.62 %	116 030 920 1.61 %	14 140 471 0.20 %	3 677 371 0.18 %	355 497 0.02 %	1 861 353 0.11 %	12 003 861 0.75 %	1 711 922 0.19 %	10 137 828 1.13 %	-
	Global	16 878 234 938	7 195 441 183	6 963 694 086	2 017 262 756	1 747 202 560	1 637 603 320	1 605 487 466	882 208 299	897 435 812	780 580 904

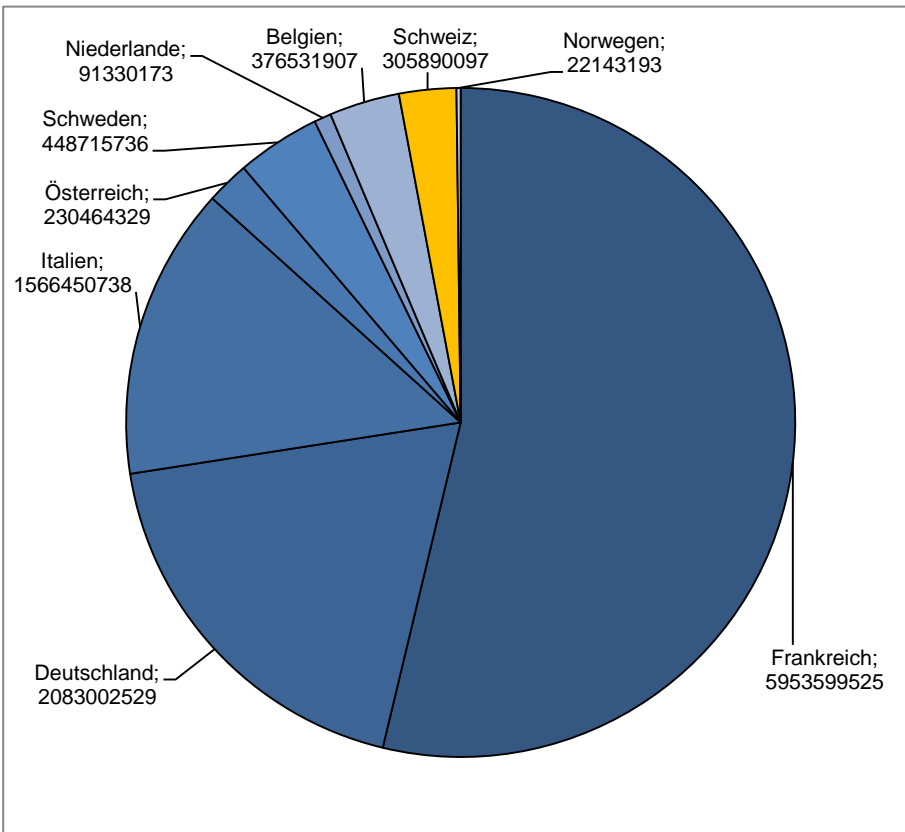
Angaben:

- Durchschnitt der jährlich zwischen 2006 und 2010 bewilligten Rüstungsausfuhren pro Ausfuhrland in CHF
- Verhältnis zwischen dem Durchschnitt der jährlich zwischen 2006 und 2010 bewilligten Rüstungsausfuhren pro Ausfuhrland und dem Durchschnitt dessen jährlich zwischen 2006 und 2010 global bewilligten Rüstungsausfuhren

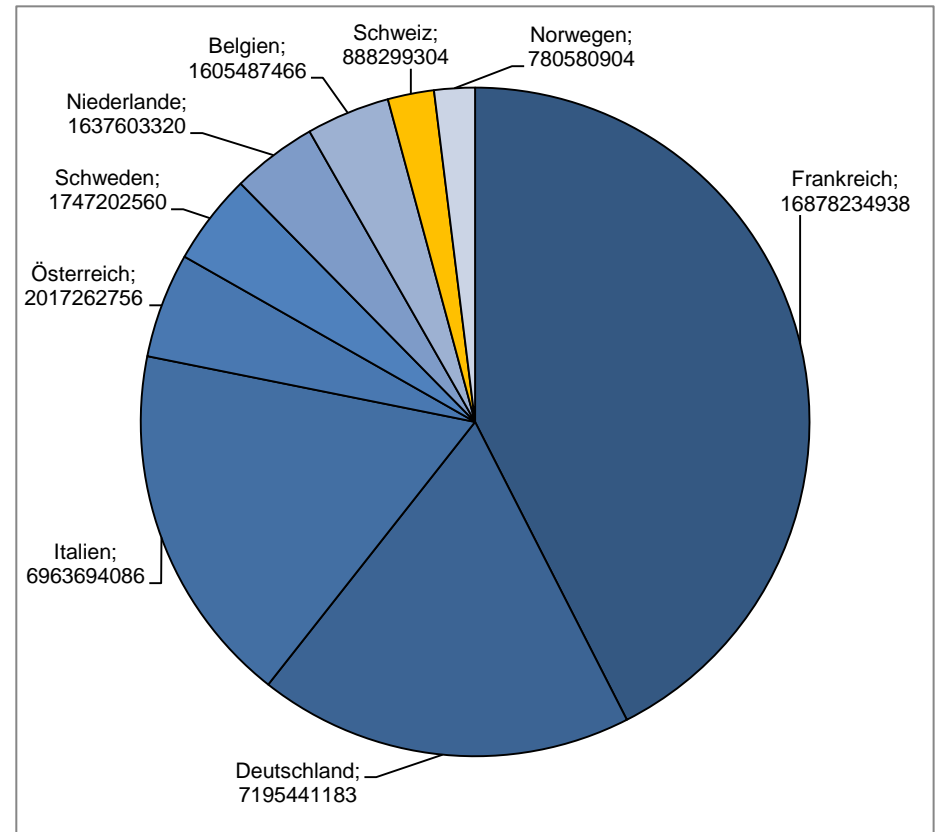
Quellen:

- Schweiz: Ausfuhrstatistiken des SECO
- EU-Staaten: Jahresberichte des EU-Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern (Amtsblatt der Europäischen Union)
- Norwegen: Jährliche Berichte des Aussenministeriums an das Parlament betreffend die Ausfuhr von Verteidigungsmaterial aus Norwegen, Exportkontrolle und internationale Zusammenarbeit in der "Non-Proliferation"
- Wechselkurse: Schweizerische Nationalbank (Durchschnittliche Jahreskurse), siehe www.snb.ch

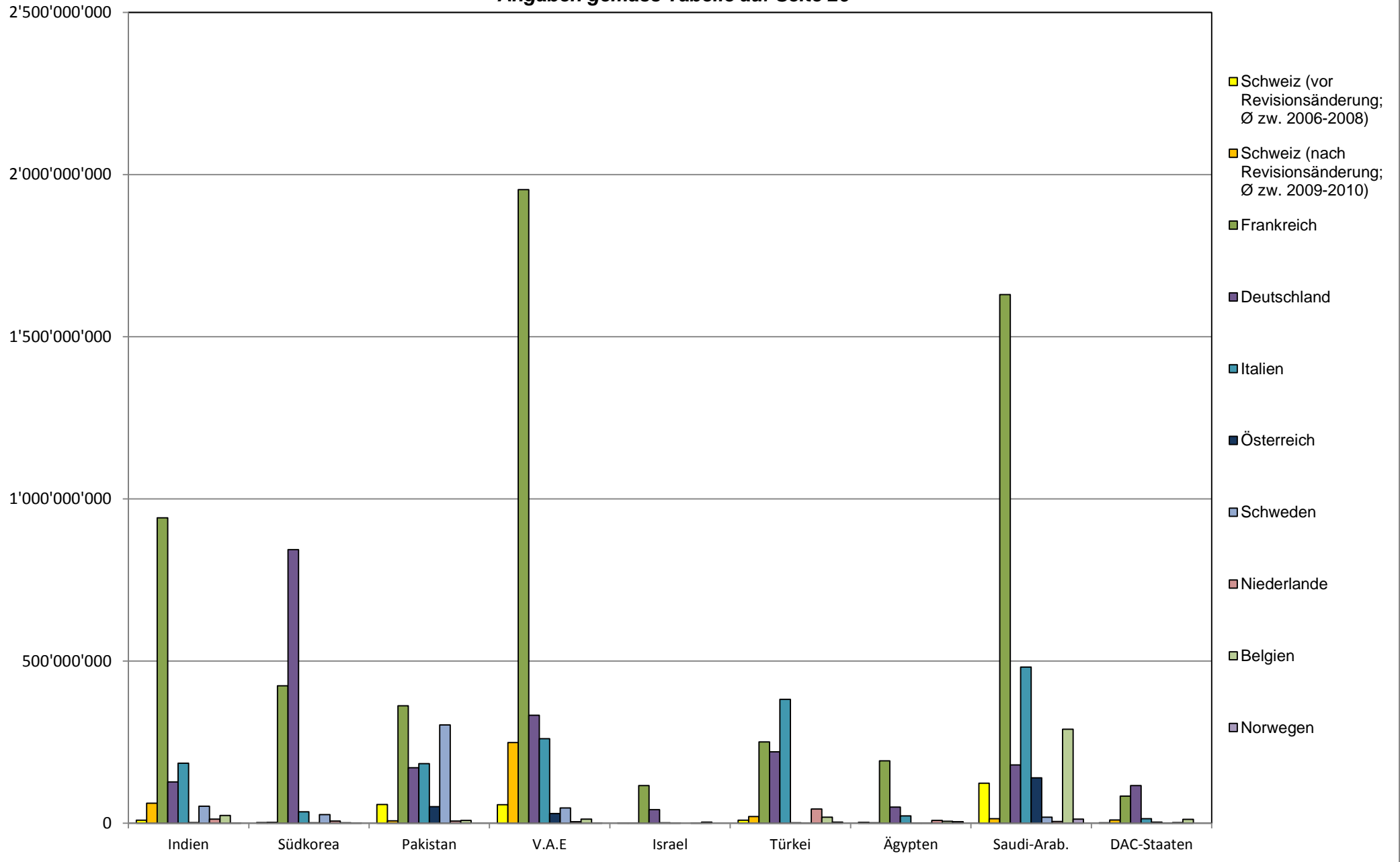
Gesamttotal der durch die Ausfuhrländer nach ausgewählten Bestimmungsländern bewilligten Rüstungsausfuhren (Ø zw. 2006 - 2010)
Angaben gemäss Tabelle auf Seite 26



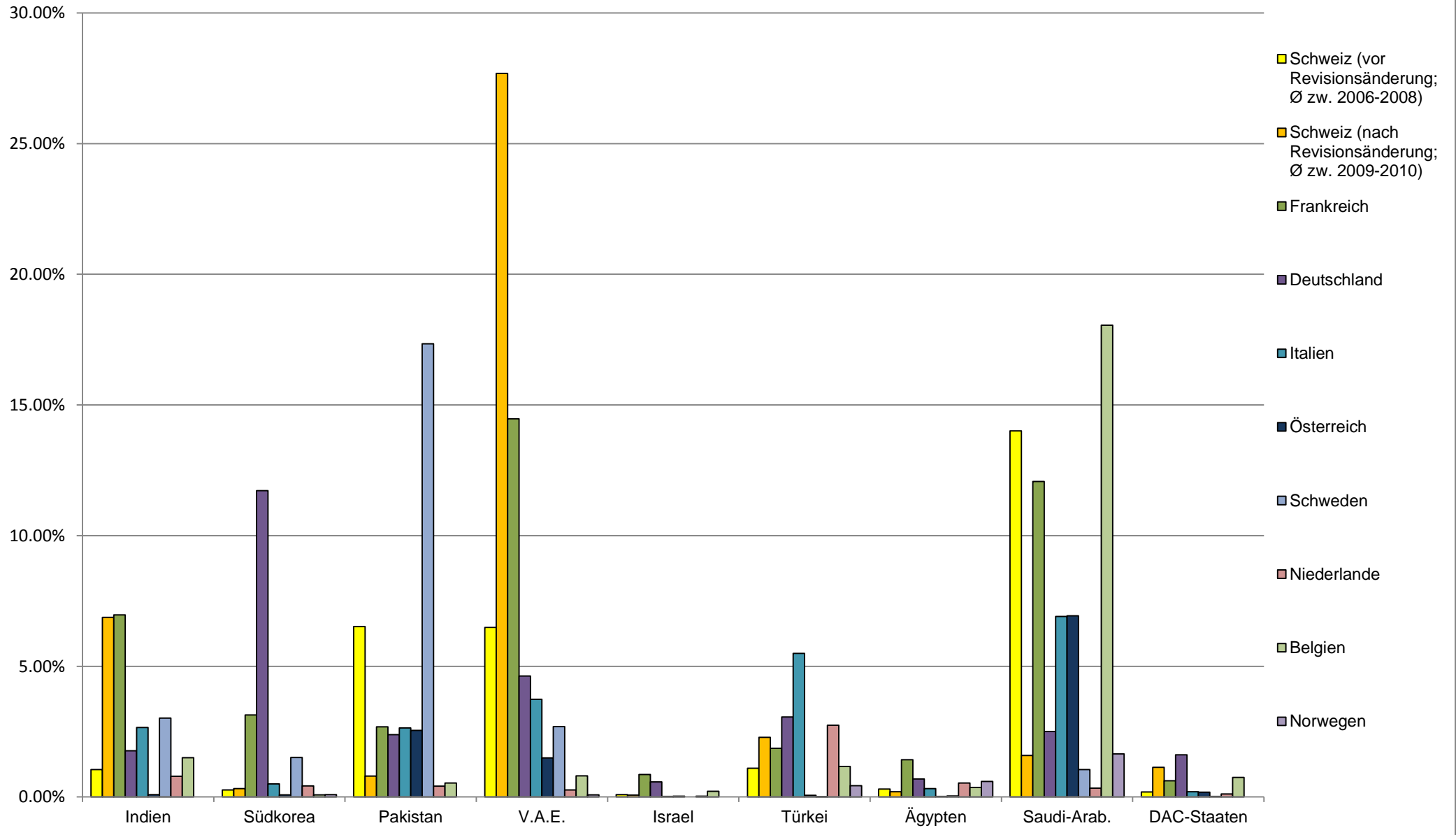
Durch die Ausfuhrländer global bewilligte Rüstungsausfuhren (Ø zw. 2006 - 2010)
Angaben gemäss Tabelle auf Seite 26



Durch die Ausfuhrländer bewilligte Rüstungsausfuhren nach Bestimmungsländern
 (Schweiz: Ø zw. 2006 - 2008 und Ø zw. 2009 - 2010 / andere Ausfuhrländer: Ø zw. 2006 - 2010)
 Angaben gemäss Tabelle auf Seite 26



**Anteil der durch die Ausfuhrländer bewilligten Rüstungsausfuhren nach Bestimmungsländern
an den durch diese Ausfuhrländer global bewilligten Rüstungsausfuhren**
 (Schweiz: Ø zw. 2006 - 2008 und Ø zw. 2009 - 2010 / andere Ausfuhrländer: Ø zw. 2006 - 2010)
 Angaben gemäss Tabelle auf Seite 26



6.5 Vergleich der Ausfuhrstatistiken

Betrachtet man die Ausfuhrbewilligungen der wichtigen Exportländer Frankreich, Deutschland und Italien, lässt sich leicht erkennen, welche Bestimmungsländer zu den Hauptabnehmern gehören. Südkorea scheint für Deutschland ein wichtiger Markt zu sein. Für Frankreich sind die Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi-Arabien sowie Indien und für Italien die Türkei bedeutende Kunden. Obwohl die tiefen relativen Anteile pro Bestimmungsland eine restriktive Bewilligungspraxis durch die Exportländer vermuten lassen, ist das absolute Volumen der bewilligten Ausfuhren und damit der Einfluss auf die konventionelle Aufrüstung des Bestimmungslandes hoch.

Analysiert man die bewilligten Ausfuhren von Ländern, die über eine mit der Schweiz vergleichbare Rüstungsindustrie verfügen, lässt sich feststellen, dass Saudi-Arabien für Österreich und Belgien, Pakistan für Schweden und die Türkei für die Niederlande wichtige Exportmärkte sind. Abgesehen von den drei grossen Exportländern üben alle ausgewählten Länder Zurückhaltung bei der Bewilligung von Ausfuhren nach Israel, wobei entsprechende Bewilligungen auch für Deutschland, Frankreich und Italien einen verhältnismässig geringen Anteil ausmachen. Das in den unterschiedlichen Gesetzgebungen aufgeführte Kriterium des bewaffneten Konflikts scheint im Falle von offensichtlichen und andauernden Konflikten, wie dies auf Israel zutreffen dürfte, seine Wirkung zu entfalten.

Mit Blick auf die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen für Bestimmungsländer, welche unter die am wenigsten entwickelten Länder fallen, fällt auf, dass alle ausgewählten Länder ausser Deutschland eine eher restriktive Bewilligungspraxis aufweisen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Länder für hochwertige und dementsprechend teure Rüstungsgüter aus Westeuropa wenig Marktpotential bieten. Allgemein kann festgehalten werden, dass Norwegen eine äusserst restriktive Bewilligungspraxis gegenüber diesen Bestimmungsländern verfolgt.

Ein Vergleich der Bewilligungspraxis der Schweiz mit derjenigen ausgewählter Länder führt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Gegenüber Indien entspricht die schweizerische Bewilligungspraxis nach 2009 über weite Strecken derjenigen der Vergleichsländer. Bezüglich Pakistan kann nach 2009 von einer sehr restriktiven Bewilligungspraxis gesprochen werden. Vor allem Schweden verfolgt gegenüber Pakistan eine im Vergleich zur Schweiz sehr permissive Bewilligungspraxis. Das durch Österreich nach Pakistan bewilligte Ausfuhrvolumen entspricht in etwa demjenigen der Schweiz vor 2009. Die im Jahre 2009 gegenüber Saudi-Arabien eingeleitete Praxisänderung hat zu einer äusserst restriktiven Bewilligungspraxis geführt. Erstaunlicherweise hat gerade Italien enorme Volumina an Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien bewilligt, obwohl die italienische Gesetzgebung Ausfuhren in Länder, welche Menschenrechtsverletzungen begehen, kategorisch ausschliesst.⁸⁶ Schweden, das eine ähnliche Bestimmung kennt, bewilligte Ausfuhren nach Saudi-Arabien in vergleichbarem Umfang wie die Schweiz. Österreich bewilligte demgegenüber beachtliche Volumina an Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien. Die Bewilligungspraxis der Schweiz gegenüber den Vereinigten Arabischen Emiraten entspricht ungefähr derjenigen der zu vergleichenden Länder. Der ab 2009 festzustellende Anstieg des Bewilligungsvolumens ist mit der Bewilligung der Ausfuhr von 25 militärischen Trainingsflugzeugen des Typs Pilatus PC-21 im Wert von 450 Millionen Franken zu begründen. Dieses Geschäft wäre auch vor der Revision bewilligt worden.

Bezüglich Südkorea kann im Vergleich zu den drei wichtigen Exportländern von einer sehr restriktiven und im Verhältnis zu den übrigen zu vergleichenden Ländern von einer eher restriktiven Praxis gesprochen werden. Ausfuhren von Rüstungsgütern in die Türkei und nach Israel werden durch die Schweiz, wie auch durch die anderen mittleren und kleineren Export-

⁸⁶ *Supra*, n. 62.

länder, restriktiv gehandhabt. Ägypten wurde durch die ausgewählten Exportländer generell nur beschränkt mit Rüstungsgütern beliefert, die Bewilligungspraxis der Schweiz ist im Vergleich mit derjenigen Frankreichs, Deutschlands, Norwegens und der Niederlande dennoch als zurückhaltend zu beurteilen.

Betreffend die am wenigsten entwickelten Länder erscheint die schweizerische Bewilligungspraxis als durchschnittlich zurückhaltend. Das relativ grosse Volumen der an diese Länder bewilligten Ausfuhren in den Jahren 2009 und 2010 ist auf eine Ausfuhrbewilligung für die Lieferung von Entminungsfahrzeugen im Wert von 19,6 Millionen Franken nach Angola zurückzuführen. Sie wurden im Rahmen eines Entminungsprogramms der Vereinten Nationen beschafft und unterstehen heute nicht mehr der Bewilligungspflicht.

6.6 Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in den übrigen Mittleren Osten

Um ein klareres Bild über die Bewilligungspraxis unterschiedlicher Länder zu erhalten, soll nachfolgend auf einzelne konkrete Geschäfte mit Saudi-Arabien eingegangen werden. So hat beispielsweise Deutschland die Lizenzproduktion von HK G36 Sturmgewehren aus deutscher Entwicklung in Saudi-Arabien bewilligt.⁸⁷ Und Grossbritannien wird 72 Kampfflugzeuge des Typs Eurofighter Typhoon, an deren Produktion deutsche, italienische und spanische Rüstungsunternehmen massgeblich beteiligt sind, nach Saudi-Arabien liefern.⁸⁸ Beide Geschäfte erscheinen nicht in den deutschen Ausfuhrstatistiken.⁸⁹ Die deutsche Regierung hat zudem im Juli 2010 den Export von 270 Leopard 2A7+ Kampfpanzern, welche speziell für die Aufstandsbekämpfung ausgerüstet sind, nach Saudi-Arabien bewilligt.⁹⁰

Der zu Beginn 2011 ausgebrochene arabische Frühling hatte auf die Bewilligungspraxis der meisten europäischen Länder nach den von Unruhen betroffenen Ländern nur geringe und vorübergehende Auswirkungen. So wurden beispielsweise Ausfuhren nach Saudi-Arabien einzig durch die im saudi-arabischen Markt schwach vertretenen Niederlande suspendiert. Die Schweiz hatte dagegen Ausfuhren nach Tunesien, Jemen und Saudi-Arabien schon früher die Bewilligung versagt. Auch Ausfuhren nach Ägypten sind seit März 2009 praktisch verboten. So gesehen hat die Schweiz im Zusammenhang mit den Entwicklungen des arabischen Frühlings schneller und umfassender reagiert als vergleichbare Länder. Die absolut formulierten Ausschlusskriterien in Artikel 5 Absatz 2 KMV lassen nicht zu, dass zum Beispiel nur die Ausfuhr von zur Repression geeigneten Gütern gestoppt würde. Dementsprechend haben die durch die Schweiz getroffenen Massnahmen sehr pauschal gewirkt.

6.7 Abschliessender Vergleich

Die ausgewählten Bestimmungsländer (Indien, Südkorea, Pakistan, die Vereinigten Arabischen Emirate, Israel, Türkei, Ägypten, Saudi-Arabien sowie Staaten, welche zu den wenigsten entwickelten Ländern gehören) wurden durch die in diesem Bericht untersuchten Exportländer (Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich, Schweden, die Niederlande, Belgien und Norwegen) in unterschiedlichem Umfang mit Rüstungsgütern beliefert. Dabei variiert sowohl der absolute Umfang der ausgestellten Bewilligungen als auch deren relativer Anteil an den Gesamtausfuhren stark.

⁸⁷ Die Zeit, „Optimal im Nahkampf: Das Rüstungsunternehmen Heckler & Koch steht wegen Waffenausfuhren abermals in der Kritik“, 9.2.2012, Seite 28.

⁸⁸ www.eurofighter.com/international/currentcustomers/ksa-page.html.

⁸⁹ *Supra*, n. 74.

⁹⁰ Spiegel Online, „Contradiction Coalition: Tank Reveals New Arms Exports Approach“, 7.12.2011.

Dass gar keine Ausfuhren von Rüstungsgütern in ein bestimmtes Bestimmungsland bewilligt wurden, stellt die Ausnahme dar. Im Gegensatz zur Bewilligungspraxis der Schweiz ab 2009 wurden Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien allgemein in grossem Umfang bewilligt. Die Schweiz hat im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern Rüstungsausfuhren nach Pakistan sehr zurückhaltend bewilligt. Die Bewilligungspraxis gegenüber Ägypten wurde allgemein restriktiv gehalten.

Im Falle von Österreich und Schweden kann keine grundsätzlicher Unterschied bei der Bewilligungspraxis im Vergleich zur Schweiz festgestellt werden. Betreffend Saudi-Arabien verhält sich Österreich um einiges permissiver als die Schweiz. Die schwedische Bewilligungspraxis entspricht in etwa derjenigen der Schweiz ab 2009. Allerdings wurde gerade 2010 ein wichtiges Geschäft bewilligt, welches in weiten Kreisen zu Kritik geführt hat. Ausfuhren nach Pakistan wurden durch Schweden im Vergleich zur Schweiz umfangreicher bewilligt. Österreich bewilligte Ausfuhren nach Pakistan im Umfang, wie es die Schweiz vor 2009 getan hatte, was ab 2009 zu einer verhältnismässig permissiveren Bewilligungspraxis geführt hat. Ägypten gegenüber haben Österreich und Schweden, wie die Schweiz, sehr zurückhaltend Rüstungsausfuhren bewilligt.

Die Niederlande und Norwegen weisen ein relativ moderates Volumen an bewilligten Rüstungsausfuhren nach den ausgewählten Bestimmungsländern auf. Die grossen Exportländer Frankreich, Deutschland und Italien bewilligten hingegen enorme Volumina an Rüstungsexporten. Auffallend ist der Umstand, dass während der untersuchten Zeitspanne die exportierenden Länder ihre Bewilligungspraxis im Anschluss an die Vorkommnisse des arabischen Frühlings nur sehr beschränkt und lediglich vorübergehend verschärft haben.

7 Schlussfolgerungen und mögliche Massnahmen

7.1 Erkenntnis betreffend Gesetzgebung und Bewilligungspraxis

Der hier angestellte Vergleich zeigt, dass Österreich und Schweden, welche ähnlichen völkerrechtlichen und aussenpolitischen Rahmenbedingungen wie die Schweiz unterliegen, über eine ähnliche Gesetzgebung verfügen. In ihrer Bewilligungspraxis sind einzelne Unterschiede festzustellen. Dies äussert sich in der Bewilligungspraxis Österreichs gegenüber Saudi-Arabien und in der Bewilligungspraxis Schwedens gegenüber Pakistan. Beide Staaten haben bezüglich diesen Bestimmungsländern deutlich höhere Volumina als die Schweiz bewilligt.⁹¹

Die grossen Rüstungsexportnationen wie Frankreich, Deutschland und Italien weisen ebenfalls geringfügige Unterschiede im Vergleich zur schweizerischen Gesetzgebung auf, währenddessen die Bewilligungspraxis offensiver ausfällt, insbesondere in Bezug auf Kriegsmaterialausfuhren nach Saudi-Arabien, Pakistan und Ägypten. Dabei wird wirtschaftlichen Interessen in der Abwägung oftmals eine prioritäre Bedeutung beigemessen. Frankreich praktiziert zudem beispielsweise aktive Exportförderung für Rüstungsgüter. Deutschland gewährt mittels staatlicher Exportkreditgarantien (sog. Hermesdeckungen) eine indirekte Unterstützung für Ausfuhren von Rüstungsgütern. Insbesondere gegenüber diesen Staaten kann festgehalten werden, dass die schweizerische Ausfuhrpraxis zurückhaltender ist. Aber auch im Vergleich zu Österreich und Schweden lässt sich in bestimmten Bereichen eine etwas restriktivere Praxis feststellen. Dies wird anhand der Analyse der Bewilligungspraxis ersichtlich, lässt sich aber nur teilweise durch die Gesetzgebung begründen. Besonders augenfällig wird

⁹¹ Siehe Angaben in der Tabelle auf Seite 26: Bewilligte Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien: Schweiz: 14 Mio. CHF/ Österreich: 140 Mio. CHF/ Schweden: 18 Mio. CHF, nach Pakistan: Schweiz: 7 Mio. CHF/ Österreich: 51 Mio. CHF/ Schweden: 303 Mio. CHF.

dieses Ergebnis am Beispiel der Zusammenarbeit der schweizerischen Rüstungsindustrie mit Tochtergesellschaften oder Partnerunternehmen im Ausland. Letztlich zeigt der Vergleich der schweizerischen Gesetzgebung und Bewilligungspraxis mit jener der europäischen Konkurrenz, dass sowohl die Gesetzgebung als auch die Bewilligungspraxis der Schweiz - mit Ausnahme betreffend die besonderen militärischen Güter - restriktiver sind.

7.2 Bedeutung für die schweizerische Rüstungsindustrie

Das Volumen der Rüstungsbeschaffung der Schweizer Armee ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen und dürfte in naher Zukunft kaum wieder eine Erhöhung erfahren. Als Konsequenz dieser Entwicklung verringern sich auch die Aufträge der Schweizer Armee an die heimische Rüstungsindustrie. Um trotzdem bestehen und sich weiterentwickeln zu können, sind die schweizerischen Rüstungsunternehmen in zunehmendem Masse auf Aufträge aus dem Ausland angewiesen.

Die Erhaltung der an die schweizerischen Bedürfnisse der Landesverteidigung angepassten industriellen Kapazität und die Möglichkeit, zu diesem Zweck Rüstungsgüter exportieren zu können, wird im Kriegsmaterialgesetz ausdrücklich festgehalten, muss aber unter Wahrung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie der aussenpolitischen Grundsätze erfolgen (Artikel 1 KMG). Die Möglichkeit der Ausfuhr von Rüstungsgütern unter diesen Bedingungen wurde anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative "Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten" am 29. November 2009 durch die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen und alle Kantone bestätigt. Das Weiterbestehen der schweizerischen Rüstungsindustrie kann nur durch die Belieferung der ausländischen Absatzmärkte gewährleistet werden. Bedingt durch Kürzungen in den Verteidigungsbudgets der europäischen Staaten sind schweizerische Rüstungsunternehmen gezwungen, zunehmend auch Absatzgebiete ausserhalb der traditionellen europäischen Märkte zu erschliessen.

Da die europäische Rüstungsindustrie unter denselben Entwicklungen leidet, muss auch sie ihre Absatzmöglichkeiten erweitern. Der internationale Konkurrenzkampf ist bei aufstrebenden Märkten, wie im Mittleren Osten, sehr ausgeprägt. Länder, die eine grundsätzlich restriktive Bewilligungspraxis verfolgen, sehen sich vor die Herausforderung gestellt, bislang nicht erschlossene Märkte zu öffnen, um die heimische Rüstungsindustrie weiterhin mit Aufträgen eindecken zu können. Die restriktive schweizerische Gesetzgebung und Bewilligungspraxis kann dazu führen, dass der schweizerischen Rüstungsindustrie zum Teil der Zugang zu ganzen Absatzmärkten verschlossen ist beziehungsweise verschlossen werden könnte. Da Rüstungsgeschäfte oftmals im Zusammenhang mit der Lieferung weiterer Güter oder der Erbringung anderer Dienstleistungen stehen (zum Beispiel Hydraulikzylinder, Navigationssysteme oder Simulatoren), besteht die Gefahr, dass im Falle einer Bewilligungsverweigerung auch diese politisch weniger heiklen Aufträge verloren gehen. Der Ruf eines zuverlässigen Produzenten beziehungsweise Lieferanten, welcher in der Rüstungsbranche eine entscheidende Rolle spielt, kann schwer aufrechterhalten werden, wenn die nötige Rechtssicherheit nicht über einen längeren Zeitraum hinweg gewährleistet werden kann.

Neben anderen Faktoren können die hier diskutierten regulatorischen Einschränkungen zu einem Auftragsrückgang für die schweizerische Rüstungsindustrie führen, was mit einer Reduktion ihrer Kapazitäten einhergehen dürfte. Dabei gehen der Schweiz schwierig (wieder) zu erlangendes Fachwissen, Forschungsmöglichkeiten, Arbeitsplätze und schliesslich auch ein Teil der verteidigungsrelevanten industriellen Kapazität verloren.

7.3 Mögliche Änderung der Bewilligungspraxis

Im Sinne des zweiten Auftrags des Postulats gilt es zu prüfen, wie die festgestellten Unterschiede bei den Exporten nach Saudi-Arabien und Pakistan im Vergleich zu den untersuchten Staaten beseitigt werden können. Dabei ist vorerst zu prüfen, ob auf dem Weg der Auslegung der Gesetzgebung eine Annäherung der schweizerischen Bewilligungspraxis an diejenige der europäischen Konkurrenz erreicht werden kann. Dieses Vorgehen erfolgt in Anlehnung an Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e KMV, der vorsieht, dass bei der Bewilligung eines Auslandsgeschäfts auch die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimen beteiligen, zu berücksichtigen ist. Ziel dieser Bestimmung ist es einerseits, die Lage im Bestimmungsland breiter und besser einschätzen zu können. Andererseits soll damit eine gewisse Harmonisierung mit vergleichbaren Ländern, die über ähnliche Werte und internationale Verpflichtungen verfügen, erzielt werden.

Aufgrund der im Rahmen der angestellten Vergleiche gewonnenen Erkenntnisse muss davon ausgegangen werden, dass viele der untersuchten Staaten wirtschaftliche Argumente bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften höher gewichten als die Schweiz. Grundsätzlich lässt es die schweizerische Gesetzgebung gestützt auf Artikel 1 KMG und in beschränktem Mass auch Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e KMV zu, dass die Bewilligungsbehörde wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt. Daher könnte die einfachste Möglichkeit im Hinblick auf eine Beseitigung der festgestellten Unterschiede darin bestehen, inskünftig der Aufrechterhaltung der verteidigungsrelevanten industriellen Kapazität mehr Gewicht beizumessen.

Die aktuelle Gesetzgebung (Artikel 1 und Artikel 22 KMG sowie Artikel 5 KMV) lässt eine derartige Praxisänderung allerdings kaum zu. Allfällige Möglichkeiten ergeben sich vor allem durch eine unterschiedliche Gewichtung und Anwendung der abzuwägenden Kriterien. Da die Ausschlusskriterien in Artikel 5 Absatz 2 KMV aber absolut formuliert sind, dürfte eine spürbare Praxisänderung im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung nur schwer zu erreichen sein.

7.4 Mögliche Änderung der Rechtslage

Eine effektive Verbesserung der Rahmenbedingungen für die schweizerische Rüstungsindustrie bei Auslandsgeschäften im Vergleich zu den untersuchten Staaten könnte deshalb primär über eine Anpassung der Rechtslage erreicht werden. Da sich der gesetzlich festgelegte Rahmen in den Artikeln 1 und 22 KMG bewährt hat und allgemein akzeptiert ist, wäre bei einer Anpassung der Rechtslage eine Revision der Bewilligungskriterien in Artikel 5 KMV zu prüfen. Im Vordergrund würde dabei eine Anpassung des absolut formulierten Ausschlusskriteriums von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b KMV stehen.

Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b KMV schliesst Kriegsmaterialausfuhren aus, wenn im Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt werden. Nur Italien und Schweden kennen eine ähnlich restriktive Bestimmung, welche Rüstungsausfuhren aufgrund der allgemeinen Menschenrechtssituation im Bestimmungsland generell ausschliesst.⁹² Allerdings ist zu berücksichtigen, dass im Vergleich zu Italien sehr grosse Unterschiede in der Anwendung der entsprechenden Bestimmung bestehen.⁹³ Auch im Vergleich mit Schweden wird diese Verordnungsbestimmung punktuell restriktiver angewendet.⁹⁴ In den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen Österreichs, wie auch jenen der übrigen verglichenen Länder sowie der Regelung der EU, sind Ausfuhren von Rüstungsgütern dagegen nur ausgeschlossen, wenn ein hohes Risiko besteht, dass diese zur Begehung von

⁹² Siehe Seite 18 und 19.

⁹³ Siehe Angaben in der Tabelle auf Seite 26: Bewilligte Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien: Schweiz: 14 Mio. CHF/ Italien: 481 Mio. CHF.

⁹⁴ Siehe *ibid*: Bewilligte Rüstungsausfuhren nach Pakistan: Schweiz: 7 Mio. CHF/ Schweden: 303 Mio. CHF.

Menschenrechtsverletzungen verwendet werden. Diese unterschiedliche Formulierung ermöglicht im Gegensatz zu den schweizerischen Vorschriften die Ausfuhr von Rüstungsgütern, die in keinem Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen stehen, auch an Staaten, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen. So können beispielsweise Flugabwehrgeschütze oder andere Rüstungsgüter an derartige Staaten exportiert werden, wenn diese Güter auf Grund ihrer Konzeption und unter den im Bestimmungsland herrschenden Umständen vernünftigerweise nicht für Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden.

Die absolut formulierte schweizerische Regelung in diesem Bereich führt zu gewissen Unterschieden in der Bewilligungspraxis im Vergleich zu den untersuchten Staaten - unter anderem auch im Vergleich mit Österreich, welches vergleichbare völkerrechtliche und ausserpolitische Rahmenbedingungen wie die Schweiz aufweist - und damit zu Nachteilen für die schweizerische Rüstungsindustrie.⁹⁵ Um diese Nachteile zu beseitigen, müsste Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b KMV derart ausgestaltet werden, dass Kriegsmaterialausfuhren im Falle des Vorliegens von systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen im Bestimmungsland nicht generell ausgeschlossen werden, sondern nur dann abgelehnt würden, wenn ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Güter zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen zum Einsatz kommen. Gesetzestechisch könnte dasselbe Resultat auch durch eine entsprechende Ausnahmebestimmung erreicht werden. Eine zweite Möglichkeit wäre der Verzicht auf den gesamten Absatz 2 des Artikels 5 KMV. Kriegsmaterialausfuhren würden - wie dies bis Ende 2008 der Fall war - ausschliesslich anhand der Bewilligungskriterien von Artikel 5 Absatz 1 KMV geprüft. Die in Artikel 5 Absatz 1 KMV enthaltenen und im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zu berücksichtigenden Kriterien legen der Gesuchsprüfung grundsätzlich dieselben Überlegungen zugrunde wie die Ausschlusskriterien in Artikel 5 Absatz 2 KMV, belassen der rechtsanwendenden Behörde aber einen grösseren Ermessensspielraum und sehen auch keine zwingende Rechtsfolge vor.

All diese Möglichkeiten sind mit Vor- und Nachteilen verbunden. Der Vorteil liegt jeweils in einer je nach gewählter Variante unterschiedlich ausgestalteten Flexibilisierung. Damit würde einem Anliegen der Rüstungsindustrie entsprochen. Bei der ersten Variante besteht die Gefahr, dass durch eine Anpassung des 2008 eingeführten Ausschlusskriteriums in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b KMV das schweizerische Engagement für die Achtung der Menschenrechte in Frage gestellt werden könnte. Dem wäre jedoch entgegenzuhalten, dass weiterhin nur Kriegsmaterial zur Ausfuhr käme, das sich grundsätzlich nicht zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen eignet. Bei der zweiten Variante würde die mit der Einführung von Artikel 5 Absatz 2 KMV angestrebte Präzisierung der Bewilligungskriterien aus dem Jahre 2008 wieder rückgängig gemacht. Dies würde den Empfehlungen des Berichts der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 7. November 2006⁹⁶ entgegen laufen und den Bemühungen des Bundesrats im Vorfeld der Abstimmung vom 29. November 2009 über die Volksinitiative "Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten" widersprechen.

Bei einer allfälligen Anpassung der KMV müssten die gesetzlichen Rahmenbedingungen des KMG, wie beispielsweise die Einhaltung internationaler Verpflichtungen oder die Wahrung der ausserpolitischen Grundsätze der Schweiz, berücksichtigt werden. Angesichts dieser Ausgangslage wäre die Einführung zusätzlicher Elemente zu prüfen. So könnte mit Bezug zur schweizerischen Menschenrechtspolitik beispielsweise eine allgemeine Verbesserung der Menschenrechtssituation im Bestimmungsland, in dem die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt werden, als zusätzliche Bedingung für die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung für Kriegsmaterial, das sich vernünftigerweise nicht zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen eignet, aufgenommen werden. Hier würden sich aber allenfalls Fragen der Messbarkeit solcher Verbesserungen der Menschenrechtssituation in einem Bestim-

⁹⁵ Siehe *ibid.*: Bewilligte Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien: Schweiz: 14 Mio. CHF/ Österreich: 140 Mio. CHF.

⁹⁶ *Supra*, n. 11.

mungsland stellen, das die Menschenrechte weiterhin systematisch und schwerwiegend verletzt.

8 Fazit

Die schweizerische Gesetzgebung und Bewilligungspraxis betreffend Rüstungsausfuhren sind mit derjenigen Österreichs und Schwedens, welche ähnlichen völkerrechtlichen und aussenpolitischen Rahmenbedingungen im Bereich des Exports von Kriegsmaterial unterliegen, vergleichbar. Allerdings bestehen auch gegenüber diesen Staaten in einzelnen Bereichen Unterschiede. Gegenüber anderen europäischen Staaten, insbesondere Frankreich, Deutschland und Italien, bestehen weitergehende Unterschiede. Die markanteste Abweichung stellt das absolut formulierte Ausschlusskriterium betreffend Menschenrechte dar. Daraus ergibt sich für die Schweiz eine restriktivere und weniger flexible Bewilligungspraxis betreffend die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Ländern wie Saudi-Arabien, aber auch Pakistan.

Der diesbezügliche Unterschied im Vergleich zu den untersuchten Staaten kann nicht durch eine bloße Änderung der Bewilligungspraxis, sondern nur durch eine Anpassung der Rechtslage beseitigt werden. Als mögliche Varianten kommen insbesondere eine Änderung des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe b KMV (Ausschlusskriterium bei systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen) oder der Verzicht auf den gesamten Absatz 2 des Artikels 5 KMV in Frage. Aus der Sicht des Bundesrates ist die politische Opportunität einer Anpassung der Rechtslage derzeit jedoch nicht gegeben. Sollten sich Anzeichen ergeben, dass aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung (Konjunktur und Arbeitsmarkt) in der Schweiz der Gesetzesauftrag einer Aufrechterhaltung der landesverteidigungsrelevanten industriellen Kapazität, wie in Artikel 1 Kriegsmaterialgesetz verankert, gefährdet sein könnte, wird die Situation neu beurteilt werden.

9 Anhang

9.1 Ausgewählte Artikel der schweizerischen Gesetzgebung

9.1.1 Art. 1 KMG Zweck

Das Gesetz bezweckt, 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 können.

9.1.2 Art. 22 KMG Herstellung, Vermittlung, Ausfuhr und Durchfuhr

Die Herstellung, die Vermittlung, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Kriegsmaterial für Empfänger im Ausland werden bewilligt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.

9.1.3 Art. 5 KMV Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte

¹ Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG 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;
- 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 und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 KMG 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. das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe¹⁰ 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.

³ Abweichend von den Absätzen 1 und 2 kann eine Bewilligung erteilt werden für einzelne Waffen der Kategorie KM 1 des Anhangs 1 mit dazugehöriger Munition, sofern die Waffen ausschliesslich privaten oder sportlichen Zwecken dienen.

9.1.4 Art. 1 GKG Zweck

Dieses Gesetz soll erlauben, doppelt verwendbare Güter sowie besondere militärische Güter zu kontrollieren.

9.1.5 Art. 6 GKG Verweigerung von Bewilligungen

¹ Die Erteilung von Bewilligungen ist ausgeschlossen, wenn:

- a. die beantragte Tätigkeit internationalen Abkommen widerspricht;
- b. die beantragte Tätigkeit völkerrechtlich nicht verbindlichen internationalen Kontrollmassnahmen widerspricht, die von der Schweiz unterstützt werden;
- c. entsprechende Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002 erlassen worden sind.

^{1bis} Bewilligungen werden zudem verweigert, wenn Grund zur Annahme besteht, dass mit der beantragten Tätigkeit terroristische Kreise oder das organisierte Verbrechen unterstützt würden.

² Bewilligungen für besondere militärische Güter werden zudem verweigert, wenn die Vereinten Nationen oder Staaten, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollmassnahmen beteiligen, die Ausfuhr solcher Güter verbieten und wenn sich an diesen Verboten die wichtigsten Handelspartner der Schweiz beteiligen.

9.1.6 Art. 6 GKG Verweigerung der Einzelbewilligung

¹ Die Einzelbewilligung wird verweigert, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Güter, die ausgeführt werden sollen:

- a. zur Entwicklung, zur Herstellung oder zum Gebrauch von biologischen oder chemischen Waffen (BC-Waffen) verwendet werden;
- b. zur Entwicklung, zur Herstellung oder zum Gebrauch von nuklearen Waffen (A-Waffen) oder von unbemannten Flugkörpern für den Einsatz von ABC-Waffen verwendet werden und der Weiterverbreitung solcher Waffen dienen; oder
- c. zur konventionellen Aufrüstung eines Staates beitragen, der durch sein Verhalten die regionale oder globale Sicherheit gefährdet.

² Im Übrigen gelten die Verweigerungsgründe nach Artikel 6 des Güterkontrollgesetzes.

³ Die Wiederausfuhr eines eingeführten Gutes kann auch verweigert werden, wenn das Ursprungsland dem SECO mitteilt, dass es für die Wiederausfuhr sein Einverständnis verlangt und dieses nicht vorliegt.

9.2 Gesetzgebungen und Richtlinien der zu vergleichenden Exportländer und der Europäischen Union

9.2.1 Europäische Union

- Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern

- Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union (vom Rat am 15. Februar 2010 angenommen)
- Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern

9.2.2 Frankreich

- Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense
- Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés
- Arrêté du 17 juin 2009 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation
- Décret n° 95-589 du mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions
- Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité (Projet de loi)

9.2.3 Deutschland

- Aussenwirtschaftsgesetz, zuletzt geändert am 15. Dezember 2011
- Aussenwirtschaftsverordnung, zuletzt geändert am 17. Januar 2012
- Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen), zuletzt geändert am 27. Juli 2011
- Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, vom 19. Januar 2000
- Kriegswaffenliste (Anlage zu Para. 1 Abs. 1 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen)

9.2.4 Italien

- Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. Uff., 14 luglio, n. 163), Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento

9.2.5 Österreich

- Aussenhandelsgesetz, vom 28. April 2011
- Zweite Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend zur Durchführung des Aussenhandelsgesetzes 2011 (Zweite Aussenhandelsverordnung 2011) (Entwurf)
- Unverbindlicher Kunsttext zum Kriegsmaterialgesetz – KMG, BGBl. Nr. 540/1977, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 72/2011
- Liste der gemäss Para. 4 abs. 2 AussHG 2005 bewilligungspflichtigen Güter

9.2.6 Schweden

- The Military Equipment Act (1992:1300)
- The Military Equipment Ordinance (1992:1303) (Swedish Code of Statutes)
- Swedish Guidelines for the Exportation of Military Equipment and other Forms of Collaboration Abroad, Excerps from the Military equipment Act, 1992
- List of Military Equipment for Combat Purposes (MEC) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300)
- List of Other Military Equipment (OME) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300)

9.2.7 Niederlande

- General Customs Act (Staatsblad 2008, 111)
- General Customs Act Amending Act (Staatsblad 2008, 112)
- Strategic Goods Order (Staatsblad 2008, 252)
- Strategic Goods Implementating Order (Staatsblad 2008, 143)

9.2.8 Belgien

- Law of 25 March 2003, modifying law of 5 August 1991 concerning import, export, and transit of weapons
- Law of 5 August 1991 relating to the importation, the exportation, and the transit of arms, munitions, and material having specifically a military use and related technology
- Royal decree regulating the importation, the exportation, and the transit of arms, munitions, and of material having specifically a military use and related technology, 8 March 1993
- Royal decree regulating the importation, the exportation, and the transit of merchandise, 24 October 1962

9.2.9 Norwegen

- Act of 18 December 1987 relating to Control of the Export of Strategic Goods, Services, Technology, etc.
- Regulations to the implementation of control of the export of strategic goods, services and technology, laid down by the Ministry of Foreign Affairs on 4 July 2007
- Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use
- Control List I – Arms, ammunition, other military equipment and components and related technology

9.3 Gemeinsamer Standpunkt der Europäischen Union

13.12.2008 DE Amtsblatt der Europäischen Union L 335/99

III

(In Anwendung des EU-Vertrags erlassene Rechtsakte)

IN ANWENDUNG VON TITEL V DES EU-VERTRAGS ERLASSENE RECHTSAKTE

GEMEINSAMER STANDPUNKT 2008/944/GASP DES RATES vom 8. Dezember 2008

betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 15,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Mitgliedstaaten beabsichtigen, die vom Europäischen Rat auf seinen Tagungen in Luxemburg und Lissabon in den Jahren 1991 und 1992 vereinbarten gemeinsamen Kriterien und den vom Rat 1998 angenommenen EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte als Grundlage zu nutzen.

(2) Die Mitgliedstaaten erkennen die besondere Verantwortung der Militärtechnologie und Militärgüter exportierenden Staaten an.

(3) Die Mitgliedstaaten wollen mit Entschlossenheit hohe gemeinsame Maßstäbe setzen, die als Mindeststandards für die beim Transfer von Militärtechnologie und Militärgütern von allen Mitgliedstaaten zu befolgende zurückhaltende Praxis angesehen werden sollten, und den Austausch relevanter Informationen verstärken, um größere Transparenz zu erreichen.

(4) Die Mitgliedstaaten wollen mit Entschlossenheit verhindern, dass Militärtechnologie und Militärgüter ausgeführt werden, die zu interner Repression oder internationaler Aggression eingesetzt werden könnten oder zu regionaler Instabilität beitragen könnten.

(5) Die Mitgliedstaaten wollen die Zusammenarbeit verstärken und die Konvergenz auf dem

Gebiet der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fördern.

(6) Ergänzend sind mit dem EU-Programm zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen Maßnahmen gegen unerlaubte Transfers eingeleitet worden.

(7) Der Rat hat am 12. Juli 2002 die Gemeinsame Aktion 2002/589/GASP⁽⁹⁷⁾ betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen angenommen.

(8) Der Rat hat am 23. Juni 2003 den Gemeinsamen Standpunkt 2003/468/GASP⁽⁹⁸⁾ betreffend die Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten angenommen.

(9) Der Europäische Rat hat im Dezember 2003 eine Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und im Dezember 2005 eine Strategie zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit angenommen, die ein erhöhtes Interesse der Mitgliedstaaten der Europäischen Union an einer koordinierten Herangehensweise an die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern bedingen.

⁹⁷ ABl. L 191 vom 19.7.2002, S. 1.

⁹⁸ ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 79.

(10) Im Jahr 2001 wurde das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten angenommen.

(11) 1992 wurde das Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen eingerichtet.

(12) Die Staaten haben im Einklang mit dem durch die VN-Charta anerkannten Recht auf Selbstverteidigung das Recht, Mittel zur Selbstverteidigung zu transferieren.

(13) Der Wunsch der Mitgliedstaaten, eine Rüstungsindustrie als Teil ihrer industriellen Basis wie auch ihrer Verteidigungsanstrengungen aufrechtzuerhalten, wird anerkannt.

(14) Die Stärkung einer europäischen industriellen und technologischen Verteidigungsbasis, die zur Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und insbesondere der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beiträgt, sollte mit Zusammenarbeit und Konvergenz im Bereich der Militärtechnologie und der Militärgüter einhergehen.

(15) Die Mitgliedstaaten wollen die Politik der Europäischen Union zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern durch die Annahme dieses Gemeinsamen Standpunkts, der den vom Rat am 8. Juni 1998 angenommenen Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren aktualisiert und ersetzt, verstärken.

(16) Der Rat hat am 13. Juni 2000 die Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union angenommen, die regelmäßig überarbeitet wird, wobei gegebenenfalls entsprechende nationale und internationale Listen berücksichtigt werden⁽⁹⁹⁾.

(17) Die Union muss gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außenpolitik achten; diesbezüglich nimmt der Rat Kenntnis von dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 des Rates vom 22. Juni 2000 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck⁽¹⁰⁰⁾ —

⁹⁹ Zuletzt geändert am 10. März 2008, ABl. C 98 vom 18.4.2008, S. 1.

¹⁰⁰ ABl. L 159 vom 30.6.2000, S. 1.

HAT FOLGENDEN GEMEINSAMEN STANDPUNKT ANGENOMMEN:

Artikel 1

(1) Jeder Mitgliedstaat prüft die ihm vorgelegten Anträge auf Ausfuhrgenehmigung für Gegenstände der in Artikel 12 genannten Gemeinsamen Militärgüterliste der EU in jedem Einzelfall anhand der Kriterien nach Artikel 2.

(2) Die in Absatz 1 genannten Anträge auf Ausfuhrgenehmigung umfassen Folgendes:

— Genehmigungsanträge für tatsächliche Ausfuhren, auch wenn diese zum Zwecke der Lizenzproduktion von Militärgütern in Drittländern erfolgen;

— Anträge auf Lizenzen für Waffenvermittlungstätigkeiten;

— Anträge auf Lizenzen für „Durchfuhr“ oder „Umladung“;

— Lizenzanträge für immaterielle Software- und Technologietransfers, z. B. mittels elektronischer Medien, Fax oder Telefon.

In den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten wird festgelegt, in welchen Fällen eine Ausfuhrgenehmigung für diese Anträge erforderlich ist.

Artikel 2

Kriterien

(1) Kriterium 1: Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der vom VN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen

Eine Ausfuhrgenehmigung wird verweigert, wenn ihre Erteilung im Widerspruch stünde unter anderem zu

a) den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sowie ihren Verpflichtungen zur Durchsetzung von Waffenembargos der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa;

b) den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, dem Übereinkommen über biologische und Toxinwaffen und dem Chemiewaffenübereinkommen;

c) der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, keinerlei Antipersonenminen auszuführen;

d) den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Australischen Gruppe, des Trägertechnologie-Kontrollregimes, des Zangger-Ausschusses, der Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer (NSG), des Wassenaar-Arrangements und des Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen.

(2) Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland

— Die Mitgliedstaaten bewerten die Haltung des Empfängerlandes zu den einschlägigen Grundsätzen der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte und

a) verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression benutzt werden könnten;

b) lassen besondere Vorsicht und Wachsamkeit bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen an Länder walten, in denen von den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder des Europarates schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden, und nehmen dabei eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der Art der Militärtechnologie oder der Militärgüter vor.

Hierfür gelten als Militärtechnologie oder Militärgüter, die zu interner Repression benutzt werden könnten, unter anderem Militärtechnologie oder Militärgüter, die vom angegebenen Endverwender in dieser oder einer ähnlichen Form nachweislich zu interner Repression benutzt worden sind oder bei denen Grund zu der Annahme besteht, dass sie an der angegebenen Endverwendung bzw. am angegebenen Endverwender vorbeigeleitet werden und zu interner Repression genutzt werden. Gemäß Artikel 1 ist die Art der Militärtechnologie oder der Militärgüter sorgfältig zu prüfen, insbesondere wenn sie für Zwecke der inneren Sicherheit bestimmt sind. Interne Repression umfasst unter anderem Folter sowie andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, willkürliche oder Schnell-Hinrichtungen, das Verschwindenlassen von Personen, willkürliche Verhaftungen und andere schwere Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in den einschlägigen Menschenrechtsüber-

einkünften, einschließlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, niedergelegt sind.

— Die Mitgliedstaaten bewerten die Haltung des Empfängerlandes zu den einschlägigen Grundsätzen der Übereinkünfte des humanitären Völkerrechts und

c) verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind verwendet werden, um schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu begehen.

(3) Kriterium 3: Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten

Die Mitgliedstaaten verweigern eine Ausfuhrgenehmigung für Militärtechnologie oder Militärgüter, die im Endbestimmungsland bewaffnete Konflikte auslösen bzw. verlängern würden oder bestehende Spannungen oder Konflikte verschärfen würden.

(4) Kriterium 4: Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region

Die Mitgliedstaaten verweigern eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass der angegebene Empfänger die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zum Zwecke der Aggression gegen ein anderes Land oder zur gewaltsamen Durchsetzung eines Gebietsanspruchs benutzt. Bei der Abwägung dieser Risiken berücksichtigen die Mitgliedstaaten unter anderem

a) das Bestehen oder die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts zwischen dem Empfängerland und einem anderen Land;

b) Ansprüche auf das Hoheitsgebiet eines Nachbarlandes, deren gewaltsame Durchsetzung das Empfängerland in der Vergangenheit versucht bzw. angedroht hat;

c) die Wahrscheinlichkeit, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter zu anderen Zwecken als für die legitime nationale Sicherheit und Verteidigung des Empfängerlandes verwendet wird;

d) das Erfordernis, die regionale Stabilität nicht wesentlich zu beeinträchtigen.

(5) Kriterium 5: Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Gebiete, deren Außenbe-

ziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallen, sowie nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder

Die Mitgliedstaaten berücksichtigen

a) die möglichen Auswirkungen der Militärtechnologie oder der Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, auf ihre Verteidigungs- und Sicherheitsinteressen sowie auf die anderer Mitgliedstaaten und befreundeter oder verbündeter Länder, wobei sie anerkennen, dass hierdurch die Berücksichtigung der Kriterien betreffend die Achtung der Menschenrechte und

die Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region nicht beeinträchtigt werden darf;

b) das Risiko, dass diese Militärtechnologie oder diese Militärgüter gegen ihre eigenen Streitkräfte oder die anderer Mitgliedstaaten oder befreundeter oder verbündeter Länder eingesetzt werden.

(6) Kriterium 6: Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, unter besonderer Berücksichtigung seiner Haltung zum Terrorismus, der Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und der Einhaltung des Völkerrechts

Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter anderem das bisherige Verhalten des Käuferlandes in Bezug auf

a) eine Unterstützung oder Förderung des Terrorismus und der internationalen organisierten Kriminalität;

b) die Einhaltung seiner internationalen Verpflichtungen, insbesondere im Hinblick auf die Nichtanwendung von Gewalt, und der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts;

c) sein Engagement im Bereich der Nichtverbreitung und anderen Bereichen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, insbesondere die Unterzeichnung, Ratifizierung und Durchführung der bei Kriterium 1 unter Buchstabe b aufgeführten einschlägigen Rüstungskontroll- und Abrüstungsübereinkommen.

(7) Kriterium 7: Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen

Bei der Beurteilung der Auswirkungen der Militärtechnologie oder der Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, auf das Empfängerland

und des Risikos, dass diese Technologie oder Güter auf Umwegen zu einem unerwünschten Endverwender oder zu einer unerwünschten Endverwendung gelangen könnten, wird Folgendes berücksichtigt:

a) die legitimen Interessen der Verteidigung und der inneren Sicherheit des Empfängerlandes, einschließlich einer etwaigen Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten

Nationen oder anderer Art;

b) die technische Fähigkeit des Empfängerlandes, diese Technologie oder diese Güter zu benutzen;

c) die Fähigkeit des Empfängerlandes, wirksame Ausfuhrkontrollen durchzuführen;

d) das Risiko, dass solche Technologie oder solche Güter mit unerwünschtem Ziel wieder ausgeführt werden, und die bisherige Befolgung etwaiger Wiederausfuhrbestimmungen bzw. vorheriger Genehmigungspflichten, die vom Ausfuhrmitgliedstaat gegebenenfalls festgelegt wurden, durch das Empfängerland;

e) das Risiko, dass solche Technologie oder solche Güter zu terroristischen Vereinigungen oder einzelnen Terroristen umgeleitet werden;

f) die Gefahr eines Reverse Engineering oder eines unbeabsichtigten Technologietransfers.

(8) Kriterium 8: Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Staaten bei der Erfüllung ihrer legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse möglichst wenige Arbeitskräfte und wirtschaftliche Ressourcen für die Rüstung einsetzen sollten

Die Mitgliedstaaten beurteilen anhand von Informationen aus einschlägigen Quellen, wie z. B. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Weltbank, Internationaler Währungsfonds und Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ob die geplante Ausfuhr die nachhaltige Entwicklung des Empfängerlandes ernsthaft beeinträchtigen würde. Sie prüfen in diesem Zusammenhang den jeweiligen Anteil der Rüstungs- und der Sozialausgaben des Empfängerlandes und berücksichtigen dabei auch jedwede EU- oder bilaterale Hilfe.

Artikel 3

Dieser Gemeinsame Standpunkt lässt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, auf nationaler Ebene eine restriktivere Politik zu verfolgen.

Artikel 4

(1) Die Mitgliedstaaten informieren einander detailliert über Anträge auf Ausfuhrgenehmigungen, die entsprechend den Kriterien dieses Gemeinsamen Standpunkts verweigert wurden, und geben die Gründe für die Verweigerung an. Bevor ein Mitgliedstaat eine Genehmigung erteilt, die von einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten innerhalb der letzten drei Jahre für eine im Wesentlichen gleichartige Transaktion verweigert worden ist, konsultiert er zunächst den bzw. die Mitgliedstaaten, die die Genehmigung verweigert haben. Beschließt der betreffende Mitgliedstaat nach den Konsultationen dennoch, die Genehmigung zu erteilen, so teilt er dies dem bzw. den Mitgliedstaaten, die die Genehmigung verweigert haben, mit und erläutert ausführlich seine Gründe.

(2) Ob der Transfer von Militärtechnologie oder Militärgütern genehmigt oder verweigert wird, bleibt dem nationalen Ermessen eines jeden Mitgliedstaats überlassen. Eine Genehmigung gilt als verweigert, wenn der Mitgliedstaat die Genehmigung des tatsächlichen Verkaufs oder der Ausfuhr der Militärtechnologie oder der Militärgüter verweigert hat und es andernfalls zu einem Verkauf oder zum Abschluss des entsprechenden Vertrags gekommen wäre. Für diese Zwecke kann eine notifizierbare Verweigerung gemäß den nationalen Verfahren auch die Verweigerung der Zustimmung zur Aufnahme von Verhandlungen oder einen abschlägigen Bescheid auf eine förmliche Voranfrage zu einem bestimmten Auftrag umfassen.

(3) Die Mitgliedstaaten behandeln derartige Verweigerungen und die entsprechenden Konsultationen vertraulich und ziehen daraus keine wirtschaftlichen Vorteile.

Artikel 5

Ausfuhrgenehmigungen werden nur auf der Grundlage einer zuverlässigen vorherigen Kenntnis der Endverwendung im Endbestimmungsland erteilt. Hierfür sind in der Regel eine gründlich überprüfte Endverbleibserklärung oder entsprechende Unterlagen und/oder eine vom Endbestimmungsland erteilte offizielle Genehmigung erforderlich. Bei der Bewertung der Anträge auf Ausfuhrgenehmigungen

für Militärtechnologie oder Militärgüter zum Zwecke der Produktion in Drittländern berücksichtigen die Mitgliedstaaten insbesondere die mögliche Verwendung des Endprodukts im Erzeugerland sowie das Risiko, dass das Endprodukt zu einem unerwünschten Endverwender umgeleitet oder ausgeführt werden könnte.

Artikel 6

Unbeschadet der Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 gelten die in Artikel 2 dieses Gemeinsamen Standpunktes aufgeführten Kriterien und das Konsultationsverfahren nach Artikel 4 für die Mitgliedstaaten auch in Bezug auf Güter und Technologie mit doppeltem Verwendungszweck gemäß Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1334/2000, wenn schwerwiegende Gründe für die Annahme bestehen, dass die Endverwender solcher Güter und solcher Technologie die Streitkräfte, die internen Sicherheitskräfte oder ähnliche Einheiten des Empfängerlandes sein werden. Wird in diesem Gemeinsamen Standpunkt auf Militärtechnologie oder Militärgüter Bezug genommen, so sind darunter auch solche Güter und solche Technologie zu verstehen.

Artikel 7

Damit dieser Gemeinsame Standpunkt die größtmögliche Wirkungskraft hat, streben die Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP nach einer Verstärkung ihrer Zusammenarbeit und einer Förderung ihrer Konvergenz im Bereich der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern.

Artikel 8

(1) Jeder Mitgliedstaat übermittelt den anderen Mitgliedstaaten jährlich einen vertraulichen Bericht über seine Ausfuhren von Militärtechnologie und Militärgütern und seine Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts.

(2) Ein Jahresbericht der EU, der auf den Beiträgen aller Mitgliedstaaten beruht, wird dem Rat vorgelegt und in der Reihe C des *Amtsblatts der Europäischen Union* veröffentlicht.

(3) Außerdem veröffentlicht jeder Mitgliedstaat, der Technologie oder Güter der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU ausführt, gegebenenfalls im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften, einen Bericht über seine Ausfuhren von Militärtechnologie und Militärgütern und stellt nach Maßgabe des Benutzerleitfadens Informationen für den Jahresbericht der EU über die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts bereit.

Artikel 9

Die Mitgliedstaaten beurteilen gegebenenfalls gemeinsam im Rahmen der GASP anhand der Grundsätze und Kriterien dieses Gemeinsamen Standpunkts die Lage potenzieller oder tatsächlicher Empfänger der von den Mitgliedstaaten ausgeführten Militärtechnologie und Militärgüter.

Artikel 10

Die Mitgliedstaaten können zwar gegebenenfalls die Auswirkungen geplanter Ausfuhren auf ihre wirtschaftlichen, sozialen, kommerziellen und industriellen Interessen berücksichtigen, doch dürfen diese Faktoren die Anwendung der oben angeführten Kriterien nicht beeinträchtigen.

Artikel 11

Die Mitgliedstaaten setzen sich nach Kräften dafür ein, andere Militärtechnologie und Militärgüter exportierende Staaten zu ermutigen, die Grundsätze dieses Gemeinsamen Standpunkts anzuwenden. Sie betreiben mit den Drittstaaten, die die Kriterien anwenden, einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch über ihre Politik zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern und über die Anwendung der Kriterien.

Artikel 12

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften es ihnen erlau-

ben, die Ausfuhr der Technologie und der Güter kontrollieren zu können, die auf der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU verzeichnet sind. Die Gemeinsame Militärgüterliste der EU dient als Bezugspunkt für die nationalen Listen der Mitgliedstaaten für Militärtechnologie und Militärgüter, ersetzt diese aber nicht unmittelbar.

Artikel 13

Der Benutzerleitfaden zum Verhaltenskodex der Europäischen Union für die Ausfuhr von Militärgütern, der regelmäßig aktualisiert wird, dient als Orientierungshilfe bei der Anwendung dieses Gemeinsamen Standpunkts.

Artikel 14

Dieser Gemeinsame Standpunkt wird am Tag seiner Annahme wirksam.

Artikel 15

Dieser Gemeinsame Standpunkt wird drei Jahre nach seiner Annahme überprüft.

Artikel 16

Dieser Gemeinsame Standpunkt wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am 8. Dezember 2008.

Im Namen des Rates
Der Präsident
B. KOUCHNER