Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF**

Bern, 20. März 2020

Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)»

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Der Bundesrat empfiehlt die Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» zur Ablehnung. Dies hat er am 20. Dezember 2019 beschlossen. Er kann die Kernanliegen der Initianten zwar nachvollziehen. Eine Verankerung des Initiativtextes auf Verfassungsstufe wäre aber nicht stufengerecht. Zudem würde eine Annahme der Initiative zu einer Schwächung der für die Schweiz wichtigen sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) führen. Deshalb will der Bundesrat dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag unterbreiten, der die Verordnungskriterien auf Gesetzesstufe überführen soll. Hierfür prüft er zwei Varianten. Eine, welche die Aufrechterhaltung der STIB sowie die Reaktion auf ausserordentliche Umstände mit Blick auf die Gesamtinteressen des Landes besser ermöglichen soll und eine zweite, die sich stärker an den Anliegen der Allianz orientiert.

Inhalt der Initiative
Die Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer will die Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte nicht mehr auf Verordnungsebene, sondern mittels Verboten auf Verfassungsstufe regeln. Damit würde dem Bundesrat die Kompetenz für Anpassungen an den Kriterien entzogen. Ebenso sollen damit Kriegsmaterialexporte in Bürgerkriegsländer verhindert werden. Die Initianten möchten ausserdem den Status Quo von 2014 wiederherstellen. Und zwar, indem Ausfuhren von Kriegsmaterial in Länder, welche die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, generell verboten werden. Dies unabhängig davon, ob sich das auszuführende Kriegsmaterial für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen eignet.

Vorzüge und Mängel der Initiative
Die Initiative greift eine 2018 emotional geführt Debatte über eine letztlich nicht umgesetzte Anpassung der Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte auf und ermöglicht es dem Stimmvolk, Stellung zur Ausgestaltung der Kriegsmaterialausfuhrpolitik zu nehmen. Die mit der Initiative verbundene Kompetenzverschiebung von der Exekutive zum Souverän widerspricht jedoch dem Grundsatz, dass der Gesetzgeber die Grundzüge einer Regelung verabschiedet und den Erlass der zugehörigen Ausführungsbestimmungen dem Bundesrat überlässt. Mit der Verankerung von Verboten auf Verfassungsstufe würden Parlament und Bundesrat ihren Handlungsspielraum hinsichtlich der Aufrechterhaltung der STIB verlieren, da allfällige Anpassungen der Bewilligungskriterien an veränderte Verhältnisse eine lange und aufwändige Verfassungsänderung bedingen. Die Stärkung der STIB ist dem Bundesrat jedoch ein wichtiges sicherheitspolitisches Anliegen. Ebenso würden die Verfassungsverbote gesetzliche Spezialregelungen umstossen. So z.B. jene für Ersatzteillieferungen zu früher aus der Schweiz ausgeführtem Kriegsmaterial, welche zugunsten der Rechtssicherheit und damit des Vertrauensschutzes durch das Parlament geschaffen wurde. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass Ersatzteillieferung, zu welchen sich der Schweizer Lieferant anlässlich des Verkaufs eines Waffensystems langfristig verpflichtet hat, nicht ohne wichtigen Grund abgelehnt werden. Mit den durch die Initiative in der Verfassung vorgesehenen Ausfuhrverboten wäre eine bevorzugte Behandlung von Ersatzteillieferungen nicht mehr möglich, was den Ruf der Schweiz als verlässliche Wirtschaftspartnerin und die Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Firmen beeinträchtigen könnte, weil vereinbarte Garantieleistungen nicht mehr erfüllt werden könnten. Die von der Allianz vorgesehenen Verbote müssten daher eher in einem Gesetz anstatt in der Verfassung verankert werden.

Gegenvorschlag
Da der Bundesrat das Anliegen der Allianz nach mehr demokratischer Kontrolle grundsätzlich nachvollziehen kann, die Initiative aber gewisse Mängel aufweist, prüft er zwei Varianten eines indirekten Gegenvorschlags: eine, welche die Aufrechterhaltung der STIB sowie die Reaktion auf ausserordentliche Umstände mit Blick auf die Gesamtinteressen des Landes besser ermöglichen soll und eine zweite, die sich stärker an den Anliegen der Allianz orientiert. Dem Hauptanliegen der Allianz, der Stärkung der demokratischen Kontrolle, werden beide Varianten gerecht. Die Bewilligungskriterien sollen auf Gesetzesebene verankert und gegen allfällige Anpassungen könnte das Referendum ergriffen werden. Gleichzeitig können die negativen Konsequenzen einer Verankerung von Verboten in der Verfassung verhindert werden. So bliebe insbesondere die Spezialregelung für Ersatzteillieferungen anwendbar.

1. Ausgangslage

Am 24. Juni 2019 hat das Bündnis «Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer» die eidgenössische Volksinitiative «*Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)*» (nachfolgend: Initiative oder Volksinitiative) bei der Bundeskanzlei eingereicht. Sie sieht vor, spezifische Verbote für die Ausfuhr von Kriegsmaterial auf Verfassungsstufe zu verankern. Diese Verbote lehnen sich an die bereits heute geltenden Bewilligungskriterien an, sehen aber auch eine leichte Verschärfung vor. Mit der Festlegung dieser Verbote auf Verfassungsstufe würde die Möglichkeit von Parlament und Bundesrat zur Ausgestaltung der Bewilligungspraxis zur Ausfuhr von Kriegsmaterial eingeschränkt werden. Mit Verfügung vom 16. Juli 2019 (BBl 2019 5147) stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 126 355 gültigen von insgesamt 126 597 Unterschriften formell zustande gekommen ist.

Die Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer setzt sich aus einem Bündnis verschiedener Hilfsorganisationen, Parteien und kirchlichen Organisationen zusammen. Unter den 47 Entitäten befinden sich neben Organisationen wie bspw. Amnesty International Schweiz, die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), Public Eye oder die Schweizerische Flüchtlingshilfe auch Mitglieder der BDP, der SP, der Grünen, der EVP, der GLP sowie verschiedener Jungparteien (nachfolgend: Allianz).

2. Veranlassung der Initiative

Die Initiative wurde durch die Allianz als Reaktion auf die vom Bundesrat am 15. Juni 2018 beschlossene aber nicht durchgeführte Anpassung der Kriegsmaterialverordnung (KMV, SR *514.511*) lanciert, welche eine Angleichung der Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte an diejenigen der EU (und damit unserer Nachbarländer) zum Ziel hatte. So sollte eine Differenzierungsmöglichkeit für Kriegsmaterialexporte in Länder mit internem bewaffneten Konflikten geschaffen werden, z.B. für Kriegsmaterial das sich nicht für den Einsatz im Konflikt eignet. Obwohl der Bundesrat mit Entscheid vom 31. Oktober 2018 auf eine Anpassung der Kriegsmaterialverordnung verzichtet hat und aufgrund der Ablehnung der Motion der BD Fraktion[1] durch das Parlament, erachtete die Allianz die vorliegende Initiative weiterhin als notwendig. Sie hielt dazu fest, dass der Bundesrat ohne diese Initiative jederzeit wieder eine Lockerung der Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte beschliessen könnte, falls diese auf Verordnungsebene verbleiben würden. Indem dem Bundesrat die Kompetenz zur Anpassung der Bewilligungskriterien entzogen wird, sollen Kriegsmaterialexporte in Bürgerkriegsländer verhindert werden. Gleichzeitig würden die Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte mittels einer grundsätzlichen Verankerung auf Verfassungsstufe direkt durch das Volk legitimiert. Schliesslich soll mit der Initiative auch die 2014 eingeführte Ausnahmeregelung betreffend Ländern mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen wieder abgeschafft werden.

Die Initiative verlangt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die folgenden Änderungen der Bundesverfassung:

Art. 107 Abs. 2 – 4

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

[3] Auslandsgeschäfte mit Kriegsmaterial sind insbesondere verboten, wenn:

a) das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen, namentlich für:
   1. demokratische Länder, die über ein Exportkontrollregime verfügen, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist,
   2. Länder, die ausschliesslich im Rahmen einer Resolution des Sicherheitsrats der Organisation der Vereinten Nationen in solche Konflikte verwickelt sind;

b) das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;

c) im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder

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

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

[1] Mo 18.3394 “Verbreiterung der demokratischen Basis von Waffenexporten“.

Art. 197 Ziff. 12[2]

12. Übergangsbestimmung zu Art. 107 Abs. 2 – 4 (Waffen und Kriegsmaterial)

Treten innerhalb von drei Jahren nach Annahme von Artikel 107 Absätze 2 – 4 durch Volk und Stände die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen nicht in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg; diese gelten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen.

3. Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Die Initiative soll laut der Allianz in erster Linie eine «nachhaltige demokratische Regelung» der Kontrolle von Kriegsmaterialexporten ermöglichen, indem die Ausfuhrkriterien auf Verfassungs- und Gesetzesebene geregelt werden. Von der Initiative erhoffen sich die Initiantinnen und Initianten ferner die Bekämpfung von Fluchtursachen. Heute seien so viele Menschen wie seit dem zweiten Weltkrieg nicht mehr auf der Flucht. Wenn die Schweiz Waffen in Länder exportiere, die Menschenrechte verletzten, treibe das immer mehr Menschen in die Flucht. Schliesslich erachten die Initiantinnen und Initianten die Gefahr einer Weiterleitung der Waffen in die Hände von Terroristen beim Export in Krisengebiete für hoch.

Die Allianz will mit der Initiative kein Waffenexport-Verbot erreichen, sondern eine Rückkehr zu den Bewilligungskriterien, die der Bundesrat 2008 beschlossen hat (Einführung der Ausschlusskriterien in Art. 5 Abs. 2 KMV, siehe Ziffer 3.2) und die 2014 geringfügig[3] angepasst wurden. Damit soll verhindert werden, dass Waffen in Länder exportiert werden können, welche die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen oder in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, unabhängig davon, ob sich das auszuführende Kriegsmaterial für eine Verwendung im Konflikt oder zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen eignet.

3.2 Heutige Regelung

Die wesentlichen Bewilligungsvoraussetzungen für Kriegsmaterialausfuhren sind heute auf Gesetzesstufe geregelt. Das Kriegsmaterialgesetz (KMG, SR *514.51*) hält in Art. 22 fest, dass Kriegsmaterialausfuhren bewilligt werden, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Dem Bundesrat bleibt es überlassen, auf Verordnungsstufe den Vollzug zu regeln (Art. 43 KMG). Dies hat er mit dem Erlass der Bewilligungskriterien in Art. 5 KMV getan, welche zu berücksichtigen sind (Art. 5 Abs. 1 KMV) oder aber zwingend zu einer Bewilligungsverweigerung führen (Ausschlusskriterien, Art. 5 Abs. 2 KMV)[4]. Daneben bestehen Ausnahmeregelungen in Art. 5 Abs. 3 und 4 KMV.

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

d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;

---

[2] Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

[3] In Ausnahmefällen können seit 2014 Kriegsmaterialausfuhren nach Ländern, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, bewilligt werden, wenn ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird. In der Praxis betraf dies fast ausschliesslich defensive Waffensysteme zur Luftraumverteidigung wie Flugabwehrsysteme.

[4] Für die Erläuterung der Anwendung des Ausschlussgrunds in Art. 5 Abs. 2 Bst. a KMV (Verwicklung in einen internen bewaffneten Konflikt) vgl. Ziff. 3.4.

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. […]

d. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder

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

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

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

3.3 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Allianz will mit der Initiative die bestehenden Ausschlusskriterien in Art. 5 Abs. 2 KMV als Verbote (mit gewissen Abweichungen) in die Verfassung überführen, unterlässt es aber, sich zum Schicksal der in der Praxis relevanten Bewilligungskriterien in Art. 5 Abs. 1 KMV zu äussern. Die Ausgestaltung der Ausschlusskriterien als Verbote und ihre Verankerung auf Verfassungsstufe führt zu einer formell-rechtlichen Änderung. Materiell-rechtlich ergibt sich daraus im Vergleich zu den heutigen Ausschlusskriterien indessen grundsätzlich kein Unterschied, da beide im Endeffekt zu einem Ausschluss der Bewilligungserteilung führen.

Die Initiative sieht zudem vor, dass die heutige Ausnahme in Art. 5 Abs. 4 KMV wegfällt. Diese ermöglicht es, Kriegsmaterialausfuhren in Bestimmungsländer, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, ausnahmsweise zu bewilligen, wenn nur ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird. Während das Kriterium für Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, *tel quel* in die Verfassung überführt wird, interpretiert die Allianz den Begriff «verwickelt» extensiver als der Bundesrat (vgl. Ziffer 3.4). Dagegen ermöglicht die Initiative dem Gesetzgeber den Erlass gewisser Ausnahmeregelungen für Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Weiter werden Geräte zur humanitären Entminung explizit von den Verboten ausgenommen. Auch die heutige Ausnahme in Art. 5 Abs. 3 KMV für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen für private und sportliche Zwecke soll bestehen bleiben.

Die Initiative äussert sich nicht zum Umgang mit Ersatzteillieferungen für bereits geliefertes Kriegsmaterial. Zugunsten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sieht die heutige Regelung eine höhere Schwelle für die Ablehnung von Ersatzteillieferung zu früher geliefertem Kriegsmaterial vor. Die absolute Formulierung der Verbote in Art. 107 Abs. 3 des Initiativtextes würden sowohl für die Lieferung neuer Produkte gelten als auch für die Lieferung von Ersatzteilen zu bereits geliefertem Kriegsmaterial, da die Verbote auf Verfassungsstufe der gesetzlichen Spezialregelung in Art. 23 KMG vorgingen. Dabei würde es sich um eine deutliche Verschärfung zulasten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes handeln (vgl. Ziffer 4.2.3).

3.4 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Die Bestimmungen des Initiativtexts sind weitgehend mit den heute geltenden Ausschlusskriterien von Art. 5 Abs. 2 KMV identisch. Es bestehen aber einzelne Unterschiede, welche nachfolgend näher erläutert werden.

Art. 107 Abs. 2
«in der Form eines Bundesgesetzes»
Der Initiativtext sieht vor, dass der Bund in der Form eines Bundesgesetzes Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial

erlässt. Im Unterschied zur bisherigen Bestimmung, die allgemein davon spricht, dass der Bund Vorschriften über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial erlässt, wird neu die Form, in welcher die entsprechenden Vorschriften zu erlassen sind, vorgeschrieben. Das normhierarchische Verhältnis zwischen Gesetz und Verordnung ergibt sich aus Art. 164 und 182 der Bundesverfassung (BV, SR *101*). In systematischer Hinsicht ist die Qualifizierung «Bundesgesetz» deshalb nicht derart zu verstehen, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 182 BV keine Vollzugsbestimmungen mehr erlassen darf. Der Initiativtext muss damit nicht als Delegationsverbot verstanden werden, doch verlangt er zumindest eine Überprüfung der Verteilung der Regelungsmaterie auf Gesetz und Verordnung und deren allfällige Neuordnung.

Art. 107 Abs. 3 Bst. a
«Auslandsgeschäfte mit Kriegsmaterial sind insbesondere verboten, wenn […] das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist».
Der Begriff «interner bewaffneter Konflikt» wurde vom Bundesrat zusammen mit den Ausschlusskriterien von Art. 5 Abs. 2 KMV im Jahr 2008 eingeführt. Ziel der Bestimmung war es, einen absoluten Ausschlussgrund für Länder zu schaffen, die sich in einem Bürgerkrieg, resp. einem internen bewaffneten Konflikt befinden. In der Antwort auf die parlamentarische Anfrage von Nationalrat Josef Lang vom 12. Juni 2009 (09.1108) erklärte der Bundesrat deshalb, dass nur Staaten von dieser Regelung betroffen sind, auf deren Territorium ein bewaffneter Konflikt herrscht. Die Allianz möchte diesen Begriff des internen bewaffneten Konflikts, der auch im Initiativtext Verwendung findet, breiter verstanden wissen. So ist sie der Auffassung, dass dieses Ausschlusskriterium auch dann zur Anwendung kommen soll, wenn das Bestimmungsland in einen internen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, der auf dem Territorium eines anderen Staates stattfindet. Namentlich wird die Verwicklung Saudi-Arabiens im Konflikt in Jemen genannt. Gemäss dem heutigen Verständnis des Kriteriums der Verwicklung in einen internen bewaffneten Konflikt kommt der absolute Ausschlussgrund in Art. 5 Abs. 2 Bst. a KMV für Saudi-Arabien zum aktuellen Zeitpunkt nicht zur Anwendung. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, gestützt auf Art. 5 Abs. 1 Bst. a KMV alle Kriegsmaterialausfuhren abzulehnen, bei welchen Grund zur Annahme für einen Einsatz im Jemenkonflikt besteht. Dies gilt für diejenigen Länder, die sich an der von Saudi-Arabien geführten Militärkooperation in Jemen beteiligen und betrifft vor allem Waffen wie z.B. Sturmgewehre oder gepanzerte Truppentransporter. Demgegenüber betrachtet der Bundesrat die Ausfuhr von Flugabwehrsystemen grundsätzlich als bewilligungsfähig. Mit der von der Allianz vorgesehenen Interpretation des Begriffs der Verwicklung in einen internen bewaffneten Konflikt wären alle Kriegsmaterialexporte in diejenigen Länder abzulehnen, die in den Konflikt in Jemen involviert sind, resp. militärisch intervenieren. So wäre beispielsweise die Ausfuhr von Flugabwehrsystemen nach Saudi-Arabien verboten. Diese extensive Begriffsauslegung der Verwicklung steht etwas im Widerspruch zum Ziel der Allianz, nämlich zum Status Quo von 2014 zurückzukehren[5]. Sollte die Initiative angenommen werden, läge die spezifische Auslegung des Verbots und damit des Kriteriums der Verwicklung in einen internen bewaffneten Konflikt in der Kompetenz des Parlaments und, nachgelagert, des Bundesrates.

Art. 107 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 und 2
«Demokratische Länder, die über ein Exportkontrollregime verfügen, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist»; und *«Länder, die ausschliesslich im Rahmen einer Resolution des Sicherheitsrats der Organisation der Vereinten Nationen in solche Konflikte verwickelt sind».*
Vom verfassungsrechtlichen Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial an ein Bestimmungsland, das in einen internen oder international bewaffneten Konflikt verwickelt ist, soll der Gesetzgeber Ausnahmen vorsehen können. Dies ist namentlich möglich für demokratische Länder, die über ein Exportkontrollregime verfügen, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist oder für Länder, die ausschliesslich im Rahmen einer Resolution des Sicherheitsrats der Organisation der Vereinten Nationen in solche Konflikte verwickelt sind. Bei den Formulierungen «demokratische Länder» und «über ein Exportkontrollregime verfügen, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist», handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Auslegung bedürfen. Für die Beurteilung, ob ein Land als demokratisch zu gelten hat, ist mangels Definition im Initiativtext unklar, welche Kriterien oder Standards heranzuziehen sind.

[5] „Die Allianz will keine Verschärfung der Waffenexportpraxis, sondern eine Rückkehr zum Status Quo von 2014“: https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/.

Auch hier würde es Aufgabe des Gesetzgebers und allenfalls des Bundesrates sein, Konkretisierungen vorzunehmen.

Gemäss Lesart der Allianz verlangt der geltende Art. 5 Abs. 2 Bst. a der KMV (Bewilligungsverweigerung, wenn das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist), dass damit auch Waffenlieferungen an Länder verboten wären, die im Rahmen eines UNO-Mandats in Konflikte verwickelt sind. Gemäss Allianz würde die im Initiativtext verankerte Ausnahme für Länder, die ausschliesslich im Rahmen einer Resolution des Sicherheitsrats der UNO in solche Konflikte verwickelt sind, Abhilfe schaffen. Der Bundesrat sieht jedoch keine Notwendigkeit für eine solche Präzisierung. Liegt eine Resolution der UNO für eine militärische Intervention resp. eine Friedenssicherung vor, so handelt es sich nicht um eine Verwicklung in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt, sondern um eine Handlung dieses Staates zur Friedenssicherung im Namen der Staatengemeinschaft.

Die in Art. 107 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 und 2 nicht abschliessend aufgeführten, möglichen Ausnahmeregelungen unterstreichen, dass vom Ausschlusskriteriums des bewaffneten Konflikts im Sinne der vorgenannten Interpretation des Initiativkomitees (auch extraterritoriale Teilnahme = Verwicklung), nur unter den im Initiativtext bzw. von den Definitionen des Gesetzgebers explizit genannten Gründen abzuweichen wäre. Sie würden aber erlauben, dass Staaten wie beispielsweise die USA oder Frankreich, welche gemäss dem Verständnis der Allianz vom Verbot in Art. 107 Abs. 3 Bst. a betroffen wären, aufgrund der Ausnahmen in Art. 107 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 und 2 dennoch mit Kriegsmaterial aus der Schweiz beliefert werden könnten.

Art. 107 Abs. 4
«Geräte zur humanitären Entminung»
Der Initiativtext ermöglicht den Erlass von gesetzlichen Ausnahmen für Geräte zur humanitären Entminung zu allen in Art. 107 Abs. 3 BV verankerten Verboten. Da solche Geräte nicht als Kriegsmaterial gelten, sondern der Bewilligungspflicht gemäss Güterkontrollgesetz unterstehen, hat diese Ausnahmemöglichkeit keine praktische Bedeutung.

4. Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Die Initiantinnen und Initianten beabsichtigen mit der Initiative, (1) die demokratische Kontrolle von Kriegsmaterialexporten zu stärken, (2) Lieferung von Kriegsmaterial in Länder, welche die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, generell und ohne Ausnahmen zu unterbinden (Rückkehr zum Status Quo von 2014), (3) den Bundesrat in seinem Handlungsspielraum einzuschränken, um so insbesondere sicherzustellen, dass Schweizer Waffen auch künftig nicht in Bürgerkriegsländer geliefert werden können, (4) Fluchtursachen zu bekämpfen und (5) zu verhindern, dass Schweizer Waffen in die Hände von Terroristen gelangen[6]. Nachfolgend wird die Initiative auf ihre Wirkung hinsichtlich dieser Anliegen geprüft.

4.1.1 Rüstungsexporte gehören unter demokratische Kontrolle

Die Allianz begründet die Initiative u.a. damit, dass der Bundesrat heutzutage in Eigenregie über die Kriegsmaterialexport-Politik der Schweiz entscheiden könne.

Die Bewilligungsvoraussetzungen für Kriegsmaterialausfuhren sind unter dem geltenden Recht bereits auf Gesetzesstufe verankert (Art. 22 KMG), während die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der Kriegsmaterialverordnung (Art. 5 KMV) enthalten sind (vgl. Ziff. 3.2). Damit liegt die Kompetenz für eine Anpassung der Ausführungsbestimmungen zwar beim Bundesrat, diese ist in der Vergangenheit jedoch nie autonom wahrgenommen worden. Die Ergänzung der Bewilligungskriterien im Jahr 2008 um Ausschlussgründe (Art. 5 Abs. 2 KMV) erfolgte auf Empfehlung der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK)[7], die Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 4 KMV wurde gestützt auf

[6] Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer: die Hauptargumente (https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/).
[7] Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. November 2006 “Vollzug der Kriegsmaterialgesetzgebung: Entscheide des Bundesrates vom 29. Juni 2005 sowie die Wiederausfuhr von Panzerhaubitzen nach Marokko“.

die Motion 13.3662 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S) vom 25. Juni 2013 eingeführt[8] und der Beschluss des Bundesrates zur Erarbeitung einer erneuten Verordnungsanpassung im Jahre 2018 erfolgte ebenfalls auf Initiative der SiK-S[9].

Ausserdem hat der Bundesrat zwingend die gesetzlichen Schranken der Bewilligungsvoraussetzungen in Art. 22 KMG einzuhalten. Der im Rahmen verschiedener Gelegenheiten stattfindende Austausch zwischen Parlament und Bundesrat (bspw. SiK, GPK) erlaubt eine regelmässige Überprüfung der Bewilligungskriterien in Art. 5 KMV auf ihre Eignung zur Erfüllung des in Art. 1 KMG verankerten Gesetzeszwecks und auf ihre Konformität mit den in Art. 22 KMG verankerten Bewilligungsvoraussetzungen. Der Bundesrat informiert die GPK gestützt auf Art. 32 KMG zudem jährlich über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr. Damit erhält das Parlament bereits unter dem geltenden Recht die notwendigen Informationen und hat die Möglichkeit, auf die Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe Einfluss zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die im Gesetz festgelegten Schranken in Art. 22 KMG ist die demokratische Kontrolle bereits heute gewährleistet. Zudem veranschaulicht die heutige Kriegsmaterialgesetzgebung gerade den gesetzgeberischen Normalfall: Das Parlament gibt gestützt auf die Bundesverfassung die Leitlinien eines Regelungsgegenstandes in einem Gesetz vor und delegiert die Ausgestaltung der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen an den Bundesrat. Mit dieser Delegation des Parlaments erhält der Bundesrat nicht nur eine gewisse materielle Ausgestaltungsmöglichkeit für diese Ausführungsbestimmungen, sondern wird auch demokratisch dazu legitimiert, diese überhaupt zu erlassen.

Die Frage, ob die spezifischen Kriterien zur Prüfung von Ausfuhrgesuchen auf Gesetzesstufe oder vom Bundesrat in der Verordnung festzulegen sind, wurde bereits 1995 diskutiert, als der Bundesrat am 15. Februar 1995 den eidgenössischen Räten die Totalrevision des KMG unterbreitete. In Art. 21 des Entwurfs des Bundesrates waren die Bewilligungskriterien für den Transfer von Kriegsmaterial enthalten, wie sie heute in praktisch gleicher Form in Art. 5 Abs. 1 KMV zu finden sind. Die Eidgenössischen Räte haben sich letztlich gegen diese Lösung entschieden und folgten der Argumentation der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates. Diese vertrat die Auffassung, dass es nicht nötig sei, die Bewilligungskriterien im Detail im Gesetz aufzuführen, dies könne in der Verordnung erfolgen. Der Gesetzgeber legte schliesslich in Art. 22 KMG fest, dass der Transfer von Kriegsmaterial bewilligt wird, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Für die Konkretisierung dieser Grundsätze verwies er auf den Verordnungsweg.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass das Kriegsmaterialgesetz vom 30. Juni 1972 die Bewilligungskriterien auf Gesetzesstufe regelte (Art. 11). Diese Bewilligungskriterien bestanden allerdings aus lediglich zwei Ablehnungsgründen und gewährten dem Bundesrat einen gewissen Auslegungsspielraum. Art. 1 i.V.m. Art. 22 des heutigen KMG verlangt vom Bundesrat eine komplexere Güterabwägung. So sind die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen und ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren; und dabei soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden können. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Bundesversammlung für die spezifischen Bewilligungskriterien auf den Verordnungsweg verwies. So ist es dem Bundesrat überlassen, sicherzustellen, dass er die internationalen Verpflichtungen der Schweiz erfüllt und ihre aussenpolitischen Grundsätze wahrt. Die Geschäftsprüfungskommissionen sowie die sicherheitspolitischen Kommissionen der Bundesversammlung prüften regelmässig die bundesrätliche Bewilligungspraxis und intervenierten mit Empfehlungen oder Motionen, wenn Anpassungen notwendig waren.

[8] Motion 13.3662: „Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen“ (https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133662).
[9] https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sik-n-2018-08-20.aspx.

4.1.2 Die Allianz will keine Verschärfung der Waffenexportpraxis, sondern eine Rückkehr zum Status Quo von 2014

Die Allianz macht geltend, dass die systematische und schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten oder eine Bürgerkriegssituation im Bestimmungsland unter dem früheren Recht die Erteilung einer Bewilligung für die Ausfuhr von Kriegsmaterial in jedem Fall ausschlossen. Im Abstimmungskampf zur Initiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» im Jahre 2009 habe der Bundesrat versprochen, die Bewilligungskriterien nicht zu lockern. Dieses Versprechen habe der Bundesrat zuerst 2014 und nun auch 2018 wieder gebrochen, weshalb die Initiative notwendig sei.

Die vorgesehenen Verbote des Initiativtexts entsprechen in ihrer Wirkung grundsätzlich den Ausschlusskriterien von Art. 5 Abs. 2 KMV, welche vor der Anpassung der KMV im Jahr 2014 existiert haben. Dadurch wären Ausfuhren von Kriegsmaterial in Länder, welche die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, generell nicht mehr bewilligungsfähig. Im Hinblick auf Kriegsmaterialausfuhren in solche Länder würde eine Annahme der Initiative zu einer Verschärfung der Bewilligungskriterien und der Ausfuhrpraxis führen, weil die heute bestehende Ausnahme zum Kriterium der systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in Art. 5 Abs. 4 KMV wegfallen würde. Bei Ausfuhren in andere Länder hätte eine Annahme der Initiative grundsätzlich keine Auswirkungen auf die bisherige Ausfuhrpraxis. Betreffend Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, hinge die zukünftige Bewilligungspraxis massgeblich davon ab, ob das Parlament Ausnahmeregelungen beschliesst und ob es weitere Konkretisierungen (z.B. mit Blick auf den Begriff der Verwicklung in einen bewaffneten Konflikt[10]) vornimmt (vgl. Ziff. 3.4). Anders verhält es sich bei Ersatzteillieferungen. Dort würde die Initiative zu einer deutlichen Verschärfung führen, die auch über den vom Initiativkomitee angestrebten Status Quo von 2014 hinausginge (vgl. Ziff. 4.2.3).

Bezüglich der angesprochenen Nichteinhaltung des Versprechens durch den Bundesrat, keine Lockerungen vorzunehmen, ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Anpassung der Ausschlusskriterien von Art. 5 Abs. 2 KMV im Jahre 2014 und die beschlossene, aber nicht vollzogene Anpassung im Jahre 2018 auf parlamentarische Initiativen zurückzuführen sind (vgl. Ziff. 4.1.1). Der Bundesrat wurde somit nicht von sich aus tätig, sondern aufgrund von Bestrebungen aus dem Parlament.

4.1.3 Der Bundesrat kann die Lockerung schon nächstes Jahr wieder gewähren

Sollte die Initiative angenommen werden, könnte der Bundesrat mangels Kompetenz sehr wahrscheinlich keine Anpassung der Bewilligungskriterien mehr vornehmen[11]. Für die Anpassung der Bewilligungskriterien wäre grundsätzlich nur noch das Parlament bzw. das Stimmvolk zuständig. Eine zukünftige Lockerung der Bewilligungskriterien bleibt aber dennoch nicht ausgeschlossen. Allerdings müsste eine solche durch das Parlament im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens oder durch das Stimmvolk erfolgen. Das «Problem» unerwünschter Anpassungen kann deshalb mit der Initiative nicht vollständig gelöst werden. Es würde allerdings auf die Verfassungsebene verlagert, was die Hürde für Anpassungen erhöht.

4.1.4 Die Schweiz muss Fluchtursachen bekämpfen

Die Initiantinnen und Initianten argumentieren, dass Waffenlieferungen in Länder, welche die Menschenrechte verletzen, noch mehr Menschen in die Flucht treiben würden. Die Initiative bekämpfe diesen Effekt, indem sie Waffenlieferungen in Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, vollständig unterbinde. Kriegsmaterialausfuhren werden jedoch bereits heute abgelehnt, wenn das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt. Ausnahmen sind möglich, wenn nur ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird (z.B. wenn es sich nicht für die Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eignet). Daher führt eine Annahme der Initiative auch mit Blick auf Fluchtursachen im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen zu keiner Verbesserung.

[10] Die Allianz wünscht eine restriktivere Auslegung des Kriteriums „Verwicklung in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt". Sollte sich der Gesetzgeber nach Annahme der Initiative der Auslegung der Allianz anschliessen, käme es zu einer weiteren Verschärfung (vgl. Ziff. 4.3). Diese Verschärfung würde aber über den Status Quo von 2014 hinausgehen.

[11] Es sei denn, das Parlament delegiert dem Bundesrat Kompetenzen für weitere Ablehnungskriterien und Ausnahmen.

4.1.5 Waffen in Krisenregionen gelangen schnell in die Hände von Terroristen
Laut der Allianz gelangen Kriegsmaterialausfuhren in Länder, die Menschenrechte verletzen oder die sich in einer instabilen Situation befinden, schnell in die falschen Hände, namentlich von Terrorgruppen. Dies hätten Fälle mit Handgranaten, Panzern und Munition in den letzten Jahren gezeigt.

Bereits heute wird diesem Risiko im Rahmen der Einzelfallprüfung von Ausfuhrgesuchen durch das SECO und das EDA Rechnung getragen. Besteht gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. e KMV ein hohes Risiko, dass das auszuführende Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird, muss das Ausfuhrgesuch zwingend abgelehnt werden. Weitere Massnahmen zur Reduktion des Proliferationsrisikos sind die von der zuständigen Regierungsstelle des Empfängerlands zu unterzeichnende Nichtwiederausfuhr-Erklärung sowie die Kontrollen vor Ort (*Post-shipment Verification*, PSV), welche als Reaktion auf die in der Initiative aufgeführten Missbrauchsfälle eingeführt worden sind. Vor diesem Hintergrund bringt die Initiative keine entscheidende Verbesserung, zumal sie mit Blick auf das Ausschlusskriterium beim Vorliegen eines hohen Risikos für eine Weiterleitung an einen unerwünschten Endempfänger keine inhaltliche Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen vorsieht. Auch nach Annahme der Initiative wäre somit die bestehende Bewilligungspraxis *tel quel* weiterzuführen.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme
Die grösste Auswirkung der Initiative bei einer Annahme wäre die Verankerung von Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte in der Form von Verboten in der BV. Damit wird sowohl dem Bundesrat als auch dem Gesetzgeber die Kompetenz für Anpassungen an den Verboten entzogen. Dem Gesetzgeber bliebe die Möglichkeit vorbehalten, Ausnahmen für Kriegsmaterialexporte in Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, zu erlassen. Dies sieht Art. 107 Abs. 3 Bst. a des Initiativtextes vor. Bezüglich der drei weiteren Verbote (Art. 107 Abs. 3 Bst. b, c und d des Initiativtextes) sind dagegen keine Ausnahmen möglich. Von praktischer Bedeutung ist dies mit Blick auf das geltende Recht für Exporte in Länder, welche die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen (siehe Ziff. 4.2.2). Die Verbote im Initiativtext sind zudem nicht abschliessend formuliert, was es dem Gesetzgeber ermöglicht, weitere Verbote zu erlassen. Ebendies gilt für die im Initiativtext formulierten Ausnahmen für Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Die Annahme der Initiative hätte ausserdem zur Folge, dass gesetzliche Spezialregelungen, wie z.B. für Ersatzteillieferungen, von den Verfassungsverboten umgestossen würden (vgl. Ziff. 4.2.3). Schliesslich bleibt unklar, was mit den heutigen Bewilligungskriterien in Art. 5 Abs. 1 KMV geschieht.

4.2.1 Ausnahmen für Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind
Das Verständnis des Bundesrates einer Verwicklung eines Landes in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt unterscheidet sich von der Art und Weise, wie die Allianz diese Begriffe versteht (vgl. Ziff. 3.4). Entsprechend enthält der Initiativtext zwei Ausnahmen für das Verbot von Exporten in Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind (vgl. Art. 107 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 und 2) und ermöglicht dem Parlament, weitere Ausnahmen auf Gesetzesstufe festzulegen. Die Auswirkung dieses Verbots in Art. 107 Abs. 3 Bst. a hängt somit davon ab, ob der Gesetzgeber weitere Ausnahmeregelungen beschliesst und ob er sich zur Auslegung des Begriffs der «Verwicklung» äussert.

4.2.2 Aufhebung der Ausnahmeregelung für Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen
Die heutige Ausnahme in Art. 5 Abs. 4 KMV für die Erteilung einer Bewilligung auch im Falle, dass das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt, würde bei der Annahme der Initiative wegfallen. Damit verbunden wäre eine Abkehr von der Möglichkeit, im Einzelfall eine Differenzierung nach dem Risikopotenzial des auszuführenden Kriegsmaterials vornehmen zu können, wie es u.a. für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch den Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern ermöglicht wird. Im Ergebnis würde es dadurch verunmöglicht, einem Staat, der die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt, Kriegs-

material zu liefern, welches er für die Landesverteidigung beschaffen will und das sich nicht zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen eignet (je nach Situation im Bestimmungsland z.B. Flugabwehrsysteme oder Radaranlagen für die Marine). Mit der Annahme der Initiative würde eine rechtlichen Situation geschaffen, die sich von derjenigen der EU-Mitgliedstaaten in Richtung einer Verschärfung entfernt und die Schweizer Rüstungsindustrie dadurch im Verhältnis zur europäischen Konkurrenz benachteiligt[12].

In seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Frick 10.3622 «Gleich lange Spiesse für die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie im Vergleich mit der europäischen Konkurrenz» hat der Bundesrat festgehalten, dass die schweizerische Gesetzgebung und die Bewilligungspraxis betreffend Rüstungsausfuhren mit derjenigen Österreichs und Schwedens, welche ähnlichen völkerrechtlichen und aussenpolitischen Rahmenbedingungen im Bereich des Exports von Kriegsmaterial unterliegen, vergleichbar sind. Allerdings ist die Schweiz auch im Vergleich zu diesen Staaten punktuell strenger. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, insbesondere Frankreich, Deutschland und Italien, ist die Schweiz sogar deutlich strenger. Die markanteste Abweichung stellte das Ausschlusskriterium betreffend Menschenrechte dar (Art. 5 Abs. 2 Bst. b KMV), ebenso das Ausschlusskriterium betreffend Ländern, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind (Art. 5 Abs. 2 Bst. a KMV).

Auf der Grundlage der Motion SiK-S 13.3662 «Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen» hat der Bundesrat im Jahre 2014 den Art. 5 Abs. 4 in die Kriegsmaterialverordnung eingefügt. Gestützt auf diese Bestimmung können Ausfuhren von Kriegsmaterial in Länder, welche die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, ausnahmsweise bewilligt werden, wenn ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird. Damit wurden die rechtlichen Unterschiede im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten reduziert, da so eine differenzierte Bewilligungspraxis mit Blick auf das Risikopotential des spezifischen Endempfängers sowie unter Berücksichtigung der Eignung des Kriegsmaterials für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen ermöglicht wurde.

4.2.3 Wegfall der Ersatzteilregelung

Art. 23 KMG sieht eine Spezialregelung für Ersatzteile zu bereits geliefertem Kriegsmaterial vor. So wird die Ausfuhr von Ersatzteilen für Kriegsmaterial, dessen Ausfuhr bewilligt worden ist, ebenfalls bewilligt, wenn in der Zwischenzeit keine ausserordentlichen Umstände eingetreten sind, die einen Widerruf der ersten Bewilligung verlangen würden. Dies bedeutet, dass für den Export von Ersatzteilen zu bereits geliefertem Kriegsmaterial ein Bewilligungsautomatismus besteht, sofern keine entsprechenden ausserordentlichen Umstände eingetreten sind. Zugunsten von Rechtssicherheit, damit Unternehmen ihre vertraglichen Verpflichtungen erfüllen können, wählte der Gesetzgeber somit bewusst eine höhere Hürde für die Ablehnung von Ersatzteillieferungen als für die Ablehnung von der Lieferung von neuem Kriegsmaterial. Die Initiative sieht hingegen keine Spezialregelung für Ersatzteillieferungen vor. Weil die Verfassung dem Gesetz vorgeht, fänden die von der Initiative vorgesehenen Verfassungsverbote unabhängig von der gesetzlichen Regelung genauso Anwendung auf Ersatzteillieferungen wie auf die Lieferung von neuem Kriegsmaterial. Dies stünde der Rechtssicherheit, dem Vertrauensschutz und dem Grundsatz, dass Verträge einzuhalten sind (*pacta sunt servanda*), entgegen.

Der Kauf von Kriegsmaterial bedingt auch die Gewissheit, Garantieleistungen und Ersatzteile erhalten zu können. Gerade wenn absolute Ausschlussgründe oder Verbote für Kriegsmaterialausfuhren festgelegt werden, die ausschliesslich die Situation im Bestimmungsland, nicht aber die Art des auszuführenden Kriegsmaterials resp. dessen Risiken berücksichtigen, ist eine Spezialregelung für Ersatzteile erforderlich. Nur so kann der Vertrauensschutz gegenüber dem Kunden und sein Verlangen nach Rechtssicherheit im Einzelfall mitberücksichtigt werden. Der Wegfall dieser Spezialregelung würde dem Ruf der Schweizer Industrie als zuverlässige Partnerin schaden, insbesondere dann, wenn in für das Bestimmungsland nicht nachvollziehbaren Fällen die Lieferung von Ersatzteilen einzig aufgrund der Rechtslage und nicht aufgrund des spezifischen Risikos im Bestimmungsland untersagt werden müsste.

[12] vgl. Postulat Frick 10.3622: Gleich lange Spiesse für die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie im Vergleich mit der europäischen Konkurrenz; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.3622 vom 18. Juni 2010; Motion Sicherheitspolitische Kommission-Ständerat 13.3662: Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen.

4.2.4 Sicherheitspolitische und volkswirtschaftliche Auswirkungen

Rund 200 Unternehmen und Einzelfirmen beantragen regelmässig eine Bewilligung für den Transfer von Kriegsmaterial. Dabei handelt es sich nicht nur um grosse Unternehmen, sondern auch um zahlreiche KMU. Die Anzahl Mitarbeiter der Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie inklusive Zulieferbetrieben wurde zuletzt im Rahmen des Berichts des Bundesrates vom 21. November 2012 in Erfüllung des Postulats von Ständerat Bruno Frick (10.3622) auf zwischen 10‘000 und 20‘000 Beschäftigte geschätzt. Eine Verschärfung der schweizerischen Ausfuhrpolitik im Vergleich zur europäischen Konkurrenz könnte neben einem Verlust von Arbeitsplätzen in der Schweiz auch zu einem Abfluss von technologischem Knowhow und industriellen Kernfähigkeiten ins Ausland führen. Dies hätte eine Schwächung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) zu Ungunsten der Armee und weiterer Institutionen staatlicher Sicherheit des Bundes zur Folge.

Die gesamtschweizerischen wirtschaftlichen Folgen der Initiative würden sich grundsätzlich in Grenzen halten, da der Anteil der Kriegsmaterialexporte an den Gesamtexporten aus der Schweiz stets unter einem Prozent liegt und die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kriegsmaterialexporten damit eher gering ist. Gesamtschweizerisch betrachtet wären die Konsequenzen deshalb als moderat zu bewerten. Trotzdem wären einige Regionen bei einer Geschäftsaufgabe der dort ansässigen Unternehmen stärker betroffen. Die regionalpolitische Bedeutung darf deshalb nicht ausser Acht gelassen werden. In einzelnen Kantonen hängen zahlreiche Arbeitsplätze und ein relativ wichtiger Wertschöpfungsanteil mit der Herstellung von Kriegsmaterial zusammen. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang der indirekte Wertschöpfungsanteil. So beziehen die grösseren Rüstungsunternehmen jeweils von teilweise mehr als 1’000 Schweizer Zulieferern Waren und Dienstleistungen für die Herstellung von Kriegsmaterial. Diese Zulieferbetriebe wären damit indirekt auch von der Initiative betroffen.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative greift eine 2018 sehr emotional geführt Debatte auf und ermöglicht es dem Stimmvolk, Stellung zu nehmen. Anders als bei der Eidgenössischen Volksinitiative «Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten»[13], welche 2009 zur Abstimmung kam, geht es bei der vorliegenden Initiative nicht um ein generelles Verbot von Kriegsmaterialexporten, sondern um die Regelung eines Teilbereichs davon. Die mit der Initiative verbundene Kompetenzverschiebung widerspricht jedoch dem Grundsatz, dass der Gesetzgeber die Grundzüge einer Regelung erlässt und den Erlass der zugehörigen Ausführungsbestimmungen dem Bundesrat überlässt. Die vorgesehenen Verbote müssten daher eigentlich eher in einem Gesetz anstatt in der Verfassung verankert werden. Wären die Verbote auf Gesetzesstufe verankert, könnte auch die Spezialregelung in Art. 23 KMG für Ersatzteillieferungen erhalten bleiben (vgl. Ziff. 4.2.3).

Mit Annahme der Initiative verlieren Parlament und Bundesrat ihren Handlungsspielraum u.a. zugunsten der Aufrechterhaltung der Sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB)[14]. Allfällige Anpassung der Bewilligungskriterien an veränderte Verhältnisse würden erheblich erschwert. Sowohl eine Aufweichung als auch eine Verschärfung der Kriterien bedürfte zumindest eines parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses oder sogar einer weiteren Volksabstimmung. Gerade in der Flexibilität, auf neue Gegebenheiten zu reagieren, liegt der grosse Vorteil der heutigen Lösung, in dem die Erfüllung der in den Art. 1 und 22 KMG verankerten Zielsetzungen jederzeit gewährleistet werden kann. Die entsprechenden Bestimmungen stellen eine ausgewogene Berücksichtigung aussen- und sicherheitspolitscher Interessen sicher. Eine Annahme der Initiative könnte dieses ausgewogene Gefüge zulasten der STIB einseitig beinträchtigen. Im Gegensatz zur aktuellen Gesetzgebung und Praxis wäre eine regelmässige Überprüfung der Rahmenbedingungen der Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial durch Parlament und Bundesrat und nötigenfalls deren zeitnahen Anpassung nur noch beschränkt möglich. Dies gilt sowohl für die Anpassung im Jahr 2014 als auch für die Einführung der Ausschlusskriterien im Jahr 2008.

[13] Vgl. Botschaft vom 27. August 2008 (08.060).

[14] Eine leistungsfähige technologische und industrielle Basis ist eine wichtige Komponente der Rüstungspolitik. Forschungseinrichtungen und Unternehmen, die in der Schweiz über Kompetenzen, Fähigkeiten und Kapazitäten im sicherheits- und wehrtechnischen Bereich verfügen, bilden die STIB (vgl. https://www.ar.admin.ch/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/sicherheitsrelevante-technologie-und-industriebasis-stib.html).

Die Stärkung der STIB ist dem Bundesrat ein wichtiges Anliegen. Darauf hat er in seinen Grundsätzen für die Rüstungspolitik des VBS[15] vom Oktober 2018 einen starken Fokus gelegt. Eine leistungsfähige technologische und industrielle Basis ist in vielen Staaten eine wichtige Komponente der Rüstungspolitik und somit auch der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Schweiz muss diesen Aspekt besonders berücksichtigen, weil sie als neutraler Staat, der keiner Verteidigungsallianz angehört, keinen Anspruch auf militärische Unterstützung durch andere Staaten hat. Die Instrumente zur Stärkung der STIB sind in den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS abschliessend aufgelistet. Weil im Schweizerischen Wirtschaftsgefüge insbesondere die Unternehmen grundsätzlich privatrechtlich organisiert sind, können diese am Markt nur bestehen, wenn sie ihre Produkte und Dienstleistungen verkaufen können. Die Inlandnachfrage durch die Armee und weiterer Institutionen staatlicher Sicherheit des Bundes reicht nicht aus, um die verlässliche Existenz der STIB mit der erforderlichen Breite und Tiefe an Kompetenzen, Fähigkeiten und Kapazitäten gewährleisten zu können. Aus diesem Grund ist neben der Beschaffung im Inland und den Offset-Geschäften insbesondere die Exportkontrollpolitik von grosser Bedeutung, weil diese drei Instrumente direkt die Absatzmöglichkeiten der Unternehmen beeinflussen und somit die direktesten Steuerungsmöglichkeiten zur Stärkung der STIB darstellen. Eine leistungsfähige STIB erfordert wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen, die es den Unternehmen ermöglichen, auch international konkurrenzfähige Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Dazu muss der Bund mit seiner Gesetzgebung und Bewilligungspraxis im Bereich der Exporte vom Kriegsmaterial unter Einhaltung völkerrechtlicher Vorgaben und in Einklang mit seinen aussenpolitischen Prioritäten die diesbezüglichen Rahmenbedingungen schaffen.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Initiative ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5. Schlussfolgerung

Der Bundesrat kann die Kernanliegen der Allianz nachvollziehen. Die Initiative geht ihm jedoch zu weit, da eine Annahme der Initiative die Normhierarchie verletzen würde, es mit dem Wegfall der Ausnahme in Art. 5 Abs. 4 KMV zu einer Schwächung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) kommen würde und wirtschaftspolitisch die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie im Vergleich zur europäischen Konkurrenz weiter benachteiligt würde. Zudem wäre die Umsetzung der im Initiativtext enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe mit Schwierigkeiten verbunden und würde zu Rechtsunsicherheit für die Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie führen. Letztlich würde auch der Wegfall der Ersatzteilregelung in Art. 23 KMG zu einer weiteren deutlichen Verschärfung zulasten von Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes führen, was dem Ruf der Schweizer Industrie als zuverlässige Partnerin schaden würde.

Daher prüft der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag, der die heutigen Bewilligungskriterien in Art. 5 KMV auf Gesetzesstufe verankern soll. Er untersucht dafür zwei Varianten: eine, welche die Aufrechterhaltung der STIB sowie die Reaktion auf ausserordentliche Umstände besser ermöglichen soll und eine zweite, die sich stärker an den Anliegen der Allianz orientiert. Dem wichtigsten Anliegen der Allianz, der Stärkung der demokratischen Kontrolle, würden beide Varianten gerecht. Gleichzeitig können die negativen Konsequenzen der Kompetenzverschiebung abgefedert werden. So bliebe insbesondere die Ersatzteilregelung von Art. 23 KMG anwendbar, zudem würde Rechtsicherheit für die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie geschaffen. Auch der für die Bewilligungspraxis wichtige Art. 5 Abs.1 KMV würde auf die gleiche Stufe gehoben wie die Ausschlussgründe von Art. 5 Abs. 2 KMV.

6. Indirekter Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative

Der Bundesrat will dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag unterbreiten, der die Verordnungskriterien auf Gesetzesstufe übertragen soll. Er schickt dazu die folgenden zwei Varianten in die Vernehmlassung:

[15] https://www.ar.admin.ch/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates.html.

1. Variante 1: Überführung der geltenden Bewilligungskriterien auf Gesetzesstufe unter Beibehaltung der geltenden Bewilligungspraxis und mit einer Abweichungskompetenz für den Bundesrat zur Wahrung der Landesinteressen (u.a. Aufrechterhaltung der STIB);

2. Variante 2: Überführung der geltenden Bewilligungskriterien auf Gesetzesstufe ohne die 2014 eingeführte Ausnahmeregelung (Menschenrechte), mit der Folge einer leicht verschärften Bewilligungspraxis und unter Verzicht auf eine Abweichungskompetenz für den Bundesrat (u.a. zugunsten der Aufrechterhaltung der STIB).

Beide Varianten sehen eine Verankerung der Bewilligungskriterien von Art. 5 KMV auf Gesetzesstufe vor. Bei der ersten Variante werden sie in ihrer Gesamtheit auf Gesetzesebene überführt, bei der zweiten Variante entfällt die 2014 eingeführte Ausnahmeregelung von Art. 5 Abs. 4 KMV für Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen.

Die Verankerung der Bewilligungskriterien auf Gesetzesebene entspricht sowohl dem Hauptanliegen der Initiantinnen und Initianten, die demokratische Kontrolle zu stärken, als auch der Stossrichtung der Motion BD Fraktion (18.3394). Die Anpassung der Bewilligungskriterien läge bei beiden Varianten in der ausschliesslichen Zuständigkeit des Parlaments. So könnte gegen deren Anpassung auch das fakultative Referendum ergriffen werden. Das Anliegen der Allianz einer direkten Kontrollmöglichkeit durch das Stimmvolk wäre damit gewährleistet.

Variante 1 sieht zudem eine Abweichungskompetenz vor, die es dem Bundesrat erlaubt, zur Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen rasch auf ausserordentliche Umstände zu reagieren.

6.1 Variante 1: Überführung der geltenden Bewilligungskriterien auf Gesetzesstufe unter Beibehaltung der geltenden Bewilligungspraxis und mit einer Abweichungskompetenz für den Bundesrat zur Wahrung der Landesinteressen (u.a. Aufrechterhaltung der STIB)

Entwurf der Gesetzesbestimmung (Variante 1):

Art. 22a **Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte**

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

a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;

b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes; namentlich sind zu berücksichtigen die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten;

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

d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;

e. die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.

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

a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;

b. das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;

c. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder

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

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

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

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

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

a. ausserordentliche Umstände vorliegen; und

b. die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes dies erfordert.

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

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

Sowohl die in Art. 5 Abs. 1 KMV enthaltenen und im Bewilligungsverfahren zu berücksichtigen Kriterien als auch die in Art. 5 Abs. 2 KMV verankerten Ausschlusskriterien inklusive den dazugehörigen Ausnahmen in den Absätzen 3 und 4[16] werden unverändert in das KMG überführt (neuer Art. 22*a* KMG). Die bestehende Bewilligungspraxis wird beibehalten. Ausserdem soll eine Abweichungskompetenz dem Bundesrat ermöglichen, im Falle ausserordentlicher Umstände von den Bewilligungskriterien abzuweichen, sollte dies die Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes erfordern (neuer Art. 22*b* KMG). Damit wird Art. 54 Abs. 2 BV Rechnung getragen, welcher den Bund verpflichtet, sich u.a. für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz einzusetzen. Ebenso wird damit die nötige Flexibilität geschaffen, um den in Art. 1 KMG formulierten Gesetzeszweck zu erfüllen, der u.a. die Aufrechterhaltung einer an die Bedürfnisse der Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität vorsieht. Beides verlangt vom Bundesrat unter Umständen ein rasches Handeln. So beispielsweise, wenn die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis der Schweiz (STIB) akut gefährdet ist, wobei das Völkerrecht dem bundesrätlichen Handeln absolute Schranken setzt. Eine solche Legitimation sollte auf Gesetzesstufe verankert sein, damit der Gesetzgeber bei der Ausarbeitung der Voraussetzungen für die Ausnahmeregelung mitwirken kann.

Ohne Abweichungskompetenz müsste der Bundesrat einen Gesetzgebungsprozess starten, der im Durchschnitt 51 Monate (etwas mehr als vier Jahre) dauert[17].

Die Abweichung von den Bewilligungskriterien könnte gemäss Variante 1 individuell konkret mittels Verfügung oder generell abstrakt mittels Verordnung erfolgen, wenn ausserordentliche Umstände vorliegen und es zur Wahrung der Landesinteressen erforderlich ist. Gleichzeitig sieht Variante 1 auch gesetzliche Schranken und Kontrollkompetenzen vor. Generell abstrakte Verordnungen sind zu befristen (maximal 4 Jahre) Sie können einmal um vier Jahre verlängert werden, wobei der Bundesrat der Bundesversammlung innert sechs Monaten einen Entwurf zur Anpassung der gesetzlichen Bewilligungskriterien unterbreiten muss. Unterlässt er dies oder lehnt das Parlament den Entwurf ab, tritt die Verordnung automatisch ausser Kraft. Der Gesetzesentwurf für die Anpassungen unterstünde überdies dem fakultativen Referendum. Erlässt der Bundesrat eine Verfügung, in welcher er von den gesetzlichen Bewilligungskriterien im Einzelfall abweicht, muss er die zuständigen parlamentarischen Kommissionen, sprich die sicherheitspolitischen Kommissionen, innert 24 Stunden darüber informieren. Diese Regelungen spiegeln Art. 7*c* und 7*e* Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR *172.010*) an, welche die Kompetenz des Bundesrates bei der Anwendung von Art. 184 BV (Notrecht) zur Wahrung der Landesinteressen regelt.

[16] Art. 5 Abs. 3 KMV sieht eine Ausnahme für Waffen vor, die ausschliesslich privaten oder sportlichen Zwecken dienen, und Art. 5 Abs. 4 ermöglicht die Bewilligung von Exporten in Länder mit systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen, wenn ein geringes Risiko besteht, dass das zu exportierende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird.

[17] Gesetzesleitfaden des BJ: https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html.

6.2 Variante 2: Überführung der geltenden Bewilligungskriterien auf Gesetzesstufe ohne die 2014 eingeführte Ausnahmeregelung (Menschenrechte), mit der Folge einer leicht verschärften Bewilligungspraxis und unter Verzicht auf eine Abweichungskompetenz für den Bundesrat (u.a. zugunsten der Aufrechterhaltung der STIB).

Entwurf der Gesetzesbestimmung (Variante 2):

***Art. 22a* Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte**

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

a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;

b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes; namentlich sind zu berücksichtigen die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten;

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

d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;

e. die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.

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

a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;

b. das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;

c. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder

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

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

Variante 2 sieht ebenfalls vor, dass sowohl die in Art. 5 Abs. 1 KMV enthaltenen und im Bewilligungsverfahren zu berücksichtigenden Kriterien als auch die in Art. 5 Abs. 2 KMV verankerten Ausschlusskriterien in das KMG überführt werden (neuer Art. 22*a* KMG), jedoch ohne die Ausnahme von Art. 5 Abs. 4 KMV für Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen. Eine Abweichungskompetenz, die es dem Bundesrat ermöglicht, im Falle ausserordentlicher Umstände zur Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes von den Bewilligungskriterien abzuweichen, ist nicht vorgesehen. Die Ausnahme in Art. 5 Abs. 3 KMV (Hand- und Faustfeuerwaffen für ausschliesslich private und sportliche Zwecke) würde, wie auch von der Initiative vorgesehen, beibehalten.

6.3 Überblick

Thema	Initiative	Gegenvorschlag Variante 1	Gegenvorschlag Variante 2
Kompetenz des Bundesrates zur Anpassung der Bewilligungskriterien	Der Bundesrat verliert die Kompetenz. Sollten sich die aussen-, sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ändern, bedürfte es eines rund vierjährigen Gesetzgebungsprozesses zur Schaffung von Ausnahmeregelungen oder allenfalls sogar eine noch länger dauernde Verfassungsänderung zur Anpassung der Bewilligungskriterien.	Der Bundesrat verliert die Kompetenz. Er kann aber bei ausserordentlichen Umständen von den Kriterien z.B. zugunsten der Aufrechterhaltung der STIB abweichen, sofern die Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen dies erfordert.	Der Bundesrat verliert die Kompetenz. Sollten sich die aussen-, sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ändern, bedürfte es eines rund vierjährigen Gesetzgebungsprozesses zur Anpassung der Bewilligungskriterien.
Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial in Länder, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind	Abhängig von allfälligen Konkretisierungen durch das Parlament.	Ohne Konkretisierung durch das Parlament würde die bestehende Bewilligungspraxis beibehalten. *→ keine Veränderung gegenüber der geltenden Regelung.*	Ohne Konkretisierung durch das Parlament würde die bestehende Bewilligungspraxis beibehalten. *→ keine Veränderung gegenüber der geltenden Regelung.*
Verbot der Ausfuhr in Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen	Die Ausfuhr wäre untersagt. Ausnahmen wären keine möglich.	Die Ausfuhr wäre grundsätzlich abzulehnen; Ausnahmen wären begrenzt möglich z.B. für Kriegsmaterial, das sich nicht für Menschenrechtsverletzungen eignet. *→ keine Veränderung gegenüber der geltenden Regelung.*	Die Ausfuhr wäre untersagt. Ausnahmen wären keine möglich.
Ersatzteillieferungen für bereits geliefertes Kriegsmaterial	Ersatzteile für aus der Schweiz exportiertes Kriegsmaterial würden gleichbehandelt wie neues Kriegsmaterial. Die heute in Art. 23 KMG verankerte gesetzliche Spezialregelung würde vom Verbot in der Verfassung umgestossen. Der Vertrauensschutz ginge verloren.	Für die Ablehnung von Ersatzteillieferungen für aus der Schweiz exportiertes Kriegsmaterial wären ausserordentliche Umstände notwendig. Der Vertrauensschutz bliebe gewährleistet. *→ keine Veränderung gegenüber der geltenden Regelung.*	Für die Ablehnung von Ersatzteillieferungen für aus der Schweiz exportiertes Kriegsmaterial wären ausserordentliche Umstände notwendig. Der Vertrauensschutz bliebe gewährleistet. *→ keine Veränderung gegenüber der geltenden Regelung.*

6.4 Würdigung

Beide Gegenvorschläge bilden einen Kompromiss zwischen dem Anliegen der Allianz und der gegenwärtigen Regelung. Mit einer Verankerung der Bewilligungskriterien auf Gesetzesstufe werden allfällige Anpassungen referendumsfähig, was letztlich eine direkte Beteiligung des Stimmvolkes ermöglicht und somit dem Wunsch der Allianz nach einer stärkeren demokratischen Kontrolle entspricht. Gleichzeitig wird die Normhierarchie eingehalten, was nicht beabsichtigte Konsequenzen, wie die Übersteuerung der Ersatzteilregelung in Art. 23 KMG durch die Verfassung, korrigiert.

Die Vorteile der Variante 1 gegenüber der Initiative liegen darin, dass unter anderem die Aufrechterhaltung der STIB besser berücksichtigt werden kann. Bei ausserordentlichen Umständen zur Wahrung der Landesinteressen könnte der Bundesrat von den Bewilligungskriterien abweichen. Ferner kann weiterhin eine Differenzierung nach Risiko für Ausfuhren in Länder vorgenommen werden, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, wie dies auch für die Mitgliedsländer der EU möglich ist. Die Variante 1 steht damit dem Ziel der Allianz entgegen, Länder mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen vollständig für Schweizer Kriegsmaterial zu schliessen, d.h. keine Differenzierung nach Risiko zu erlauben, wie dies bereits bis 2014 der Fall war.

Die Variante 2 hingegen entspricht grundsätzlich den Kernanliegen der Allianz, nämlich zum Status Quo von 2014 zurückzukehren (Streichung der Ausnahmeregelung für Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen) und dem Bundesrat die Kompetenz zur autonomen Anpassung der Bewilligungskriterien zu entziehen. Ihr Vorteil gegenüber der Initiative liegt vor allem darin, dass die Normhierarchie, wie auch bei der Variante 1, eingehalten wird und dadurch die Ersatzteilregelung in Art.

23 KMG nicht übersteuert wird. Ihr Nachteil ist, dass sie die Schweizer Sicherheitsindustrie gegenüber den europäischen Nachbarn wieder benachteiligen würde, da für Länder mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen keine Differenzierung gemäss Risiko des auszuführenden Kriegsmaterials und des spezifischen Endempfängers mehr vorgenommen werden könnte.

6.4.1 Abweichungskompetenz bei ausserordentlichen Umständen

Die Überführung der Bewilligungskriterien von der Verordnung in das Gesetz oder die Verfassung entzieht dem Bundesrat die Möglichkeit, Anpassungen vorzunehmen. Mit der gemäss Variante 1 gesetzlich zu verankernden Möglichkeit, bei ausserordentlichen Umständen in Ausnahmefällen von den Bewilligungskriterien abzuweichen, kann dieser Nachteil aber relativiert werden. Die vorgesehene Regelung ist dem Notstandrecht in der BV vorzuziehen, damit das Parlament bei der Ausarbeitung der Voraussetzungen für die Anrufung der Ausnahme mitwirken kann.

Im Gegensatz zur Variante 1 ist für die Variante 2 keine Abweichungskompetenz vorgesehen. Der Bundesrat hätte damit weniger Handlungsfreiheit und Flexibilität z.B. zugunsten der Aufrechterhaltung der STIB beim Vorliegen ausserordentlicher Umstände (vgl. Ziff. 6.1). Bei zeitlich dringenden und wichtigen Abweichungen könnte die lange Dauer eines Gesetzgebungsprozesses (im Durschnitt 51 Monate) die Gewährleistung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz beeinträchtigen. Dies betrifft u.a. Art. 54 Abs. 2 BV, der den Bund insbesondere verpflichtet, sich für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz einzusetzen[18]. Zudem verlangt Art. 1 KMG die Aufrechterhaltung einer an die Bedürfnisse der Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität. Auf der anderen Seite würde der Verzicht auf die bundesrätliche Abweichungskompetenz in der Variante 2 dem von der Initiative verfolgten Anliegen der Kompetenzverschiebung vom Bundesrat zum Parlament stärker Rechnung tragen.

6.4.2 Ausnahmeregelung für Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen

Die im Initiativtext und in der Variante 2 ersatzlos gestrichene Ausnahmebestimmung in Art. 5 Abs. 4 KMV wurde 2014 aufgrund der Motion der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates[19] in die KMV eingeführt, um die Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie gegenüber der europäischen Konkurrenz zu beseitigen. Im Ergebnis wurden damit verbesserte Wettbewerbsbedingungen für die Schweizer Sicherheitsindustrie, resp. die STIB geschaffen, ohne dass die Weiterführung der Friedensaussen- und Menschenrechtspolitik durch die Praxis der Kriegsmaterialausfuhr in Frage gestellt worden wäre.

Wird Variante 2 der Vorzug gegeben, wäre die Bewilligung von Kriegsmaterialausfuhren in Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, ausgeschlossen. Dies würde beispielsweise dazu führen, dass je nach Situation im Bestimmungsland Lieferungen von Flugabwehrsystemen an die Marine, welche grundsätzlich nur für defensive Aufgaben zum Einsatz kommen, ausgeschlossen wären, obwohl das Risiko, dass diese Güter zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden, grundsätzlich als gering einzuschätzen wäre. Durch diese Änderung wären unter anderem drei grössere Schweizer Rüstungsunternehmen sowie ihre zahlreichen Unterlieferanten betroffen, die Teile der heimischen STIB sind.

Ohne die heutige Ausnahme von Art. 5 Abs. 4 KMV wird es für diese Unternehmen unter Berücksichtigung der zunehmenden Marktverschiebung von Europa in den Mittleren Osten und nach Asien schwieriger, von der Schweiz aus zu exportieren. Verschiedenen Ländern dieser Regionen verletzten Menschenrechte systematisch und schwerwiegend. Aufgrund dessen würde das zwingende Ausschlusskriterium für Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, zur Anwendung kommen. Durch diese Erschwerung des Marktzugangs im Mittleren Osten und Asien könnte der Produktionsstandort der betroffenen Unternehmen in der Schweiz mittel- bis längerfristig in Frage gestellt werden.

[18] Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2018 zur Motion Seiler Graf (18.3956) «Waffenausfuhr. Priorität der Aussenpolitik vor nicht mehr sachgemässer Industriepolitik» vom 27. September 2018.
[19] Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 4. September 2013 zur Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (13.3662) «Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen» vom 25. Juni 2013.

In der EU wurden von 2014 bis 2017 Ausfuhrgesuche im Wert von rund 78 Mrd. Euro[20] in Länder bewilligt, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen. In der EU sind solche Ausfuhren möglich, da der gemeinsame Standpunkt der EU 2008/944/GASP eine differenzierte Ausfuhrpraxis ermöglicht. Das grosse Bewilligungsvolumen zeigt, dass ein entsprechender Absatzmarkt vorhanden ist, der auch für Schweizer Unternehmen interessant ist. Bei einer Streichung der Ausnahme von Art. 5 Abs. 4 KMV besteht die Gefahr, dass Schweizer Kriegsmaterialhersteller aufgrund der Benachteiligung ins nahe Ausland abwandern, um von dort aus diese Kriegsmaterialausfuhren zu realisieren. Dies würde den Bestrebungen des Bundesrates zur Stärkung der heimischen STIB gemäss seinen Grundsätzen für die Rüstungspolitik des VBS zuwiderlaufen. Die Ausfuhr von Kriegsmaterial, dessen Einsatz z.B. für die schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten ungeeignet ist, sollte aus der Schweiz weiterhin möglich bleiben.

Auf der anderen Seite würde Variante 2 mit dem Verzicht auf die heute in Art. 5 Abs. 4 KMV verankerten Ausnahmeregelung ein zentrales inhaltliches Anliegen der Initiative berücksichtigen, indem Kriegsmaterialexporte in Staaten, die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzen, künftig generell ausgeschlossen wären. Das wäre eine Rückkehr zur Praxis, wie sie bis 2014 bestand und entspräche dem sogenannten Status Quo von 2014. Variante 2 würde damit in Fällen, in denen der heutige Art. 5 Abs. 4 KMV greifen würde, keine Differenzierung mehr zulassen, selbst wenn das Risiko als gering eingeschätzt würde, dass das Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden kann.

6.5 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat sieht vor, dem Parlament gestützt auf das Ergebnis der Vernehmlassung einen Entwurf für einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten.

Mit Variante 1 wären die geringsten negativen Auswirkungen für die STIB verbunden, weil sie aus inhaltlicher Sicht vollständig mit den heutigen Bewilligungskriterien in der KMV übereinstimmt. Sie entspricht ausserdem dem Willen des Parlaments, wie es ihn im Rahmen der Beratung der Motion BD Fraktion 18.3394 bezüglich der Behandlung von Kriegsmaterial zum Ausdruck gebracht hat. Gleichzeitig wird grundsätzlich dem Anliegen der Initiative Rechnung getragen, dem Bundesrat die Kompetenz zur autonomen Anpassung der Bewilligungskriterien zu entziehen. Dem Bundesrat würde dafür eine Abweichungskompetenz zugesprochen, um auf unerwartete Entwicklungen (ausserordentliche Umstände) zeitnah reagieren zu können.

Mit der Variante 2 würden die Rahmenbedingungen für Exporte in Länder, die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen, wieder restriktiver, was negative Auswirkungen auf einen Teil der Rüstungsunternehmen in der Schweiz haben könnte. Insbesondere würde sie im Vergleich zur Industrie der europäischen Nachbarländer wieder benachteiligt, was der Rückkehr zum Status Quo von 2014 entsprechen würde. Auch wäre die Handlungsfreiheit des Bundesrates stärker eingeschränkt, da keine Abweichungskompetenz für ausserordentliche Umstände vorgesehen ist. Variante 2 würde damit die zwei Kernanliegen der Allianz berücksichtigen, nämlich zum Status Quo von 2014 zurückzukehren und dem Bundesrat die Kompetenz zur autonomen Anpassung der Bewilligungskriterien zu entziehen, ohne diese allerdings auf Verfassungsstufe festzuschreiben.

Dem Anliegen der Allianz, grundsätzlich keine Ausfuhren in Länder mit internem oder internationalem bewaffneten Konflikten zuzulassen, werden beide Varianten gerecht[21]. Auch ermöglichen beide Varianten des Gegenvorschlags die Beibehaltung der Spezialregelung für Ersatzteillieferungen in Art. 23 KMG, was grundsätzlich auch mit dem Ziel der Initiantinnen und Initianten (Status Quo von 2014) im Einklang stehen dürfte.

---

[20] Die 78 Mrd. Euro ergeben sich aus dem Total der Ausfuhren der EU-Mitgliedsstaaten in den Jahren 2015-2017 in Länder, welche aus der Schweiz grundsätzlich nicht beliefert werden könnten, weil sie Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen. Neuere Zahlen wurden von Seiten EU noch nicht publiziert. Quelle: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8472/Arms%20export%20control.

[21] Vorbehalten bleibt die gesetzliche Konkretisierung und Auslegung. Die Allianz wünscht grundsätzlich eine extensivere Auslegung, als sie der Bundesrat praktiziert, überlässt dem Parlament im Initiativetext aber Spielraum für Ausnahmen (vgl. Ziff. 3.4).