

Sachdokumentation:

Signatur: DS 93

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/93



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

DER SCHWEIZERISCHE KRIEGSMATERIAL- EXPORT AUF DEM PRÜFSTAND

Divergenz zwischen Gesetzgebung und Praxis?

foraus-Diskussionspapier – Nr. 10, April 2012*

Alexander Spring, MLaw, LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand im Bereich Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern; Leiter der *foraus*-Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Politik. Kontakt: alexander.spring@foraus.ch

Simon Schädler, MLaw; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich. Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht. Kontakt: simon.schaedler@rwi.uzh.ch

Flavia von Meiss, MLaw, Doktorandin der Universität Bern im Bereich Menschenrechte; Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Politik. Kontakt: vonmeiss@gmx.ch

Die Autoren/in danken Flavia Kleiner, Nina Burri, Milena Bor, Andreas Kind, Tobias Naef und Corinne Reber für ihre wertvolle Mitarbeit und Nicolas Jakob für die grafische Gestaltung.

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppen Völkerrecht und Menschenrechte gibt die persönliche Meinung der Autoren/in wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

EXECUTIVE SUMMARY

Im Juli 2011 veröffentlichten Schweizer Medien Bildmaterial von RUAG-Munition, die in Libyen aufgefunden wurde. Das Kriegsmaterial Schweizer Herkunft wurde angeblich von libyschen Rebellen im Bürgerkrieg verwendet. Schweizer Waffen im Bürgerkrieg: Der Zwischenfall sorgte für politischen Zündstoff. Seit Jahren wird hierzulande die Frage der rechtlichen Kontrolle des Kriegsmaterialexports kontrovers diskutiert. Der dabei geäusserte Hauptvorwurf: Die Unstimmigkeit zwischen Gesetzgebung und Praxis.

Vorwurf der Divergenz

Laut der vorliegenden Studie besteht tatsächlich eine gewisse Divergenz zwischen Gesetzgebung und Praxis. Diese könnte durch folgende Massnahmen verringert werden:

Massnahmen

- **Keine Kriegsmaterialexporte in Problemländer.** Der Grossteil an Kriegsmaterialexporten an problematische Endabnehmer lässt sich durch eine strikte Anwendung der bestehenden Gesetze vermeiden. Die zuständige Behörde muss diesen die notwendige Beachtung schenken.
- **Nichtwiederausfuhrerkklärungen strikte anwenden und Verstösse sanktionieren.** Das Kriegsmaterialrecht sieht vor, Vertragspartner verbindlich zu verpflichten, geliefertes Kriegsgut nicht weiter zu veräussern (sog. Nichtwiederausfuhrerkklärungen). Die Praxis der Schweiz ist diesbezüglich inkonsequent: Eine rasche und ernstzunehmende Reaktion der Schweiz durch Sanktionen bei Vertragsbrüchen ist geboten.
- **Keine Waffengeschäfte hinter verschlossenen Türen: Klare Kommunikation stärkt die Wirtschaft und das Ansehen der Schweiz.** Der Kriegsmaterialhandel untersteht der staatlichen Kontrolle. Dies verpflichtet zur Transparenz. Informationen über erteilte oder verweigerte Bewilligungen, verletzte Ausfuhrerkklärungen, Kontrollbesuche im Ausland und Gründe für Lieferstopps müssen kommuniziert werden.
- **Keine Verwendung von rechtlich unbekanntem Begriffen in der Kriegsmaterialverordnung.** Die Schweizer Kriegsmaterialverordnung ist Arbeitsgrundlage dafür, ob ein Waffengeschäft bewilligt wird. Die entscheidenden Behörden brauchen hierfür ein taugliches Regelwerk, das mit klaren Begriffen operiert. Eine Änderung von Art. 5 Abs. 2 KMV ist unausweichlich, weil der Begriff „verwickelt“ zu unklar bleibt und international kein Pendant kennt.
- **Neutralitätsargumente nicht praktikabel zur Frage des Kriegsmaterials.** Eine souveräne, die Menschenrechte beachtende Kriegsmaterialexportpraxis lässt sich nicht mit neutralitätspolitischen Argumenten beantworten. Die korrekte und juristisch präzise Anwendung des Schweizer Exportrechts für Kriegsmaterial ist einem – je nach politischer Couleur geprägtem – Neutralitätsbegriff entschieden vorzuziehen.

Problemex-
porte

Nichtwieder-
ausfuhrerklä-
rung

Transparenz

Änderung Art.
5 Abs. 2 KMV

Neutralitätsar-
gumente

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY	2
Inhaltsverzeichnis	3
1 Einleitung	4
2 Facts and Figures	6
3 Kriegsmaterialexporte: Ein Problem für die neutrale Schweiz?	9
3.1 Das Neutralitätsrecht und Kriegsmaterialexporte	9
3.1.1 Das kodifizierte Neutralitätsrecht und Kriegsmaterialexporte	9
3.1.2 Völkergewohnheitsrechtliche Neutralitätsregeln und Kriegsmaterialexporte	10
3.2 Neutralitätspolitik und Kriegsmaterialexporte	12
3.3 Heutige Bedeutung der Neutralität für Kriegsmaterialexporte	12
4 Kriegsmaterialexportrecht: Die Krux zwischen wirtschaftlicher Aussenhandelsfreiheit und rechtlichen Exportschranken	14
4.1 Exportrestriktionen für Kriegsmaterial: Eine rechtliche Übersicht	14
4.2 Das Schweizer Regime des Kriegsmaterialexportrechts	16
4.2.1 Einleitung: Rechtliche Vorgaben in BV, KMG und KMV	16
4.2.2 Das „Auslandgeschäft“ und die dazu benötigte Einzelbewilligung	17
4.2.3 Die Nichtwiederausfuhrerklärung als Spezial- und Regelfall	19
4.3 Zum Verfahren des schweizer Exportkontrollrechts	20
5 Die Bewilligungspflicht nach Art. 5 KMV	22
5.1 Die politische Lage im Empfängerstaat	22
5.1.1 Verwicklung in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt	22
5.1.2 Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität	24
5.2 Menschenrechtslage	25
5.2.1 Systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen	25
5.2.2 Respektierung der Menschenrechte im Empfängerstaat	27
5.3 Entwicklungsgrad des Empfängerstaates	28
5.3.1 OECD Liste	28
5.3.2 Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit	29
5.4 Völkerrechtstreue des Empfängerstaats	30
5.4.1 Waffen gegen die Zivilbevölkerung	30
5.4.2 Einhaltung des Völkerrechts	31
5.5 Handelsvertrauen in den Empfängerstaat	32
5.5.1 Unerwünschter Endempfänger	32
5.5.2 Haltung anderer Länder aus den gleichen Exportkontrollregimes	33
5.6 Schwächen und Probleme von Art. 5 KMV	34
6. Fazit	36
Literatur- und Materialienverzeichnis	38
Literatur	38
Materialien der Verwaltung und des Parlaments	38
Internetquellen	39

1 EINLEITUNG

Im Juli 2011 veröffentlichten diverse Schweizer Medien Bildmaterial von in Libyen aufgefundener RUAG-Munition, die angeblich von libyschen Rebellen im Bürgerkrieg verwendet wurde.¹ Eine breite Öffentlichkeit fragte sich, wie es dazu kommen konnte. Nachforschungen ergaben, dass die besagte Munition ursprünglich von der Schweiz nach Katar exportiert worden war. Das zuständige Bundesamt, das Staatssekretariat für Wirtschaft (im Folgenden: SECO), reagierte mit einem Lieferstopp und kündigte eine Untersuchung an, die in Katar die Lage vor Ort klären sollte.² Am 28. Dezember 2011 meldete das SECO schliesslich, dass der Lieferstopp für Waffen und Munition an Katar aufgrund der Untersuchungsergebnisse wieder aufgehoben worden sei. Das SECO liess verlauten, dass bloss ein „logistischer Fehler“, der Katar unterlief, Grund für die Schweizer Munition in Libyen gewesen sei.³ Ein detaillierter Bericht zu den Vorkommnissen wurde bis dato nicht vorgelegt.

RUAG-
Munition in
Libyen

Dieser Zwischenfall bot erneut Zündstoff für eine breite öffentliche Diskussion um die Schweizer Waffenexporte. Seit Jahren ist die Frage der rechtlichen und praktischen Kontrollmöglichkeit des Kriegsmaterialexports kontrovers und umstritten. Wiederholt sorgten Berichte über Schweizer Waffenlieferungen in Kriegsgebiete für Schlagzeilen: Im Dunstkreis der Affäre Oerlikon-Bührle in den späten 1960er Jahren, auf dem Höhepunkt der Menschenrechtsverletzungen im Biafrakonflikt mit geschätzten 1 bis 2 Millionen Opfern, geriet die Schweiz in Kritik. Ebenso prägte die Affäre Pilatus in den späteren 1970er Jahren die Aussenwahrnehmung der Schweiz. Die Skandale, Ungereimtheiten und Missgeschicke reichen bis in die Gegenwart und sorgen immer wieder für politischen Zündstoff.

Brennpunkt
Waffenhandel

Der Schweizer Souverän hatte am 29. November 2009 zum dritten Mal seit 1972 darüber abzustimmen, ob Schweizer Kriegsmaterialexporte gänzlich verboten werden sollten. Auch diesmal scheiterte die Initiative „Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“ an der benötigten Mehrheit von Volk und Ständen. Im Vorfeld der letzten Abstimmung hatten sich 70 Rechtsprofessoren kritisch in einem offenen Brief zur Praxis der Schweizer Behörden geäussert, die ihrer Meinung nach zur helvetischen Gesetzgebung im Widerspruch stand. Sie warfen der Verwaltung eine Divergenz zwischen Gesetzgebung und Praxis vor. Ein Jahr nach den weitreichenden Umwälzungen durch den arabischen Frühling 2011 stellt sich die Frage erneut, welche Konsequenzen die veränderte Situation und die politische Lage in den betroffenen Ländern mit sich bringt und ob eine dringende Änderung der Exportpraxis der Schweiz erforderlich ist.

Aktuelle
Situation

¹ Anstelle vieler: Bericht „Libysche Aufständische schießen mit Schweizer Munition“ des Schweizer Fernsehens in der Hauptausgabe der Tagesschau, 20. Juli 2011.

² Swissinfo.ch, Ruag-Munition in Libyen: SECO plant Besuch in Katar, 27. Juli 2011.

³ NZZ, Schweiz darf wieder Waffen an Katar liefern, 28. Dez. 2011.

Die schweizerischen Kriegsmaterialexporte befinden sich seit jeher in einem politischen Spannungsfeld zwischen Moral, wirtschaftlichen Interessen, der Aufrechterhaltung einer autonomen Rüstungsindustrie und rechtlichen Regelungen. Die allgemeine Problematik des Kriegsmaterialexports wird in der Schweiz durch zwei Besonderheiten ergänzt: Einerseits verfügt die Schweiz im internationalen Vergleich über eine sehr restriktive Kriegsmaterialexport-Gesetzgebung und andererseits zeichnet sie sich durch ein Neutralitätsverständnis aus, welches sie von anderen Kriegsmaterial exportierenden Staaten unterscheidet.

Schweizerische
Eigenheiten

Das vorliegende *foraus*-Diskussionspapier untersucht, erklärt und diskutiert das komplexe und vielschichtige System des schweizerischen Kriegsmaterialexports und zeigt kritische oder rechtstaatlich bedenkliche Untiefen und Problemkreise auf. Insbesondere wird der Vorwurf der Divergenz zwischen Praxis und Gesetzgebung auf den Prüfstand gestellt. Ziel ist es, zu einem besseren Verständnis gegenwärtiger und zukünftiger Diskussionen beizutragen. Dabei sollen unabdingbare Verbesserungsmöglichkeiten für die aktuelle Gesetzgebung und Praxis präsentiert und erläutert werden.

Inhalt des
Diskussions-
papiers

Durch eine Darstellung der zentralen Statistiken wird im zweiten Kapitel eine Übersicht der Relevanz des schweizerischen Kriegsmaterialexports vermittelt. Im dritten Kapitel wird dargelegt, welchen Einfluss das Schweizerische Neutralitätsverständnis auf Entscheide im Bereich des Kriegsmaterialexports hat. Im vierten Kapitel wird das geltende Exportkontrollregime für Kriegsmaterial erläutert, um dann im fünften Kapitel der Studie explizit auf die einzelnen Prüfkriterien der Bewilligungspflicht nach Art. 5 Kriegsmaterialverordnung (im Folgenden: KMV) einzugehen. Dabei wird hauptsächlich untersucht, ob die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen eine ausreichend restriktive Rechtsgrundlage darstellen, um der besonderen Position der Schweiz gerecht zu werden, und wie es um ihre ausreichend klare Formulierung steht. Eine gute Gesetzesgrundlage reicht nicht aus: Im Mittelpunkt steht die Frage, ob das geltende Recht eine transparente Praxis überhaupt erst ermöglicht. Gleichermassen muss die Frage beantwortet werden, ob die vom zuständigen Bundesamt SECO gepflegte Praxis der geltenden Gesetzeslage ausreichend Beachtung schenkt.

Ziel des Dis-
kussionspa-
piers

2 FACTS AND FIGURES

Mit Ausnahme des Jahres 2005 nahm der Export von Kriegsmaterial zwischen 2000 und 2009 stetig zu.⁴ Erst mit der Revision der Kriegsmaterialverordnung und der damit verbundenen Verschärfung der Exportpraxis im Jahre 2009 wurde dieser Trend etwas gestoppt. 2010 waren die Zahlen rückläufig. Augenfällig ist: 2011 stellt dagegen ein Rekordjahr mit Exporten in der Höhe von 872.7 Millionen Franken dar. Laut Angaben des SECO wird die Zunahme von 36% gegenüber dem Vorjahr massgeblich durch die Ausfuhr von unbewaffneten militärischen Trainingsflugzeugen in die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) begründet, deren Export normalerweise nicht dem Kriegsmaterialgesetz, sondern dem Güterkontrollgesetz unterliegt. Hätte man die besagten Exporte in die VAE – wie gewöhnlich üblich – nicht als Waffen-, sondern als ‚blosse‘ Güterexporte (solche unterstehen nicht dem strikten Waffenexportgesetz!) bezeichnet und in der Statistik dementsprechend aufgeführt, wäre der Export 2011 mit den Zahlen von 2010 vergleichbar (614.6 Millionen Franken).

Ausfuhr von
Kriegsmaterial



⁴ Sämtliche Angaben wurden der SECO-Homepage „Zahlen und Statistiken“ entnommen.

Auch im Spitzenjahr 2011 betrug der Anteil des Kriegsmaterialexports am Gesamtexportvolumen der Schweiz nur 0.42%. Es ist offensichtlich: die Bedeutung von Kriegsmaterial für die schweizerische Gesamtwirtschaft darf angesichts dieses marginalen Anteils nicht überschätzt werden. Kunstgegenstände und Antiquitäten machen beispielsweise immer noch rund das Doppelte am Gesamtexportvolumen aus.⁵

Anteil am
Gesamtvolu-
men



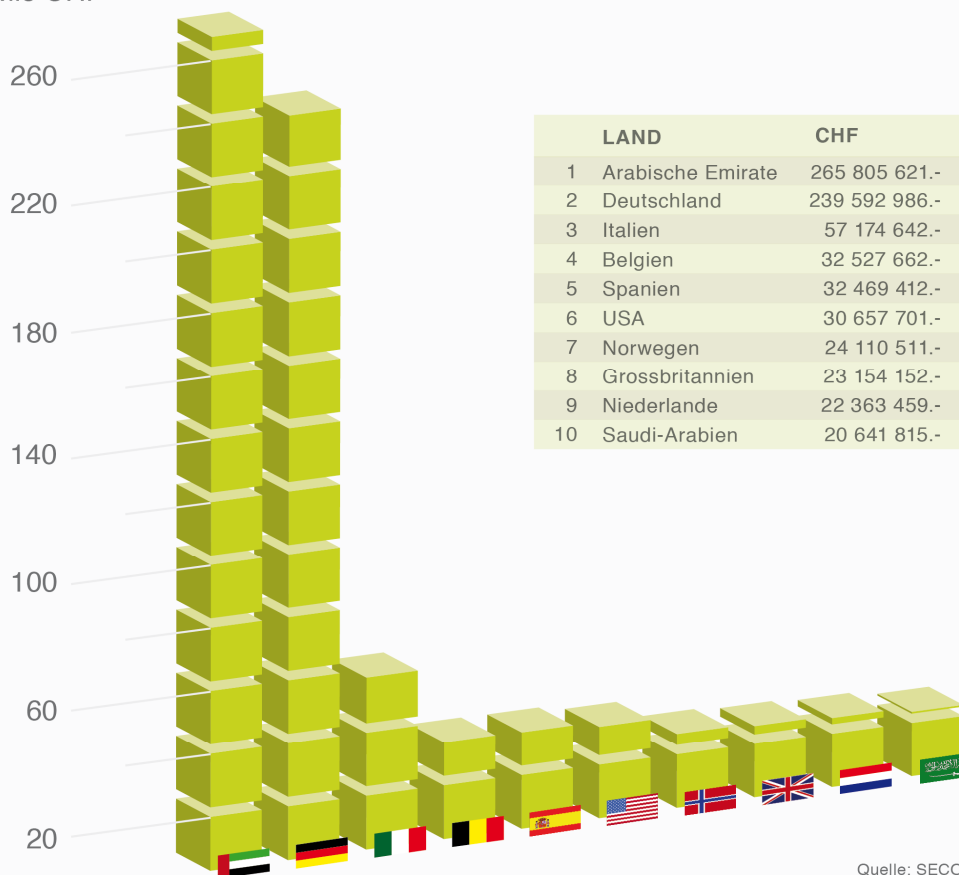
⁵ Bundesamt für Statistik, Aussenhandel nach Verwendungszweck, 1990-2010.

Die oben erwähnten Trainingsflugzeuge im Wert von 258.1 Millionen Franken sorgten dafür, dass die Vereinigten Arabischen Emirate 2011 das grösste Abnehmerland der Schweiz waren (Gesamtexportvolumen im Wert von 265.8 Millionen Franken). An zweiter Stelle folgt Deutschland, das 2010 noch auf Platz 1 stand. Die 2009 erfolgte Praxisänderung, keine Waffen mehr nach Saudi-Arabien zu liefern, zeigte 2011 ihre Wirkung. Saudi-Arabien fiel im Vergleich zum Vorjahr vom 2. auf den 10. Platz zurück. Neben Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten sind die USA (Platz 6) das einzige nichteuropäische Land unter den Top 10 der Empfängerländer.

Top Exportländer

Ausfuhr von Kriegsmaterial pro Endempfängerstaat (01.01. – 31.12.2011)

In Mio CHF



3 KRIEGSMATERIALEXPORTE: EIN PROBLEM FÜR DIE NEUTRALE SCHWEIZ?

Der Bundesrat hielt im Aussenpolitischen Bericht 2011 fest, dass in der Praxis Neutralitätsgesichtspunkte eine wichtige Rolle bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial spielen.⁶ Auch im politischen und rechtlichen Diskurs kommt häufig rasch und mit ausgeprägt helvetischem Reflex das Neutralitätsargument ins Spiel. Ist diese Argumentation berechtigt? Dieses Kapitel soll aufzeigen, wie die permanente Neutralität der Schweiz den Kriegsmaterialexport unseres Landes beeinflusst. Dabei muss – essentiell für eine konzise Beantwortung von Neutralitätsfragen – zwischen Neutralitäts*recht* und Neutralitäts*politik* unterschieden werden.

Neutralitätsargument

3.1 DAS NEUTRALITÄTSRECHT UND KRIEGSMATERIALEXPORTE

Zum Verständnis der relevanten neutralitätsrechtlichen Regeln des Kriegsmaterialexports müssen sowohl das klassische, kodifizierte Neutralitätsrecht als auch das zeitlich nachfolgende Völkergewohnheitsrecht beachtet werden. Diese umfassende Betrachtungsweise zeigt auf, wie sich die neutralitätsrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf den Kriegsmaterialexport im Laufe der Zeit verändert haben.

Neutralitätsrecht

3.1.1 DAS KODIFIZIERTE NEUTRALITÄTSRECHT UND KRIEGSMATERIALEXPORTE

Die wichtigsten kodifizierten Neutralitätsbestimmungen finden sich in den zwei Haager Abkommen von 1907. Es handelt sich zum einen um das V. Haager Abkommen über den Landkrieg⁷ (im Folgenden: V. Haager Abkommen), zum anderen um das XIII. Haager Abkommen über den Seekrieg (im Folgenden: XIII. Haager Abkommen).⁸ Die Mehrheit der Normen in den Haager Abkommen gilt spätestens seit ihrer Kodifikation als Völkergewohnheitsrecht. Ihr Inhalt ist damit auch für Nicht-Vertragsstaaten verbindlich.

Kodifiziertes Neutralitätsrecht

Die für den Kriegsmaterialexport zentrale Regelung findet sich in Art. 6 des XIII. Haager Abkommens. Diese bestimmt, dass die von einer neutralen Macht aus irgendwelchen Gründen unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe von Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial *verboten* ist. Obwohl sich diese Regelung im Abkommen über den Seekrieg befindet, ist sie analog auch auf den Land- und Luftkrieg anzuwenden.⁹ Die *staatliche* Lieferung (Staat als Verkäufer) von Kriegsmaterial an eine Partei, die sich in einem internationa-

Art. 6 des XIII. Haager Abkommens

⁶ Aussenpolitischer Bericht 2011: 127.

⁷ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907 (SR 0.515.21).

⁸ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907 (SR 0.515.22).

⁹ Pieper (1997): 70. Dies war eine erste völkergewohnheitsrechtliche Anpassung der neutralitätsrechtlichen Regelungen des Kriegsmaterialexports.

len bewaffneten Konflikt befindet, ist einem neutralen Staat somit *untersagt*.

Laut Art. 7 des V. und XIII. Haager Abkommens ist der neutrale Staat hingegen nicht verpflichtet, „die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was einem Heer oder einer Flotte von Nutzen sein kann“, zu verhindern. Nach einer zeitgenössischen grammatikalischen Auslegung wird darunter verstanden, dass der private Handel gemäss den Haager Abkommen von 1907 grundsätzlich erlaubt ist. Einschränkungen ergeben sich nur aus dem Art. 9 des V. und XIII. Haager Abkommens, der vorsieht, dass im Falle staatlicher Beschränkungen oder Verboten des privaten Kriegsmaterialhandels diese gleichmässig auf die Kriegführenden angewendet werden müssen.

Privater Waf-
fenhandel
erlaubt

Zur Zeit der Haager Abkommen waren die staatlichen Organe noch nicht für die Kontrolle des privaten Kriegsmaterialhandels zuständig. Wir finden heute zweifellos eine vollständig andere Ausgangslage als 1907 vor. Heute – mehr als ein Jahrhundert und zwei schreckliche Weltkriege später – unterliegt aller Handel mit Waffen einer staatlichen Bewilligungspflicht. Es muss folglich überprüft werden, inwiefern sich durch die Staatenpraxis der letzten hundert Jahre neue völkergewohnheitsrechtliche Neutralitätsregeln gebildet haben. Mit anderen Worten: Aus völkerrechtlicher Sicht stellte es eine unhaltbare Verkürzung der Tatsachen dar, einzig die Regelungen von 1907 als Rechtsgrundlagen anzuwenden. Für das Völkerrecht gilt, den Blick immer auch auf die konkrete Praxis der Staaten zu richten – bildet sich daraus im Laufe der Zeit eine neue Herangehensweise für Konflikte und Fragen, kann dies zu Völkergewohnheitsrecht führen. Völkergewohnheitsrecht stellt ebenso wie Verträge eine der Quellen von Rechtsgrundsätzen dar, die von Staaten beachtet werden müssen. Dies gilt fraglos auch für die Schweiz.

Veraltete
Rechtsgrund-
lagen?

3.1.2 VÖLKERGEWOHNHEITSRECHTLICHE NEUTRALITÄTSREGELN UND KRIEGSMATERIALEXPORTE

Der Kriegsmaterialexport war im 20. Jahrhundert einem starken Wandel ausgesetzt. Die *Staatenpraxis* lässt darauf schliessen, dass eine grosse Mehrheit der Staaten eine politische Entscheidung der Regierung für den Kriegsmaterialexport (im Falle der Schweiz: eine Bewilligung nach dem Kriegsmaterialexportrecht) als essentiell erachtet. Auf Grund dieser Entwicklungen ist ersichtlich, dass eine Unterscheidung zwischen privatem und staatlichem Kriegsmaterialexport – diese ist Grundlage der Haager Abkommen – für die gegenwärtige Staatengemeinschaft nicht mehr sinnvoll ist.

Wandel der
Staatenpraxis

Diese Änderung hatte zur Folge, dass sich *neues Völkergewohnheitsrecht* in Bezug auf den Kriegsmaterialexport neutraler Staaten gebildet hat. Die Gleichbehandlungsnorm nach Art. 9 der Haager Abkommen ist hinsichtlich privaten

Neues Völker-

Kriegsmaterialhandels zu einer Enthaltungspflicht erstarkt.¹⁰ Privater Kriegsmaterialhandel mit den Kriegsparteien ist daher im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts nicht mehr zulässig. Zusammenfassend gilt: Das heutige Neutralitätsrecht verbietet es den Organen eines neutralen Staates, eine kriegsführende Partei mit Kriegsmaterial zu beliefern. Beliefert der neutrale Staat – z.B. die Schweiz – einen Staat im Krieg mit Waffen, bedeutet dies völkerrechtlich, damit für diese Seite Partei zu ergreifen, sich in den Konflikt einzumischen und somit nicht mehr neutral zu sein.¹¹

gewohnheitsrecht

Dennoch: Die Schweiz scheint in Bezug auf das Neutralitätsrecht immer noch zwischen privatem und staatlichem Kriegsmaterialhandel zu unterscheiden, obwohl diese Unterscheidung einem *veralteten* neutralitätsrechtlichen Verständnis entspricht. So stützte sich der Aussenpolitische Bericht von 2007 auf die traditionellen Regeln der Haager Abkommen:

Das Festhalten an alten Traditionen

„Aus rechtlicher Sicht ist [...] zwischen dem Kriegsmaterial zu unterscheiden, das der Schweiz gehört und das aufgrund des Neutralitätsrechts nicht in einen kriegführenden Staat exportiert werden darf, und den Kriegsmaterialexporten privater Unternehmen, die gemäss Neutralitätsrecht nicht verboten sind. Es gilt jedoch zu beachten, dass ein neutraler Staat rechtlich verpflichtet ist, die von ihm beschlossenen Einschränkungen gegenüber allen Staaten anzuwenden, die an einem internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt sind. Das Bundesgesetz und die Verordnung über das Kriegsmaterial sind selbstverständlich entsprechend den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen anzuwenden.“¹²

Die Schweiz hat die völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung gleichermaßen insoweit umgesetzt, als nach Art. 5 Abs. 2 lit. a der Kriegsmaterialverordnung (KMV) keine Bewilligung zum Kriegsmaterialexport ausgesprochen wird, falls das Bestimmungsland in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist.¹³ Auf innerstaatlicher Ebene wurde damit eine Unterbindung des privaten Waffenhandels im Falle internationaler bewaffneter Konflikte garantiert, obwohl auf völkerrechtlicher Ebene immer noch an einer veralteten Interpretation der Haager Konventionen festgehalten wird. Eine widersprüchliche Situation. Der Aussenpolitische Bericht 2012 wäre daher eine gute Möglichkeit, von dieser neutralitätsrechtlichen Betrachtungsweise, der Trennung von privatem und staatlichem Kriegsmaterialexport, abzukommen.¹⁴ In einem Punkt hat das Neutralitätsrecht jedoch immer noch einen Einfluss auf die Rüstungsexportregeln: bei der Definition eines internationalen bewaffneten Konflikts nach Art. 5

Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene

¹⁰ Oeter (1992): 220.

¹¹ Oeter (1992): 221.

¹² Aussenpolitischer Bericht 2007: 5558.

¹³ Mehr zum Begriff „verwickelt“ unter 5.1.1.

¹⁴ Im Aussenpolitischen Bericht 2011 wurde diese Chance nicht wahrgenommen. Auch dieser verweist darauf, dass „Beschränkungen der Lieferung von Kriegsmaterial durch private Unternehmen gleichmässig auf die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts anzuwenden sind“ (Aussenpolitischen Bericht 2011: 127 f). Dieser Satz lässt den Schluss zu, dass immer noch zwischen privatem und staatlichen Handel unterschieden wird.

Abs. 2 lit. a KMV.¹⁵ Liegt beispielsweise ein UNO-Mandat vor, ist dies nach schweizerischem Neutralitätsrechtsverständnis kein internationaler bewaffneter Konflikt. Dagegen ist das Neutralitätsrecht keine Hilfe bezüglich der Feststellung von internen Konflikten, da das Neutralitätsrecht nur bei internationalen bewaffneten Konflikten aktualisiert wird.¹⁶

3.2 NEUTRALITÄTSPOLITIK UND KRIEGSMATERIALEXPORTE

Neutralitätspolitik wird von der Schweizerischen Eidgenossenschaft gemeinhin als „die Gesamtheit der Massnahmen, die der dauernd neutrale Staat in Eigeninitiative und ungeachtet der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen ergreift, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten“, verstanden.¹⁷ Es liegt im freien Ermessen des Bundesrates, über die neutralitäts*rechtlichen* Regelungen hinausgehende neutralitäts*politische* Aspekte zu berücksichtigen. In Bezug auf Kriegsmaterialexporte wird hierbei insbesondere die „Beurteilung von Ausfuhrgesuchen für Kriegsmaterial in Gebiete, in denen es zwar keinen bewaffneten Konflikt, jedoch politische Spannungen gibt oder ein Konflikt auszubrechen droht“, beachtet.¹⁸

Neutralitätspo-
litik

Augenfällig ist, dass eine Analyse der Bewilligungskriterien nach Art. 5 KMV darauf schliessen lässt, dass die propagierte Neutralitätspolitik in Bezug auf Kriegsmaterialexporte keineswegs im freien Ermessen des Bundesrates liegt, sondern dass (innerstaatliche) *rechtliche Kriterien berücksichtigt werden müssen*. Die erwähnten Kriterien in Art. 5 KMV dienen alle schon unabhängig von der Neutralitätspolitik der Evaluation, ob in einem Gebiet Spannungen herrschen oder ein Konflikt auszubrechen droht.¹⁹ Der neutralitätspolitische Ermessensspielraum des Bundesrates spielt daher im Zusammenhang mit Kriegsmaterialexporten kaum eine eigenständige Rolle, da das innerstaatliche Recht die Frage nach der Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konfliktes bereits abdeckt.

Keine eigen-
ständige Rolle

3.3 HEUTIGE BEDEUTUNG DER NEUTRALITÄT FÜR KRIEGSMATERIALEXPORTE

In der Praxis ist das Neutralitätsrecht heutzutage nur noch hinsichtlich der Definition von international bewaffneten Konflikten relevant. Auch der Einfluss der Neutralitätspolitik auf Kriegsmaterialexporte kann als *beschränkt* eingestuft werden, da die Anwendung der rechtlichen Kriterien der Kriegsmaterialgesetzgebung kaum Platz für zusätzliche neutralitätspolitische Ausführungen des Bundesrates lassen. Das Neutralitätsargument kann daher in den meisten Fällen vernachlässigt werden und sollte in keiner Hinsicht Kriegsmaterialex-

Marginaler
Gesamteinfluss

¹⁵ Antwort BR auf Anfrage Lang (08.1094). Siehe mehr zu diesem Kriterium unter 5.1.1.

¹⁶ Siehe auch Offener Brief von 70 Rechtsprofessoren.

¹⁷ Aussenpolitischer Bericht 2007: 5558.

¹⁸ Aussenpolitischer Bericht 2007: 5558.

¹⁹ Mehr zu den einzelnen Kriterien unter 5.

port-Diskussionen prägen. Wichtig ist, den Export von Kriegsmaterialgut nicht unter einem umstrittenen, zuweilen obskuren Neutralitätsbegriff zu prüfen, sondern demokratische und rechtsstaatlich taugliche Normen hierfür anzuwenden.

4 KRIEGSMATERIALEXPORTRECHT: DIE KRUX ZWISCHEN WIRTSCHAFTLICHER AUSSENHANDELSFREIHEIT UND RECHTLICHEN EXPORTSCHRANKEN

Das Globalisierungszeitalter ist deutlich geprägt davon, dass Staaten zunehmend weniger Bereiche des Wirtschaftslebens kontrollieren können. Dieser Kontrollverlust wird oft kritisiert. Der Handel mit Kriegsmaterial ist ein Wirtschaftssektor, der noch immer einer starken Überwachung unterliegt.²⁰ Dass die Staaten – auch die Schweiz – verpflichtet sind, eine Ausfuhrkontrolle durchzuführen, lässt sich auf eine Vielzahl internationaler, politischer, vertraglicher sowie informeller Verpflichtungen zurückführen. Eine Übersicht über die rechtlichen Instrumente dieses Regelungsgegenstandes in der Schweiz zeigt folgendes Kapitel.

Nötige Ausfuhrkontrolle

4.1 EXPORTRESTRIKTIONEN FÜR KRIEGSMATERIAL: EINE RECHTLICHE ÜBERSICHT

Kernbereich der Schweizer Ausfuhrkontrolle für Kriegsgut ist das *Kriegsmaterialexportrecht*. Es ist die Rechtsgrundlage zur Erteilung und Sistierung von Bewilligungen für den Umgang mit Kriegsmaterial. Zweck ist, mittels Kontrolle des Kriegsmaterialhandels die internationalen Verpflichtungen und ausserpolitischen Grundsätze der Eidgenossenschaft zu wahren.²¹ Vorliegendes *foraus*-Diskussionspapier legt seinen Fokus schwergewichtig auf die Ausgestaltung des Kriegsmaterialrechts und zeigt offene Fragen diesbezüglich auf.

Kriegsmaterialexportrecht

Im Vorfeld müssen zum besseren Verständnis einige wichtige Abgrenzungen vorgenommen werden. Die Kriegsmaterialmaterie ist komplex und technisch, die Abgrenzung zwischen *Waffen* und blossen *Gütern* kann aber von *grösster Brisanz* sein. Als Merksatz gilt es vorzuschicken: Sind waffenähnliche Güter auch zivil verwendbar (z.B. Lastwagen, Sportgerät, Polizeiwaffen, Flugzeuge) sind dies keine Waffen. Güter unterstehen dem Güterkontrollrecht.

Das Güterkontrollrecht ist im Vergleich zum Kriegsmaterialrecht viel weniger strikt und findet medial kaum Beachtung. Das *Güterkontrollrecht* ist bei Fragen des Kriegsmaterialexports nur subsidiär anwendbar: Es gilt ausschliesslich für Güter, die sowohl zivil als auch militärisch Verwendung finden. Diese so genannten *Dual-Use-Güter* werden vom Kriegsmaterialrecht explizit *nicht erfasst*. Dem *Kriegsmaterialrecht* unterstehen Waffen, Munition und Ausrüstungsgegenstände die *nicht auch zivil verwendbar* (mit anderen Worten: nur militärisch verwendbar) sind. Diese Waffen entsprechen primär der sogenannten „Munitions List“ der Vereinbarung von Wassenaar.²² Besondere militärische Güter sind Güter, die zwar von der Munitions List des WA erfasst werden, aber kein Kriegsmaterial sind. *Diese besonderen militärischen Güter unterstehen nicht*

Güter oder Waffen?

²⁰ Künzli (2008): 217.

²¹ Zusätzlich nennt Art. 1 des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) als Zweck der Rüstungskontrolle, dass die ausserpolitischen Grundsätze gewahrt werden sowie die Aufrechterhaltung einer an die Bedürfnisse der Landesverteidigung angepassten industriellen Kapazität.

²² Vgl. Liste des Kriegsmaterials im Anhang 1 der Kriegsmaterialverordnung.

den strengeren Vorgaben des Schweizer Kriegsmaterialrechts sondern dem weitaus milderem Güterkontrollrecht.

Art. 3 lit. c des Güterkontrollgesetzes (GKG) verdeutlicht dies: Güter, die zwar eindeutig für militärische Zwecke hergestellt oder verändert wurden und trotzdem keine Waffen sind, unterstehen **nicht dem Kriegsmaterialrecht**.²³ Diese Bestimmung ist schwer verständlich. Sie stellt nicht auf konkreten Lebenssachverhalten ab, sondern auf begriffsdogmatischen Kriterien.

Diese angeführten technisch-juristischen Formulierungen verlangen nach Veranschaulichung und Erklärung.

Ein (in diesem Kontext fiktives) Beispiel: Wenn die Schweiz Sportflugzeuge ins Ausland liefert, *kann dies* im Rechtssinn *nie Kriegsmaterial sein* – selbst dann nicht, wenn diese mit wenigen Handgriffen vom Trainingsflugzeug zum bewaffneten Kampfflugzeug umgerüstet werden können. Kurzum: Exportierte „Güter“, auch wenn sie als solche verwendet werden können, sind keine Waffen. Gleiche Beispiele liessen sich für Sport- oder Jagdwaffen, Munition für Polizeidienste oder geländetaugliche Fahrzeuge machen; sind diese auch zivil verwendbar, unterstehen sie nie dem Waffenexportrecht. Dabei spielt es *keine Rolle*, ob Sport- und Jagdwaffen, Munition oder Jeeps im konkreten Fall dann militärisch verwendet werden. Nach Schweizer Recht werden sie als blosse Güter – nicht als Waffen – exportiert.

Diese Unterscheidung kann sehr heikle Folgen haben: Exportiertes Material kann klarerweise militärische Verwendung finden, stellt aber gemäss Definition keine Waffe dar.²⁴ Die strengen Ausfuhr- und Bewilligungsbestimmungen des Kriegsmaterialrechts sind dann nicht anwendbar.

Konkret würde ein fiktiver Fall etwa folgendermassen aussehen: Ein afrikanisches Land – schwelende Bürgerkriege und Konflikte sind bekannt – bestellt von der Schweiz Trainings- und Sprühflugzeuge, ‚für die Landwirtschaft und zum Transport von Weizen oder Ärzten‘. Aus juristischer Sicht kann es sich dabei nicht um Waffen handeln, unbesehen von der Tatsache, ob der Frachtraum tatsächlich mit Weizen oder anderem Transportgut gefüllt wird.

In einem sehr engen Rahmen kann das heute noch geltende *Aussenwirt-*

²³ Künzli bezeichnet das Güterkontrollrecht denn auch als recht zahnloses Regelwerk, welches als Ermächtigungsgesetz dem Bundesrat keine Kompetenzen zu Eingriffen in die Aussenwirtschaft ermöglicht, sondern lediglich einen autonomen Nachvollzug internationaler Verpflichtungen darstellt. Siehe Künzli (2009): 143; zum Bundesgesetz allgemein vgl. Biaggini/Lienhard/Richli/Uhlmann (2009): 111.

²⁴ An dieser Stelle ist deutlich darauf hinzuweisen, dass das SECO oder der Bundesrat gut beraten sind, potentiell problematische Gütergeschäfte nicht unter den weitaus milderem Bestimmungen des Güterkontrollgesetzes zu prüfen, sondern die strengeren Kriterien des Kriegsmaterialrechts anzuwenden. Diese Fallkonstellation liegt vor, wenn Geschäfte zur Bewilligungsprüfung vorgelegt werden, bei denen keineswegs ausgeschlossen werden kann, dass z.B. ‚besondere militärische Güter‘ als Waffen eingesetzt werden. Obwohl juristisch in solchen Fälle die Prüfung nach dem Güterkontrollregime möglich ist, ist dieses Vorgehen risikoreich. Im Sinne einer sensibleren Gefahreneinschätzung ist die nach unserer Ansicht richtige Vorgehensweise, solche Geschäfte den strengeren Prüfkriterien des Kriegsmaterialrechts zu unterziehen, auch wenn bloss vage Vermutungen vorliegen, dass die Güter als Waffen verwendet werden sollen. Die **neuere Vorgehensweise** des Bundes in dieser Hinsicht ist **lobenswert**, indem z.B. militärische Trainingsflugzeuge in die Vereinigten Arabischen Emirate dem Kriegsmaterialrecht unterstellt wurden, obwohl eine Prüfung nach Güterkontrollrecht formaljuristisch ausreichend wäre. Liegen in einem konkreten Fall Hinweise vor, dass z.B. eine Waffenaufnahme vorbereitet werden könnte, ist die Anwendung des KMG strikte vorzuziehen: vgl. hierzu Medienmitteilung SECO vom 28.2.2012.

schaftsgesetz (AWG) für gewisse Eingriffe in den Handel mit Kriegsmaterial hinzugezogen werden. Die darin enthaltenden Massnahmen sollen hauptsächlich die Störung der Schweizer Wirtschaft bekämpfen und sind binnenwirtschaftlich motiviert. Das Gesetz ist kaum geeignet, völkerrechtswidrige Auswirkungen des unkontrollierten Handels mit Kriegsmaterial zu unterbinden – es ist ein Instrument für pathologische Notfälle.²⁵

Aussenwirtschaftsgesetz

Lediglich dem Nachvollzug von Sanktionen der UNO, der EU oder wichtiger Handelspartner der Schweiz dient das *Embargogesetz* (EmbG).²⁶ Dem Bundesrat wird darin die Kompetenz erteilt, (Waffen-)Lieferungen an andere Länder zu stoppen. Dies kann gestützt auf für die Schweiz bindenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates erfolgen oder aufgrund von Embargos, welche die Schweiz freiwillig nach Vertrauensprinzip vollzieht.

Embargogesetz

Der Handel mit Kriegsmaterial entspricht einem wirtschaftlichen und militärischen Bedürfnis einzelner Akteure in der Schweiz. Eine staatliche Kontrolle, besonders aber Verbote oder Beschränkungen von Exporten können teilweise schwerwiegend in das *Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit* eingreifen. Oft wird das Argument angeführt, dass bei allzu strikten Exportkontrollen die Schweizer Wirtschaft gegenüber dem Ausland benachteiligt werde. Der Export von Kriegsmaterial profitiert klarerweise von der Wirtschaftsfreiheit. Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit als Grund- und Menschenrecht bedürfen einer rechtsstaatlichen Rechtfertigung nach Art. 36 BV wie andere Grundrechte auch. Eine Vielzahl rechtlicher Instrumente findet als Gesetzesgrundlage Verwendung. Aus Sicht der betroffenen Unternehmen kann argumentiert werden, dass die meisten der beschriebenen Bundesgesetze die Problematik und Auswirkungen des Handels mit Kriegsmaterial bloss streifen, ohne sie umfassend zu regeln. Für Eingriffe in Grundrechte wird eine genügende Gesetzesgrundlage benötigt. Hauptinstrument ist das schweizerische Bewilligungssystem nach dem Kriegsmaterialgesetz. Es steht im Mittelpunkt folgender Abschnitte.

Wirtschaftsfreiheit

4.2 DAS SCHWEIZER REGIME DES KRIEGSMATERIALEXPORTRECHTS

4.2.1 EINLEITUNG: RECHTLICHE VORGABEN IN BV, KMG UND KMV

Die Schweizerische Bundesverfassung nimmt sich der Problematik des Umgangs mit Kriegsmaterial in Art. 107 Abs. 2 BV an. Dabei wird dem Bund die Kompetenz übertragen, Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Kriegsmaterial zu überwachen und Regeln über die Ein-, Aus- und Durchfuhr zu erlassen. Das Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (KMG) sowie die Verordnung über das Kriegsmaterial (KMV) soll dieser Aufgabe gerecht werden. Im Anhang der KMV führt der Bundesrat Güter auf, welche als Kriegsmaterial bezeichnet

Kriegsmaterial?

²⁵ Künzli (2008): 273 f.

²⁶ Laut Botschaft zum EmbG sind dies vor allem die EU, die USA, Kanada und Mexiko. Zum Bundesgesetz allgemein vgl. Biaggi-Lienhard/Richli/Uhlmann (2009): 112.

werden.²⁷ Ein Blick in die Liste zeigt eine Vielzahl von Feuerwaffen, Panzern, Kriegsschiffen, Waffensystemen und dazugehöriger Software. Art. 5 KMG bestimmt gleichzeitig, dass alles „was auch für zivile Zwecke verwendbar ist“ kein Kriegsmaterial ist. Diese Dual-Use-Güter entziehen sich, wie weiter oben bereits erwähnt, explizit der Kontrolle des Kriegsmaterialrechts.²⁸

Wer sich am Waffengeschäft in der Schweiz beteiligen will, benötigt nach Art. 9 KMG eine Grundbewilligung des Bundes. Wurde diese erteilt, muss nach Art. 12 ff. KMG eine zusätzliche Bewilligung (Einzelbewilligung) beantragt werden, wenn Kriegsmaterial vermittelt, importiert, durchgeführt, gehandelt oder ausgeführt werden soll. Handelt es sich in diesem Sinn um ein Auslandgeschäft nach Art. 22 KMG, kommen die Bewilligungskriterien nach Art. 5 ff. KMG zum Tragen. Bereits die Bestimmung in Art. 22 KMG sieht vor, dass Exportbewilligungen nur erteilt werden dürfen, wenn das Vorgehen „dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.“ Mit anderen Worten nimmt Art. 22 KMG bereits eine abstrakte Prüfung von Art. 5 KMG vor und ermöglicht unter Umständen Einschränkungen.

Bewilligungs-
pflicht

An dieser Stelle muss erwähnt werden: Unterlieferanten, Kriegsmaterialexporteure zuhanden der Schweizer Armee und gewerbsmässige Feuerwaffen- und Sprengstoffhändler brauchen für ihre Tätigkeiten nach schweizerischem Kriegsmaterialrecht **keine Grundbewilligung**. Einer Einzelbewilligung bedarf es hingegen gemäss Aussagen des SECO immer. Gleiches gilt für *Dienstleistungen* wie technische *Unterstützung*, *Ausbildung* und *Unterhalt* sowie zur **Finanzierung von Kriegsmaterialgeschäften**.²⁹

4.2.2 DAS „AUSLANDGESCHÄFT“ UND DIE DAZU BENÖTIGTE EINZELBEWILLIGUNG

Der Bundesrat geriet in den letzten Jahren sowohl auf dem politischen Parkett als auch in der rechtswissenschaftlichen Lehre immer wieder in Kritik, weil die Ausfuhrkriterien in Art. 5 KMG zu unpräzise seien.³⁰ Obwohl der Bundesrat stets die Ausgewogenheit seiner Praxis beteuerte, wurde mit Art. 5 Abs. 2 KMG im August 2008 eine Anschlussklausel in die KMG eingefügt. Auslandsgeschäfte werden somit heute nunmehr – wenn auch nach unserer Ansicht im Detail rechtssystematisch **nicht ganz nachvollziehbar** – in einem zweistufigen Verfahren geprüft.

Auslandge-
schäft

²⁷ Die im Anhang zur KMG aufgeführten Güter entstammen der sog. Munitions Lists der Vereinbarung von Wassenaar. Siehe mehr dazu unter 5.5.2.

²⁸ Künzli (2009): 143; Egli (2005): 677; Biaggini/Lienhard/Richli/Uhlmann (2009): 109; Botschaft Revision KMG: 1055.

²⁹ Dies blieb im Rahmen der Totalrevision des KMG nicht unkritisiert. Vgl. hierzu Künzli (2008): 241; Stellungnahme BR Bericht GPK 1990: 986 ff.; Botschaft Revision KMG: 1061.

³⁰ Siehe dazu Künzli (2008): 562 ff.; Egli (2005): 678; Künzli (2009): 142.

4.3.2.1 DER ERSTE SCHRITT: ABSOLUTE AUSSCHLUSSGRÜNDE NACH ART. 5 ABS. 2 KMV

Art. 5 Abs. 2 KMV nennt 5 Fälle, in welchen Auslandgeschäfte mit Kriegsmaterial **absolut verboten** sind. Dies sind Fälle,

Art. 5 Abs. 2
KMV

- in denen das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;
- in denen das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;
- in denen es sich beim Bestimmungsland um einen der am wenigsten entwickelten Staaten handelt;³¹
- in denen im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die Waffen gegen die Zivilbevölkerung verwendet werden;
- in denen das Risiko besteht, dass die Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden.

Absolute
Gründe

4.3.2.2 DER ZWEITE SCHRITT: GÜTERABWÄGUNG NACH ART. 5 ABS. 1 KMV

Erst wenn verbindlich feststeht, dass keiner der genannten *absoluten* Gründe die Bewilligung eines Auslandgeschäftes rechtlich verunmöglicht, sind die Behörden verpflichtet, die weiteren Kriterien nach Art. 5 Abs. 1 KMV zu berücksichtigen. Es handelt sich dabei um eine *Güterabwägung*, die den entscheidenden Behörden einen relativ grossen *Ermessensspielraum* belässt. Die Verordnung schreibt den entscheidenden Instanzen vor, folgende relative Kriterien in ihre Entscheidung einfließen zu lassen:

Art. 5 Abs. 1
KMV

- die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und Stabilität;
- die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten im Bestimmungsland;
- die Schweizer Bestrebungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit;
- das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;
- die Haltung der Länder, welche sich parallel zur Schweiz

Relative Gründe

³¹ Dieses Kriterium lässt keinerlei Spielraum für Ermessensentscheide zu. Massgebend ist die OECD-DAC-Liste. Mehr dazu unter 5.3.1.

an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.

4.2.3 DIE NICHTWIEDERAUSFUHRERKLÄRUNG ALS SPEZIAL- UND REGELFALL

Von besonderer Brisanz ist die folgende Frage: Wie lässt sich vermeiden, dass legal ausgeführtes Schweizer Kriegsmaterial an Krieg führende Staaten, Rebellen Gruppen oder Warlords weitergereicht wird? Die Frage stellt sich nicht zum ersten Mal. 2006 waren die Vereinigten Arabischen Emirate vermeintliche Endabnehmer; in der Realität jedoch fungierten die Vereinigten Arabischen Emirate nur als Durchgangsland für Schweizer Panzerhaubitzen auf ihrer Reise nach Marokko. 2011 war es Ruag-Munition in Libyen – Durchgangsstation: Katar. Die Reaktionen auf die Umgehung des Schweizer Kriegsmaterialrechts reichen von politischen Forderungen des totalen Lieferungsstopps in die Region bis zur Betrachtung der Ungereimtheit als isolierten Einzelfall.

Einleitung

Das Schweizer Kriegsmaterialrecht sieht als Instrument zur Vermeidung des im Libyen-Konflikt eingetretenen Falles die so genannte *Nichtwiederausfuhrklärung* vor. Art. 18 Abs. 1 KMG erlaubt Lieferungen nur an ausländische Regierungen. Die Bewilligung wird erteilt, wenn diese Regierungen bescheinigen, die importierte Ware nicht wieder auszuführen. Diese Bestimmung gilt „**in der Regel**“; – handelt es sich somit um eine Interpretation im Einzelfall?³² Gemäss SECO bilden Nichtwiederausfuhrerklärungen in der Praxis einen festen Bestandteil des Rüstungsvertrages. Die Nichtwiederausfuhrerklärungen enthalten standardmässig die Möglichkeit von Kontrollbesuchen.

Nichtwiederausfuhrerklärung : Ja oder Nein?

Das SECO beteuert, dass die vorhandenen rechtlichen Mittel vollständig ausreichen, um von Lieferungen an ausländische Regierungen abzusehen, sollten diese nicht bereit sein, die Garantie von Art. 18 KMG abzugeben. Ebenso verfüge die Bundesbehörde über notwendige *Sanktionskompetenzen*. Das SECO nennt Massnahmen, die vom kompletten Lieferungsstopp bis zu diplomatischen Massnahmen verschiedener Intensität reichen – ein sehr breites Spektrum für den Umgang mit vertragsbrüchigen Handelspartnern.

Umgehungspotential

Für Kritiker der Schweizer Kriegsmaterialexportpraxis ist klar: Die Regelung nach Art. 18 KMG birgt grosses *Umgehungspotential*. Auf Grund fehlender Angaben zur Exportpraxis kann in der Öffentlichkeit oftmals nicht nachvollzogen werden, weshalb beispielsweise für eine Lieferung von Kanonenrohren an die Ukraine und an Jordanien eine Nichtwiederausfuhrbewilligung unterzeichnet wurde, für den Waffen- und Munitionsexport nach Singapur und Malaysia eine solche aber entfiel.³³

³² Vgl. dazu auch Künzli (2008): 555 f.

³³ Künzli (2008): 557 f.; Swissinfo.ch, Schweizer Kanonen für die Ukraine, 25. Okt. 2000, der Bundesrat beschloss am gleichen Tag, die Ausfuhr von 1000 Kanonenrohren nach der Ukraine nur zu bewilligen, wenn das Land sich verpflichtete, das Kriegsmaterial nicht weiter zu exportieren; Antwort des BR auf Interpellation Haering (00.3583). Siehe mehr zur Problematik der Nichtwiederausfuhrerklärungen unter 5.5.1.

An dieser Stelle ist zudem auf die höchst problematische Bestimmung in Art. 18 Abs. 2 KMG hinzuweisen:

Auf eine Nichtwiederausfuhrerklärung kann legal verzichtet werden, wenn bloss Einzelteile geliefert werden, die in Waffensysteme eingebaut werden. Mit anderen Worten – es handelt sich dabei um ein fiktives, aber realistisches Denkbeispiel – würde es als **unproblematisch** erachtet, wenn Waffenbestandteile Schweizer Herkunft von einem Abnehmerstaat vor Ort (z.B. in Katar) in kampftaugliches Kriegsgut (z.B. Radschützenpanzer) eingebaut würden und ein Export dann in einen Drittstaat (z.B. Libyen) erfolgte.

4.3 ZUM VERFAHREN DES SCHWEIZER EXPORTKONTROLLRECHTS

Das Verfahren der Bewilligungserteilung für Auslandsgeschäfte ist von einer gewissen Komplexität geprägt. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass das SECO als Behörde *prima vista* für die Prüfung möglicher *absoluter* Ausschlussgründe zuständig ist. Das SECO nimmt zugleich die Aufgabe wahr, die gesetzlich verankerte Güterabwägung vorzunehmen. Das Gesetz regelt das Vorgehen in Art. 29 KMG, wobei insbesondere die Ausführungsbestimmungen in der zugehörigen Verordnung zu beachten sind.

Komplexität

In einem *ersten Schritt* liegt es in der Verantwortung der an einem Rüstungsexport interessierten Waffenfirmen, beabsichtigte Geschäfte *intern* zu überprüfen. Diese Aufgabe kann eine Legal and Compliance-Abteilung oder ein Rechtsdienst übernehmen. Den Unternehmen wird zudem die Möglichkeit geboten, beabsichtigte Gesuche bereits frühzeitig *voranfrageweise* vom SECO prüfen zu lassen. Durch diese erste externe Triage wird ermöglicht, im Rahmen einer informellen Lagebeurteilung offensichtlich abwegige Gesuche frühzeitig zu erkennen. Bewilligungsgesuche werden – allenfalls nach einer freiwilligen Voranfrage – beim SECO eingereicht.

Das SECO entscheidet jedoch nicht, ohne im Voraus mit dem EDA Rücksprache gehalten zu haben. Deshalb liegt die Expertise in menschenrechtspolitischen Fragen eher beim EDA, in exportkontrollpolitischen Fragen eher beim SECO. Je nach Tragweite und benötigtem fachlichen Know-How werden das VBS (Abs. 2 lit. a), das Bundesamt für Energie (Abs. 2 lit. b) oder allenfalls der Nachrichtendienst des Bundes hinzugezogen.

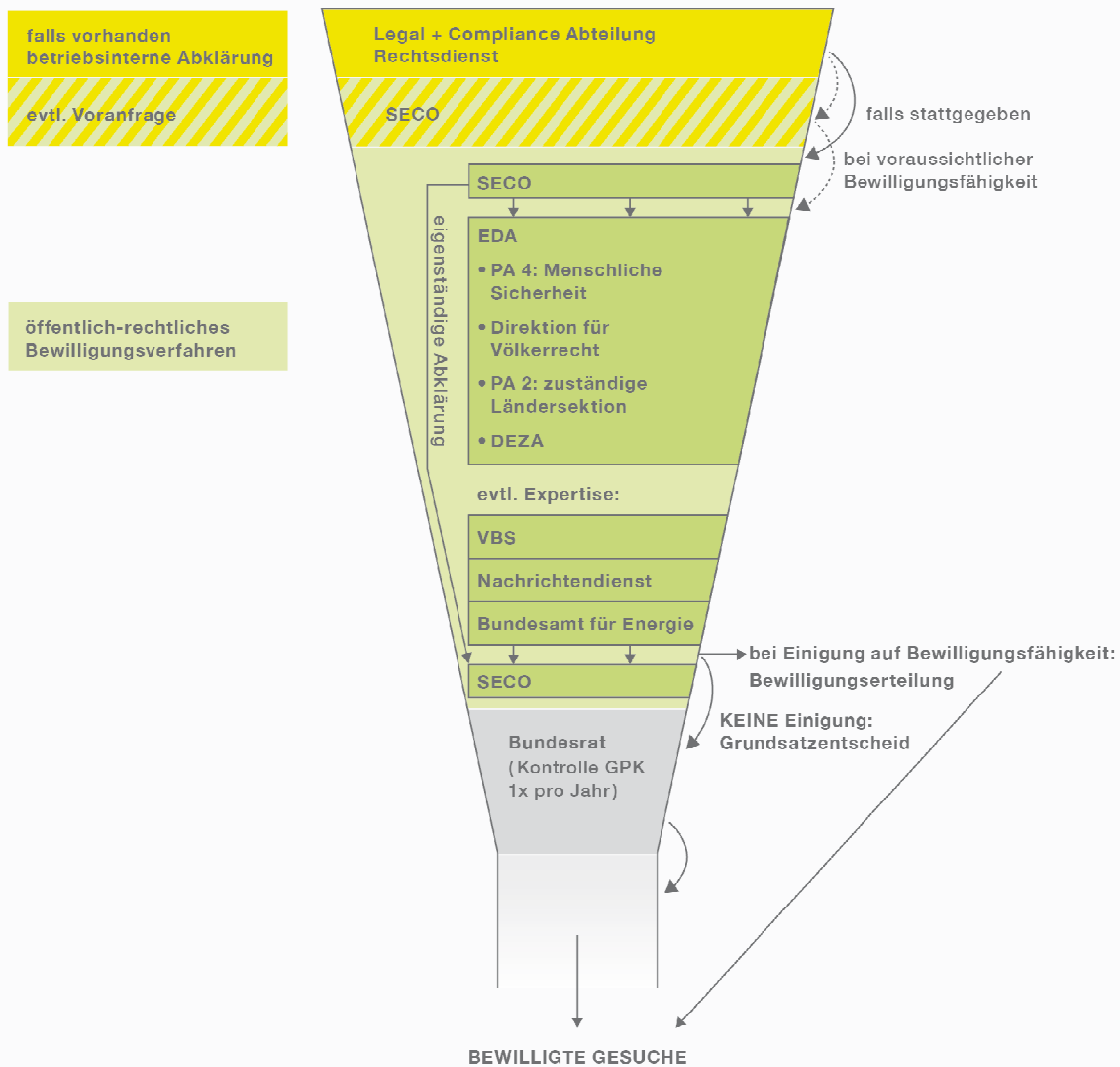
Zusammenspiel

Wie wird bei Geschäften von erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite entschieden? Entscheide hinsichtlich der Bewilligungsfähigkeit eines Gesuchs für Auslandsgeschäfte sind **oftmals umstritten** und die einzelnen Ämter kommen zu **unterschiedlichen Wertungen** und Schlüssen. In diesen Fällen sieht Art. 29 Abs. 2 KMG vor, dass der *Bundesrat* selbst die nunmehr *politische Entscheidung* vornimmt. Dass bei solch heiklen Entscheidungen dem Bundesrat ein grosser Handlungs- und Ermessensspielraum zukommt, ist nicht zu unterschätzen. Inwiefern eine Bewilligung aus rechtlichen Gründen zulässig ist oder nicht, ist zwar genügend geregelt, dennoch hat der Bundesrat mangels sehr eingeschränkter Überprüfbarkeit seines Entscheides weitgehend freie Hand: Einzig die parlamentarische Geschäftsprüfungskommission kann darüber befinden, ob bei einer erteilten Bewilligung der Spagat zwischen wert- und völkerrechtsorientierter Aussenpolitik und den Bedürfnissen der

Stichentscheid

(Rüstungs-)Wirtschaft gelungen ist. Dabei muss angeführt werden, dass die Geschäftsprüfungskommission einzig *ihre Meinung kundzutun* befugt ist und dem Bundesrat **ex post** (!) Empfehlungen abgeben kann. In Sachen Exportkontrollentscheide hat sie hingegen keinerlei Befugnisse.

Bewilligungserteilung für Auslandsgeschäfte (Art. 14 KMV)



5 DIE BEWILLIGUNGSPFLICHT NACH ART. 5 KMV

Das Herzstück der Kriegsmaterialgesetzgebung ist Art. 5 KMV. Die Bestimmung legt die relevanten Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte fest. Die Kriterien lassen sich in jeweils fünf Ausschluss- (Art. 5 Abs. 2 KMV) und fünf Güterabwägungskriterien (Art. 5 Abs. 1 KMV) unterteilen.

Herzstück des
Kriegsmateri-
algesetzes

5.1 DIE POLITISCHE LAGE IM EMPFÄNGERSTAAT

5.1.1 VERWICKLUNG IN EINEN INTERNEN ODER INTERNATIONALEN BEWAFFNETEN KONFLIKT

„Auslandsgeschäfte und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 KMG werden nicht bewilligt, wenn: [...] das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist.“

Art. 5 Abs. 2
lit. a KMV

Als erstes Ausschlusskriterium führt die KMV Lieferungen von Kriegsmaterial in ein Bestimmungsland auf, welches in einen *internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt* ist. Das wirft zwei Teilfragen auf. Erstens: Liegt ein interner oder internationaler bewaffneter Konflikt vor? Zweitens: Ist das Bestimmungsland in einen solchen Konflikt verwickelt? Der ‚interne‘ und der ‚internationale bewaffnete Konflikt‘ sind im humanitären Völkerrecht definierte Begriffe. Gemäss dem Kommentarwerk zu den Genfer Konventionen wird als internationaler bewaffneter Konflikt eine Auseinandersetzung zwischen zwei oder mehreren Staaten bezeichnet, die eine Intervention der Streitkräfte als Folge hat.³⁴ Die humanitär-rechtliche Definition des internen bewaffneten Konflikts wird in der neueren Rechtsprechung vom UNO-Kriegsverbrechertribunal für Ex-Jugoslawien ICTY im Tadic Fall wie folgt umschrieben: Es handelt sich um einen Akt, an dem organisierte und bewaffnete nicht-staatliche Gruppen an intensiven und andauernden Feindseligkeiten (*protracted armed violence*) gegen Kräfte, die auf der Regierungsseite kämpfen und/oder gegen andere bewaffnete Gruppierungen, teilnehmen.³⁵

Bewaffneter
Konflikt

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Anfrage Lang vom 1. Oktober 2008 für die Beurteilung der Frage nach dem Vorhandensein eines internationalen oder internen bewaffneten Konfliktes darauf verwiesen, dass auf die „Staatenpraxis und Lehrmeinungen zu den Haager bzw. Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen“ abzustellen sei. Er bezog sich auf die „Auslegungen, welche insbesondere die internationalen Gerichte (u. a. Internationaler Gerichtshof, Internationaler Strafgerichtshof, Tribunal für Ex-Jugoslawien) entwickelt haben.“³⁶ Somit bestärkte der Bundesrat kurz vor dem Inkrafttreten der revidier-

³⁴ Pictet (1952): 32.

³⁵ ICTY (Appeals Chamber), The Prosecutor v. Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1 (1995), Para. 70.

³⁶ Antwort BR auf Anfrage Lang (08.1094).

ten KMV die Rolle des humanitären Völkerrechts bei der Auslegung dieser Bestimmung. Der Bundesrat erklärte jedoch zugleich, dass die Auslegung des Kriegsbegriffs gemäss dem *Neutralitätsrecht* vorgehe. So seien Waffenlieferungen an Staaten, die sich an einer vom UNO-Sicherheitsrat autorisierten Mission beteiligen, weiterhin möglich. Solche Situationen stellen gemäss Bundesrat neutralitätsrechtlich keine bewaffneten Konflikte dar, solange sie sich auf einen Beschluss des UNO-Sicherheitsrates stützen. Einem Beschluss des UNO-Sicherheitsrates stellt der Bundesrat die Einwilligung des Staates gleich, auf dessen Gebiet der Konflikt stattfindet.³⁷ Wie oben erläutert,³⁸ besteht die Schwierigkeit darin, dass das Neutralitätsrecht *keine eigene Definition* des Kriegsbegriffs kennt, sondern lediglich die Pflichten eines neutralen Staates im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts regelt. Im humanitären Völkerrecht spielt das Vorhandensein einer UNO-Resolution für die Beurteilung einer Situation als bewaffneter Konflikt keine Rolle.³⁹ Die Argumentation des Bundesrates und die Abstützung auf das Neutralitätsrecht in diesem Zusammenhang führen zu einer Verklärung des an sich definierten rechtlichen Begriffs des internationalen bewaffneten Konfliktes. Der Bundesrat macht keine näheren Angaben zum Verständnis des internen Konfliktes. Wie bereits erwähnt, wird der interne bewaffnete Konflikt im Neutralitätsrecht gar nicht geregelt. In solchen Fällen kann sich eine Verhaltensvorgabe klar nicht aus den neutralitätsrechtlichen Pflichten ergeben.⁴⁰ Dementsprechend ist eindeutig auf die oben aufgeführte Definition und Praxis aus dem humanitären Völkerrecht abzustützen.

Grundlage des
Konfliktbe-
griffs

Während für die Auslegung des Begriffs des internationalen oder internen bewaffneten Konflikts eine konstante Praxis als Grundlage zur Verfügung stünde, präsentiert sich die Situation anders bei der Prüfung, ob der Empfängerstaat in den Konflikt ‚*verwickelt*‘ ist. Der Ausdruck ‚verwickelt‘ ist weder in der schweizerischen Gesetzgebung noch im Völkerrecht gebräuchlich. Legt man den Begriff nach grammatikalischer Auslegung aus, würde die Schwelle für ‚in einen Konflikt verwickelt‘ tiefer liegen als für ‚Partei sein eines Konfliktes‘.⁴¹

Der Bundesrat gibt wenig Anhaltspunkte zu einem besseren Begriffsverständnis: Ein Export ist unmöglich, wenn sich der Empfängerstaat ‚in einem bewaffneten Konflikt befindet‘.⁴² Dies soll jedoch nur gelten, wenn der interne bewaffnete Konflikt im Empfängerstaat selber herrscht.⁴³ Dadurch bleiben z.B. Lieferungen an Staaten weiterhin möglich, welche sich auf fremdem Gebiet an einem Konflikt beteiligen. Dieser behält gemäss der Praxis des Bundesrates seine nicht-internationale Natur bei, wenn der betroffene Staat, auf dessen Gebiet der Konflikt stattfindet, eingewilligt hat, dass sich andere Staaten daran

Verwickelt in
einen Konflikt

³⁷ Antwort BR auf Anfrage Lang (08.1094).

³⁸ Siehe unter 3.1.2.

³⁹ So auch im Offenen Brief der 70 Rechtsprofessoren.

⁴⁰ Antwort BR auf Anfrage Lang (08.1094).

⁴¹ Dies ist die gängige Positionscharakterisierung aus dem humanitären Völkerrecht. So auch im Offenen Brief der 70 Rechtsprofessoren.

⁴² Erläuterungen Änderung KMV: 1.

⁴³ Antwort BR auf Anfrage Lang (09.1108).

beteiligen.⁴⁴ Dieser Zusatz stellt den Sinn der Bestimmung in Frage. Sollte dieser sein, dass Schweizer Kriegsmaterial nicht in bewaffneten Konflikten eingesetzt werden soll, dann kann es keine Rolle spielen, auf welchem Territorium der Konflikt stattfindet.

Die eben genannten Aussagen des Bundesrates tragen nicht zu einem besseren Verständnis des Begriffes *verwickelt* bei. Der Bundesrat hat es bisher unterlassen die nötige Klärung durch eine konkretisierende Praxis zu korrigieren.

5.1.2 AUFRECHTERHALTUNG VON FRIEDEN, SICHERHEIT UND STABILITÄT

„Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG sind zu berücksichtigen: [...] die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität.“

Art. 5 Abs. 1
lit. a KMV

Ist ein Export von Kriegsmaterial auf Grund Art. 5 Abs. 2 lit. a KMV nicht ausgeschlossen, ist bei der Erteilung von Ausfuhrbewilligungen die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität zu berücksichtigen.

Frieden, Si-
cherheit und
Stabilität

Bei diesem *sehr allgemein gehaltenen* Güterabwägungskriterium geht es um die zentralen Ziele der schweizerischen Aussenpolitik.⁴⁵ Gemäss Art. 54 Abs. 2 BV soll sich der Bund bei seinen auswärtigen Angelegenheiten für die Förderung der Demokratie und ein friedliches Zusammenleben einsetzen. Nach Ansicht des Bundesrates bedeutet dies, dass bei der Entscheidungsfindung im Bewilligungsverfahren auch die *potentiellen Konsequenzen* einer Kriegsmateriallieferung in Betracht gezogen werden müssen, wie das „Risiko des Schürens regionaler Spannungen“ oder das „Risiko der Stärkung eines Staates, dessen Verhalten das Völkerrecht verletzt“.⁴⁶ Ist also der Empfängerstaat nicht in einen bewaffneten Konflikt verwickelt, kann die Bewilligung für ein Auslandsgeschäft dennoch verweigert werden, wenn das Material in einer Art und Weise verwendet werden könnte, welche der Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik nach Frieden, Sicherheit und Stabilität widerspricht. In diesem Sinn ist es wohl auch zu verstehen, dass das SECO regelmässig Bewilligungen erteilt für Kriegsmaterial, welches in UNO-Operationen eingesetzt werden soll, weil diese auf nachhaltigen Frieden und Sicherheit ausgerichtet sind. Folglich handelt es sich bei Art. 5 Abs. 1 lit. a KMV in der Güterabwägung um rein politische Faktoren, die eine flexiblere Einzelfallentscheidung ermöglichen. Diese Flexibilität bringt jedoch auch eine Einbusse an Transparenz mit sich und erschwert ein Nachvollziehen der Anwendung der Entscheidungskriterien.

Werte der
Aussenpolitik

⁴⁴ So wären auch nach der heute geltenden Gesetzgebung die Exporte, welche zur Zeit der Invasion in den Irak getätigt wurden noch möglich (z.B. USA, Grossbritannien und Australien).

⁴⁵ Botschaft Volksinitiative „Für ein Verbot von Kriegsmaterialexporten“: 7522.

⁴⁶ Botschaft Revision KMG: 1062.

5.2 MENSCHENRECHTSLAGE

5.2.1 SYSTEMATISCHE UND SCHWERWIEGENDE MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN

„Auslandsgeschäfte und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 KMG werden nicht bewilligt, wenn: [...] das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt.“

Art. 5 Abs. 2
lit. b KMV

Bei der Betrachtung von Art. 5 Abs. 2 lit. b KMV wird ersichtlich, dass zwei kumulative Elemente bei der Menschenrechtsverletzung erfüllt sein müssen: Die Verletzung muss *schwerwiegend* und *systematisch* sein. Der Bundesrat hat festgehalten, dass die Auslegung dieses Kriteriums *zu unterschiedlichen Ergebnissen* führen könne.⁴⁷ Tatsächlich besteht im internationalen Recht, insbesondere durch die Arbeit der UNO-Überwachungsorgane, eine umfassende Praxis zur Dokumentation systematischer und schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen.⁴⁸

Menschenrechtsverletzungen als absoluter Ausschlussgrund

Systematisch ist eine Menschenrechtsverletzung, wenn dabei einem Plan oder einer Methode gefolgt wird.⁴⁹ Die Charakterisierung von *schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen* umfasst eine Reihe von Menschenrechten, die unter keinen Umständen verletzt werden dürfen.⁵⁰ Dazu gehören beispielsweise das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei und der Grundsatz, ‚keine Strafe ohne Gesetz‘.⁵¹ Ein Beispiel der jüngsten Vergangenheit zur Praxis eines UNO-Organs zu systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen: Vor kurzem hat der UNO-Menschenrechtsrat die systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in Syrien verurteilt und dabei willkürliche Hinrichtungen, die Anwendung von exzessiver Gewalt- und Waffeneinsatz gegenüber friedlichen Demonstranten, das Verschwindenlassen von Personen, die willkürliche Inhaftierung, Folter und die systematische Verfolgung und Einschüchterung von friedlichen Demonstranten, Menschenrechtsaktivisten und Journalisten aufgeführt.⁵²

Systematisch und schwerwiegend

Der Bundesrat hat darauf hingewiesen, dass bereits vor der Revision der KMV systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen als Ausschlusskriterium für die Erteilung von Exportbewilligungen galten.⁵³ Die zuständige Fachstelle für die Beurteilung dieser Frage ist die Abteilung für menschliche Sicherheit AMS (heute Politische Abteilung IV) des EDA. Diese

⁴⁷ Erläuterungen Änderung KMV: 2.

⁴⁸ Künzli (2009): 142.

⁴⁹ Vgl. z.B. Art. 8 Abs. 1 des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs: „[...] als Teil eines Planes oder einer Politik oder als Teil der Begehung solcher Verbrechen in grossem Umfang [...]“.

⁵⁰ Künzli (2009): 142.

⁵¹ Z. B. gemäss Art. 15 Abs. 1 Europäische Menschenrechtskonvention.

⁵² UN Doc. A/HRC/S-17/2, Para. 1.

⁵³ Gemäss Antwort BR Interpellation Jutzet (98.3098).

konsultiert für die Beurteilung der Situation verschiedene Quellen, wie die Menschenrechtsberichte der diplomatischen Vertretung der Schweiz vor Ort oder relevante Berichte internationaler Organisationen und NGOs. Durch das EDA generell als systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen eingestuft werden folgende Handlungen:⁵⁴

- Verhängung/Ausführung der Todesstrafe für nicht schwerwiegenden Delikte;
- Systematische Anwendung der Folter (das heisst, Folter wird grundsätzlich gegen praktisch alle Verhafteten angewendet);
- Verhängung der Prügelstrafe durch die Gerichte als Haupt- oder Nebenstrafe (Nebenstrafen in sehr grosser Zahl);
- Generell fehlende Rechtssicherheit/unfaire Prozesse;
- Willkürliche Verhaftungen von (vermeintlichen) Regimegegnern;
- Unterdrückung der Meinungsäusserungsfreiheit;
- Systematische Diskriminierung der Frauen.

Auslegung
durch den
Bundesrat

Augenscheinlich wurde dieser Katalog in den letzten Jahren *erweitert*. Gemäss einem Bericht der Geschäftsprüfungskommission von 2007 umfasste der Katalog zu dieser Zeit nur systematische Folter durch den Staat, das Aussprechen von Todesstrafen für nicht schwerwiegende Delikte oder die systematische Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit.⁵⁵

Aus den Daten, welche durch den Bundesrat bezüglich des Exports von Kriegsmaterial publiziert werden, ist *nicht ersichtlich*, ob und wann ein bestimmtes Ausschlusskriterium zur Anwendung kam. In der Öffentlichkeit wurden im Zusammenhang mit dem Ausschlusskriterium der systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen vor allem die Bewilligungen für Exporte nach Saudi-Arabien kritisiert.⁵⁶ Der Bundesrat hat seinerseits erklärt, dass auf Grund der schlechten Menschenrechtslage⁵⁷ keine Bewilligungen nach Saudi-Arabien mehr erteilt werden.⁵⁸ Dies ist aus einem Beschluss des Bundesrates im März 2009 hervorgegangen. Dieser beinhaltet einen Ausfuhrstopp nach Ägypten, Saudi-Arabien und Pakistan, dafür aber eine *allgemeine Gut-*

Konkrete Pra-
xis

⁵⁴ Gemäss Auskunft des EDA im Dezember 2011.

⁵⁵ Bericht GPK 2006: 2125. Vgl. auch Künzli (2008): 560.

⁵⁶ Z.B. Motion Donzé (09.3859); Motion Lang (11.3206); Motion Fässler-Osterwalder (11.3127). Künzli (2009): 141.

⁵⁷ Diese Formulierung spricht für einen negativen Bewilligungsentscheid auf Grund der Güterabwägung nach Abs. 1 und nicht auf Grund des Ausschlusskriteriums nach Abs. 2 lit. b.

⁵⁸ Antwort BR auf Motion (11.3127). Vgl. Mitteilung des SECO vom 14. April 2011 bezüglich Kriegsausfuhren in den Nahen Osten, Nordafrika, und die Golfregion. 2010 bewilligte der Bundesrat die Lieferung eines Selbstladars/Revolvers nach Saudi-Arabien, welche nach der genannten Mitteilung als Ersatzteil verstanden werden muss. SECO, Small Arms and Light Weapons 2010: 11.

heissung von Ausfuhrgesuchen nach Südkorea und Indien.⁵⁹ Exporte nach Saudi-Arabien wären im Licht des erweiterten Katalogs des EDA sicherlich auch unter dem Aspekt der systematischen Diskriminierung der Frau und der Verhängung der Todesstrafe für nicht schwerwiegende Delikte sehr problematisch gewesen.

Aber auch andere Exporte scheinen unter dem erwähnten Katalog **fragwürdig**. Z. B. werden in den *Vereinigten Arabischen Emiraten* Frauen in vielen Bereichen stark diskriminiert⁶⁰, und in *Russland* bestehen massive Einschränkungen der Meinungsfreiheit.⁶¹ Für die Einschätzung, ob solche Verletzungen aber tatsächlich als systematisch und schwerwiegend eingestuft werden müssen, sind detaillierte Kenntnisse der Situation notwendig. Auch wenn eine internationale Praxis hinsichtlich systematischer und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen besteht, ist die Subsumierung einer Situation unter diesem Kriterium eine Abschätzung im Einzelfall. Solche Einschätzungen sind nicht immer eindeutig nachvollziehbar.⁶²

5.2.2 RESPEKTIERUNG DER MENSCHENRECHTE IM EMPFÄNGERSTAAT

„Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG sind zu berücksichtigen: [...] die Situation im Innern des Bestimmungslandes; namentlich sind zu berücksichtigen die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten.“

Art. 5 Abs. 1
lit. b KMG

Werden in einem Empfängerstaat nach Einschätzung des Bundesrates die Menschenrechte nicht systematisch und schwerwiegend verletzt, herrscht aber doch eine unbefriedigende Menschenrechtssituation, so ist das Kriterium in der Güterabwägung nach Abs. 1 zu beachten.

Auch dieses Kriterium stimmt mit der grundsätzlichen Orientierung der schweizerischen Aussenpolitik überein, welche sich der Achtung der Menschenrechte verpflichtet hat. Werden beispielsweise in einem Bestimmungsland Menschenrechte *schwerwiegend, jedoch nicht systematisch* verletzt, *kann* dies in der Güterabwägung zu einer Ablehnung des Bewilligungsgesuches führen. Der Einsatz von Kindersoldaten ist hierfür ein Anwendungsbeispiel. Kinder sind gemäss der Kinderrechtskonvention und dem dazugehörigen Fakultativprotokoll davor zu schützen, rekrutiert und in bewaffneten Konflikten eingesetzt zu werden.⁶³ Dabei handelt es sich um ein notstandsfestes Menschenrecht, dessen Verletzung als schwerer Eingriff in die Rechte des Kindes qualifiziert wird. Die Schweiz hat sich im Ausarbeitungsprozess

Menschenrechtssituation
im Bestimmungsland

⁵⁹ Gemäss Angaben des EDA und SECO im Dezember 2011.

⁶⁰ Die Vereinigten Arabischen Emirate befinden sich bei einem Ranking der OECD über soziale Einrichtungen und Gleichstellung von nicht OECD Staaten auf Rang 92 von insgesamt 102 (OECD Social Institutions and Gender Index 2009).

⁶¹ Vgl. z. B. Amnesty International Deutschland, Themengruppe Meinungsfreiheit, Russland.

⁶² Z. B. wenn schwere Menschenrechtsverletzungen zwar nicht systematisch, aber regelmässig passieren. Künzli (2008): 560.

⁶³ Art. 38 Abs. 2 und 3 Kinderrechtskonvention; Art. 2, 3 und 4 Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten.

dieser Völkerrechtsinstrumente ausdrücklich für einen möglichst umfassenden Schutz der Kinder auf dem Gebiet eingesetzt und gehörte zu den ersten Staaten, welche das Fakultativprotokoll unterschrieben haben.⁶⁴ Bei einer konsequenten Verfolgung dieser Politik wird der Einsatz von Kindersoldaten als ein in der Güterabwägung zu gewichtendes Argument aufgeführt.

In diesem Zusammenhang kritisch zu erwähnen sind die Exporte nach **Indien**, wo gemäss diversen Menschenrechtsorganisationen Kinder rekrutiert und in Konflikten eingesetzt werden.⁶⁵ Indien war 2010 der *grösste Abnehmer* von Klein- und leichten Waffen (4.4 Mio. CHF) aus der Schweiz.⁶⁶ Auf Grund der Natur der Güterabwägung werden Menschenrechtsverletzungen geringeren Grades nur zur Ablehnung eines Bewilligungsgesuches führen, wenn Geschäfte mit weniger Auftragsvolumen betroffen sind.⁶⁷ Auch auf die oben genannten kritischen Bewilligungen hinsichtlich des absoluten Ausschlussgrunds der systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen kann hier verwiesen werden. Bei der Beurteilung der Menschenrechtslage ist die Linie zwischen systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen und einer allgemeinen schlechten Menschenrechtslage, welche bei der Bewilligungserteilung zu berücksichtigen ist, fein.

Kritische Praxis

5.3 ENTWICKLUNGSGRAD DES EMPFÄNGERSTAATES

5.3.1 OECD LISTE

„Auslandsgeschäfte und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 KMG werden nicht bewilligt, wenn: [...] das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist.“

Art. 5 Abs. 2
lit. c KMG

Die OECD-DAC-Liste (Liste des Development Assistance Committee) führt alle Staaten auf, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten. Mit diesem Ausschlusskriterium soll verhindert werden, dass fremde Mittel, die im Rahmen der Entwicklungshilfe gewährt wurden, zum Ausbau von Infrastruktur, rechtstaatlicher Strukturen etc. zum Einkauf von Kriegsmaterial verwendet werden.⁶⁸ Die aktuelle Liste zählt unter der Kategorie der am wenigsten entwickelten Staaten 48 Länder auf.⁶⁹ Der Bundesrat führt in den Erläuterungen zur KMG auf, dass bereits vor der Revision der KMG keiner dieser Staaten „uneingeschränkt“ belie-

OECD Liste

⁶⁴ United Nations Treaty Collection, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in armed conflict.

⁶⁵ Anstatt vieler: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (heute: Child Soldier International), Global Report 2008: 169 ff.

⁶⁶ SECO, Small Arms and Light Weapons 2010: 9. Das Volumen des Exports nach Indien hatte sicherlich Einfluss bei der Entscheidung zur Kompromisslösung Saudi-Arabien, Pakistan, Südkorea und Indien.

⁶⁷ Künzli (2008): 560.

⁶⁸ Die versteckte Zweckbindung von im Rahmen der Entwicklungshilfe gewährten Geldern kann sich dem Vorwurf einer neokolonialistischen Prägung nicht ganz entziehen.

⁶⁹ Die Liste wird alle 2-3 Jahre neu erstellt. Die aktuelle Version gilt für die Jahre 2011-2013.

fert wurde.⁷⁰ Hierbei handelt es sich um das einzige objektive Kriterium unter den Ausschlussgründen.⁷¹ Die Gesuchsteller können selbstständig überprüfen, ob ein Empfängerstaat auf dieser Liste geführt wird und werden in einem solchen Fall kaum ein Gesuch stellen.

Grundsätzlich sind keine Missachtungen dieses Ausschlusskriteriums bekannt. Eher ein ‚*Schönheitsfehler*‘ ist in den Zahlen von 2010 zu finden. Gemäss Angaben des SECO wurden in diesem Jahr zwei Gewehre im Gesamtwert von 1192 CHF nach **Sambia** exportiert.⁷² Sambia wurde zu diesem Zeitpunkt auf der OECD Liste als eines der am wenigsten entwickelten Länder aufgeführt. Auf Grund des geringen Umfangs dieser Lieferung kann davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei um ein Einzelstück gehandelt hat oder um eine Ersatzlieferung.⁷³ Trotzdem: Führen nicht jene Exporte zu politischem Sprengstoff und einer Gefährdung unserer Glaubwürdigkeit, auch wenn zweifelsohne 1192 CHF ein vernachlässigbarer Betrag ist?

Beispiele

5.3.2 BESTREBUNGEN DER SCHWEIZ IM BEREICH DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

„Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG sind zu berücksichtigen: [...] die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.“

Art. 5 Abs. 1
lit. c KMV

Die Güterabwägung von Art. 5 Abs. 1 lit. c KMV will verhindern, dass sich die Schweiz in ihrem eigenen Handeln behindert. Setzt sich die Schweiz in einem Staat durch Entwicklungshilfe für den Aufbau und die Erhaltung von Frieden ein, könnte eine Lieferung von Kriegsmaterial in denselben Staat kontraproduktiv wirken. Andererseits können Waffenlieferungen an das staatliche Militär oder die Polizei der Friedenssicherung dienen, was wiederum der Entwicklung von Wirtschaft und Infrastruktur dienlich sein kann. Dies spielt insbesondere bei der von der Schweiz stark gewichteten Osthilfe eine Rolle.⁷⁴ Das DEZA und das SECO führen in ihrem gemeinsamen Jahresbericht zur internationalen Zusammenarbeit 2010 die Schwerpunktregionen und -länder der schweizerischen Entwicklungshilfe auf. Dabei fällt ins Auge, dass **Indien**, der gewichtigste Abnehmer 2010 von Klein- und leichten Waffen, gleichzeitig als eines der Schwerpunktländer der DEZA Aktivitäten aufgeführt wird und Entwicklungshilfe in der Höhe von 7.6 Mio. CHF erhalten hat.⁷⁵

Ausrichtung
der Entwick-
lungszusam-
menarbeit

⁷⁰ Erläuterungen Änderung KMV: 2.

⁷¹ Erläuterungen Änderung KMV: 2.

⁷² SECO, Small Arms and Light Weapons 2010: 11.

⁷³ Ersatzlieferungen müssen nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda* auch noch geleistet werden, wenn sich die Praxis gegenüber einem Empfängerstaat geändert hat.

⁷⁴ Künzli (2008): 561.

⁷⁵ DEZA/SECO, Internationale Zusammenarbeit der Schweiz, Jahresbericht 2010: 7.

5.4 VÖLKERRECHTSTREUE DES EMPFÄNGERSTAATS

5.4.1 WAFFEN GEGEN DIE ZIVILBEVÖLKERUNG

„Auslandsgeschäfte und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 KMG werden nicht bewilligt, wenn: [...] im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden.“

Art. 5 Abs. 2
lit. d KMG

Bei der Beurteilung der allgemeinen Einhaltung von Völkerrecht durch den Empfängerstaat wird von einer Nichtbewilligung von Kriegsmaterialexporten ausgegangen, falls nach Art. 5 Abs. 2 lit. d der KMG ein hohes Risiko besteht, dass die ausgeführten Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden. Das Kriterium spielt deshalb nicht bei allen zu exportierenden Waffen eine gleich grosse Rolle. Waffen, die gegen die Zivilbevölkerung gerichtet werden können, sind hauptsächlich *Kleinfeuerwaffen*. Laut den Erläuterungen zur Änderung der KMG knüpfte dieses Kriterium an die zum Zeitpunkt der Revision bestehende Ausfuhrpraxis an. Bereits damals wurden laut Angaben der Behörden einzelne Länder nur mit defensiven Waffen (wie z.B. Flugabwehrkanonen) beliefert, welche nur schwer gegen die Zivilbevölkerung gerichtet werden können.⁷⁶ Welche Länder konkret davon betroffen sind, liegt im *Ermessen der Behörden* und dieses Ermessen kann stets zu umstrittenen Entscheiden führen.⁷⁷

Waffen gegen
Zivilpersonen

Die Anwendung des Kriteriums nach lit. d lässt sich in der Praxis nicht immer leicht umsetzen. Der grosse Ermessensspielraum ist auf die Auslegung des Begriffs „Risiko“ zurückzuführen. Dabei kann die Risikoanalyse nicht einzig an die Waffenart geknüpft werden (Flugabwehrkanone: Risiko verneint, Kleinwaffen: Risiko bejaht). Wichtiger ist die Risikoanalyse der *Gewaltbereitschaft eines Staates gegenüber seiner Bevölkerung*. Während dieses Risiko in einigen Fällen von bereits vorherrschender offensichtlicher Gewalt gegen die Zivilbevölkerung leicht festzustellen ist⁷⁸, ist davon auszugehen, dass sich in der Mehrzahl von Fällen dieses Risiko nicht an leicht eruierten Kriterien festmachen lässt. Indizien für ein bestehendes Risiko könnten sich aus der Berücksichtigung der allgemeinen Einhaltung von Völkerrecht ergeben. Eine weitere Möglichkeit das bestehende Risiko zu ermitteln, ist die Betrachtung der allgemeinen Menschenrechtslage und ob die Menschenrechte nicht systematisch und schwerwiegend verletzt werden. Legt ein Staat grundsätzlich ein positives Verhalten in Bezug auf die Einhaltung von Völkerrecht und Menschenrechten an den Tag, ist die Wahrscheinlichkeit kleiner, dass Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden könnten. Da diese Kriterien aber in Art. 5 Abs. 1 lit. d KMG respektive lit. b und Abs. 2 lit. b aufgelistet sind, stellt sich hier die berechtigte Frage, ob das Kriterium des Bestehens eines hohen Risikos eines Einsatzes

Risikoanalyse

⁷⁶ Erläuterungen Änderung KMG: 2.

⁷⁷ Erläuterungen Änderung KMG: 2.

⁷⁸ Solche Fälle sind beispielsweise Libyen und Syrien während des „arabischen Frühlings“.

gegen die Zivilbevölkerung überhaupt einen eigenständigen Charakter hat.⁷⁹ Ein alleiniger Ausschluss eines Kriegsmaterialexports nach Art. 5 Abs. 2 lit. d KMV scheint nahezu ausgeschlossen. Zudem haben diese Kriterien nur ein geringes Potential, den grossen Ermessensspielraum der Behörden einzuschränken.

5.4.2 EINHALTUNG DES VÖLKERRECHTS

„Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG sind zu berücksichtigen: [...] das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts.“

Art. 5 Abs. 1
lit. d KMV

Wird in einem ersten Schritt kein Risiko eines Einsatzes gegen die Zivilbevölkerung festgestellt, gilt es in einem zweiten Schritt, die Haltung des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft zu berücksichtigen. Bei dieser Güterabwägung geht es insbesondere um die Einhaltung von Völkerrecht im engeren Sinn. Nach der Botschaft zum KMG und gemäss Auskunft des EDA sind dabei in einem ersten Schritt die Beachtung von Nonproliferationsverpflichtungen und die Unterstützung von terroristischen Aktivitäten zu beachten.⁸⁰ In der Praxis wurden diese Kriterien dadurch erweitert, dass von den Behörden auch das Risiko der Weiterleitung von Waffen an Guerillabewegungen oder mafiöse Kreise in Nachbarstaaten, eine generell ungenügende Kontrolle des privaten Waffenhandels und eine unbefriedigende Zusammenarbeit mit internationalen Straftribunalen in die Güterabwägung einfließen.⁸¹

Haltung gegenüber der Staatengemeinschaft

Weitere Kriterien, die sich für eine Analyse der Einhaltung des Völkerrechts eignen, sind unter anderem die Ratifikationspraxis des Importstaates hinsichtlich wichtiger völkerrechtlicher Verträge (im Bereich Rüstungskontrolle als auch im Bereich der Menschenrechte), die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (vor allem UNO) sowie die Beachtung von Urteilen und urteilsähnlichen Entscheiden internationaler Spruchkörper (z.B. internationaler Gerichtshof).⁸²

Weitere Kriterien

Obwohl es – wie dargestellt – eine beachtliche Anzahl möglicher Kriterien zur Evaluierung der allgemeinen Einhaltung von Völkerrecht gibt, sind nur wenige dieser aufgezählten Kriterien in ihrer Gesamtheit *objektiv feststellbar*.⁸³ In vielen Fällen wird es für die verantwortlichen Behörden schwierig sein, an verlässliche Quellen zur Feststellung der Einhaltung des Völkerrechts zu kommen. Vor

Mangelnde Objektivität

⁷⁹ Künzli (2009): 142.

⁸⁰ Botschaft Revision KMG: 1074.

⁸¹ Künzli (2008): 561. Als Beispiel lässt sich hier Serbien aufführen.

⁸² Künzli (2008): 566.

⁸³ Objektiv feststellbar waren z.B. die fehlenden Nonproliferationsverpflichtungen von Indien, die lange Zeit als Grund für das Ausfuhrverbot galten (Bericht GPK 2006: 2127 f.).

allein die Kriterien der KMG Botschaft (Beachtung von Unterstützungen von terroristischen Aktivitäten) sowie die Kriterien der Behördenpraxis (Risiko der Weiterleitung von Waffen und eine ungenügende Kontrolle des privaten Waffenhandels) sind nur in offensichtlichen Fällen leicht zu beweisen.

5.5 HANDELSVERTRAUEN IN DEN EMPFÄNGERSTAAT

5.5.1 UNERWÜNSCHTER ENDEMPFÄNGER

„Auslandsgeschäfte und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 KMG werden nicht bewilligt, wenn: [...] im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden.“

Art. 5 Abs. 2
lit. e KMG

Ein weiterer absoluter Ausschlussgrund nach Art. 5 Abs. 2 KMG ist unter lit. e das Bestehen eines hohen Risikos, dass die auszuführenden Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden. Gemäss den Erläuterungen zur Änderung der KMG wird die Bewilligung verweigert, falls das Risiko der Weiterleitung nicht mittels bestimmter Massnahmen ausgeräumt werden kann. Geeignete Massnahmen sind dabei Nichtwiederausfuhrerklärungen, diplomatische Noten der beteiligten Regierungen oder Nachexportinspektionen (sogenannte *Post-Shipment Inspections*).⁸⁴

Unerwünschter
Endempfänger

Nichtwiederausfuhrerklärungen sind von den aufgezählten Massnahmen das gebräuchlichste Mittel um das Risiko einer ungewollten Weiterleitung zu vermindern.⁸⁵ Solche Erklärungen wurden von der Schweizer Regierung beispielsweise 2005 bei einer Waffenlieferung an die Vereinigten Arabischen Emirate eingesetzt.⁸⁶

Nichtwieder-
ausfuhrerklä-
rungen

Fraglich ist, ob trotz Ergreifen der aufgezählten Massnahmen das Risiko des Verkaufs von Schweizer Waffen an einen anderen Endempfänger als zu gross erscheint. Nichtwiederausfuhrerklärungen sowie diplomatische Noten der entsprechenden Regierungen sind zwar ein Indiz dafür, dass sich das Exportland an eine Nichtwiederausfuhr halten könnte, in der **Praxis** sind solche Erklärungen jedoch nicht selten **problematisch**.⁸⁷ So wurden nach einer Waffenlieferung an die Vereinigten Arabischen Emirate Panzerhaubitzen trotz einer bestehenden Nichtwiederausfuhrerklärung an Marokko weiterverschenkt. Ganz nach dem Motto „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ sollten deshalb sämtliche, auch nur im Ansatz kritische Exporte, neben präzise formulierten Nichtwieder-

Missbrauchs-
potential

⁸⁴ Erläuterungen Änderung KMG: 2.

⁸⁵ Siehe unter 4.2.3.

⁸⁶ Bericht GPK 2006: 2122 und 2131 ff. Die Vereinigten Arabische Emirate beabsichtigten eine Weitergabe von gewissen Kriegsmaterialien an den Irak und an Marokko. Als im Falle des Iraks eine solche nicht erbracht werden konnte, wurde das Dossier sistiert.

⁸⁷ Anderer Meinung ist der Bundesrat, welcher Verletzungen von Wiederausfuhrerklärungen generell als selten betrachtet (Antwort BR Bericht GPK 2007: 2145).

ausfuhrerklärungen durch Nachexportinspektionen ergänzt werden.⁸⁸ Die Möglichkeit von Nachexportinspektionen ist laut Angaben des SECO durch eine Klausel in den standardisierten Nichtwiederausfuhrerklärungen gewährleistet und wird durch die grosse Mehrheit der Exportländer akzeptiert.

Wird ein *Missbrauch*, wie im neusten Falle von Schweizer Munition der libyschen Aufständischen, die ursprünglich an Katar geliefert wurde, festgestellt, so sind sämtliche Exporte bis auf weiteres einzustellen. Ähnliche Forderungen wurden zu einem früheren Zeitpunkt bereits von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ausgesprochen.⁸⁹ In solchen Fällen kann der verletzte Staat nur durch weitgehende und glaubwürdige vertrauensbildende Massnahmen erreichen, dass zu einem späteren Zeitpunkt wieder Waffen in sein Territorium exportiert werden. Begrüssenswert ist die im Falle von Tschad angewendete Praxis, dass die möglichen Massnahmen nicht auf das SECO beschränkt sind, sondern in Zusammenarbeit mit dem EDA abgesprochen werden können (z.B. Stopp von Geldern für die Entwicklungszusammenarbeit). Das SECO geht jedoch bei einer Verletzung einer Nichtwiederausfuhrerklärung *nicht zwingend von einem Exportstopp aus*. Laut Angaben des SECO kommen auch schwächere Massnahmen wie Einreisesperren zum Zuge.

5.5.2 HALTUNG ANDERER LÄNDER AUS DEN GLEICHEN EXPORTKONTROLLREGIMES

„Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG sind zu berücksichtigen: [...] die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.“

Art. 5 Abs. 1
lit. e KMV

Nach Art. 5 Abs. 1 lit e KMV ist die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen, zu berücksichtigen. Ausschlaggebend ist, dass die zu berücksichtigten Länder Mitglieder sämtlicher internationaler Exportkontrollregimes sind. Als internationales Exportregime im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. e KMV gilt die Vereinbarung von Wassenaar⁹⁰, welche ein Gremium im Bereich der konventionellen Rüstung vorsieht sowie die drei Regimes, die im Bereich der Massenvernichtungswaffen die Kontrolle des internationalen Handels mit Dual-Use-Gütern bezwecken (Grup-

Haltung anderer
Länder

⁸⁸ Laut einem Bericht des Bundesrates vom 10. März 2006 wurde die Problematik von der Regierung erkannt. Es sollen zudem vermehrt die Dienste der Auslandvertretungen (einschliesslich Verteidigungsattachés) und der Schweizer Nachrichtendienst beansprucht werden (Bericht GPK 2006: 2133).

⁸⁹ Zur gleichen Ansicht gelangte die GPK des Nationalrates als die Vereinigten Arabische Emirate Panzerhaubitzen trotz einer bestehenden Nichtwiederausfuhrerklärung an Marokko weiterversenkte (Bericht GPK 2006: 2133). Der Bundesrat teilte diese Meinung der GPK im Ansatz, strich jedoch gleichzeitig hervor, dass durch eine Einstellung der Exporte in erster Linie die schweizerische Exportindustrie benachteiligt wird (Antwort BR Bericht GPK 2007: 2145).

⁹⁰ Meist als Wassenaar-Arrangement bezeichnet. Dieses Gremium strebt mittels vereinheitlichter Güterlisten für Rüstungs- und konventionelle Mehrzweckgüter eine die internationale oder regionale Stabilität gefährdende Aufrüstung eines Staats zu verhindern. Siehe mehr zum Wassenaar-Arrangement unter Künzli (2008): 384 ff.

pe der Nuklearlieferländer⁹¹, die Australiengruppe⁹² sowie das Raketentechnologieregime⁹³). All diese Kontrollregimes sind **rechtlich unverbindliche** „Gentlemen's Agreements“, welche mehrheitlich aus westlichen Industriestaaten bestehen.

Die Schweizer Regierung liess in ihren Entscheidungen verschiedentlich das Argument vernehmen, dass gleichgesinnte Staaten den Export in ein gewisses Land zulassen würden. So rechtfertigte die Regierung im Jahr 2005 ihren Entscheid, Waffen an Südkorea zu liefern unter anderem damit, dass mehrere Länder und dabei insbesondere Schweden, wieder Waffen in dieses Land exportieren.⁹⁴ Der Verweis auf die Haltung anderer Länder der Exportkontrollregimes macht hauptsächlich in Situationen Sinn, in denen ein Export in einen bestimmten Staat unterbunden wurde. Wird nämlich der Export durch ein anderes Land, welches ein ähnliches Exportkontrollregime besitzt, verboten, ist dies ein deutlicher Hinweis darauf, dass auch nach den Schweizer Kriterien ein Export nicht möglich sein wird. Zweifelsohne darf das Kriterium nach lit. e nicht missbraucht werden, um umstrittene Exporte damit zu rechtfertigen, dass „gleichgesinnte“ Staaten einen Export ins gleiche Land erlaubt haben. Auch das Argument, die Schweizer Rüstungsindustrie würde in solchen Fällen benachteiligt, kann nicht dazu führen, dass die übrigen Kriterien von Art. 5 KMV an Gewicht verlieren.⁹⁵ Die Schweiz besitzt im Vergleich zu vielen europäischen Staaten ein strenges Rüstungsexportrecht. Daher ist es gut möglich, dass zwar mehrere Länder aus den Exportkontrollregimes Waffen in ein gewisses Land exportieren, dies aber nach den übrigen Kriterien von Art. 5 KMV nicht erlaubt ist. Das Argument wird somit durch die strenge Gesetzgebung gleich entkräftet.

Missbrauchs-
potential

5.6 SCHWÄCHEN UND PROBLEME VON ART. 5 KMV

Der Bundesrat verweist in seiner Praxis regelmässig darauf, dass es sich bei den Bewilligungskriterien um einen Entscheid mit erheblichem Ermessensspielraum handelt. Damit betont er, dass sich der Bundesrat der Problematik gewisser Entscheide durchaus bewusst ist. Diese Erkenntnis erstaunt wenig, wenn berücksichtigt wird, dass die Gesamtbeurteilung der Bewilligungserteilung im Spannungsfeld einer werteorientierten Aussenpolitik einerseits und den Forderungen einer am Export interessierten Schweizer Wirtschaft und dem Interesse an der Aufrechterhaltung einer an die Bedürfnisse der Landesverteidigung angepassten industriellen Kapazität andererseits liegt. In der rechtswissenschaft-

Enge Verbun-
denheit der
Kriterien

⁹¹ Die 1975 gegründete Gruppe der Nuklearlieferländer wird auch Nuclear Supplier Group genannt. Sie bezweckt im Bereich der eigentlichen nuklearen und nuklearen Mehrzweckgüter die Durchsetzung des Atomspervertrags. Siehe mehr zur Gruppe der Nuklearlieferländer unter Künzli (2008): 381 f.

⁹² Die Australiengruppe wurde 1985 gegründet und strebt die Nichtverbreitung der international geächteten chemischen und biologischen Waffen an (unter anderem durch eine Ausfuhrkontrolle von heiklen chemischen und biologischen Ausgangsstoffen). Siehe mehr zur Australiengruppe unter Künzli (2008): 382 f.

⁹³ Das 1987 gegründete Raketentechnologieregime will mittels vereinheitlichten Exportkontrollen die Weiterverbreitung von Trägersystemen für den Einsatz von ABC-Waffen verhindern. Siehe mehr zum Raketentechnologieregime unter Künzli (2008): 383 f.

⁹⁴ Bericht GPK 2006: 2123 und Antwort BR Bericht GPK 2007: 2144.

⁹⁵ Dieses Argument wurde beim Export von Kriegsmaterial nach Indien und Pakistan angebracht (siehe Bericht GPK 2006: 2122).

lichen Lehre wird der Entscheid über eine *Erteilung einer Bewilligung letztendlich als „Ermessens- oder aussenpolitischer Opportunitätsentscheid“ eingestuft.*⁹⁶

Die einzelnen Kriterien von Art. 5 KMV sind eng miteinander verbunden. Bereits bei den klaren Ausschlussgründen nach Abs. 2 lässt es sich nicht verhindern, dass die Güterabwägung im Sinne von Abs. 1 herein spielt. Die Praxis zeigt, dass bei der Güterabwägung nach Art. 5 Abs. 1 KMV das konkrete oder potentielle Auftragsvolumen so stark ins Gewicht fallen kann, dass Lieferungen an kritische Länder dennoch möglich sind.⁹⁷ Ausserdem scheinen sich einige Kriterien zu überschneiden, so dass die selbstständige Relevanz einzelner Ausschlussgründe fragwürdig erscheint. So ist beispielsweise die Eigenständigkeit des Ausschlusskriteriums des Einsatzes gegen die Zivilbevölkerung neben demjenigen der Verwicklung in einen bewaffneten Konflikt oder der Völkerrechtstreue unklar.

Enge Verknüpfung

Zusätzlich enthält Art. 5 Abs. 2 KMV diffuse und ungewöhnliche Begriffe. An sich klar definierte Begriffe wie ‚bewaffneter Konflikt‘ werden vom Bundesrat nach einer vom völkerrechtlichen Verständnis unterschiedlich ausgelegt. Sollte der Bundesrat zu den einzelnen Kriterien eine eigene Praxis entwickelt haben, so ist eine solche für die Öffentlichkeit nicht ersichtlich.

Verhinderte
Transparenz

⁹⁶ Künzli (2008): 558 f.

⁹⁷ Dies lässt sich am besten am Beispiel von Indien darstellen: Obwohl mehrere Ausschlusskriterien von Art. 5 Abs. 2 als problematisch galten, vermochten die gleichen Argumente die Güterabwägung nach Art. 5 Abs. 1 KMV nicht dahingehend zu beeinflussen, dass die juristischen Bedenken die wirtschaftlichen Volumina überstimmten.

6. FAZIT

Vorliegende Studie zeigt die *Hauptprobleme* des Schweizer Kriegsmaterialexports auf: Kriegsmaterialexporte an problematische Empfangsstaaten erfolgen nach wie vor. Zusicherungen von Importeuren von Schweizer Waffen (sog. Nichtwiederausfuhrerkklärungen), diese nicht an Drittstaaten zu veräussern, *verfehlen ihre Wirkung*. Ihre Überwachung und Durchsetzung erfolgt zudem nur ungenügend. Zu bemängeln ist die fehlende Transparenz und Öffentlichkeit in einer heiklen Thematik. Für das Ansehen der Schweiz und des hiesigen Handelsplatzes sind diese Probleme nicht unerheblich und gefährden unsere Glaubwürdigkeit als (neutraler) und dem Menschenrechtsgedanken verpflichteter Staat. Folgende Massnahmen werden zur Verbesserung und Vertrauensbildung vorgeschlagen:

Massnahmen

- **Kriegsmaterialexporte in Problemländer zukünftig vermeiden.** Der Grossteil an Kriegsmaterialexporten an problematische Endabnehmer lässt durch eine strikte Gesetzesanwendung vermeiden. Auf dubiose Waffengeschäfte muss aus völkerrechtlicher Sicht verzichtet werden. Bei Problemexporten ist auch bei grossem Auftragsvolumen den ausserpolitischen Werten wie Menschenrechte und Friedensförderung ausreichend Rechnung zu tragen. Eine Abwägung zwischen dem erreichten Nutzen vollendeter Geschäfte und einzugehenden Risiken verdeutlicht, dass auf Exporte an Problemländer zukünftig verzichtet werden muss. Dies gilt umso mehr, als die Schweiz als Partnerin und ernstzunehmender Staat auf dem internationalen Parkett und der hiesige Werkplatz – selbst die Rüstungsindustrie – einen guten Ruf zu verlieren haben.
- **Nichtwiederausfuhrerkklärungen strikte anwenden – Verstösse sanktionieren.** Das Kriegsmaterialrecht sieht vor, Vertragspartner verbindlich zu verpflichten, geliefertes Kriegsgut nicht weiter zu veräussern. Die Praxis der Schweiz diesbezüglich ist unklar und zu stark vom Einzelfall abhängig. Die verantwortlichen Behörden müssen in der Anwendung von Nichtwiederausfuhrerkklärungen strikte Kriterien befolgen und Vertragsbrüche konsequent ahnden. Wird ein Missbrauch festgestellt, sind sämtliche Exporte in das betroffene Land sofort einzustellen. In solchen Fällen kann der verletzende Staat nur durch weitgehende und glaubwürdige vertrauensbildende Massnahmen erreichen, dass zu einem späteren Zeitpunkt wieder Waffen in sein Territorium exportiert werden können. Will die Schweizer Verwaltung Nichtwiederausfuhrerkklärungen genügend Beachtung schenken und ihre Einhaltung überwachen, müssen hierfür genügend finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung gestellt werden, um im Zweifelsfalle auch fundierte Untersuchungen vor Ort durchzuführen.
- **Keine Waffengeschäfte hinter verschlossenen Türen: Klare Kommunikation stärkt Wirtschaft und Ansehen der Schweiz.** Der Kriegsmaterialhandel untersteht der staatlichen Kontrolle und verpflichtet zur Transparenz. Informationen über erteilte oder verweigerte Bewilligungen, verletzte Ausfuhrerkklärungen, Kontrollbesuche im Ausland und Gründe für Lie-

Problemex-
porte vermei-
den

Nichtwieder-
ausfuhrerklä-
rung strikte
anwenden

Transparenz
erhöhen

ferstopps müssen kommuniziert werden. Transparenz stärkt das Schweizer Handelsvertrauen und sorgt für erhöhte Glaubwürdigkeit der Schweizer (Kriegsmaterialexport-) Wirtschaft.

- **Keine rechtlich unbekanntem und obskuren Begriffe in der Kriegsmaterialverordnung.** Die Schweizer Kriegsmaterialverordnung ist Arbeitsgrundlage dafür, ob ein Kriegsmaterialgeschäft bewilligt wird. Die entscheidenden Behörden brauchen hierfür ein taugliches Regelwerk. Art. 5 Abs. 2 lit. a KMV verdeutlicht, dass dieses Ziel nicht immer erreicht wird. Der Passus besagt, dass Kriegsmaterialexporte an Länder, die in Konflikte verwickelt sind, nicht bewilligt werden. Der Terminus *verwickelt* ist ein sprachliches Schweizer Unikum. Für Kriegsmaterialexportgeschäfte als globales Phänomen ist der Begriff kaum praktikabel. Auch die Schweiz muss mit klaren Begriffen operieren; eine Änderung von Art. 5 Abs. 2 KMV ist unausweichlich.
- **Neutralitätsargumente sollten eine Kriegsmaterialdiskussion nicht dominieren.** Im politischen Diskurs wird beteuert, dass die Frage, ob die Bewilligung zum Kriegsmaterialexport erteilt werden kann oder nicht, mit der Neutralitätsfrage zusammenhänge. Dieser Ansicht muss widersprochen werden. Zum einen lässt sich eine souveräne, die Menschenrechte beachtende, Kriegsmaterialexportpraxis nicht mit neutralitätspolitischen Argumenten beantworten. Zum anderen verfügt die Schweiz über eine Kriegsmaterialgesetzgebung und braucht nicht mit einem umstrittenen, unklar umrissenen Begriff zu hantieren. Deshalb: die korrekte und juristisch präzise Anwendung des Schweizer Exportrechts für Kriegsmaterial ist einem – je nach politischer Couleur geprägtem – Neutralitätsbegriff entschieden vorzuziehen.

Rechtliche
Unklarheiten
beseitigen

Neutralitätsar-
gumente rich-
tig gewichten

Kriegsmaterialexporte werden auch in Zukunft für politischen Zündstoff sorgen. Die Durchführung der aufgezeigten Massnahmen würde sich jedoch positiv auf das Ansehen der Schweiz und ihren Handelsplatz auswirken und die Praxis der schweizerischen Kriegsmaterialexporte nachvollziehbarer ausgestalten.

LITERATUR- UND MATERIALIENVERZEICHNIS

Alle Verweise auf Internetquellen in dieser Studie entsprechen dem Stand vom 1. März 2012. Materialien der Verwaltung und des Parlaments sind chronologisch aufgeführt.

LITERATUR

Giovanni Biaggini / Andreas Lienhard / Paul Richli / Felix Uhlmann (2009), Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, 5. erweiterte Auflage.

Patricia Egli (2005), Rechtliche Schranken des Handels mit Kriegsmaterial, in: Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht SZIER 2005, S. 665–683.

Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller (2008), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf.

Jörg Künzli (2008), Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes. Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten, Habil. Bern.

Jörg Künzli (2009), Blosser Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts, in: Sicherheit und Recht 2009, S. 141–145.

Stefan Oeter (1992), Neutralität und Waffenhandel, Berlin.

Jean Pictet (1952), La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Genève.

Ulrike Pieper (1997), Neutralität von Staaten, Frankfurt a.M.

MATERIALIEN DER VERWALTUNG UND DES PARLAMENTS

Stellungnahme des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 17. Januar 1990, BBI 1990 I 984 ff.

Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 15. Februar 1995, BBI 1995 II 1027.

Interpellation von Erwin Jutzet vom 11. März 1998, Waffenexporte (98.3098).

Interpellation von Barbara Haering vom 06. Oktober 2000, Ruag-Kanonen für Jordanien (00.3583).

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, BBI 2007 2117.

Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Februar 2007 zum 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, BBI 2007 2137.

Aussenpolitischer Bericht vom 15. Juni 2007, BBI 2007 5531.

Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über das Kriegsmaterial (KMV) 2008, SR 514.511.

Botschaft zur Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» vom 27. August 2008, BBl 2008 I 7522.

Anfrage von Josef Lang vom 01. Oktober 2008, Kriegsmaterialverordnung: Stecken die USA in einem bewaffneten Konflikt? (08.1094).

Motion von Walter Donzé vom 24. September 2009, Restriktive Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes (09.3859).

DEZA/SECO, Internationale Zusammenarbeit der Schweiz, Jahresbericht 2010.

SECO, Die Exportkontrolle im Bereich Small Arms and Light Weapons (SALW) unter der Kriegsmaterialgesetzgebung, 2010.

SECO, Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2011, Medienmitteilung, 28.2. 2012.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) vom 20. Dezember 2010, BBl 2001 1455.

Motion von Hildegard Fässler-Osterwalder vom 16. März 2011, Stopp der Kriegsmaterialexporte in Autokratien (11.3127).

Motion Josef Lang vom 17. März 2011, Sofortiger Stopp aller Kriegsmaterialexporte in den arabischen Raum (11.3206).

Aussenpolitischer Bericht 2011 (Vorabdruck, noch nicht im BBl veröffentlicht).

INTERNETQUELLEN

Amnesty International Deutschland, Themengruppe Meinungsfreiheit, Russland.

<http://www.amnesty-meinungsfreiheit.de/aktuell/russland0.html>

Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Global Report 2008.

http://www.childsoldiersglobalreport.org/files/country_pdfs/FINAL_2008_Global_Report.pdf

NZZ, Schweiz darf wieder Waffen an Katar liefern, 28. Dez.2011.

http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz_darf_wieder_waffen_an_katar_liefere_n_1.13921374.html

OECD-DAC List of ODA Recipients, Effective for reporting on 2011, 2012 and 2013 flows.

<http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/48858205.pdf>

OECD Social Institutions and Gender Index, Ranking 2009. <http://genderindex.org/ranking>

Offener Brief der 70 Rechtsprofessoren, Auslegung der Verordnung über das Kriegsmaterial, 2009.

http://www.kriegsmaterial.ch/site/sites/www.kriegsmaterial.ch/files/file/Offener_Brief_dt.pdf

Schweizer Fernsehen Tagesschau, Libysche Aufständische schießen mit Schweizer Munition, 20. Juli 2011.

<http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/07/20/Schweiz/Libysche-Aufstaendische-schiessen-mit-Schweizer-Munition>

SECO, Zahlen und Statistiken.

<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00600/00614/02414/index.html?lang=de>

Swissinfo.ch, Ruag-Munition in Libyen: SECO plant Besuch in Katar, 27. Juli 2011.

http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Ruag-Munition_in_Libyen:_Seco_plant_Besuch_in_Katar.html?cid=30773934

Swissinfo.ch, Schweizer Kanonen für die Ukraine-nicht bedingungslos, 25. Okt. 2000.

<http://www.swissinfo.ch/ger/index.html?cid=1722570>

United Nations Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 11b Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in armed conflict.

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&lang=en