



24.04.2018

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

zur Überführung der Verordnung über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- oder Mobilfunküberwachung ins Güterkontrollgesetz

1 Ausgangslage

Der Bundesrat eröffnete am 22. November 2017 das Vernehmlassungsverfahren über die Überführung der Verordnung vom 13. Mai 2015 über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung (VIM) ins Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (GKG). Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis am 1. März 2018.

Der Bundesrat schlägt vor, die VIM ins GKG zu überführen, indem Artikel 6 GKG mit einem neuen Absatz 3 ergänzt wird, welcher dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, die Verweigerung von Bewilligungen der Ausfuhr oder der Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung auf Verordnungsstufe zu regeln.

Die Kantone sowie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie die NGO-Plattform Menschenrechte (Humanrights.ch) wurden direkt angeschrieben. Insgesamt wurden 52 interessierte Behörden und Organisationen um ihre Stellungnahme gebeten.

2 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

Bis zum Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens gingen beim WBF 38 Stellungnahmen ein.

Die meisten der befragten Kantone und Interessengruppen unterstützen den Gesetzesentwurf. Sechs Interessengruppen und eine Rechtsanwaltskanzlei sprechen sich zwar für die Überführung als solche aus, brachten jedoch Anmerkungen und Änderungsvorschläge vor. Eine Interessensgruppe lehnt die Vorlage ab.

| | befürwortend | befürwortend (mit Anmerkungen, bzw. Änderungsvorschlägen) | ablehnend | enthaltend | Total |
|-----------------------------------|--------------|---|-----------|------------|-----------|
| Kantonsregierungen | 19 | / | / | 4 | 23 |
| Politische Parteien | 2 | 4 | / | / | 6 |
| Gemeinden, Städte und Berggebiete | / | / | / | 2 | 2 |
| Wirtschaft | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Weitere interessierte Kreise | / | 2 | / | / | 2 |
| Total | 23 | 7 | 1 | 7 | 38 |

Die Anmerkungen und Änderungsvorschläge betreffen die folgenden zwei Punkte:

- Geltungsbereich des Kriteriums der Repression:

Drei Interessensgruppen (GPS, SP, GSoA) fordern in Ihren Stellungnahmen, das Kriterium der Repression nicht nur für Güter zur Internet- oder Mobilfunküberwachung, sondern für alle Güter, die dem GKG unterstellt sind, einzuführen.

Demgegenüber haben zwei Interessensgruppen (SVP, Swissmem) angegeben, die Vorlage nur dann zu unterstützen, falls keine weiteren Güter dem Kriterium der Repression unterstellt werden.

- Artikel 6 Absatz 3 GKG als Delegationsnorm:

Vier Interessensgruppen (glp, SVP, Schweizerischer Gewerbeverband und GSoA) kritisieren die Delegation der Regelungsbefugnis an den Bundesrat. Zwei Interessensgruppen (glp und GSoA) fordern, dass das Kriterium der Repression im GKG zu verankern sei.

Darüber hinaus schlagen drei Interessensgruppen (glp, SP, Wiederkehr Rechtsanwälte) alternative Formulierungen für Artikel 6 GKG vor.

3 Ergebnis der Vernehmlassung bei den Kantonen

Die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Fribourg, Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug und Zürich sind mit dem Gesetzesentwurf einverstanden. Einige der Kantone weisen im positiven Sinne darauf hin, dass durch die Vorlage die Reputation von Schweizer Firmen im Ausland geschützt werde.

Die Kantone Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden und Nidwalden enthielten sich explizit einer Stellungnahme.

4 Ergebnis der Vernehmlassung bei den Parteien

Es äusserten sich sechs Parteien zur Gesetzesvorlage. Sie sind allesamt mit der Vorlage im Grundsatz einverstanden. Vier Parteien brachten Anmerkungen oder Änderungsvorschläge vor.

Die CVP ist mit der Vorlage einverstanden.

Die FDP unterstützt die Vorlage. Sie weist in ihrem Schreiben auf die geringe Anzahl abgelehnter Ausfuhrgesuche hin und äussert ihre Erwartung, dass die Statistik auch künftig so aussehen solle.

Die GPS begrüsst die Vorlage. Sie fordert aber zusätzlich, dass nicht nur Güter zur Internet- oder Mobilfunküberwachung, sondern alle zivil und militärisch verwendbaren Güter, besonders militärischen Güter sowie die strategischen Güter bei der Ausfuhr dem Kriterium der Repression zu unterstellen seien, so dass verhindert werden könne, dass diese von autoritären Regimen oder Ländern, die systematisch die Menschenrechte verletzen, zur Repression verwendet werden.

Die glp ist einverstanden, dass die VIM ins GKG überführt wird. Sie kritisiert aber, dass der vorgeschlagene Artikel 6 Absatz 3 GKG keine Vorgaben enthalte, aus welchen Gründen die Bewilligung der Ausfuhr oder Vermittlung von Gütern zur Internet- oder Mobilfunküberwachung verweigert werden könne und dass dadurch die Konkretisierung der Gesetzesbestimmung allein dem Bundesrat überlassen werde. Sie fordert, den Zweck der Regelung klar im Gesetz zu verankern und schlägt konkret die folgende Ergänzung vor:

«Der Bundesrat regelt die Verweigerung von Bewilligungen der Ausfuhr und Vermittlung von doppelt verwendbaren Gütern nach Artikel 2 Absatz 2, die zur Internet- oder Mobilfunküberwachung verwendet werden können. Die Bewilligung wird insbesondere verweigert, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Güter von der Endempfängerin oder vom Endempfänger als Repressionsmittel verwendet werden.»

Die SP stimmt der Vorlage zu. Aus aussenpolitischen Gründen und zur Vermeidung von Reputationsrisiken sei es wichtig, dass aus der Schweiz keine Überwachungstechnologie zu repressiven Zwecken ausgeführt würde. Es sei aber nicht einzusehen, warum nur bei Gütern zur Internet- oder Mobilfunküberwachung dieses Risiko minimiert werden solle. Deshalb fordert die SP, dass sämtliche Tätigkeiten, die von der Güterkontrollgesetzgebung erfasst werden, politisch beurteilt werden sollen. Das Risiko der Verwendung von Gütern zur Verletzung der Menschenrechte solle neu generell ein Verweigerungsgrund für die Erteilung von Bewilligungen darstellen. Es wird konkret vorgeschlagen, das GKG in Art. 6 Abs. 1^{bis} mit folgendem neuem Buchstaben c zu ergänzen:

«Bewilligungen werden zudem verweigert, wenn Grund zur Annahme besteht, dass mit der beantragten Tätigkeit, die innere Repression oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen und Handlungen begünstigt werden könnten, die mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik nicht vereinbar sind.»

Die SVP steht der Delegation der Regelungsbefugnis an den Bundesrat kritisch gegenüber. Unter der Bedingung, dass die Inhalte der VIM unverändert und ohne weitere Voraussetzungen in eine reguläre Verordnung überführt würden, könnte sie sich aber mit dem Vorschlag einverstanden erklären.

5 Ergebnis der Vernehmlassung bei interessierten Kreisen

Von den insgesamt neun eingegangenen Stellungnahmen sind drei Enthaltungen. Zwei Verbände unterstützen die Vorlage. Drei Stellungnahmen sind an Anmerkungen und Änderungsvorschläge geknüpft. Eine Stellungnahme spricht sich gegen die Vorlage aus.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband, der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband enthalten sich einer Stellungnahme.

Centre Patronal ist mit der Vorlage einverstanden. Der Verband betonte, dass Ablehnungen so neutral wie möglich erfolgen müssten. Zudem wird darauf hingewiesen, dass der Begriff der «Repression» sowohl positiv (Repression von Terrorismus etc.) wie negativ (Repression der Opposition) ausgelegt werden könne und dies bei der Formulierung der Ablehnungsbestimmung zu berücksichtigen sein werde.

Economiesuisse unterstützt die Vorlage vollumfänglich.

Swissmem unterstützt die formalrechtliche Begründung für die Überführung der VIM ins GKG. Diese Unterstützung ist aber an die Bedingung geknüpft, dass sich der neue Ablehnungsgrund ausschliesslich auf Güter zur Internet- oder Mobilfunküberwachung beziehe und keine weiteren Industriegüter unter die Bestimmung subsumiert würden.

Die GSoA, Mitgliedsorganisation der NGO-Plattform Menschenrechte, unterstützt die Überführung der VIM ins GKG. Ihrer Ansicht nach müsse aber aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen die Rechtssetzung in die Zuständigkeit der Legislative fallen. Deshalb fordert die GSoA, dass das Kriterium der Repression im GKG selbst verankert wird. Der Inhalt von Art. 6 Abs. 1 der VIM solle sinngemäss in Art. 6 GKG überführt werden. Da auch bei anderen zivil und militärisch verwendbaren Gütern und besonderen militärischen Gütern die Gefahr bestehe, dass diese von Endempfängern zur Repression verwendet werden, fordert die GSoA zudem für alle Güter, die dem GKG unterstellt sind, das Kriterium der Repression als Verweigerungsgrund im Gesetz einzuführen.

Die Rechtsanwaltskanzlei Wiederkehr Rechtsanwälte nahm zur Vorlage ebenfalls Stellung. Der Text der Vorlage wird in der vorgeschlagenen Formulierung sowohl aus politischen als auch staatsrechtlichen Gründen als höchst problematisch erachtet und daher abgelehnt. Der Begriff der Repression entstamme den Menschenrechten, die aber je nach Kultur und Ideologie unterschiedlich interpretiert würden. Solch ideologisch geprägte Begriffe seien für eine

Rechtsgrundlage ungeeignet. Auch verstosse die Vorlage gegen das Willkürverbot der Bundesverfassung. Sie schade der Schweizer Glaubwürdigkeit in der Weltgemeinschaft sowie der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Unscharfe Kriterien führten in der Praxis zu einer unverhältnismässig langen Bearbeitungsdauer der Exportkontrollanträge. Als Kompromiss wird die Formulierung

«Die Ausfuhrbewilligung wird verweigert, wenn die Güter eindeutig oder nachweislich als Repressionsmittel verwendet werden.»

vorgeschlagen. Zudem wird verlangt, dass die Möglichkeit für Generalausfuhrbewilligungen für Ausfuhren in die Länder des Anhangs 7 der Güterkontrollverordnung, auch für Güter zur Internet- oder Mobilfunküberwachung bestehen solle.

Der Schweizerische Gewerbeverband schliesslich ist gegen die Überführung der VIM ins GKG, da diese zu weit gefasst und unverhältnismässig sei. Weder in der Vorlage noch im erläuternden Bericht würden Einschränkungen zur Delegationsnorm gemacht. Dadurch erhalte der Bundesrat faktisch die freie Hand über die Einstufung von zivil und militärisch verwendbaren Gütern. Der Dachverband setzt sich für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein und sieht diese Regelung als zusätzliches Exporthemmnis für innovative Produkte.

* * *