



21.021

**Gegen Waffenexporte
in Bürgerkriegsländer.
Volksinitiative**

**Contre les exportations d'armes
dans des pays en proie
à la guerre civile.
Initiative populaire**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.06.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Wir führen die Eintretensdebatte über die Vorlage 1 und die allgemeine Debatte über die Vorlage 2 gemeinsam.

Häberli-Koller Brigitte (M-E, TG), für die Kommission: Die Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer", die sogenannte Korrektur-Initiative, wurde am 27. November 2019 eingereicht. Die Bundeskanzlei stellte am 16. Juli 2019 fest, dass die Initiative mit 126 355 Unterschriften zustande gekommen ist. Die Initiative wurde durch die Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer als Reaktion auf die vom Bundesrat am 15. Juni 2018 beschlossene, aber nicht durchgeführte Anpassung der Kriegsmaterialverordnung (KMV) vom 25. Februar 1998 lanciert. Die Anpassung hatte eine Angleichung der Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte an diejenigen der EU und damit unserer Nachbarländer zum Ziel.

Hintergrund dieses Beschlusses waren Befürchtungen, die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis der Schweiz könnte gefährdet sein. Über eine eigene industrielle Basis der Sicherheits- und Wehrtechnik zu verfügen, ist für die Glaubwürdigkeit der Sicherheitspolitik eines kleinen, neutralen Landes auch in einer zunehmend globalisierten Welt weiterhin zentral. Entsprechend ist in Artikel 1 des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) vom 13. Dezember 1996 festgehalten, dass innerhalb der durch die Exportkontrolle zu wahrenden Schranken, wie internationale Verpflichtungen der Schweiz sowie aussenpolitische Grundsätze, eine an die Bedürfnisse der Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden soll.

Zur Gewährleistung dieses Ziels müssen die Rahmenbedingungen der Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial regelmässig überprüft werden. Im Rahmen der 2018 geplanten Revision der KMV war der Bundesrat deshalb der Auffassung, dass eine Differenzierungsmöglichkeit geschaffen werden sollte, wonach die Ausfuhr von Kriegsmaterial in ein Bestimmungsland, das in einen internen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, im Einzelfall bewilligt werden kann, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass das fragliche Kriegsmaterial im internen bewaffneten Konflikt selbst eingesetzt wird.

Der Bundesrat verzichtete mit Entscheid vom 31. Oktober 2018 jedoch auf eine Anpassung der entsprechenden Verordnung. Ausschlaggebend war, dass die politische Unterstützung für die Reform in den zuständigen Kommissionen nicht mehr gegeben war. Aufgrund der Ablehnung der Motion der BDP-Fraktion vom 28. Mai 2018 durch das Parlament erachtete die Allianz die vorliegende Initiative aber weiterhin als notwendig. Sie hielt dazu fest, dass der Bundesrat ohne diese Initiative jederzeit wieder eine Lockerung der Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte beschliessen könnte, falls diese auf Verordnungsebene verbleiben würden.

Die Initiative sieht vor, spezifische Verbote für die Ausfuhr von Kriegsmaterial auf Verfassungsstufe zu verankern. Diese Verbote lehnen sich an die bereits heute geltenden Bewilligungskriterien an, sehen aber auch eine leichte Verschärfung vor. Mit der Feststellung dieser Verbote auf Verfassungsstufe würde die Möglichkeit von Parlament und Bundesrat eingeschränkt werden, die Bewilligungspraxis zur Ausfuhr von Kriegsmaterial auszugestalten.

Die Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer setzt sich aus einem Bündnis verschiedener Hilfsorganisationen, Parteien und kirchlicher Organisationen zusammen. Darunter befinden sich zum Beispiel Amnesty



International Schweiz, die GSoA, Public Eye, die Flüchtlingshilfe, Mitglieder der BDP, der SP, der Grünen, der EVP, der GLP und verschiedener Jungparteien.

Die Sicherheitspolitische Kommission unseres Rates hat die Initiative am 26. März 2021 vorberaten und dazu Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees angehört. Wie der Bundesrat empfiehlt Ihnen eine Mehrheit der Kommission, die Korrektur-Initiative abzulehnen, dies mit 9 zu 2 Stimmen. Die Kommission zeigt jedoch Verständnis für die Initiative, hält aber eine Regelung auf Verfassungsstufe für nicht zielführend. Es würde sich dabei um eine tiefgreifende Kompetenzverschiebung handeln, die den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament zu sehr einschränkt. Die Kommission begrüsst daher die vom Bundesrat vorgeschlagene gesetzliche Regelung auf Gesetzesstufe und hat sich mit 8 zu 3 Stimmen für den indirekten Gegenvorschlag ausgesprochen.

Aus Sicht der Mehrheit der Kommission werden die Forderungen der Initiative fast vollumfänglich erfüllt. Der indirekte Gegenvorschlag sieht vor, die heutigen Bewilligungskriterien in der KMV auf Gesetzesstufe überzuführen, jedoch ohne die Ausnahme für Länder mit schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen gemäss heute

AB 2021 S 435 / BO 2021 E 435

geltendem Artikel 5 Absatz 4 KMV. Diese von der Allianz kritisierte Ausnahme wird also ersatzlos gestrichen. Zudem sieht der indirekte Gegenvorschlag eine Abweichungskompetenz für den Bundesrat vor, die es ihm ermöglicht, im Falle ausserordentlicher Umstände zur Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen des Landes innerhalb eines klar abgesteckten Rahmens von den gesetzlichen Bewilligungskriterien abzuweichen.

Mit der Streichung der Ausnahme für Länder mit schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen, der Verankerung der Bewilligungskriterien auf Gesetzesstufe und dem Ausschluss von Kriegsmaterialausfuhren in Länder, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind, berücksichtigt der indirekte Gegenvorschlag die drei Hauptanliegen der Allianz. Durch die Überführung der Bewilligungskriterien von der Verordnung ins Gesetz wird der Bundesrat keine Möglichkeit mehr haben, Anpassungen vorzunehmen.

Der Bundesrat hat für den indirekten Gegenvorschlag zwei Varianten vorgeschlagen:

Variante 1 sah vor, sowohl die in Artikel 5 Absatz 1 KMV enthaltenen und im Bewilligungsverfahren zu berücksichtigenden Kriterien als auch die in Artikel 5 Absatz 2 KMV verankerten Ausschlusskriterien inklusive der dazugehörigen Ausnahmen in den Absätzen 3 und 4 unverändert ins KMG zu überführen. Ausserdem sollte eine Abweichungskompetenz es dem Bundesrat ermöglichen, im Falle ausserordentlicher Umstände von den Bewilligungskriterien abzuweichen.

Variante 2 sah ebenfalls vor, sowohl die in Artikel 5 Absatz 1 KMV enthaltenen als auch die in Artikel 5 Absatz 2 KMV verankerten Bewilligungskriterien, inklusive der dazugehörigen Ausnahmen von Absatz 3, ins KMG zu überführen. Dagegen würde die Ausnahme von Artikel 5 Absatz 4 KMV für Länder, die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzen, ersatzlos gestrichen. Zudem sah Variante 2 keine Kompetenz für den Bundesrat vor, im Falle ausserordentlicher Umstände von den Bewilligungskriterien abweichen zu können. Die Stellungnahmen fielen heterogen aus. Der Bundesrat hat für die Vorlage den nun vorliegenden Kompromissvorschlag erarbeitet, der beiden Seiten, Variante 1 und Variante 2, entgegenkommt und so eine aus der Sicht der Mehrheit unserer Kommission gute Lösung darstellt. Für die Mehrheit der Kommission ist es dennoch wichtig, dass der Bundesrat über eine Abweichungskompetenz verfügt, damit er innerhalb eines klar abgesteckten Rahmens bei ausserordentlichen Umständen zur Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes zeitnah reagieren kann.

Eine Minderheit unserer Kommission beantragt, die Ausnahmebestimmung zu streichen. Aus ihrer Sicht wird der Gegenvorschlag dadurch zu sehr unterhöhlt und dem Anliegen der demokratischen Kontrolle zu wenig Rechnung getragen.

Schliesslich beantragt eine Minderheit, die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen, weil sie damit dem breit abgestützten Anliegen gebührend Rechnung tragen möchte und dieses inhaltlich vollumfänglich unterstützt.

In der Detailberatung des Gegenvorschlages werden wir weitere Anträge von Minderheiten behandeln, die im Gegenvorschlag Bewilligungskriterien auch für Ersatzteillieferungen vorsehen möchten bzw. das Exportverbot für diejenigen Fälle regeln möchten, in denen auch ausserhalb des Bestimmungslandes ein hohes Risiko besteht, dass das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird.

Die Kommission beantragt Ihnen also mit 9 zu 2 Stimmen, die Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer" abzulehnen, und mit 8 zu 3 Stimmen, dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zuzustimmen. Sie ist mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung auf den indirekten Gegenvorschlag eingetreten.



Dies sind meine Ausführungen zum allgemeinen Eintreten. Bei der Behandlung des indirekten Gegenvorschlages des Bundesrates werde ich mich zu den Minderheiten äussern.

Burkart Thierry (RL, AG): Ich mache Ihnen vorab beliebt, dass wir die Initiative ablehnen und dem indirekten Gegenvorschlag, so wie er aus der Kommission gekommen ist, zustimmen. Zudem erlaube ich mir, hier nur einmal das Wort zu ergreifen, um zu beiden Vorlagen zu sprechen, und nachher nicht mehr. Lassen Sie mich zuerst zur Initiative sprechen. Ich mache zuerst einen Hinweis auf einen formalen Grund bzw. Aspekt. Anschliessend bringe ich drei materielle Gründe an, und schliesslich sage ich noch ein paar wenige Worte zum indirekten Gegenvorschlag.

Die sogenannte Korrektur-Initiative will die Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte – die Kommissionsprecherin hat es ausgeführt – nicht mehr auf Verordnungsebene, sondern auf Verfassungsebene regeln. Diese Ausschlusskriterien, im Gegensatz zu den Bewilligungskriterien, statt in der Verordnung in der Verfassung festzuschreiben, ist staatspolitisch falsch. Eine derart spezifische und operative Regelung mit Ausführungsbestimmungen gehört nicht in die Verfassung. Bereits heute ist die Bewilligungsvoraussetzung für den Kriegsmaterialexport auf der korrekten Hierarchiestufe, im Gesetz, geregelt. Die Verordnung konkretisiert nur den Vollzug. Es braucht keine starre Regelung auf Verfassungsebene. Die Einzelfallprüfung ist auf Verwaltungsebene gewährleistet. Zudem entscheidet der Bundesrat über Gesuche von erheblicher aussen- und sicherheitspolitischer Tragweite.

Nun zu den materiellen Aspekten: Die Annahme der Initiative wäre für die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie und deren Zulieferer einschneidend. Es ist davon auszugehen, dass ein einziges schweizerisches Rüstungsunternehmen durchaus bis zu mehrere hundert Zulieferer, vor allem KMU, in seine Lieferketten mit einbezogen hat.

Die wichtige sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (Stib) würde klar geschwächt – trotz des gesetzlichen Auftrags zur Aufrechterhaltung der industriellen Kapazität in Artikel 1 des Kriegsmaterialgesetzes. Die Corona-Krise hat uns klar vor Augen geführt, wie wichtig es im Krisenfall ist, dass wir nicht vom Ausland abhängig werden. Gerade hinsichtlich einer Krise ist es entscheidend, dass wir die eigenständige Technologie- und Industriebasis in der Schweiz erhalten und nicht noch weiter schwächen. Die Stib ist per Gesetz gehalten, Know-how aufrechtzuerhalten. Dazu ist eine klar definierte, aber auch effiziente Exportpraxis unabdingbar und essenziell, damit die Rechtssicherheit gewährleistet ist.

Zudem wären mit der Annahme der Initiative Ersatzteillieferungen für bereits gelieferte Produkte nicht mehr möglich. Somit würde der Ruf der Schweiz als verlässliche Wirtschaftspartnerin beeinträchtigt. Verlässlichkeit, das wissen wir alle, ist zusammen mit der Rechtssicherheit ein wichtiger Pfeiler im wirtschaftlichen Umfeld.

Schliesslich soll mit der Initiative auch die 2014 eingeführte Ausnahmeregelung in Artikel 5 Absatz 4 der Kriegsmaterialverordnung abgeschwächt werden, wonach ein Export möglich ist, wenn ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird. In der Praxis betrifft dies fast ausschliesslich defensive Waffensysteme zur Luftraumverteidigung wie Flugabwehrsysteme. Mit der Streichung der bisherigen Ausnahmeregelung in Artikel 5 Absatz 4 KMV wird der Handlungsspielraum weiter eingeschränkt und das Exportpotenzial für unsere Industrie nochmals kleiner. Ohne Export kann aber unsere Stib nicht überleben. Damit besteht ein Risiko für die Sicherheit unseres Landes.

Die Wiederherstellung der Regelung vor 2014 stellt eine massive Verschlechterung der Schweizer Industriebasis im Konkurrenzkampf mit dem Ausland dar. Ist die Schweizer Industrie international nicht mehr konkurrenzfähig, so kann sie auch ihren Beitrag zur Aufrechterhaltung der Schweizer Souveränität nicht mehr leisten. Die Schweiz würde noch abhängiger vom Ausland. Die Frage ist also, ob wir das wollen oder ob wir das nicht wollen.

Zum indirekten Gegenvorschlag: Der vorgesehene indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates bzw. so, wie er jetzt aus der Kommission kommt, kommt den Initianten in drei wesentlichen Punkten entgegen. Es geht um die Streichung der Ausnahmeregelung für Kriegsmaterialexporte in Länder, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind; um den Ausschluss von Kriegsmaterialexporten in Länder, in denen die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt werden; um die Überführung der Bestimmung von Verordnungs- auf

AB 2021 S 436 / BO 2021 E 436

Gesetzesstufe. In diesem Sinne wird den wichtigsten Anliegen der Initiantinnen und Initianten im indirekten Gegenvorschlag Rechnung getragen, weshalb wir die Initiative guten Gewissens ablehnen und dem indirekten Gegenvorschlag zustimmen können.

Hier findet regelmässig eine Abschätzung statt, wie Vorlagen vor dem Schweizer Volk bestehen können; gerade



gestern ist das wieder geschehen. Ich glaube, hier können wir guten Gewissens sagen: Wenn wir mit diesem indirekten Gegenvorschlag vor die Bevölkerung treten, haben wir gute Chancen zu bestehen. Wir haben gute Chancen, dem Antrag der Kommission – nämlich Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum indirekten Gegenvorschlag – in der Bevölkerung zum Durchbruch zu verhelfen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Die Korrektur-Initiative will etwas Einfaches; sie ist vernünftig und moderat gestaltet. Das ist auch der Grund, weshalb wir uns hier in diesem Saal weitgehend einig sind. Es geht im Prinzip nur noch um Details, allerdings um wichtige Details.

Ich komme zunächst einmal zur Initiative. Diese unterstütze ich vollumfänglich, denn sie hat ein einziges, aber sehr wichtiges Ziel: Sie will die Regelung der Waffenausfuhrkriterien via Verfassung auf Gesetzesstufe regeln lassen. Das Ziel ist es, über die Verfassungsbestimmung eine gesetzliche Verankerung der bisher auf Verordnungsstufe geregelten Ausfuhrkriterien zu erreichen. Das erscheint nun auf den ersten Blick mehr für Juristen interessant zu sein, aber auf den zweiten Blick hat es eben doch praktische Auswirkungen von erheblicher Natur.

Die bisherige Regelung auf Verordnungsstufe hat, wie die Vergangenheit zeigt, einigen Druck auf die entscheidenden Behörden in der Verwaltung und letztlich auf den Bundesrat ausgeübt. Das ist auch verständlich, weil die wirtschaftlichen Interessen im Zusammenhang mit Waffenausfuhren erheblich sind. Im Jahr 2018 umfasste der Export aus der Schweiz 500 Millionen Schweizerfranken. Wir sind damit auf Platz 14 der weltweit grössten Rüstungsexporteure. Es geht also um einiges Geld.

In der Bevölkerung besteht jedoch eine hohe Sensibilität in Bezug auf die Frage, was mit in der Schweiz produzierten Rüstungsgütern geschieht. Es gab verschiedentlich Berichte, die in die Öffentlichkeit gelangten, die eben zeigen, dass die von der Schweiz produzierten Rüstungsgüter nicht immer nur dort eingesetzt werden, wo sie auch eingesetzt werden sollen. Sie zeigen, dass das Missbrauchspotenzial hier erheblich ist.

Das sage nicht einfach ich, und das habe ich nicht einfach aus den Medien. Sie wissen, es gibt einen Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle aus dem Jahr 2018, in dem festgestellt wird, dass die Umgehungsmöglichkeiten bei allem guten Willen – es wird also niemandem ein böser Wille unterstellt – erheblich sind: "Aufgrund der internationalen Arbeitsteilung in der Rüstungsindustrie können Kriegsmaterialgeschäfte, die aus der Schweiz nicht bewilligungsfähig sind, dennoch auf verschiedenen Wegen realisiert werden." Artikel 18 Absatz 2 KMG lässt das in Verbindung mit Artikel 5 der Kriegsmaterialverordnung letztlich zu.

Das führt dazu, dass immer wieder Rüstungsgüter aus der Schweiz in die falschen Hände kommen. Wenn die Rüstungsgüter einmal die Landesgrenze überquert haben, sind sie nicht mehr kontrollierbar. Die entscheidende Behörde und der Bundesrat befinden sich im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen auf der einen Seite und der Sensibilität der Öffentlichkeit mit Bezug auf Rüstungsexporte auf der anderen Seite. In dieser Situation ist es, glaube ich, richtig, die Kriterien nicht nur wie heute in Artikel 5 der Kriegsmaterialverordnung zu definieren, sondern sie eben auch auf gesetzlicher Stufe zu verankern. So wird die Gewissheit geschaffen, dass der Gesetzgeber die entsprechenden Kriterien in referendumsfähiger Form festlegen respektive anpacken muss.

Die Initiative will nicht mehr und nicht weniger als eine Klärung und Stabilisierung der heute bereits geltenden Ausfuhrbestimmungen. Die einzige Frage, die sich jetzt gewissermassen stellt, ist: Soll das zunächst in der Verfassung festgelegt werden, damit wir einen Auftrag bekommen, das gesetzlich zu verankern? Oder sollen wir es gleich auf Gesetzesebene verankern? Wenn Sie diese Frage stellen, ist die Antwort klar: Selbstverständlich, warum sollen wir den Umweg über eine Verfassungsbestimmung nehmen, wenn wir das problemlos auf Gesetzesstufe verankern können? Deshalb begrüsse ich den Gegenvorschlag, der von der Kommission ausgearbeitet worden ist.

Es gibt hier ein paar wenige Minderheiten, und es gibt vor allem eine zentrale Minderheit: Diese betrifft Artikel 22b. Dieser Artikel ist eine Art Opting-out-Knopf. Sie können also gewissermassen sagen, der ganze Gegenvorschlag funktioniere wunderbar. Mit Artikel 22b haben Sie dann einfach einen Off-Schalter und können sagen: Jetzt gilt es nicht mehr. Das ist ungefähr so, wie wenn Sie sagen würden: Auf der Autobahn darf man 120 Kilometer pro Stunde fahren, ausser man muss einmal schneller fahren. Da kehren wir alles wieder um. Wenn Sie also einen Gegenvorschlag machen wollen, dann müssen Sie tatsächlich auch einen Gegenvorschlag machen.

Die Kommissionssprecherin hat fast alles richtig gesagt – ich könnte fast alles unterzeichnen –, aber sie hat auch gesagt, es handle sich um einen eng geschnittenen Rahmen, in dem sich der Bundesrat mit Artikel 22b bewege. Das ist leider nicht der Fall. Wir werden das nachher in der Detailberatung noch behandeln. Leider ist das nicht der Fall. Es ist ein sehr unbestimmter Rahmen, der dort abgesteckt wird. Er lässt dem Bundesrat jede Möglichkeit wieder offen.



Ich glaube, wir kommen heute zu einem Resultat, das man als Win-win-Situation bezeichnen kann: zu einem Gegenvorschlag, der moderat ist und der nichts anderes macht, als den heutigen Zustand auf Gesetzesebene festzuhalten. Aber wir müssen auf Artikel 22b verzichten, weil wir dann den anderen Gewinn auch noch haben, nämlich den Rückzug der Initiative. Das erreichen wir aber nur mit dem Verzicht auf Artikel 22b. Wir können einen Gegenvorschlag machen, aber dann muss es ein richtiger Gegenvorschlag sein.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf den Gegenvorschlag einzutreten. Ich tue dies in der Hoffnung, dass wir heute Morgen zu einem guten Resultat kommen und diesen Saal zufrieden und mit einem erledigten Geschäft in Richtung Wochenende verlassen können – ohne unangenehme Volksabstimmung in Aussicht, in der wir uns über Kriegsmaterial austauschen müssen.

Salzmann Werner (V, BE): Worum geht es bei der Initiative und beim Gegenvorschlag? Es geht um folgende Frage: Hat der Bundesrat in Zukunft noch die Flexibilität, über nötige und wichtige Kriegsmaterialgeschäfte zu entscheiden? Wir sind uns einig, dass es absolut nicht möglich und auch nicht richtig ist, dies auf Verfassungsstufe zu regeln. Eine Regelung auf Gesetzesstufe schränkt die Flexibilität des Bundesrates massiv ein. Das ist eben gerade das Hauptproblem. Der Bundesrat hat das gemerkt und hat dann Artikel 22b hinzugefügt, weil er weiss, dass es eben Situationen gibt, in denen man über 120 Stundenkilometer fahren muss; Herr Jositsch, ich nehme Ihr Beispiel auf. Wenn ich einen Patienten im Auto habe, der sterben könnte und den ich schnell ins Spital fahren muss, kann ich unter Umständen 150 Stundenkilometer fahren. Diese Regel ist eben die Ausnahme, und so möchte ich das auch erklären. Es gibt eben diese Ausnahmen.

Lassen Sie mich ein wenig den Hintergrund bzw. die Geschichte der Vorlage erklären. Die globalen Machtverhältnisse galten bei Inkrafttreten des Kriegsmaterialgesetzes im Jahr 1998 als relativ stabil. Die geopolitische Weltlage ist heute jedoch wieder stärker von Unsicherheiten geprägt. Die internationale Ordnung ist in jüngster Zeit vermehrt unter Druck gekommen, das wissen Sie. So hat auch die Gefahr von internen und internationalen bewaffneten Konflikten global zugenommen. Auch sogenannte westliche Länder, die Teil des Hauptabsatzmarktes der Schweizer Rüstungsindustrie sind, sind an solchen bewaffneten Konflikten beteiligt oder können in Zukunft gemäss kriegsmaterialrechtlichem Verständnis in solche verwickelt sein. Gleichzeitig nimmt die Zahl der relevanten staatlichen und nicht staatlichen Akteure zu, woraus eine sicherheitspolitisch fragmentierte Lage resultiert.

AB 2021 S 437 / BO 2021 E 437

Diese Trends thematisierte der Bundesrat auch im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 und in seinem Bericht zur Bedrohungslage 2020. Sollte es zu Situationen kommen, in denen ein Staat, mit dem die Schweiz Rüstungsbeziehungen hat, in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, soll der Bundesrat eine Güterabwägung vornehmen können, um zu klären, welche Kriegsmaterialexporte innerhalb der völkerrechtlichen Schranken noch bewilligt werden können und welche mit Blick auf die aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz abgelehnt werden müssen.

Das war zum Beispiel im Jahr 2003 der Fall, als der Bundesrat gewisse Kriegsmaterialausfuhren in die USA bewilligte, obwohl diese in einen neutralitätsrechtlich relevanten internationalen bewaffneten Konflikt mit dem Irak verwickelt waren. Das war insofern möglich, als damals das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot aufgrund des UNO-Waffenembargos gegen den Irak nicht anwendbar war und hinreichend ausgeschlossen werden konnte, dass die Zulieferung aus der Schweiz in Systeme verbaut werden würde, die wiederum im Konflikt zum Einsatz gekommen wären; das als Beispiel.

Es ist daher also nicht auszuschliessen, dass sich der Bundesrat erneut die Frage stellen muss, ob und wieweit die Zusammenarbeit von Schweizer Zulieferbetrieben mit Rüstungsunternehmen eines bestimmten Staates im Falle eines bewaffneten Konflikts aufrechterhalten werden kann. Wichtig wird diese Möglichkeit der Güterabwägung beispielsweise auch dann, wenn Offset-Verpflichtungen aus einer allfälligen Kriegsmaterialbeschaffung betroffen sind, die im Falle der Ablehnung von Ausfuhrbewilligungen diplomatische Konsequenzen, beispielsweise die Androhung von Wirtschaftssanktionen, mit sich bringen könnten.

Gerade bei Ländern, zu denen die Schweiz ein enges Verhältnis pflegt und die wichtige politische und wirtschaftliche Partner sind, muss dem Bundesrat bei solchen ausserordentlichen Umständen die Möglichkeit gegeben sein, eine Güterabwägung zur Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen zu treffen. Ohne die Abweichkompetenz für den Bundesrat wären Ausfuhren in Länder, welche in einen internen oder internationalen Konflikt verwickelt sind, mit Ausnahme der gemäss den Absätzen 3 und 4 geregelten Fälle gesetzlich ausgeschlossen.

Warum braucht der Bundesrat diese Abweichkompetenz? Wir müssen uns bewusst sein, dass nicht nur Panzer und Sturmgewehre, sondern auch verschiedene Ersatzteile und Baugruppen als Kriegsmaterial gelten. Diverse



Schweizer Unternehmen liefern vor allem auch solche Einzelteile und Baugruppen ins Ausland. Darunter fällt die Rüstungsindustrie unserer Nachbarländer Frankreich, Italien und Deutschland, aber auch von Ländern ausserhalb Europas.

Mit dem Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative soll ein im internationalen Vergleich extrem strenges Exportregime, das die Schweiz hat, auf Gesetzesstufe verankert werden. Sollten Deutschland, Italien, Frankreich oder Österreich und erst recht weitere Empfängerländer in einen bewaffneten Konflikt verwickelt werden, wäre der Bundesrat gezwungen, alle Kriegsmaterialexporte zu verbieten. Das betrifft dann auch jene, die keinerlei Bezug zum Konflikt haben. Die Rüstungsindustrien dieser vier Länder sind stark mit der Schweizer Industrie vernetzt. Daher könnte ein absolutes Kriegsmaterial-Exportverbot die Schweiz in eine schwierige politische Lage bringen, zum Beispiel wenn sie die Ausfuhr von Ersatzteilen für ein französisches Rüstungsunternehmen verbieten muss, das damit Kriegsmaterial für Deutschland herstellt.

Aus diesen Gründen braucht es die Abweichkompetenz. Der Bundesrat soll in ausserordentlichen Umständen die Möglichkeit haben, von den Bewilligungskriterien abweichen zu können. Sollte Frankreich – um ein Beispiel zu nennen – militärisch in den Libyen-Konflikt eingreifen, könnte der Bundesrat diejenigen Kriegsmaterialausfuhren weiterhin bewilligen, die in keinerlei Verbindung mit dem Konflikt stehen. Dann können zum Beispiel Einzelteile und Baugruppen der Schweizer Unternehmen an französische Rüstungsunternehmen geliefert werden.

Wichtig ist: Wir können uns gegenwärtig kaum vorstellen, dass unsere Nachbarländer je wieder in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sein könnten. Man könnte also meinen, die Schweiz werde nie vor der Frage stehen, ob sie Kriegsmaterialexporte an Frankreich oder Deutschland verbieten muss. Dies ist aber ein Trugschluss. Im vergangenen Sommer hat Frankreich seine Kriegsmarine ins östliche Mittelmeer entsandt, um Griechenland im Streit mit der Türkei um Erdölvorkommen im Meeresboden zu unterstützen. Frankreich ist ausserdem in Mali militärisch präsent und verfolgt eigene militärische Interessen im Libyen-Konflikt. Die Verwicklung Frankreichs in einen bewaffneten Konflikt ist daher nicht ausgeschlossen. Unsere Gesetzgebung muss auf solche Sonderfälle vorbereitet sein.

Ich habe jetzt von Frankreich gesprochen, aber es gibt auch sicherheitspolitische Entwicklungen, die generell beunruhigend sind. Die Spannungen zwischen den USA und China haben sich verschärft. Gleichzeitig bedrängt Russland die osteuropäischen Länder. 2008 entbrannte daraus der Georgien-Krieg, 2014 der Ukraine-Konflikt. Schweden empfindet Russland als grosse Bedrohung und hat die Wehrpflicht wieder eingeführt. Wir hoffen alle, dass die Welt stabil bleibt oder sogar noch stabiler wird. Wir müssen aber auf eine Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage vorbereitet sein.

Deshalb muss der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, auf solche ausserordentlichen Umstände reagieren zu können. Dies ist der Fall, wenn wir dieser Gesetzesvorlage, also dem indirekten Gegenvorschlag, zustimmen. Er braucht eben die gesetzlichen Kompetenzen, wie sie im Gegenvorschlag in Artikel 22b beschrieben sind. Für mich ist deshalb die Initiative klar abzulehnen. Den Gegenvorschlag kann ich, inklusive Artikel 22b, nur zähneknirschend unterstützen.

Mazzone Lisa (G, GE): En préambule, je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du comité qui a lancé l'initiative "contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile", dite initiative de correction. Ce qui est clair, c'est que le sort de l'initiative dépendra en réalité de ce que nous déciderons dans le cadre du contre-projet. La discussion sur l'initiative a donc une importance toute relative puisque la décision sur l'initiative est liée aux décisions que nous prendrons par la suite sur le contre-projet.

Si je souhaite prendre la parole, ce n'est pas pour vous parler des raisons éthiques, des raisons de cohérence entre notre politique d'aide au développement et notre politique concernant les exportations, de la neutralité de la Suisse, non, ce n'est pas pour mettre l'accent sur ces questions, mais pour rappeler une question démocratique. En réalité, formellement, il faut bien le voir, la raison d'être de cette initiative, c'est une simple question démocratique: qui a droit à la parole, à quel moment, et sur quelles bases le pacte entre le peuple, le Parlement et le Conseil fédéral repose?

C'est pour cette raison d'ailleurs qu'il a été décidé de passer par une modification constitutionnelle, car, vous le savez, la seule voie démocratique pour la société civile en dehors du Parlement est celle de l'initiative populaire, c'est-à-dire la modification de la Constitution, même si, je vous l'accorde, ce n'est pas formellement la voie la plus adéquate, mais c'est la seule voie possible.

Cette initiative s'appelle initiative de correction. Je pense qu'il vaut la peine de revenir encore un peu plus en arrière que ce qu'a fait la rapporteuse pour pouvoir comprendre en quoi cette initiative corrige. En 2008, le Conseil fédéral recommandait le rejet de l'initiative populaire "pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre" sans lui opposer de contre-projet. Mais, à l'époque, sachant que c'est une question éthique qui mo-



bilise la population, qui la divise aussi, il avait décidé de préciser dans l'ordonnance que les exportations à destination des pays en proie à une guerre civile, ainsi que les exportations vers les pays qui violent gravement et systématiquement les droits humains, seraient exclues.

C'est une information qui se trouvait d'ailleurs dans la brochure d'explications du Conseil fédéral, donc qui a aussi été un élément du débat, un élément d'argumentaire et certainement un élément de décision pour les citoyennes et citoyens lorsqu'ils ont dû s'exprimer en votation.

AB 2021 S 438 / BO 2021 E 438

Suite à cette promesse démocratique, en 2014, on a eu un premier coup de canif dans cette parole donnée, puisque, suite à la pression du Parlement, le critère d'exclusion des pays qui violaient systématiquement et gravement les droits humains a été largement adouci, ou dénué de son contenu, par un changement de formulation dans l'ordonnance. Il s'agit là d'une première étape de l'atteinte à cette parole donnée. En 2016, on a eu une nouvelle interprétation de l'ordonnance concernant les pays en guerre civile, puisqu'il ne s'agissait plus que des pays où le conflit a lieu. On pense évidemment à la question de la guerre civile au Yémen et de l'implication de la coalition arabe menée par l'Arabie saoudite actuellement. Cette question sera reprise lors de la discussion par article. Puis, en 2018, a surgi une nouvelle idée par atteindre à nouveau à cette promesse donnée, avec la réflexion du Conseil fédéral – qui ne l'a toutefois pas menée jusqu'au bout, puisqu'il y a eu une forte mobilisation parlementaire également – visant à rendre possibles les exportations vers les pays en guerre civile pour autant qu'il n'y ait aucune raison de penser que les armes puissent être utilisées dans le conflit. En réalité, tout cela s'est passé en dehors des arènes du Parlement puisque, s'agissant d'une ordonnance, le Parlement n'a pas la parole. Certes, on peut dire que les diverses motions déposées au Parlement et surtout la mobilisation externe au Parlement ont eu un impact. Cela étant, ni le Parlement ni la population – en dernier recours si cela s'avère nécessaire, dans le cadre d'une votation populaire – n'ont la parole.

C'est le contexte dans lequel nous nous situons. C'est pour cela qu'il s'agit d'une question qui ne repose pas d'abord sur une question d'éthique ou de fond. Il s'agit d'une question purement démocratique.

Il s'agit de savoir quel pacte on peut passer et quelles garanties on a sur un sujet très délicat, qui fait appel à la place de la Suisse sur le plan géopolitique, à des enjeux éthiques et de valeurs inscrits dans nos valeurs humanitaires, sur lesquels on doit pouvoir se prononcer. L'objectif le plus important est d'inscrire dans la loi le cadre permettant d'exercer un contrôle démocratique, afin que toute modification puisse d'abord faire l'objet d'un débat parlementaire, puis, le cas échéant, d'un débat populaire. Cet objectif a été entendu puisqu'un contre-projet est sur la table, ce dont je me réjouis. Je me réjouis aussi que l'on propose d'entrer en matière.

Pourtant, la version actuelle est de mon point de vue insuffisante. Bien que l'on fasse la démarche de l'inscrire dans la loi, on prévoit dans le même temps dans la loi la manière de la contourner et on confie au Conseil fédéral une compétence dérogatoire, ce qui annule l'efficacité de la loi et ressemble en définitive à un jeu de dupes. Si nous, parlementaires, voulons avoir la parole sur cette question cruciale, il est essentiel de corriger ce contre-projet dans le sens de la proposition de la minorité Gmür-Schönenberger – j'anticipe le débat, mais c'est en fait le débat de l'initiative, et il est essentiel de pouvoir garantir ce dialogue démocratique en toute honnêteté, en toute transparence. C'était aussi l'objectif de l'initiative. C'est la raison pour laquelle elle serait retirée si on allait au bout du travail.

La question se résume dans le fond ainsi: ce n'est pas tant, Monsieur Salzmann, celle de savoir si le Conseil fédéral a ou n'a pas la possibilité de déroger aux critères fixés, mais au contraire de savoir si le Parlement et, le cas échéant, la population, ont la possibilité de faire valoir les intérêts et la vision de la Suisse qu'ils souhaitent défendre. C'est à mon avis l'enjeu de l'initiative aussi bien que du contre-projet.

C'est pour cela que je soutiens le contre-projet dans sa version cohérente, qui mènerait vraisemblablement à un retrait de l'initiative.

Sommaruga Carlo (S, GE): En matière de politique extérieure et de politique économique extérieure, comme en matière d'exportation d'armement, il y a toujours un arbitrage entre valeurs et intérêts économiques du pays ou intérêts liés à un secteur économique particulier. Aujourd'hui, il s'agit du secteur de l'industrie de l'armement. Si nous discutons de l'initiative "Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile", ou initiative correctrice, c'est que le Conseil fédéral a changé la donne par une volonté de modifier les règles de l'ordonnance.

Ce n'est pas la première fois, comme cela a été évoqué, et il est important de le souligner. Ces règles ont été modifiées en 2014 déjà, lorsque le Conseil fédéral a considéré qu'il était possible d'exporter du matériel de guerre dans des pays en proie à de violentes violations des droits de l'homme, c'est-à-dire des violations particulièrement graves et intenses. En 2018, le Conseil fédéral s'est de nouveau proposé de modifier l'ordonnance



en changeant à nouveau les règles fixées.

Suite à ces deux modifications, et surtout celle proposée en 2018, il y a eu une réaction de la société civile extrêmement violente et extrêmement forte – violente dans le sens qu'elle s'est manifestée extrêmement rapidement. Quarante organisations venant d'horizons différents – politique, social et religieux – se sont mises ensemble, car elles ont considéré que ces modifications, à savoir la possibilité d'exporter de l'armement vers des pays en proie à la guerre civile, étaient tout simplement inacceptables. Ces organisations étaient-elles déconnectées de la société civile? Étaient-elles déconnectées des citoyennes et des citoyens? Apparemment pas, puisqu'après le lancement de l'initiative, 100 000 signatures ont été collectées en deux mois, et que six mois après son lancement, cette l'initiative a récolté 130 000 signatures valables, ce qui est assez extraordinaire.

Cela montre en fait l'indignation qu'il y avait, et qu'il y a toujours, au sein de la population au sujet des modifications apportées, et que le Conseil fédéral souhaitait apporter, aux règles en matière d'exportation d'armes. Donc, cette initiative, cela a été rappelé de manière détaillée par notre collègue Lisa Mazzone, touche à une question de démocratie, c'est-à-dire effectivement inscrire dans la loi les critères au sujet de l'exportation de matériel de guerre afin de tenir chaque fois un débat sur sa modification, ce qui n'était pas possible en cas de modification de l'ordonnance, puisque cela se faisait quasiment en catimini.

Je pense qu'il est important de prendre en considération le fait que la sensibilité de la population suisse sur ces questions a évolué. Nous l'avons vu en novembre 2020 lorsque le peuple a accepté l'initiative populaire "pour des multinationales responsables". Les citoyennes et les citoyens de notre pays souhaitent de plus en plus une cohérence entre les intérêts économiques et les valeurs inscrites dans notre Constitution que sont la défense des droits de l'homme et la promotion de la paix.

Le choix d'un contre-projet qui fixe dans la loi les critères, afin ensuite d'encadrer de manière bien plus stricte l'exportation de matériel de guerre, est un choix judicieux. Il faut donc entrer en matière sur le contre-projet. Mais alors il faut que la demande de l'initiative, à savoir que le cadre soit fixé par le Parlement, soit maintenue. Il n'est pas imaginable qu'une compétence dérogatoire soit confiée au Conseil fédéral, qui, de fait, lui permettrait de revenir à sa pratique d'origine avant même le lancement de l'initiative. Cette compétence dérogatoire que nous avons évoquée dans le débat est rédigée de telle manière qu'elle permet en fait de décider quelque dérogation que ce soit.

Tout à l'heure, notre collègue Salzmann évoquait le cas de la France. Mais la compétence dérogatoire permettrait aussi des dérogations, par exemple dans le cas de l'Arabie saoudite, qui fait partie de la coalition qui mène la guerre au Yémen. Cette compétence permettrait de donner des dérogations peut-être à d'autres États, comme le Pakistan, qui connaît un conflit civil dans une partie du pays, au Baloutchistan.

Nous avons ainsi de multiples exemples qui permettraient en fait au Conseil fédéral de revenir à la situation précédant le lancement de l'initiative et qui posent un énorme problème. Aujourd'hui, il est important d'avoir un ancrage dans la loi, mais en même temps, d'éviter que l'on ait une espèce de porte de sortie, qui permettrait de faire exactement le contraire, par le biais de ce pouvoir dérogatoire.

Dès lors, je vous invite à entrer en matière sur le contre-projet et à ne pas accorder cette clause dérogatoire au Conseil fédéral. C'est seulement de cette manière que l'on peut réellement modifier le cadre juridique et être sûr que toute

AB 2021 S 439 / BO 2021 E 439

modification future fasse l'objet d'un débat politique au Parlement et, s'il le faut, dans la population.

Si cette dérogation est acceptée, je vous invite à accepter le contre-projet indirect, même si celui-ci ne sert pas à grand-chose, parce que les citoyennes et les citoyens ne seront pas dupes de cette manœuvre politique.

Carobbio Guscetti (S, TI): Se intervengo brevemente dopo due colleghi che hanno già preso la parola a favore dell'iniziativa e di un controprogetto che sia tale, è perché questa iniziativa è troppo importante a livello etico e a livello democratico per la partecipazione dei cittadini e delle cittadine e per il ruolo che il nostro paese ha a livello della promozione della pace e per la sua lunga tradizione umanitaria.

È quindi importante regolare nel controprogetto o, se ciò non fosse possibile, nel contesto dell'iniziativa, l'esportazione di materiale bellico, assecondando le richieste degli autori dell'iniziativa. Negli interventi precedenti è già stato detto che è importante perché il Consiglio federale ha dimostrato negli ultimi anni di non avere una linea coerente riguardo all'esportazione delle armi di guerra, ma di inasprire o allentare le misure a seconda delle contingenze a livello politico ed economico. Ricordiamo tutti gli inasprimenti nel 2008 nel contesto dell'imminente votazione sull'iniziativa popolare "per il divieto di esportare materiale bellico". Sappiamo tutti quello



che è successo dieci anni dopo, nel 2018, quando con una decisione di principio il Consiglio federale voleva facilitare l'esportazione modificando i criteri di autorizzazione dell'ordinanza sul materiale bellico.

Venne lanciata quindi l'iniziativa popolare dopo una forte reazione e forte critica verso il governo da parte della società civile che portarono poi il Consiglio federale a fare marcia indietro sulla modifica di quell'ordinanza. Questa iniziativa popolare è sostenuta da ben 47 organizzazioni. L'iniziativa ha già raggiunto uno scopo importante, quello di avere fatto nascere un controprogetto indiretto sul quale dibattiamo oggi, per definire i criteri d'esportazione degli armamenti prodotti in Svizzera e vietare l'esportazione verso paesi implicati in conflitti armati a livello interno o internazionale o che violano in modo grave e sistematico i diritti umani.

Oggi più che mai questa discussione e queste decisioni che prenderemo sul controprogetto rispettivamente sull'iniziativa popolare sono importanti, perché come sappiamo, rispetto agli anni precedenti, il 2020 è stato un anno record per l'esportazione di armamenti, con dei volumi in franchi mai raggiunti.

L'iniziativa popolare ha già raggiunto un risultato: discutiamo oggi di un controprogetto che va nella direzione dell'iniziativa popolare, che permette però dei margini di manovra pericolosi, se dovessero essere adottati, per aggirare gli obiettivi dell'iniziativa con le eccezioni e le deroghe, in particolare con l'articolo 22b della legge federale sul materiale bellico del controprogetto. Bisogna quindi evitare di far rientrare dalla finestra quanto si vuole escludere.

Sosterrò l'entrata in materia sul controprogetto, sosterrò le proposte di minoranza, perché se vengono accettate potrebbero anche portare al ritiro dell'iniziativa, ed evidentemente sosterrò anche l'iniziativa popolare, perché fintanto non è chiaro quale sarà il controprogetto dobbiamo comunque avere qualcosa su cui il popolo può – se del caso – esprimersi.

Parmelin Guy, président de la Confédération: Il convient de rappeler les buts de l'initiative, qui sont d'ancrer dans la Constitution les critères de l'article 5 alinéa 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre sous forme d'interdiction, moyennant quelques ajustements. L'exception prévue à l'article 5 alinéa 4 de l'ordonnance concernant les pays qui violent systématiquement et gravement les droits de l'homme cesserait de s'appliquer, et le législateur aurait la possibilité d'accorder certaines exceptions pour des exportations vers des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU.

Les préoccupations principales des initiants sont les suivantes: instaurer une réglementation durablement démocratique – cela a été rappelé par plusieurs d'entre vous – garantissant la participation du Parlement et de la population; empêcher que des armes ne soient exportées vers des pays qui violent systématiquement et gravement les droits de l'homme ou qui sont impliqués dans un conflit armé interne ou international. Selon les initiants, l'initiative permettrait en outre de lutter contre les causes de la migration. Ils estiment enfin que le danger est élevé de voir des livraisons d'armes redirigées et des armes finir entre les mains de terroristes lorsqu'elles sont exportées vers des régions en crise.

Si l'on fait une appréciation de ces préoccupations, le Conseil fédéral peut comprendre la préoccupation majeure de la coalition, c'est-à-dire le renforcement du contrôle démocratique, mais il estime que l'initiative va trop loin. Les conséquences d'une acceptation de cette initiative seraient les suivantes – et cela a aussi été relevé par certains intervenants: la souplesse pour permettre de réagir à des circonstances exceptionnelles ne serait plus garantie; le texte de l'initiative serait ancré dans la Constitution bien qu'il s'agisse de dispositions d'exécution; une insécurité juridique serait créée car l'interprétation des termes juridiques flous utilisés dans le texte de l'initiative entraînerait certaines difficultés, par exemple lorsqu'il est question de "pays démocratiques". Enfin, l'industrie suisse de la sécurité et de l'armement seraient pénalisées par rapport à ses concurrents européens. Ainsi, c'est la base technologique et industrielle importante pour la sécurité, qui est aussi extrêmement importante pour la Suisse et pour notre armée – la BTIS, ou Stib en allemand –, qui serait grandement affaiblie. Le régime spécial qui est applicable à la livraison de pièces de rechange, tel qu'il est prévu aussi à l'article 23 de la loi fédérale sur le matériel de guerre, serait remis en question au détriment de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime. Cela pourrait conduire à un nouveau durcissement des dispositions légales, avec pour risque que la Suisse ternisse son image de partenaire économique fiable et compétitif à l'étranger.

Le 5 mars dernier, le Conseil fédéral a donc approuvé le message à l'intention du Parlement. Il vous propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et il se permet donc de lui opposer un contre-projet indirect.

Je m'exprime maintenant sur ce contre-projet, parce qu'il est vraiment important de comprendre exactement de quoi il s'agit.

Dans ce contre-projet, le Conseil fédéral prévoit les adaptations suivantes: tout d'abord, les critères d'autorisation de l'article 5 de l'ordonnance sont transférés de l'ordonnance à la loi; l'exception pour les pays qui violent



gravement et systématiquement les droits de l'homme est supprimée, elle n'est pas remplacée; une exception pour les exportations en vue d'engagements en faveur de la paix est introduite; le contre-projet contient une disposition qui habilite le Conseil fédéral à déroger, dans certains cas très limités et bien définis, aux critères d'autorisation fixés par la loi.

Cela signifie que le Conseil fédéral ne pourrait déroger aux critères d'autorisation de la loi qu'en cas de circonstances exceptionnelles, si la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité l'exige, et si une urgence ne peut pas être reportée en raison du travail législatif. Mais, dans tous les cas, les limites absolues fixées par l'article 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre devraient être respectées, notamment au regard du droit international.

Ce contre-projet indirect représente un compromis. Il répond aux trois préoccupations essentielles de la coalition telles qu'elle les a d'ailleurs communiquées le 28 juin 2020. En ce sens, Monsieur Jositsch, ce n'est pas un "moderater Gegenvorschlag", c'est un contre-projet qui va très loin en direction de ce que demandent les membres de la coalition. Le Conseil fédéral a fait cette analyse et il a considéré que ces demandes étaient justifiées.

Ces trois points sont, premièrement, d'inscrire les critères d'autorisation dans la loi. Cela répond à la préoccupation que vous-même et d'autres personnes ont exprimée, Madame Mazzone, à savoir de renforcer le contrôle démocratique.

AB 2021 S 440 / BO 2021 E 440

Le deuxième point important, c'est interdire l'exportation vers des pays en proie à des conflits armés. Cela est clairement réglé. Et le troisième point est de supprimer l'exception relative aux pays qui violent gravement et systématiquement les droits de l'homme.

En même temps, le contre-projet tient compte d'une préoccupation importante des associations économiques et de la majorité des cantons – et cela est important à relever – en accordant une compétence dérogatoire au Conseil fédéral en cas de circonstances exceptionnelles.

J'en viens maintenant à cette compétence dérogatoire, sur laquelle je reviendrai plus en détail lors de la discussion par article. Mme la rapporteuse de commission a déjà été assez précise et certains d'entre vous ont déjà évoqué cette compétence dérogatoire. Elle est primordiale, parce qu'elle permet au Conseil fédéral de réagir rapidement lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et, surtout, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. Cette flexibilité est importante pour pouvoir adapter la politique d'exportation de matériel de guerre à l'évolution des circonstances en tenant compte des intérêts supérieurs de la Suisse en matière de sécurité et de politique étrangère.

J'ai eu l'impression, quand j'ai entendu certains arguments, qu'on reproche à cette compétence dérogatoire, d'une certaine manière, de ne pas être une exception mais de devenir la règle. Or, il faut lire objectivement le texte et les critères très restrictifs qui permettent au Conseil fédéral d'utiliser cette clause dérogatoire.

L'objectivité commande donc de dire que la plupart des demandes des initiants sont couvertes avec ce contre-projet, qui va extrêmement loin. Mais l'objectivité commande aussi de dire que l'exception ne devient pas la règle. Cela reste une exception très strictement encadrée.

J'en viens maintenant encore à quelques aspects du contre-projet indirect. Il permet aussi le maintien du régime spécial applicable à la livraison de pièces de rechange par rapport aux exportations normales de matériel de guerre, cela en vertu de l'article 23 de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Dans le but de garantir aux entreprises une sécurité juridique dont elles ont besoin pour remplir leurs obligations contractuelles, le législateur a sciemment décidé, à l'article 23 de la loi, de rendre plus difficile le refus d'une demande portant sur la livraison de pièces de rechange que le rejet d'une demande relative à un nouveau lot de matériel de guerre.

L'acheteur qui acquiert du matériel de guerre doit avoir la certitude qu'il pourra bénéficier d'un service de garantie et commander des pièces de rechange. Lorsqu'il existe des motifs de refus absolus tels que prévus à l'article 5 alinéa 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre ou des interdictions d'exporter du matériel de guerre qui tiennent compte uniquement de la situation dans le pays de destination, sans considérer le type de matériel de guerre à exporter ou les risques liés, la livraison des pièces de rechange doit être soumise à un régime spécial. Ce dernier est indispensable pour pouvoir, dans un cas précis, protéger la confiance légitime du client et lui offrir la sécurité juridique dont il a besoin. L'abolition du régime spécial nuirait à la réputation dans les relations commerciales, notamment dans les cas où la livraison de pièces de rechange serait refusée uniquement en raison des motifs de refus absolus, ou des interdictions, et non du risque spécifique qui existe dans le pays de destination.

J'en arrive aux conclusions quant à l'entrée en matière et je reviendrai sur certains points plus tard lors de la discussion par article. En résumé, le Conseil fédéral a compris les préoccupations majeures de la coalition, à



savoir de vouloir renforcer le contrôle démocratique. Mais il recommande le rejet de l'initiative pour les raisons suivantes: premièrement, telle qu'elle est conçue, l'initiative impliquerait un transfert de compétences de l'exécutif au peuple, ce qui contreviendrait au principe selon lequel le législateur fixe les grandes lignes d'une norme juridique et confie ensuite au Conseil fédéral le soin d'élaborer les dispositions d'exécution. Deuxièmement, étant donné les interdictions inscrites dans la Constitution, cela priverait le Parlement et le Conseil fédéral de toute marge de manoeuvre en vue de maintenir la base technologique et industrielle, qui est extrêmement importante pour la sécurité de notre pays et pour notre armée. Toute adaptation des critères d'autorisation exigerait une révision de la Constitution, moyennant une procédure très longue et laborieuse. Enfin, les interdictions inscrites dans la Constitution pourraient remettre en question les régimes spéciaux prévus par la loi, par exemple celui de la livraison des pièces de rechange, ce qui engendrerait un problème de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime envers nos partenaires, d'où la nécessité d'un contre-projet indirect qui, de notre point de vue, remplit toutes les exigences des initiants et répond à leurs préoccupations. C'est en ce sens que le Conseil fédéral vous invite à recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet indirect tel que libellé.

1. Bundesgesetz über das Kriegsmaterial**1. Loi fédérale sur le matériel de guerre**

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 22a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Zopfi, Jositsch)

Abs. 2 Bst. c

c. ein hohes Risiko besteht ...

Art. 22a

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Zopfi, Jositsch)

Al. 2 let. c

c. s'il y a de forts risques que le matériel ...

Häberli-Koller Brigitte (M-E, TG), für die Kommission: Bei Artikel 22a Absatz 2 geht es um Auslandsgeschäfte nach Artikel 22 und um Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20, die nicht bewilligt werden, wenn sie den in den Literae a bis d aufgeführten Kriterien entsprechen. Das Streichen des Wortes "Bestimmungsland" in Litera c, wie es die Minderheit möchte, führt zur Frage, welches Kriterium für die Beurteilung des Exportgeschäftes



zur Anwendung kommen soll. Es ist nicht möglich, alle Länder auf mögliche Waffeneinsätze zu überprüfen. Die Mehrheit unserer Kommission will deshalb die Fassung des Bundesrates beibehalten. Sie hat dies mit 9 zu 2 Stimmen beschlossen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit und damit dem Bundesrat zu folgen.

Zopfi Mathias (G, GL): Die Bestimmungen in Artikel 22a Absatz 2 sind die grundlegenden Rahmenbedingungen dafür, ob Waffenexporte bewilligt werden können oder nicht. Sie sind letztlich der Kerngehalt der Bestimmungen, die wir heute debattieren. Die vier relevanten Buchstaben knüpfen alle am Bestimmungsland an: Das Bestimmungsland muss in einen Konflikt verwickelt sein, das Bestimmungsland muss Menschenrechte verletzen, und das Bestimmungsland darf Waffen nicht an unerwünschte Empfänger weitergeben.

AB 2021 S 441 / BO 2021 E 441

Im Falle von Absatz 2 Buchstabe c macht die Beschränkung auf das Bestimmungsland jedoch keinen Sinn. Wenn nämlich nun das Bestimmungsland Waffen ausserhalb der eigenen Landesgrenzen gegen die Zivilbevölkerung einsetzt, ist dies nicht explizit verboten, weil der Einsatz eben nicht im Bestimmungsland stattfindet. Sogenannte Stellvertreterkriege sind nicht klar erfasst. Ein Bestimmungsland kann also im Ausland einen Konflikt führen und dort die Waffen auch gegen die Zivilbevölkerung einsetzen.

Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft: Die "Verwicklung in einen internen bewaffneten Konflikt kommt gemäss aktuellem Verständnis des Bundesrates nur dann zur Anwendung, wenn im Empfängerland selbst ein interner bewaffneter Konflikt herrscht". Dies bedeutet, dass sogenannte Stellvertreterkriege schlicht nicht erfasst sind. Und Sie alle wissen, dass solche Konflikte nicht nur vorkommen, sondern häufig sind, sei es in Saudi-Arabien, welches im Jemen interveniert, sei es im Iran, der in Syrien aktiv ist usw. Es gab und gibt unzählige Beispiele.

Die Thematik lässt sich auch nicht über den Begriff der internationalen Konflikte auffangen, denn dazu schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft: Die "Verwicklung in einen internationalen Konflikt verlangt eine kriegerische Intervention staatlicher Organe". Nicht staatliche Organe, zum Beispiel von einem Staat unterstützte paramilitärische Gruppierungen, fallen also nicht darunter. Ich brauche Ihnen kaum Beispiele aufzuzählen, dass solche existieren, von Syrien über Jemen bis zu praktisch jedem modernen bewaffneten Konflikt.

Es mutet deshalb schon fast etwas zynisch an zu legiferieren, dass Waffen nicht gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden dürfen, dies aber nur dann gilt, wenn es im Bestimmungsland selbst passiert. Umgekehrt kann man nämlich daraus schliessen, dass der Einsatz gegen die Zivilbevölkerung ausserhalb des Bestimmungslandes kein Verbotsground ist. Daran ändert auch nichts, dass die Gebote von Artikel 22a Absatz 1 möglicherweise solche Fälle umfassen, denn es sind eben Gebote und keine Verbote.

Ich habe Ihnen vorhin bereits aus der Botschaft zitiert, was interne bewaffnete Konflikte angeht. Ich zitiere nochmals aus der Botschaft: "Das Ausschlusskriterium der [...] Verwicklung in einen internen bewaffneten Konflikt kommt gemäss aktuellem Verständnis des Bundesrates nur dann zur Anwendung, wenn im Empfängerland selbst ein interner bewaffneter Konflikt herrscht." Relevant ist also lediglich das aktuelle Verständnis des Bundesrates. Das suggeriert, dass es schon andere Verständnisformen gegeben hat und noch andere geben könnte.

Genau das will man ja mit der Initiative und dem Gegenvorschlag verhindern, dass der Bundesrat bzw. eine Mehrheit von vier Personen im Bundesrat mit einem aktuellen Verständnis der Definitionen die Breite der Leitplanken letztlich selber definieren kann. Lesen Sie bitte den Antrag der Minderheit nochmals durch: "Auslandsgeschäfte [...] werden nicht bewilligt, wenn [...] ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird." Ob sich diese Zivilbevölkerung im Bestimmungsland oder hundert Kilometer ennet der Grenze befindet, kann nun wirklich nicht wesentlich sein. Wesentlich ist, dass wir den Einsatz gegen die Zivilbevölkerung verbieten; das soll überall gelten und klar sein.

Wenn uns – und darauf hoffe ich natürlich – der Herr Bundespräsident ausführt, dass mein Anliegen bereits gewährleistet sei, wäre ich auch zufrieden. Dann gäbe es noch einen Grund weniger, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, dessen Forderung eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte.

Ich danke für die Unterstützung meiner Minderheit.

Parmelin Guy, président de la Confédération: La minorité Zopfi vise à une modification de l'article 22a alinéa 2 lettre c du contre-projet en visant à supprimer la restriction liée au pays de destination. L'idée, telle que je la comprends, est qu'il faut vérifier s'il y a de forts risques, en général, que le matériel de guerre exporté soit utilisé contre la population civile, et pas seulement dans le pays de destination lui-même. Qu'un Etat utilise du matériel de guerre dans un autre pays contre la population civile n'est en fait envisageable que dans une



situation de conflit.

Cependant, une situation de conflit est déjà traitée par l'article 22a alinéa 1 lettre a et alinéa 2 lettre a. Selon ces dispositions, les exportations vers des pays impliqués dans un conflit armé interne ou international sont exclues, de même, s'il existe d'autres risques pertinents liés à une situation de conflit moins spécifique, dans le pays ou la région de destination, ou si un pays ou une région sont fortement touchés par des activités terroristes ou la criminalité organisée.

Dans le cadre de l'intervention militaire de l'Arabie saoudite et d'autres pays alliés au Yémen par exemple – et c'est un exemple concret –, le Conseil fédéral a rejeté par principe les exportations portant sur des biens qui présentent de forts risques d'être utilisés dans ce conflit. La question d'un risque d'utilisation contre la population civile au Yémen n'est donc plus pertinente, puisque l'utilisation générale dans ce conflit conduit déjà à un rejet de l'autorisation d'exporter. Une extension de l'article 22a alinéa 2 lettre c, comme le souhaite la minorité Zopfi, réglerait donc une problématique qui est déjà couverte par l'article 22 alinéa 1 lettre a et alinéa 2 lettre a.

Dans ce sens-là, le Conseil fédéral vous recommande de vous en tenir au texte original pour cette disposition.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 22b

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Gmür-Schönenberger, Jositsch, Maret Marianne, Zopfi)

Streichen

Art. 22b

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Gmür-Schönenberger, Jositsch, Maret Marianne, Zopfi)

Biffer

Häberli-Koller Brigitte (M-E, TG), für die Kommission: Die Mehrheit Ihrer Kommission will Artikel 22b nicht streichen. Mit 7 zu 4 Stimmen wurde der Antrag in der Kommission abgelehnt.

Für die Mehrheit ist es wichtig, dass der Bundesrat unter Einhaltung der Voraussetzungen in Artikel 22 von den Bewilligungskriterien nach Artikel 22a abweichen kann. Dies soll er tun können, wenn gemäss Buchstabe a ausserordentliche Umstände vorliegen und gemäss Buchstabe b die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes dies erfordert. Diese Abweichungskompetenz für den Bundesrat gewährleistet eine gewisse Flexibilität, damit die Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial an sich ändernde aussen- und sicherheitspolitische Gegebenheiten angepasst werden kann. Damit wird auch die notwendige Möglichkeit geschaffen, die es innerhalb eines klar abgesteckten Rahmens erlaubt, eine an die Bedürfnisse der Schweizer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechtzuerhalten und die aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz zu wahren.

Die Abweichungskompetenz sieht analog zu Artikel 7c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zwei Möglichkeiten vor: Der Bundesrat kann entweder im Einzelfall mittels Verfügung von den Ablehnungskriterien in Artikel 22a abweichen oder eine in angemessener Weise befristete Verordnung erlassen. In beiden Fällen ist diese Abweichungskompetenz nur ausnahmsweise und unter klar definierten, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen anwendbar. Das heisst, es müssen ausserordentliche Umstände vorliegen. Der Entscheid, von den Bewilligungskriterien in Artikel 22a

AB 2021 S 442 / BO 2021 E 442

abzuweichen, ist nur zulässig, wenn ein hohes Staatsinteresse an der Bewilligung eines ansonsten nicht bewil-



ligungsfähigen Auslandsgeschäftes gegenüber den Interessen an einer Nichterteilung der Bewilligung deutlich überwiegt.

Damit unterscheiden sich diese ausserordentlichen Umstände von denjenigen, die zu einer Suspendierung oder zu einem Widerruf bereits erteilter Bewilligungen führen. Der Bundesrat kann nur von den Bewilligungskriterien abweichen, wenn die Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz dies erfordert. Inhaltlich hat sich der Bundesrat bei der Abweichung an die absoluten Schranken von Artikel 22 zu halten. Das heisst, dass Auslandsgeschäfte auch bei Anwendung der Ausnahmeregelung nur bewilligt werden können, wenn diese dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widersprechen. Schliesslich ist ein bundesrätliches Handeln gestützt auf die Abweichungskompetenz nur dann angezeigt, wenn eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit besteht, die keinen Aufschub für gesetzgeberische Arbeiten duldet.

Die Abweichungskompetenz, wie sie in Artikel 22b ermöglicht wird, ist zudem auch unter dem Umstand gutzuheissen, dass die geopolitische Weltlage leider wieder stärker von Unsicherheit geprägt und die internationale Ordnung in jüngster Zeit vermehrt unter Druck gekommen ist. Die Gefahr von internen und internationalen bewaffneten Konflikten hat global zugenommen. Auch sogenannte westliche Länder, die Teil des Hauptabsatzmarktes der Schweizer Rüstungsindustrie sind, sind an solchen bewaffneten Konflikten beteiligt bzw. könnten in Zukunft in solche verwickelt werden. Gleichzeitig nimmt die Zahl der relevanten staatlichen und nicht staatlichen Akteure zu, woraus eine sicherheitspolitisch fragmentierte Lage resultiert. Diese Trends thematisierte der Bundesrat auch im sicherheitspolitischen Bericht und in seinem Bericht zur Bedrohungslage 2020.

Ohne die Abweichungskompetenz für den Bundesrat wären Ausfuhren an Länder, welche in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, mit Ausnahme der unter den Absätzen 3 und 4 geregelten Fälle gesetzlich ausgeschlossen. Damit liesse das Gesetz kaum politischen Interpretationsspielraum zu. Eine Güterabwägung durch den Bundesrat wäre also nur noch gestützt auf die Verfassung, insbesondere auf Artikel 184, möglich. Eine solche auf die Bundesverfassung gestützte Bewilligung von Kriegsmaterialausfuhren stünde dem expliziten Wortlaut des Gesetzes entgegen und könnte staatspolitische Fragen aufwerfen, weshalb eine gesetzlich vorgesehene Abweichungskompetenz klare Verhältnisse schafft. Mit einer Abweichungskompetenz ist der Bundesrat für den Fall einer raschen Eskalation gewappnet und kann innerhalb des rechtlichen Rahmens und anhand eng definierter Kriterien dann eine Güterabwägung vornehmen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie mit der Mehrheit der Kommission, diesen Artikel nicht zu streichen.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Bei Artikel 22b geht es um das Kernstück, die Pièce de Résistance dieser Initiative. Wie gesagt, die Abweichungskompetenz ermöglicht es dem Bundesrat, im Falle ausserordentlicher Umstände und zur Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes von den Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte abzuweichen. Was aber bedeuten "ausserordentliche Umstände" oder "Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes"? Artikel 22b Absatz 1 Buchstaben a und b sind derart unklar und offen formuliert, dass es immer möglich wäre, einen Grund für die Aushebelung der Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte zu finden. Artikel 22a, der die Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte definiert, würde so Makulatur. Mit der Streichung von Artikel 22b wird dies verhindert.

Ich möchte gerne auf das Autobahn-Beispiel der Kollegen Jositsch und Salzmann zurückkommen. Es ist überhaupt kein Problem, mit 180 Stundenkilometer mit einem Notfallpatienten im Auto unterwegs zu sein. In Artikel 22a gibt es bereits eine Abweichungskompetenz, nämlich die Absätze 3 und 4. Diese sind aber ganz klar definiert.

Mit der Streichung von Artikel 22b ergäbe sich ein weiterer Vorteil: eine Kompetenzverschiebung in Sachen Kriegsmaterialexporte von der Exekutive auf die Legislative. Heute liegt die Kompetenz ja beim Bundesrat, der einerseits mit den wirtschaftlichen Interessen der Industrie und andererseits mit dem Druck der Bevölkerung konfrontiert ist, die in diesem Bereich äusserst sensibel reagiert. Die Verschiebung der Kompetenz in Sachen Kriegsmaterialexporte von der Exekutive auf die Legislative würde deshalb zu einer gewissen Entlastung von Bundesrat und Verwaltung führen, was begrüßenswert wäre. Zudem würden die Rolle unseres Parlamentes sowie unsere Verantwortung gestärkt, dies unter Wahrung der Normenhierarchie.

Die Sensibilität der Schweizer Bevölkerung in Bezug auf Waffenexporte zeigte sich übrigens bereits 2014, als mit der Motion 13.3662 der SiK-S, "Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen", das Kriegsmaterialgesetz gelockert wurde. Diese Lockerung kam damals im Nationalrat mit Stichentscheid des Präsidenten zustande und löste einen Sturm der Entrüstung im ganzen Land aus. Humanitäre Bedenken seien höher zu gewichten als finanzielle Interessen. Dies gilt auch heute noch. Mit der Streichung von Artikel 22b würden wir zum Status quo von 2014 zurückkehren.



In der Schweiz verfügen wir zwar über rigide Gesetze. Dennoch besteht immer auch die Gefahr, dass Güter in Gebiete gelangen, in welche sie gemäss unseren Kriterien nicht hätten gelangen sollen. Selbstverständlich können Waffen defensiv genutzt werden, wie dies bei uns der Fall ist. Häufiger werden sie allerdings zu kriegerischen Zwecken eingesetzt. Mit einer Streichung von Artikel 22b würden wir das Risiko eliminieren, dass Schweizer Waffen in Ländern mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zum Einsatz kommen. Si l'article 22b est biffé – et ici, je m'adresse particulièrement aux membres du comité d'initiative – j'attends que l'initiative soit retirée.

Der indirekte Gegenvorschlag wäre dennoch keine Eins-zu-eins-Umsetzung der Initiative. Die Initiative will nämlich auch Ersatzteillieferungen verbieten. Die bevorzugte Behandlung von Kriegsmaterial bliebe also weiterhin möglich. Diesen Vertrauensschutz will auch ich gewährleisten.

Sollte wirklich einmal ein absoluter Notfall eintreten, so hat der Bundesrat ja immer noch die Möglichkeit – wir haben es jetzt während der Pandemie gesehen –, auf das Notrecht zurückzugreifen. Da käme dann Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung zum Tragen. Ich verweise auf Artikel 185 Absatz 3: Der Bundesrat kann "Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen."

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, meine Minderheit zu unterstützen und Artikel 22b zu streichen. Tun wir das nicht und erhalten wir die Abweichungskompetenz des Bundesrates, so verbleiben wir genau bei der Situation, welche eben zur Initiative führte. Lehnen Sie im Sinne einer pragmatischen Lösung die Initiative ab, und unterstützen Sie den indirekten Gegenvorschlag ohne Artikel 22b.

Jositsch Daniel (S, ZH): Als Jurist bin ich von Artikel 22b natürlich begeistert. Man nennt das in der Fachsprache einen gesetzgeberischen Salto rückwärts: Es sieht toll aus, aber man steht am Schluss am genau gleichen Ort wie am Anfang. Als Politiker und als Ständerat muss ich Ihnen allerdings sagen, dass Artikel 22b nichts anderes als ein Schelmenstreich ist. Damit hebeln Sie eigentlich den ganzen Gegenvorschlag aus. Ich kann Ihnen sagen, anstatt Artikel 22b drinzulassen, sollten Sie lieber offen und ehrlich sein, es beim geltenden Recht belassen und sich dem Abstimmungskampf stellen.

Ich weiss schon, was das Ziel ist. Das Ziel ist zu sagen: "Wir haben einen tollen Gegenvorschlag, liebe Bevölkerung. Schaut mal, wir machen wirklich etwas. Jetzt ist es vorbei, die Waffenexporte sind unter Kontrolle." Dann muss man Artikel 22b lesen, um zu sehen, dass es noch eine Notfallbestimmung gibt, die alles wieder offenlässt.

AB 2021 S 443 / BO 2021 E 443

Ich sage Ihnen das jetzt auch als Jurist: Welches sind die Voraussetzungen, damit der Bundesrat entgegen der neu geplanten gesetzlichen Bestimmung entscheiden kann? Die Voraussetzungen sind "ausserordentliche Umstände" sowie "die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen". Können Sie mir ein Beispiel nennen, bei dem Sie diese Erklärung nicht bringen können? Wenn ich als Jurist eine solche Bestimmung habe, dann ist das wunderbar. Nehmen wir wieder das Beispiel der Autobahn. Wenn Sie, Herr Bundesrat, eine Bestimmung erlassen, in der Sie sagen, dass man auf der Autobahn schneller als 120 Kilometer pro Stunde fahren dürfe, wenn ausserordentliche Umstände vorliegen würden und es im aussen- oder sicherheitspolitischen Interesse sei, dann fahre ich, das garantiere ich Ihnen, konstant 200 und werde keine Busse bekommen. Denn ausserordentliche Umstände finde ich immer.

Von dem her muss ich Ihnen sagen, dass diese Bestimmung alles wieder aushebelt. Der Bundesrat sagt das ganz offen und ehrlich in seiner Botschaft (BBl 2021 623): "Die in Artikel 22b eingeführte Abweichungskompetenz für den Bundesrat gewährleistet eine gewisse Flexibilität, damit die Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial an sich ändernde aussen- und sicherheitspolitische Gegebenheiten angepasst werden kann. Ebenso wird damit die nötige Möglichkeit geschaffen, welche es innerhalb eines klar abgesteckten Rahmens erlaubt, eine an die Bedürfnisse der Schweizer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechtzuerhalten."

Der Bundesrat lässt sich also alle Möglichkeiten offen, die er heute auch hat. Von dem her muss ich Ihnen sagen: Das Ziel des Gegenvorschlages und der Initiative ist es doch eben just, die Voraussetzungen im Gesetz zu verankern, damit wir diese im Rahmen von referendumsfähigen Beschlüssen festlegen können. Das ist das Ziel. Wenn Sie dann doch wieder für alles Mögliche eine Entscheidungskompetenz des Bundesrates haben, dann sind wir wieder am Punkt null angelangt, und das kann nicht das Ziel sein.

Wenn ich Herrn Salzmann zuhöre, muss ich sagen: Er liefert die besten Argumente, warum dieser Artikel 22b nicht gilt. Herr Salzmann stellt uns dar, was alles für Konflikte passieren können. Die Franzosen greifen irgendwo ein, die Deutschen sind in Kriege verwickelt – und wir liefern dann frisch-fröhlich Rüstungsgüter, ohne



dass irgendeine Kompetenz dazu besteht? Habe ich irgendetwas übersehen, Herr Salzmann? Oder haben wir heute Morgen die Neutralität der Schweiz abgeschafft? Soweit ich weiss, nicht. Es ist ja gerade das Ziel, und deshalb haben wir es klipp und klar, heute schon, in Artikel 5 der Kriegsmaterialverordnung: Wir liefern nicht in kriegsführende Staaten. Wenn Sie eine Spezialkompetenz wollen, dann schreiben Sie es bitte ins Gesetz. Das Gesetz kann man auch ändern. Wenn Sie sagen, das ist zu eng formuliert, wie es hier bestimmt ist, dann kann man es ausweiten, dann diskutieren wir darüber. Aber aktuell möchte ich das eben gerade nicht tun. Schon aus neutralitätspolitischen Gründen bin ich der Meinung, dass das nicht notwendig ist.

Das Gesetz bietet einen gewissen Spielraum, heute auf Ebene Verordnung, morgen hoffentlich auf Ebene Gesetz. In diesem Rahmen hat der Bundesrat ja seinen Ermessensspielraum. Aber es ist unsere Aufgabe, einen Rahmen vorzugeben, und innerhalb dieses Rahmens soll der Bundesrat sich bewegen. Ich muss Ihnen einfach sagen, ohne jetzt das Gespenst einer Diktatur an die Wand zu malen: Wenn wir Gesetze in Zukunft so machen, dass wir sagen, wir wollen erstens, zweitens, drittens, und wenn der Bundesrat dann findet, es sei eine ausserordentliche Situation, und dann gilt das alles nicht, dann können wir, wenn wir so Gesetze machen, aufhören. Dann seien wir ehrlich und sagen wir: "Der Bundesrat macht das, was er für richtig hält, wir haben Vertrauen in ihn." Das ist dann aber keine Demokratie mehr. In einer Demokratie gibt es eine gesetzgebende Instanz, das sind wir. Wir werden kontrolliert durch das Volk, und der Bundesrat führt aus.

Wenn wir finden, die Regeln seien zu eng, wie es Herr Salzmann sagt, dann diskutieren wir mit Herrn Salzmann, wie wir die Regeln anders definieren könnten. Aber wir können sie nicht einfach grundsätzlich aushebeln.

Von daher bitte ich Sie dringend, bei Artikel 22b der Minderheit Gmür-Schönenberger zu folgen und auf diese Bestimmung zu verzichten. Ich hoffe sehr – ich sage es einmal so: Ich kann es Ihnen nicht garantieren, aber ich hoffe sehr und bin guter Dinge, dass die Initiative dann zurückgezogen wird. Dann müssten wir diesen nicht sehr angenehmen – für mich, muss ich sagen, wäre er angenehm, aber nicht für alle – Abstimmungskampf nicht führen.

Salzmann Werner (V, BE): Herr Jositsch, ich glaube, wir müssen wieder auf das Wesentliche zurückkommen. Worum geht es? Ich will keine Änderung, ich brauche weder eine Initiative noch eine Gesetzesänderung. Von mir aus ist es bisher gut gelaufen: Der Bundesrat hat die Kompetenz gehabt, die Geschäfte zusammen mit dem EDA und dem SECO zu beurteilen. Von mir aus gesehen, haben wir das strengste Exportgesetz der Welt. Eigentlich brauchen wir keine Massnahmen.

Jetzt liegt diese Initiative auf dem Tisch. Mit dieser Initiative haben wir ein Instrument, das auf Gesetzesstufe umgelegt werden soll. Sie will dem Bundesrat Kompetenz und Flexibilität wegnehmen. Wollen Sie sich in Zukunft überall in das operative Geschäft des Bundesrates einmischen? Oder haben Sie Vertrauen in den Bundesrat und die Institutionen, dass diese das nach völkerrechtlichen Massstäben richtig beurteilen? Das ist hier die Frage.

Ein Gegenvorschlag muss immer auch kompromissfähig sein, und dieser Kompromiss wäre eben Artikel 22b, der diese Ausnahmen schafft. Jetzt haben wir das Beispiel "120 Kilometer pro Stunde". Es ist vielleicht kein gutes Beispiel, weil der Bundesrat ja dann nicht generell sagt, man könne 180 fahren. Vielmehr entscheidet er im Einzelfall oder gibt die Verfügung für vier Jahre. Wenn wir Artikel 22a Absätze 3 und 4 anschauen, dann würden wir beim Beispiel "120" sagen: Wenn ein Herzinfarkt vorliegt, kann 180 gefahren werden, wenn man die Symptome nicht genau festlegen kann, muss 120 gefahren werden. Letztlich muss es dem Bundesrat vorbehalten sein zu beurteilen, wann er das machen kann oder nicht. Ich vertraue dem Bundesrat und den Institutionen, dass sie diese Güterabwägung nach völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Massstäben richtig machen.

Wenn Artikel 22a so ins Gesetz reinkommt, dann errichten wir in diesem Land Schranken, die in eine Richtung führen, die unsere Rüstungsindustrie massiv schwächt. Das fördert natürlich das Ziel Ihrer Partei, Herr Jositsch, die Armee abzuschaffen, weil sie von der Rüstungsindustrie in der Schweiz nicht mehr gestützt wird. Das muss auch einmal gesagt werden. Das ist der Hauptpunkt der Initianten, nichts anderes. Viele, die da mitgemacht haben, sind sich dessen vielleicht nicht ganz bewusst. Ich unterstelle Ihnen nicht, Herr Jositsch, dass Sie in Bezug auf die Abschaffung der Armee die gleiche Meinung vertreten; ich kenne Sie zu gut in dieser Frage. Aber bedenken Sie einfach die ganze Ausgangslage.

Deshalb bitte ich Sie um Zustimmung zu Artikel 22b gemäss Mehrheit.

Burkart Thierry (RL, AG): Erlauben Sie mir eine kurze Replik auf vorhin Gesagtes. Herr Kollege Jositsch, ich stelle fest, dass Sie den Abstimmungskampf bereits etwas eröffnet haben. Das sei Ihnen zugute gehalten. Das ist auch legitim. Aber ich meine, dass Sie es sich argumentativ etwas gar einfach machen. In diesem



Artikel 22b steht nicht: "Die vorgenannten Artikel sind nicht mehr anwendbar, wenn es dem Bundesrat gerade so passt." Das ist quasi die Grundlage Ihrer Argumentation, und das ist nicht so. Sie haben es selber gesagt. Es gibt vordefinierte Kriterien, die zugegebenermassen einigermassen offen gehalten sind. Sie haben aus der Botschaft zitiert. In dieser steht aber erstens ganz klar "in einem klar abgegrenzten Bereich" und zweitens "mit dem Fokus auf die Interessen der Landesverteidigung unseres Landes". Das heisst, dass natürlich gewisse Schranken gegeben sind, die in Artikel 22b Absatz 1 Literae a und b auch klar umschrieben sind.

Ja, es ist so, ich habe es gesagt: Es gibt in diesen Kriterien eine gewisse Offenheit. Wenn wir das Beispiel der Autobahn jetzt schon mehrfach bemüht haben, dann lassen Sie mich

AB 2021 S 444 / BO 2021 E 444

noch das sagen: Für Blaulichtfahrten der Polizei, der Feuerwehr oder der Ambulanz ist auch nicht bis ins Detail geregelt, wann diese gemacht werden dürfen. Vielmehr gibt es dort auch eine gewisse Offenheit und damit eine Möglichkeit zur Abwägung des Einzelfalles. Wir können als Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber nicht bereits jetzt jeden Einzelfall abdecken, den es in Zukunft vielleicht irgendwann einmal geben könnte. Das ist nun einmal gesetzgeberisch nicht möglich und daher auch nicht nötig.

Wenn von Kollegin Gmür die Notverordnungs Klausel der Bundesverfassung bemüht wird, muss ich Ihnen Folgendes sagen: Wir sind nach dem letzten Jahr vielleicht etwas gebrannte Kinder und haben sehr viel mit dieser Notverordnungs Klausel erlebt. Die Klausel ist aber wirklich nur für absolute Sonderfälle, die dieses Land betreffen, vorgesehen, eben zum Beispiel für Pandemien oder für kriegerische Situationen, wie sie leider im letzten Jahrhundert halt auch schon vorgekommen sind. Die Notverordnungs Klausel ist aber nicht für die Kriegsmaterialausfuhr im Einzelfall vorgesehen. Man kann nicht nach Belieben auf die Notverordnungs Klausel der Bundesverfassung zurückgreifen. Das ist nicht die Idee des Verfassungsgebers, und wir sollten das gerade hier im Ständerat auch entsprechend berücksichtigen.

Diese Klausel ist also kein Salto rückwärts. Diese Klausel in Artikel 22b sagt nicht, dass alles, was vorher ist, nicht anwendbar sei. Sie sagt vielmehr, dass im Einzelfall Ausnahmen gewährt werden können, und zwar nicht durch irgendjemanden, sondern durch den Bundesrat unter Benachrichtigung der entsprechenden Kommissionen des Parlamentes innerhalb von 24 Stunden. Alleine das zeigt schon, dass die Voraussetzungen doch relativ hoch gesteckt sind und dass man nicht einfach so mir nichts, dir nichts Ausnahmegewilligungen geben kann.

Wenn wir diesen Artikel 22b gemäss Antrag der Minderheit annehmen würden, dann müssten wir auch ehrlich sein und sagen, dass wir damit keinen indirekten Gegenvorschlag hätten, der diesen Namen auch verdient, sondern dass wir dann einen direkten Umsetzungsvorschlag hätten. Das ist nicht zu hundert Prozent, einverstanden, aber quasi zu nahezu hundert Prozent die Umsetzung der Initiative. Ich meine schon, dass es so etwas wirklich nur sehr selten gegeben hat. Im Gegenteil kommt man den Initianten sogar noch entgegen und sagt – das ist aus systematischen Gründen noch nachvollziehbar –, dass man den wirklich grossen Fehler, den die Initiative hat, nämlich die Regelung auf Verfassungsstufe, korrigiert. Man bringt die Regelung auf Gesetzesstufe, womit man die Initiative eigentlich noch verbessert. Ich kann Ihnen sagen: Ein so weites Entgegenkommen gegenüber Initiativen, nein, sogar ein Überschiessen durch diesen Rat, hat es meines Erachtens wahrscheinlich noch nie oder nur sehr selten gegeben.

In diesem Sinne bitte ich um Ablehnung des Minderheitsantrages und um Unterstützung des Mehrheitsantrages und damit um die Formulierung eines indirekten Gegenvorschlages, welcher diesen Namen auch verdient.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Nur eine kurze Replik an Kollege Burkart zu den Blaulichtfahrten: Er hat zu Recht gesagt, dies sei gesetzlich nicht genau reglementiert. Genau so ist es hier eben auch mit diesem Gegenvorschlag. Blaulichtfahrten sind immer und überall akzeptiert; man weiss ja nicht, was dahintersteckt. Mit dieser gesetzlichen Regelung in Artikel 22b könnte in jedem Fall eine Ausnahme geschaffen werden.

Die Notverordnung bzw. das Notrecht – da bin ich mit Kollege Burkart ganz klar einig – soll man wirklich nur in Notfällen anrufen. Aber wenn es einen solchen gibt, den wir uns heute allenfalls alle nicht vorstellen können, dann hat der Bundesrat dafür schon jetzt die Handhabe.

Juillard Charles (M-E, JU): Pour peut-être apporter un peu de clarté dans ce débat et essayer de convaincre les indécis sur cette question, je souhaiterais que M. le président de la Confédération nous apporte quelques exemples concrets qui touchent vraiment cette loi et non la loi sur la circulation routière ou d'autres sujets dont on a entendu parler ce matin. Je ne pense pas que ce soit un salto arrière, cela me paraît excessif comme exemple. Mais, cela dit, j'ai de la peine à me rendre compte de l'utilité de l'article 22b. Quelles sont ces "circonstances exceptionnelles" et quels sont les intérêts du pays, en matière de politique extérieure ou de



politique de sécurité, qui pourraient exiger que l'on déroge aux règles prévues à l'article 22a?

Pour ma part, je pense que l'article 22b est inutile. C'est la raison pour laquelle je soutiens la minorité de la commission. Mais j'aimerais bien que M. le président de la Confédération nous donne quelques exemples très concrets de l'utilité de cet article 22b.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je voudrais aussi réagir au sujet de l'intervention de notre collègue Burkart. D'abord, s'il est vrai qu'il n'est pas écrit à l'article 22b que l'application de l'article 22a est suspendue – cela, il est clair que ce n'est pas écrit –, je dirai simplement que les termes employés dans l'article 22b, et il suffit de lire la lettre a de l'alinéa 1, "en cas de circonstances exceptionnelles", sont flous. Ce concept est indéterminé, ce qui permet de l'appliquer de manière étendue. Cela, les juristes que vous êtes – il y a de nombreux juristes dans cette salle – le savent très bien: la marge d'interprétation est extrêmement large.

Ensuite, il y a à l'article 22b alinéa 1 lettre b également des concepts qui sont flous, par exemple "intérêts du pays". Les intérêts du pays, cela s'applique à beaucoup de situations différentes et en toute circonstance. L'expression "si la politique de sécurité l'exige" peut aussi être interprétée de façon très extensive. Dans les faits, si l'on met ces critères en pratique, on a vraiment le sentiment que cela donne la possibilité de maintenir des autorisations d'exportation qui sont aujourd'hui accordées et qui sont contestées justement par les initiants. Ce sont là des critères qui permettent d'exporter vers des pays où on viole gravement les droits de l'homme, ou alors où il y a une guerre civile.

Au bout du compte, ici, c'est la situation des victimes des violations des droits humains et des victimes de guerres civiles qui est en jeu. Ce que nous voulons, c'est éviter que des armes fabriquées en Suisse soient utilisées dans de tels contextes. Donc, les exceptions ne doivent pas exister ou alors elles doivent être bien précisées, ce qui n'est justement pas le cas.

Dès lors, il est fondé de soutenir la minorité Gmür-Schönenberger.

Parmelin Guy, président de la Confédération: Tout d'abord, nous devons être conscients que tant l'initiative que le contre-projet représentent un changement de paradigme. A ce jour, le Conseil fédéral a défini les critères d'autorisation détaillés. Avec l'initiative ou le contre-projet, cette compétence est transférée au Parlement. Le Conseil fédéral perd une grande marge de manoeuvre pour réagir à des situations imprévisibles. La compétence dérogatoire devrait permettre de ne pas s'engager dans une impasse. Pourquoi le Conseil fédéral a-t-il besoin d'une compétence dérogatoire? Je ne vais surtout pas m'avancer sur le terrain des excès de vitesse autoroutiers, ayant plutôt tendance à respecter la loi sur le sujet.

Tout d'abord, il faut noter que le Conseil fédéral ne peut déroger aux critères d'autorisation que pour une période ou au cas par cas, dans un cadre légal très clairement défini, afin de réagir à des circonstances exceptionnelles où le temps presse. La rapporteuse de commission l'a dit, c'est aussi cumulatif et le Parlement est, le cas échéant, consulté. Cela ne change rien au fait que le Conseil fédéral doit néanmoins toujours respecter le droit international, y compris le droit de la neutralité et le traité sur le commerce des armes. Le Conseil fédéral ne peut pas s'en écarter.

Il faut toutefois pouvoir faire preuve d'une certaine souplesse par rapport à nos critères d'autorisation nationaux. Nous devons être conscients que la situation géopolitique mondiale est à nouveau marquée par de nombreuses incertitudes et que l'ordre international fondé sur des règles a récemment été soumis à une pression accrue.

Comme le note le projet de rapport 2021 sur la politique de sécurité de la Suisse actuellement en consultation,

AB 2021 S 445 / BO 2021 E 445

l'environnement de la politique de sécurité de la Suisse a continué à évoluer ces dernières années. Vous avez cette concurrence entre les grandes puissances et les puissances régionales émergentes qui s'est accrue; vous avez les capacités d'action de l'UE et de l'OTAN confrontées à divers défis; vous avez ces conflits armés et ces crises à la périphérie de l'Europe qui se poursuivent et se sont même dans certains cas aggravés. Les tendances en matière de politique de sécurité indiquent que les Etats dits occidentaux, qui sont le principal marché de vente de l'industrie suisse de l'armement, pourraient également être à nouveau impliqués dans des conflits armés.

On relèvera par exemple que le risque de conflit armé entre la Russie et l'OTAN a de nouveau augmenté ces dernières années. Des exercices militaires majeurs de la Russie et de l'OTAN constituent des messages clairs et très inquiétants quant à d'éventuelles préparations au combat. Vous le savez – ou vous ne le savez peut-être pas – notre voisin, la France, est aussi en train de changer de paradigme et concentre à nouveau plus fortement son armée sur les conflits armés classiques. Elle prévoit d'ailleurs un exercice majeur en 2023,



dans lequel l'ensemble des forces militaires sera impliqué. Il y a par ailleurs de nouvelles formes de conflit, comme les Etats qui poursuivent délibérément leurs intérêts politiques de puissance dans ce qu'on appelle la zone grise, entre conflit armé et paix, afin d'éviter les sanctions. En même temps, la pertinence des moyens cybernétiques en technologie de l'information augmente, sans pour autant diminuer l'importance des capacités conventionnelles des forces armées.

Tout cela pour dire que la Suisse doit tenir compte de ces évolutions dans un très grand nombre de domaines. Etant donné que l'industrie des technologies de sécurité nationale et de défense, qui est absolument nécessaire du point de vue de notre politique de sécurité, est intégrée dans des chaînes de valeur internationales qui peuvent être affectées par l'implication des Etats respectifs dans un conflit armé, nous devons pouvoir créer la marge de manoeuvre nécessaire, afin de réagir de manière appropriée si la situation devait s'aggraver. Et ce serait particulièrement vrai si les partenaires de la Suisse en matière de politique économique et d'armement, tels que les Etats-Unis, la France, l'Allemagne ou l'Italie, devaient se retrouver impliqués dans un conflit armé international.

Cependant, la loi fédérale sur le matériel de guerre interdira toute livraison d'armes à un pays impliqué dans un conflit armé. Dans une telle situation exceptionnelle, le Conseil fédéral ne serait plus en mesure de procéder à une pesée des intérêts en présence et de décider quelles exportations de matériel de guerre devraient être approuvées et lesquelles devraient être refusées au regard du droit international et des principes de notre politique étrangère. Pour rappel, les systèmes d'armes finis ne sont pas les seuls éléments du matériel de guerre. Les pièces détachées et les éléments d'assemblage fournis à des entreprises étrangères dans le cadre des chaînes de valeur internationales seraient aussi concernés par cette interdiction absolue d'exportation.

Ce n'est qu'en vertu de la compétence dérogatoire que le Conseil fédéral peut, le cas échéant, réagir de manière appropriée et rapide à de nouvelles circonstances en matière de politique de sécurité.

Finalement, la vraie question que nous devons nous poser est la suivante: pouvons-nous prédire aujourd'hui comment la situation en matière de sécurité et de politique étrangère dans le monde ou même, malheureusement, maintenant en Europe va évoluer ces prochaines années? Le Conseil fédéral doit s'attacher à créer les conditions nécessaires pour faire face à cette incertitude et cela inclut également un règlement qui régit l'implication du législateur.

La compétence dérogatoire du Conseil fédéral prévue par le contre-projet indirect est, je le répète, strictement limitée par la loi. Il doit toujours respecter les normes de droit international comme le droit de la neutralité, je l'ai dit, et le Traité international sur le commerce des armes, même avec la possibilité de s'en écarter. La participation du Parlement – donc votre participation – est également garantie et nous sommes un peu mieux préparés à l'imprévisible.

J'en viens maintenant à la question de M. le conseiller aux Etats Juillard: dans quelles situations le Conseil fédéral pourrait-il faire usage de sa compétence dérogatoire? Pour ceci, Monsieur Juillard, je crois qu'il faut remonter à l'exemple de la guerre en Irak menée par les Etats-Unis en 2003, qui a mis en évidence cette problématique. Le 20 mars 2003, le Conseil fédéral a évalué cette intervention américaine en Irak comme étant un conflit armé international et un cas d'application du droit de la neutralité. A l'époque, les Etats-Unis ont clairement fait savoir qu'ils n'accepteraient pas une interdiction d'exportation de matériel de guerre en provenance de Suisse. Il faut se rappeler qu'à l'époque, la Suisse produisait des pièces d'aile et d'autres parties pour l'avion de combat américain F/A-18 en raison des obligations relevant des affaires compensatoires en relation avec l'acquisition du F/A-18 par la Suisse.

A l'époque, en conséquence, le Conseil fédéral a rendu possible pour les Etats-Unis toutes les exportations de matériel de guerre par des entreprises privées en Suisse, à condition que ces exportations ne contribuent pas à l'opération militaire américaine et ne dépassent pas ce qui était qualifié à l'époque de "courant normal". Cela veut dire quoi? Cela veut dire à condition que les exportations n'augmentent pas de manière disproportionnée par rapport aux exportations telles qu'elles évoluaient en temps de paix, et ceci en raison de l'opération militaire américaine.

A ce moment-là – donc en 2003 –, cela a été possible. Pourquoi? A l'époque, il y avait le critère d'exclusion pour les pays impliqués dans un conflit armé, interne ou international, qui n'était pas encore inclus explicitement dans l'ordonnance sur le matériel de guerre.

Maintenant, avec l'initiative – si elle est adoptée –, ou avec le contre-projet indirect, le critère d'exclusion pour les pays impliqués dans un conflit armé interne ou international sera inscrit dans la Constitution, ou dans la loi. Et s'il n'y avait pas de compétence dérogatoire, le Conseil fédéral ne serait plus en mesure de procéder à une pesée des intérêts en vue de sauvegarder ses intérêts en matière de politique extérieure, de politique de sécurité, en particulier si les pays concernés s'avèrent être des partenaires politiques ou économiques importants avec lesquels la Suisse entretient une relation étroite.



Cela me conduit à l'intervention de Mme Gmür-Schönenberger. Oui, il y aurait toujours la possibilité du droit de nécessité – nous l'avons évaluée –, mais ce n'est pas une bonne alternative. Théoriquement et juridiquement, il est exact que le droit de nécessité donne au Conseil fédéral la compétence d'autoriser les exportations sur la base de l'article 184 de la Constitution. Mais, dans la pratique, cela ne serait guère possible. Il suffit de regarder la discussion sur le droit de nécessité s'agissant actuellement du Covid-19 pour voir combien il est délicat de recourir à de telles dispositions.

L'exception pour les pays démocratiques, qui est prévue par l'initiative, n'est pas non plus une bonne solution aux problèmes éventuels, comme je viens de le mentionner, par exemple, avec les affaires compensatoires. L'évaluation des pays qui doivent être considérés comme démocratiques et qui disposent d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse dépend de l'interprétation de termes juridiques non définis et avant tout politiquement extrêmement délicats. La question de l'admissibilité des affaires compensatoires peut également se poser à l'égard d'un Etat pour lequel l'exception prévue par l'initiative est moins évidente.

Tout cela pour vous dire que le Conseil fédéral a vraiment longuement soupesé ces aspects pour en arriver au projet qui figure à l'article 22b. Cela permet au Conseil fédéral de créer les conditions nécessaires pour faire face à tous ces aspects d'incertitude, encore une fois, avec une réglementation qui régit l'implication du législateur et qui est strictement encadrée, comme l'a très bien montré Mme Häberli-Koller dans sa présentation. Pour toutes ces raisons, je vous invite à en rester à l'article 22b tel qu'il est libellé et à rejeter la proposition de la minorité.

AB 2021 S 446 / BO 2021 E 446

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 22 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 20 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Art. 23

Antrag der Minderheit

(Zopfi, Jositsch)

Aufheben

Art. 23

Proposition de la minorité

(Zopfi, Jositsch)

Abroger

Häberli-Koller Brigitte (M-E, TG), für die Kommission: Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, Artikel 23 nicht zu streichen. Mit 9 zu 2 Stimmen hat sie sich deutlich für die Beibehaltung ausgesprochen. Der Sinn von Artikel 23 ist die Aufrechterhaltung des Vertrauensschutzes. Die Hürde für einen Widerruf der Bewilligung ist sehr hoch angesetzt, indem ausserordentliche Umstände vorliegen müssen. In der Gesamtbeurteilung wird sowohl die Situation vor Ort als auch die Art des Kriegsmaterials in Betracht gezogen. Die Mehrheit der Kommission ist deshalb der Meinung, dass Ersatzteillieferungen für aus der Schweiz exportiertes Kriegsmaterial weiterhin möglich sein müssen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Zopfi Mathias (G, GL): Lassen Sie mich mit einem Zitat beginnen: "Mischt euch nicht in fremde Händel, aber liefert Waffen und Ersatzteile." Der erste Teilsatz stammt von Bruder Klaus, der zweite nicht.

Wir haben bereits gehört, weshalb jede Ausnahme in diesem Gesetz das Grundanliegen der Initiative, nämlich klare Leitplanken aufzustellen, gefährdet. Das gilt nun auch für die Ersatzteillieferungen.

Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission berufen sich auf den Grundsatz "Pacta sunt servanda": Verträge sind einzuhalten. Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich, das lernen Sie im ersten Semester des Jus-Studiums. Aber es kommt eben darauf an. Wir haben es hier mit einem hochsensiblen Bereich zu tun, in welchem offensichtlich – sonst hätten wir das vorliegende Gesetz nicht – aus übergeordneten Interessen Einschränkungen, Gebote und Verbote gemacht werden und auch gerechtfertigt sind.

Es wäre demnach beim Abschluss eines Vertrags problemlos möglich, einen Vorbehalt aufzunehmen, sodass der von einer Schweizer Unternehmung belieferte Staat von Anfang an weiss, dass Ersatzteile nur so lan-



ge geliefert werden können, wie die Bewilligungskriterien erfüllt sind. Gerade weil es um sicherheitspolitische Interessen unseres Landes geht, kann es keinen Automatismus geben. Wenn z. B. ein Staat Waffen an Terroristen weiterliefert, dann wird er sich nicht auf den Grundsatz "Pacta sunt servanda" berufen können. Das ist jetzt vielleicht ein bisschen ein krasses Beispiel. Aber wir sehen genau an diesem Beispiel, dass die sicherheitspolitischen Interessen unseres Landes es gebieten, keine Automatismen und keinen Vertrauensschutz über alles zu stellen.

Der Antrag ist problemlos umsetzbar. Notabene müssen die Waffen und damit die Ersatzteile dann auch noch zum Einsatz gegen die Zivilbevölkerung geeignet sein. Stellen Sie sich vor, Sie haben einen Staat, der Waffen gegen die Zivilbevölkerung einsetzt, Menschenrechte missachtet und systematisch verletzt oder Waffen unbefugt an Drittstaaten weitergibt. Die Schweiz wird dorthin gemäss diesem Gesetz keine Waffen liefern, und das ist natürlich richtig. Ersatzteile wird man aber munter weiter liefern dürfen – unter dem Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Es ist wichtig, dass Sie berücksichtigen, dass Munition gemäss diesem Gesetz und der Interpretation in der Botschaft ebenfalls unter die Ersatzteile fällt. Solange das so ist, solange Munition unter die Ersatzteile fällt, darf es diesen Ausnahmereartikel nicht geben. Denn es kann doch nicht angehen, dass die Schweiz Länder, denen man keine Waffen mehr liefert, weil sie die Menschenrechte systematisch verletzen, weiter mit Munition versorgt. Solche Staaten können sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung meiner Minderheit.

Wicki Hans (RL, NW): Mit der Streichung dieses Artikels würde sich die Schweiz vermutlich einen Bärenienst erweisen, denn damit würde sich unsere Industrie nicht mehr als verlässlicher Partner erweisen können. Immerhin sprechen wir hier von Ersatzteilen für Kriegsmaterial, dessen Ausfuhr bereits bewilligt worden ist. Diese Elemente gehören derart eng zusammen, dass eine Trennung, wie sie den Antragstellern vorschwebt, schlicht und einfach willkürlich wäre.

Zudem beinhaltet der Artikel bereits eine Einschränkung, in der sich der enge sachliche Zusammenhang zur primären Ausfuhrbewilligung widerspiegelt. Wenn in der Zwischenzeit ausserordentliche Umstände dazu führen, dass die primäre Ausfuhrbewilligung widerrufen wird, erstreckt sich dies auch auf die Ersatzteile. Eine Notbremse ist somit sogar implementiert.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung ist daher sachgerecht. Sie berücksichtigt die humanitären Anforderungen, ohne aber andere wichtige Aspekte ausser Acht zu lassen. Dazu gehört neben der erwähnten Verlässlichkeit auch die Rechtssicherheit. Beide Seiten müssen davon ausgehen können, dass ein Vertrag auch eingehalten wird. Da gehört nach dem Verkauf der Service mit der Lieferung von Ersatzteilen eben dazu. Wenn dies plötzlich nur noch unter grossen Vorbehalten möglich ist, schädigt dies den internationalen Ruf unserer Industrie enorm. Gerade als kleines Land mit qualitativ hochwertigen Produkten sind wir besonders darauf angewiesen, dass Verträge eingehalten werden, und zwar auf beiden Seiten.

Ich empfehle Ihnen daher ebenfalls, unserer Berichterstatterin zu folgen und den Minderheitsantrag Zopfi auf Streichung abzulehnen.

Parmelin Guy, président de la Confédération: J'ai déjà développé ce sujet lors du débat d'entrée en matière. Je crois que les choses ont été dites. Je vous invite à suivre la majorité de votre commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 21.021/4407)
Für Annahme des Entwurfes ... 30 Stimmen
Dagegen ... 11 Stimmen
(0 Enthaltungen)

2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)"

2. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)"

Eintreten ist obligatorisch
L'entrée en matière est acquise de plein droit

AB 2021 S 447 / BO 2021 E 447

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Gestatten Sie mir, hier einen Hinweis zur Fahne zu machen. Die Fehlerhexe hat zugeschlagen. Wenn Sie Titel und Ingress genau lesen, stellen Sie fest, dass der Text im Ingress nicht ganz zur vorliegenden Volksinitiative passt. Das wird korrigiert. Das Datum der Einreichung der Initiative stimmt ebenfalls nicht. Auch das wird korrigiert; dies einfach, damit Sie das wissen. Wahrscheinlich haben wir es mit den Tücken des Copy-Paste-Verfahrens zu tun.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit
(Jositsch, Zopfi)
... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral



Proposition de la minorité

(Jositsch, Zopfi)

... d'accepter l'initiative.

Häberli-Koller Brigitte (M-E, TG), für die Kommission: Meine Ausführungen auch betreffend die Volksinitiative habe ich bereits in der Eintretensdebatte gemacht. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, mit der Kommissionsmehrheit zu stimmen und die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich kann es kurz machen. Inhaltlich muss ich zur Initiative nicht mehr Stellung nehmen. Ich bin positiv überrascht, dass der Gegenvorschlag, vor allem in Bezug auf Artikel 22b, im Wesentlichen so durchgekommen ist, wie wir uns das vorgestellt haben. Ich bin guter Dinge, dass die Initiative zurückgezogen werden kann, wenn die parlamentarische Beratung in diesem Sinne weitergeht. Aber zum jetzigen Zeitpunkt steht sie noch, und in diesem Sinne empfehle ich Ihnen – zumindest vorläufig und bis das definitive Ergebnis der parlamentarischen Beratung feststeht –, die Initiative anzunehmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt.