



Zuständigkeiten und Verfahren zur Behandlung von Kriegsmaterialexporten

Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA)

vom 22. Dezember 2005

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Klärung der Fakten
3. Politik der Verwertung des überschüssigen Armeematerials
4. Voranfragen und Bewilligungen
5. Nichtwiederausfuhr-Erklärungen
6. Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen
7. Schlussfolgerungen

Anhang 1: Zusammensetzung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe

Anhang 2: Liste der Länder, für die nach den Artikeln 6 und 7 KMV keine Einzelbewilligungen erforderlich sind (Anhang 2 KMV)



1. Einleitung

Mit Beschluss vom 7. September 2005 setzte der Bundesrat eine Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA) zur Überprüfung der Zuständigkeiten und des Verfahrens zur Behandlung von Kriegsmaterialexporten ein. Mit deren Leitung wurde Staatssekretär Jean-Daniel Gerber, Direktor des seco, betraut. Die Zusammensetzung gemäss den Vorgaben im Aussprachepapier an den Bundesrat vom 6. September 2005 findet sich im Anhang 1.

Anlass zum Überprüfungsauftrag des Bundesrates ergaben Bewilligungsverfahren zu Kriegsmaterial-Exportgeschäften, insbesondere in zwei Fällen.

Im ersten Fall ermächtigte der Bundesrat das seco am 29. Juni 2005, die Ausfuhr von 180 M113-Schützenpanzern in die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) zu bewilligen. Dabei war bekannt, dass die VAE beabsichtigten, diese Schützenpanzer dem Irak zu schenken. In der Folge entstanden Fragen zu deren Endverwendung. Nachträglich erhielt das seco auch Informationen, wonach der Irak an den Raupen-Schützenpanzern gar nicht interessiert sei. Der Bundesrat sistierte deshalb am 24. August die Ermächtigung an das seco, das Gesuch zu bewilligen.

Zweitens wurde im Januar 2003 der armasuisse die Bewilligung erteilt (und später verlängert), 40 Panzerhaubitzen M109 in die Vereinten Arabischen Emirate (VAE) zu exportieren. Deren Überführung aus der Schweiz in die VAE erfolgte im September 2004. Obwohl die VAE informiert waren und scheinbar akzeptiert hatten, dass die Schweiz einem Re-Export nach Marokko nicht zustimmen würde, wurde in der Folge bekannt, dass sie die M109 nach Marokko verlegt hatten.

Beide Geschäfte warfen mehrere Fragen auf und verursachten ein kritisches Echo in der Öffentlichkeit und im Parlament.

Auftragsgemäss nahm die Arbeitsgruppe die im erwähnten Bundesratsbeschluss geforderte Klärung der Fakten und die verlangten Abklärungen vor.

Der vorliegende Bericht präsentiert das Ergebnis der Abklärungen durch die Arbeitsgruppe. Abgesehen von der Frage der Zuständigkeit für die Anträge an den Bundesrat (vgl. Punkt 6) ist der Bericht durch die Gruppe im Konsens verabschiedet worden.

Der Bericht enthält Empfehlungen.¹

2. Klärung der Fakten

Die Fakten bezüglich der Abwicklung der beiden erwähnten Bewilligungsverfahren liessen sich ohne besondere Schwierigkeiten praktisch vollständig klären. In beiden Fällen wurde die Chronologie der Ereignisse durch den Ressortleiter Recht, Sicherheit des EVD rekonstruiert.

Dabei wurde festgestellt, dass die im Kriegsmaterialgesetz (KMG) und in der Verordnung (KMV) vorgesehenen Verfahren eingehalten wurden.

¹ Diese gelten, soweit relevant, nicht nur für Kriegsmaterialexporte im engeren Sinne, sondern für alle Auslandsgeschäfte mit Kriegsmaterial, mit Ausnahme der Importe, also auch für die Vermittlung, die Durchfuhr und die Übertragung von Immaterialgütern.



In den nachstehenden Abklärungen sind hingegen insbesondere folgende Beobachtungen zu berücksichtigen:

- Mängel im Informationsfluss zwischen den Verwaltungsstellen
- Ungenügende Würdigung von vorliegenden Informationen
- Wenig aufschlussreiche Abklärungen der Botschaften und der für diese Länder zuständigen Verteidigungsattachés bezüglich der Frage des effektiven Verbleibs der M109
- Geringer Stellenwert der Überprüfung der Empfangsbestätigungen.

3. Politik der Verwertung des überschüssigen Armeematerials

3.1 Problemstellung

Die zwei Fälle, welche die vorliegende Überprüfung ausgelöst haben, betrafen obsolet gewordenes Material der Armee. In der Schweizer Armee ist in den letzten Jahren, auch mit dem Übergang zur Armee XXI, zahlreiches Kriegsmaterial überflüssig geworden. Dabei besteht grundsätzlich die Wahl, das Material zu verschrotten (verwerten) oder es zur weiteren Verwendung ins Ausland zu verkaufen bzw. kostenlos zu überlassen.

Die Probleme bestehen darin, dass

- a) bei einer Verschrottung weniger Erlös resultiert als bei einem Export oder sogar nur Kosten anfallen, dafür aber weniger politische Probleme verursacht werden;
- b) beim Export Nachfrage, innenpolitische Akzeptanz und Zahlungskraft potenzieller Empfängerländer kaum auf einen Nenner zu bringen sind: Politisch akzeptable und zahlungskräftige Staaten haben kaum Bedarf an überschüssigem Kriegsmaterial, und Staaten, die dieses Material erwerben möchten, sind im Lichte des Gesetzes als Empfänger möglicherweise nicht zugelassen und/oder wenig zahlungskräftig.

3.2 Vorschläge zur Problemlösung

Die Möglichkeit der Überlassung des Kriegsmaterials an die UNO wurde von der Arbeitsgruppe geprüft, ist aber nur in Ausnahmefällen realisierbar. Es erscheint darum angezeigt, die Option einer Abgabe an die UNO oder an UNO-Mitgliedstaaten mit Vermittlung und Zustimmung der UNO nicht weiter zu verfolgen. Dies schliesst nicht aus, dass sich in seltenen Fällen Möglichkeiten dieser Art ergeben könnten – nämlich dann, wenn Art des Materials und Zeitpunkt der Ausserdienststellung mit den Bedürfnissen der UNO zufällig koinzidieren.

3.2.1 Variante 1

Die erste Variante bestünde darin,

- in erster Wahl das Kriegsmaterial an das ursprüngliche Herkunftsland zurück zu verkaufen oder es diesem kostenlos und ohne Auflagen (bezüglich Weiterverwendung inkl. Wiederausfuhr an Drittstaaten) zu überlassen,
- und in zweiter Wahl das Kriegsmaterial in der Schweiz zu verschrotten.



Abweichungen von diesen zwei Optionen wären möglich, hätten aber Ausnahmecharakter und bedürften einer Begründung.

Es ist anzunehmen, dass die grosse Mehrheit des in der Armee überschüssigen Kriegsmaterials nach dieser Variante in der Schweiz zu verschrotten bzw. zu verwerten wäre. Dies hätte vor allem für die RUAG nachteilige wirtschaftliche Konsequenzen (Wegfall der Aufbereitung von altem Kriegsmaterial der Schweizer Armee für ausländische Abnehmer²). Der erhöhte Arbeitsanfall für Verwertungsunternehmen würde diese Nachteile in Bezug auf Arbeitsplätze qualitativ und quantitativ nicht wettmachen.

Man mag einwenden, dass bei einer Rückführung des Kriegsmaterials ins Herkunftsland die Möglichkeit besteht, dass das Kriegsmaterial (ganz oder zum Teil) erneut exportiert wird, und zwar auch in ein Land, für welches die Schweiz keine Ausfuhrbewilligung erteilen würde. Es ist indessen illusorisch, vom Herkunftsland eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung zu erhalten; kein Land würde dies akzeptieren. Im Urteil der IDA ist der Verzicht auf eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung kompatibel mit dem Wortlaut von Art. 18 KMG, wo eine solche Erklärung „in der Regel“ verlangt wird und Ausnahmen vorgesehen sind.

3.2.2 Variante 2

Die zweite Variante bestünde darin, in erster Wahl den Export des überschüssigen Kriegsmaterials anzustreben, allerdings nur an Staaten, die in Anhang 2 KMG aufgeführt sind (vgl. Anhang 2). Dabei handelt es sich um Länder, die allen vier internationalen Export-Kontrollregimen angehören und für die nach den Artikeln 6 und 7 KMG (für Technologietransfer, Vermittlung und Handel im Ausland) keine Einzelbewilligungen erforderlich sind. In zweiter Wahl würde das Kriegsmaterial in der Schweiz verwertet.

Bei dieser Variante besteht das Problem darin, dass die als Abnehmer akzeptablen Länder nur in Ausnahmefällen Bedarf an Kriegsmaterial haben, das von der Schweizer Armee ausser Dienst gestellt wird.

3.2.3 Variante 3

Weiterführung der bisherigen Praxis, d.h. Präferenz für den Export (unter Einhaltung von KMG und KMV), unter Inkaufnahme innenpolitischer Kontroversen.

3.2.4 Empfehlungen

a) Allgemein:

- *In erster Wahl ist das Kriegsmaterial an das ursprüngliche Herkunftsland zurück zu verkaufen, oder es ist diesem kostenlos und ohne Auflagen (bezüglich Weiterverwendung oder Re-Export) zu überlassen.*
- *In zweiter Wahl, in Ausnahmefällen (und bei Vorliegen des Einverständnisses des ursprünglichen Herkunftslandes), ist das Kriegsmaterial an Staaten zu verkaufen, die in Anhang 2 KMG aufgeführt sind („Liste der Länder, für die nach den Artikeln 6 und 7 KMG keine Einzelbewilligungen erforderlich sind“).*
- *In dritter Wahl ist das Kriegsmaterial in der Schweiz zu verwerten.*

² Fraglich ist ein Aufbereitungsauftrag auch, wenn das Kriegsmaterial an das Herkunftsland zurückgeführt wird. In diesem Fall könnte der Hersteller diese Aufgabe, in welcher Form auch immer, übernehmen wollen.



Abweichungen von diesen drei Optionen wären möglich, hätten aber Ausnahmecharakter und bedürften einer Begründung.³

- b) Diese Regelung gilt sofort. Vorbehalten sind bereits abgeschlossene Verträge und bindende Offerten.⁴*

4. Voranfragen und Bewilligungen

4.1 Probleme mit Voranfragen

Voranfragen können die Rechtsgrundlagen für eine Exportbewilligung für die Ausfuhr von Kriegsmaterial oder deren Interpretation betreffen. Sie können die Einschätzung der politischen Rahmenbedingungen durch den Bund zum Inhalt haben oder, typischerweise, generell die Erfolgchancen eines beabsichtigten Geschäfts eruieren wollen. Der anfragende Exporteur ist daran interessiert, sich im Hinblick auf aufwendige Vorabklärungen und Verhandlungen abzusichern und die Geschäftsrisiken zu minimieren. Er wird deshalb auf möglichst präzise und auch verbindliche Auskünfte drängen.

Die Behandlung von Voranfragen ist in der Kriegsmaterialgesetzgebung nicht geregelt.

In der Vergangenheit sind solche Voranfragen zu den Aussichten auf eine Ausfuhrbewilligung dann dem Bundesrat unterbreitet worden, wenn die beabsichtigten Exporte von erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite waren oder wenn verwaltungsintern (in erster Linie zwischen seco und EDA) keine Einigung erzielt wurde. Der Bundesrat ist so jeweils in eine Entscheidungssituation gedrängt worden, ohne dass ein eigentliches Gesuch vorlag. Deshalb entstand die Frage, ob der Bundesrat tatsächlich einzuschalten sei und wie umfassend die Abklärung zu erfolgen habe.

4.2 Behandlung von Voranfragen in der Zukunft

Die geschilderten Umstände und Probleme führten die Arbeitsgruppe zur Auffassung, dass sich der Bundesrat grundsätzlich nicht mehr mit Voranfragen beschäftigen sollte. Das seco als das zuständige Amt und dort die zuständige Dienststelle soll in Eigenverantwortung (nicht notwendigerweise auf Geschäftsleitungsebene) und nach eigenem Ermessen auf die Voranfragen reagieren, immer im Sinne einer normalen Auskunftserteilung auf Verwaltungsebene und ohne Verpflichtung.

Ausnahmefälle sind denkbar. Bei grösseren Geschäften, die grosse Investitionen und längere Vorlaufzeiten bedingen und/oder wo sich eine Frage einer grundsätzlicheren Politikformulierung stellt, kann es im volkswirtschaftlichen und eventuell im aussenpolitischen Interesse der Schweiz liegen, rechtzeitig Vorentscheide auf Bundesratsebene zu fällen.

Die Frage der Tiefe der Abklärungen ist pragmatisch anzugehen und soll nicht weiter formalisiert werden. In aller Regel wird die Auskunft der Verwaltung auf die bisherige Praxis verweisen bzw. im Einklang mit dieser stehen. Die anfragenden Unternehmen haben eine mehr oder weniger grosse Unsicherheit und ein damit verbundenes unternehmerisches Risiko bezüglich eines allfälligen Bewilligungs-Entscheidung in Kauf zu

³ So könnten beispielsweise besondere Umstände, vorab technischer Art, eine Verwertung in der Schweiz verunmöglichen.

⁴ Einzig für Chile sind noch entsprechende Lieferungen geplant; diese sollen im vorgesehenen Gesamtpaket realisiert werden.



nehmen. Wenn die anfragende Unternehmung eine ihr zu wenig genaue Auskunft erhält, ist es ihr unbenommen, ein eigentliches Ausfuhrgesuch einzureichen, das allerdings genügend substantiiert sein müsste.

Es ist dem seco überlassen, wie weit es andere Dienststellen konsultiert und wie sehr es auf Drittmeinungen Rücksicht nimmt. Interessierte Dienststellen sind angemessen informiert zu halten.

4.3 Empfehlung zu den Voranfragen:

- a) *Der Bundesrat soll sich grundsätzlich nicht mit Voranfragen beschäftigen.*
- b) *Voranfragen sollen im Sinne einer Dienstleistung durch die Verwaltung und im Sinne einer Auskunfterteilung beantwortet werden.*

4.4 Kriterien für Bewilligungen

Auch im Bereich der Bewilligungen für Kriegsmaterial-Exporte sollte das Vorgehen der Behörden möglichst normativ zu fassen sein. Art. 5 KMV spricht von Kriterien, die zu "berücksichtigen" sind. Somit kann nicht jede Ausfuhr eindeutig aufgrund der Kriterien ausgeschlossen oder bewilligt werden. Je nach Gewichtung einzelner Kriterien ergibt die Auslegung insgesamt eine andere Einschätzung. Die Erfahrung zeigt, dass dies bei politisch heiklen Fällen zu abweichenden Beurteilungen zwischen den involvierten Bundesstellen führen kann. Verwaltungsintern kontroverse Beurteilungen von Fällen könnten in ihrer Zahl verringert werden, wenn die Kriterien verfeinert würden. So gesehen kämen präzisere Kriterien der Verwaltung entgegen.

Fragen bezüglich der Kriterien können sich allerdings ganz unterschiedlich stellen, so dass es schwierig ist, für alle Fälle taugliche und präzise Regeln zu formulieren. In der Arbeitsgruppe wurde Skepsis geäußert, dass brauchbare Präzisierungen der Vorgaben in der Verordnung erreicht werden können. Kriegsmaterial-Exporte bleiben ein politisches Geschäft, und die bereits in der Verordnung in Artikel 5 KMV vorgenommenen Präzisierungen werden möglicherweise auch in der Zukunft genügen müssen. Dies hat für Entscheide auf Regierungsebene durchaus immer wieder auch Vorteile, da so der Entscheidungsspielraum grösser ist. Beizufügen ist hier auch, dass verschiedene Verwaltungszweige, vorab die Departemente, bezüglich gewisser politischer Ziele vor dem Hintergrund ihrer Kernaufgaben notwendigerweise unterschiedliche Akzente setzen.

Immerhin ist auch anzumerken, dass Artikel 5 KMV fünf verschiedene Gruppen von Kriterien in fünf Unterabsätzen auflistet und somit so unpräzise auch wieder nicht ist.

Als immer wieder schwierig zu interpretierende Bestimmung gilt jene bezüglich der „Respektierung der Menschenrechte“. Bisher hat man sich an die Antwort des Bundesrates auf eine parlamentarische Anfrage gehalten, wonach Kriegsmaterial nicht an ein Land exportiert wird, in dem die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt werden. Die Frage stellt sich, ob diese Klarstellung in Art. 5 der Verordnung verankert werden sollte. In der Praxis können sich dennoch Divergenzen bezüglich der effektiven Feststellungen ergeben.⁵

⁵ Das EDA hat einen Raster zur praktischen Anwendung der Kriterien von Art. 5 KMV erarbeitet.



4.5 UNO-Resolutionen als Grundlage für Waffenlieferungen

UNO-Resolutionen, wie jene des Sicherheitsrates vom 8. Juni 2004, welche die Staatengemeinschaft auffordert, die irakischen Sicherheitskräfte zu unterstützen, dürfte es auch in Zukunft nur selten geben. Selbstverständlich muss der Handel der Schweiz UNO-kompatibel sein. Aber es ist auch davon auszugehen, dass Resolutionen der UNO nicht automatisch ein bestimmtes Verhalten vorgeben. Ein Entscheid des BR wäre dann zu erwirken, wenn die Frage der Interpretation einer UNO-Resolution relativ offen und von grundsätzlicher Tragweite wäre. Dies dürfte fast immer der Fall sein.

5. Nichtwiederausfuhr-Erklärungen

Art. 18 KMG macht „in der Regel“ eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung (NWAE)⁶ seitens der Regierung des Empfangsstaates zur Voraussetzung für eine Bewilligung. Diese Bestimmung ist bezüglich des „in der Regel“ durchaus interpretierbar.⁷

Es gibt zwei Problembereiche: Missverständnisse bezüglich der Tragweite von NWAE und Schwierigkeiten bei der Überprüfung von deren Einhaltung.

5.1 Missverständnisse über die Tragweite der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen

Indem sie für gewisse Kriegsmateriallieferungen eine NWAE verlangt, will sich die Schweiz als Ausfuhrland absichern. Das Gesetz soll nicht umgangen werden. NWAE sind im übrigen auch bei "Dual-Use"-Gütern üblich. Sie bieten aber an sich keine Gewähr, dass die gelieferte Ware nicht doch ohne Zustimmung des Lieferanten weitergegeben wird. Ein Restrisiko bleibt. Praktisch einzige mögliche Sanktion im Falle einer Nichtbeachtung von NWAE ist die Nichtbewilligung von neuen Gesuchen. Die Androhung von Konsequenzen dürfte oft mit der Gefahr wirtschaftlicher Vergeltungsmassnahmen verbunden sein.

Die IDA ist sich einig, dass NWAE grundsätzlich beibehalten werden sollen. Das seco sollte klare Richtlinien anwenden, wann es eine NWAE verlangt und wann darauf verzichtet werden kann.

Die in der Praxis für die NWAE verwendeten Formulierungen gelten für eine unbeschränkte Dauer. Als Beschränkung der Verfügungsgewalt müssten NWAE befristet werden.

Auch bezüglich der präzisen Natur der Verpflichtung sind aufgrund der verwendeten Formulierungen Unklarheiten entstanden oder doch zumindest (seitens der VAE) geltend gemacht worden. Es ist klarzustellen, dass "Nichtwiederausfuhr" aus schweizerischer Sicht nicht nur den eigentlichen Weiterverkauf meint, sondern sich auch auf die

⁶ Die in diesem Zusammenhang häufig verwendeten Begriffe „Endverbleibs-Erklärung“ bzw. "End-User-Certificate " existieren weder im KMG noch in der KMV.

⁷ Als Beispiel einer solchen Interpretation sei auf das Schreiben vom 13. März 1998 des Staatssekretärs des EDA an das damalige BAWI verwiesen, wo u. a. folgende Präzisierung vorgeschlagen wurde:

„Falls es sich nicht um anonyme Teile, Einzelteile oder Baugruppen von Kriegsmaterial im Sinne von Art. 18 Abs. 2 KMG handelt, so verlangt das BAWI für Gesuche im Wert von mehr als Fr. 100'000.- Nichtwiederausfuhrerklärungen.“



Leihe, Schenkungen usw. bezieht. Die Texte der NWAE müssen demzufolge präziser, aber auch einheitlicher redigiert werden.

5.2 Empfehlungen zur Klärung der Tragweite

Es sind folgende Massnahmen zu treffen:

- a) *Entwicklung einer einheitlichen Praxis in bezug auf die Fälle, in denen NWAE überhaupt vorliegen müssen bzw. nicht erforderlich sind.*
- b) *Präzisierung und Standardisierung des Inhalts der Verpflichtung, insbesondere des Begriffs "nicht wiederausgeführt", auch Leihe und Geschenke sind zu erfassen. Gleichzeitig sollten die Verpflichtungen befristet werden, auf beispielsweise 10 oder 20 Jahre.*
- c) *In wichtigen Fällen ist die Verbindlichkeit der NWAE von der Regierung des Empfangsstaates durch eine Note zu untermauern.*
- d) *Das EDA unterstützt das seco bei der Überprüfung der NWAE.*

5.3 Mangelnde Informationen über den Endverbleib

Die Schweizer Behörden haben bisher wenig unternommen, um sich zu versichern, dass das gelieferte Material tatsächlich beim Empfänger bleibt. Gemäss KMV Art. 20 wird lediglich eine Bestätigung für das Eintreffen des Materials verlangt. Auf Ersuchen der Zentralstelle des Bundesamtes für Polizei (fedpol) zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterial-Geschäfte (ZKM, EJPD) lässt das EDA jeweils durch die zuständigen Schweizer Auslandvertretungen die Echtheit der Unterschriften dieser Bestätigungen überprüfen.

Die ZKM erfüllte ihre gesetzlichen Aufgaben. Da die gerichtspolizeilichen Ermittlungen seit 2001 von der Bundeskriminalpolizei (BKP, fedpol) vorgenommen werden, wurde die ZKM im Rahmen eines Aufgabenverzichts seit Ende 2005 nicht mehr besetzt. Deren administrative Aufgaben werden weiterhin vom Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei wahrgenommen, bis eine andere Lösung gefunden wird.

Die Arbeitsgruppe stellte sich die Frage, ob und wie breiter angelegte Inspektionen besser Aufschluss geben könnten. Sie kam zum Schluss, dass Inspektionen selbst mit grossem Aufwand im Ergebnis unsicher bleiben. Ein gangbarer Weg wäre jedoch, weiterhin nicht nur auf NWAE zu bestehen, sondern sich allenfalls auch das Recht der Nachkontrolle auszubedingen, ohne es durchwegs oder gar regelmässig zu beanspruchen. Ein solches Recht hat zumindest eine gewisse prophylaktische Wirkung, selbst wenn es nicht systematisch beansprucht wird. Es soll auch über den Umstand hinweghelfen, dass der Empfängerstaat in Kriegsmaterialfragen grundsätzlich auf Geheimhaltung bedacht ist und dem Lieferland so eigentlich nur der Weg der Spionage offen stünde, um den Verbleib oder die Verwendung von geliefertem Kriegsmaterial zu erfahren.

Inspektionen der Nachkontrolle, sogenannte „Post-Shipment Inspections“, sind allerdings nur bei gewissen Gütern technisch überhaupt möglich und sinnvoll. Auch wenn sie mit grossem Aufwand durchgeführt werden, garantieren sie keineswegs, dass keine unerlaubte Weitergabe erfolgt. Eine systematische Durchführung wäre unverhältnismässig. Sie könnte zudem das Handelsklima belasten.

Trotzdem, auch wenn die praktischen Möglichkeiten der Überprüfung des Verbleibs von exportiertem Kriegsmaterial limitiert sind, so sind sie doch nicht inexistent. Sie sind bisher nicht ausgeschöpft worden. Botschaften und Verteidigungsattachés müssen die nö-



tige Wachsamkeit und Aufmerksamkeit walten lassen, wenn sich in ihrem geografischen Zuständigkeitsbereich konkret die Frage des Verbleibs von aus der Schweiz exportiertem Kriegsmaterial stellt, und sie müssen dem seco sämtliche Hinweise diesbezüglich unaufgefordert zukommen lassen. In wichtigen Fällen muss das seco auch auf die Unterstützung des Nachrichtendienstes zählen können.

5.4 Empfehlungen zur Verbesserung der Information über den Endverbleib

Wo Zweifel bestehen, dass die Nichtwiederausfuhr-Erklärung eingehalten wird, und wo angezeigt und machbar, sind folgende Massnahmen zu treffen:

- a) *Es wird das Recht auf "Post-Shipment Inspections" ausbedungen.*
- b) *Auf Veranlassung des seco setzen EDA und VBS das Personal der Schweizer Auslandsvertretungen (einschliesslich Verteidigungsattachés) für "Post-Shipment Inspections" ein.*
- c) *Das seco kann die Unterstützung der Schweizer Nachrichtendienste beanspruchen (auf dem Dienstweg).*
- d) *Das seco kann private Inspektionsfirmen beiziehen.*
- e) *Die im Vollzug der Kriegsmaterialgesetzgebung involvierten Departemente sind gehalten, ihnen vorliegende Informationen über den Endverbleib von Kriegsmaterial aus der Schweiz dem seco mitzuteilen.*

6. Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen

6.1 Erwägungen

Die in der KMV verankerte Zuständigkeit des seco für die Bewilligungen der Kriegsmaterialexporte ist sinnvoll, da das seco allgemein für Fragen des Aussenhandels zuständig ist. Da sich im Wirtschaftsleben zwischen KMG und Güterkontrollgesetz („Dual-Use“-Güter) immer wieder Schnittstellen ergeben, ist die Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle („One-Stop Shop“) für beide Geschäftsarten angezeigt.

Nach der Auffassung des EDA, die vom Rest der Arbeitsgruppe nicht geteilt wird, sollen Anträge an den Bundesrat bezüglich Bewilligungen für Kriegsmaterial-Ausfuhren wegen deren grossen aussenpolitischen Bedeutung in Zukunft von EVD und EDA gemeinsam und mit Doppelunterschrift erfolgen. Bei unterschiedlicher Beurteilung wären dem Bundesrat zwei Entscheidvarianten zu unterbreiten. Eventuell wäre in einem ersten Schritt vorerst nur ein Aussprachepapier vorzulegen. Die Arbeitsgruppe gelangte zum Schluss, dass diese Kompetenzverschiebung eine Verordnungsänderung erfordern würde.

Gemäss geltender Verordnung (Art. 14) verfügt das EDA bereits über solide Mitwirkungsrechte. So ist das seco bei folgenden Entscheiden gehalten, das Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des EDA herzustellen:

- Bewilligungen von Auslandsgeschäften. Gemeint sind gemäss Art. 22 KMG die Herstellung, die Vermittlung, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Kriegsmaterial für Empfänger im Ausland
- Bewilligungen von Verträgen zur Übertragung von Immaterialgütern (einschliesslich Know-how) oder die Einräumung von Rechten daran, für die Entwick-



lung, die Herstellung oder den Gebrauch von Kriegsmaterial (Art. 20 KMG)

- Bestimmung, ob ein Gesuch nach Art. 29 Abs. 2 KMG von erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite ist und daher dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen ist.

Die Erfahrung zeigt, dass das EDA seine diesbezüglichen Zuständigkeiten wahrnimmt. Es hat hin und wieder Fälle gegeben, in denen sich seco und EDA über die Behandlung eines Gesuchs nicht haben einigen können und das seco deshalb, wie in Art. 14 Abs. 4 KMG vorgesehen, das Gesuch dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt hat. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass die Verfahren effizienter würden, wenn, wie vom EDA verlangt, EVD und EDA gemeinsam und mit Doppelunterschrift Antrag stellen müssten. Auch andere Vorteile einer solchen Lösung sind nicht genannt worden. Die Arbeitsgruppe lehnt deshalb das Begehren des EDA ab.

Nur selten hat das seco bisher Anlass gesehen, aufgrund vorliegender Sicherheits- und Rüstungsbelange (Art. 14 Abs. 2 lit. a KMG) das VBS zu konsultieren. Die Beratungen in der Arbeitsgruppe zeigten allerdings, dass sich für das seco als Bewilligungsinstanz mit dem VBS zahlreiche Berührungspunkte ergeben und die Informationen besser ausgetauscht werden müssten. Das seco sollte deshalb das VBS in Zukunft systematischer involvieren und in der Regel zu vorliegenden Geschäften begrüssen oder doch zumindest informiert halten. Dies würde im Bedarfsfall u. a. die Involvierung der Nachrichtendienste erleichtern.

Die Zentralstelle des Bundesamtes für Polizei zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterial-Geschäfte ist gemäss Art. 20 lit. a für die Überprüfung des Eintreffens der Lieferungen an den vorgesehenen und genehmigten Bestimmungsort zuständig. Da damit Abklärungen vor Ort verbunden sind, für die in der Regel das EDA zugezogen wird, wird die Frage gestellt, ob die Kompetenz selbst ans EDA zu übertragen wäre. Das EDA wäre einverstanden. Die KMG müsste angepasst werden. Für den Status quo spricht, dass die Zentralstelle allgemein für die Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte zuständig ist, so auch für die Durchführung gerichtspolizeilicher Ermittlungen zur Feststellung von Widerhandlungen (KMG Art. 20, lit. b).

Neue oder bisher noch nicht festgehaltene Zuständigkeiten könnten in den Organisationsverordnungen der Departemente geregelt werden, dies ist aber nicht zwingend.

Die Arbeitsgruppe erachtet weder Gesetzes- noch Verordnungsänderungen für nötig.

6.2 Empfehlungen zu den Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen

- a) *Das seco konsultiert bzw. informiert das VBS sowie das EJPD bezüglich bedeutender Bewilligungsverfahren.*
- b1) *Empfehlung des EDA: Anträge an den Bundesrat bezüglich Bewilligungen für Kriegsmaterial-Ausfuhren sollen in Zukunft von EVD und EDA gemeinsam und mit Doppelunterschrift erfolgen.*
- b2) *Empfehlung der andern Mitglieder der Arbeitsgruppe: Die geltenden Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen sind beizubehalten.*

7. Schlussfolgerungen

7.1 Empfehlungen zur Verwertung obsoleten schweizerischen Armeematerials

a) *Allgemein:*

- *In erster Wahl ist das Kriegsmaterial an das ursprüngliche Herkunftsland zurück zu verkaufen, oder es ist diesem kostenlos und ohne Auflagen (bezüglich Weiterverwendung oder Re-Export) zu überlassen.*
- *In zweiter Wahl, in Ausnahmefällen (und bei Vorliegen des Einverständnisses des ursprünglichen Herkunftslandes), ist das Kriegsmaterial an Staaten zu verkaufen, die in Anhang 2 KMV aufgeführt sind („Liste der Länder, für die nach den Artikeln 6 und 7 KMV keine Einzelbewilligungen erforderlich sind“).*
- *In dritter Wahl ist das Kriegsmaterial in der Schweiz zu verwerten.*

Abweichungen von diesen drei Optionen wären möglich, hätten aber Ausnahmecharakter und bedürften einer Begründung.⁸

b) *Diese Regelung gilt sofort. Vorbehalten sind bereits abgeschlossene Verträge und bindende Offerten.⁹*

7.2 Empfehlungen zu den Voranfragen

a) *Der Bundesrat soll sich grundsätzlich nicht mit Voranfragen beschäftigen.*

b) *Voranfragen sollen im Sinne einer Dienstleistung durch die Verwaltung und im Sinne einer Auskunfterteilung beantwortet werden.*

7.3 Empfehlungen zu Nichtwiederausfuhr-Erklärungen

a) *Zur Präzisierung der Tragweite sind folgende Massnahmen zu treffen:*

1. *Entwicklung einer einheitlichen Praxis in bezug auf die Fälle, in denen NWAE überhaupt vorliegen müssen bzw. nicht erforderlich sind.*
2. *Präzisierung und Standardisierung des Inhalts der Verpflichtung, insbesondere des Begriffs "nicht wiederausgeführt", auch Leihe und Geschenke sind zu erfassen. Gleichzeitig sollten die Verpflichtungen befristet werden, auf beispielsweise 10 oder 20 Jahre.*
3. *In wichtigen Fällen ist die Verbindlichkeit der NWAE von der Regierung des Empfangsstaates durch eine Note zu untermauern.*
4. *Das EDA unterstützt das seco bei der Überprüfung der NWAE.*

b) *Zur Verbesserung der Information über die Einhaltung von Nichtwiederausfuhr-Erklärungen:*

Wo Zweifel bestehen, dass die Nichtwiederausfuhr-Erklärung eingehalten wird, und wo angezeigt und machbar, sind folgende Massnahmen zu treffen:

⁸ So könnten beispielsweise besondere Umstände, vorab technischer Art, eine Verwertung in der Schweiz verunmöglichen.

⁹ Einzig für Chile sind noch entsprechende Lieferungen geplant; diese sollen im vorgesehenen Gesamtpaket realisiert werden.



1. *Es wird das Recht auf "Post-Shipment Inspections" ausbedungen.*
2. *Auf Veranlassung des seco setzen EDA und VBS das Personal der Schweizer Auslandvertretungen (einschliesslich Verteidigungsattachés) für "Post-Shipment Inspections" ein.*
3. *Das seco kann die Unterstützung der Schweizer Nachrichtendienste beanspruchen (auf dem Dienstweg).*
4. *Das seco kann private Inspektionsfirmen beiziehen.*
5. *Die im Vollzug der Kriegsmaterialgesetzgebung involvierten Departemente sind gehalten, ihnen vorliegende Informationen über den Endverbleib von Kriegsmaterial aus der Schweiz dem seco mitzuteilen.*

7.4 Empfehlungen zu den Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen

- a) *Das seco konsultiert bzw. informiert das VBS sowie das EJPD bezüglich bedeutender Bewilligungsverfahren.*
- b1) *Empfehlung des EDA: Anträge an den Bundesrat bezüglich Bewilligungen für Kriegsmaterial-Ausfuhren sollen in Zukunft von EVD und EDA gemeinsam und mit Doppelunterschrift erfolgen.*
- b2) *Empfehlung der andern Mitglieder der Arbeitsgruppe: Die geltenden Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen sind beizubehalten.*

Anhang 1

Zusammensetzung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe

Verantwortung und Leitung:

Staatssekretär Jean-Daniel Gerber, seco/EVD

In der Arbeitsgruppe vertretene Dienststellen:

Zentrum für Int. Sicherheitspolitik, EDA/ZISP

Direktion für Völkerrecht, EDA/DV

Bundesamt für Justiz, EJPD/BJ

Direktion für Sicherheitspolitik, VBS/DSP

BWFM, VBS/Armasuisse

Rüstungsmaterialplanung, VBS/PST A

Ressort Recht, Sicherheit, GS-EVD

Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen, seco/EVD

Ressort Exportkontrollen/Kriegsmaterial, seco/EVD

Sekretariat und Redaktion Bericht: seco/EVD



Anhang 2

Liste der Länder, für die nach den Artikeln 6 und 7 KMV keine Einzelbewilligungen erforderlich 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