

**22.3557**

Motion Burkart Thierry.
Neutralität wahren, Stib stärken.
Abschaffung der
Nichtwiederausfuhrerklärung
für Länder mit gleichen Werten
und vergleichbarem
Exportkontrollregime

Motion Burkart Thierry.
Préserver la neutralité et renforcer
la BTIS en supprimant la déclaration
de non-réexportation pour les pays
ayant les mêmes valeurs que nous
et un régime de contrôle
des exportations comparable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.22 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.03.23

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Salzmann Werner (V, BE), für die Kommission: Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, dem Parlament eine Änderung des Kriegsmaterialgesetzes vorzulegen, die vorsieht, dass auf eine Nichtwiederausfuhrerklärung vollständig verzichtet werden kann, wenn die Lieferung an Staaten erfolgt, die unseren Werten verpflichtet sind und über ein Exportkontrollregime verfügen, das dem unseren vergleichbar ist; es wird verwiesen auf die Kriegsmaterialverordnung, Anhang 2, "Länder".

Die Motion wurde der SiK-S im Herbst 2022 zur Vorberatung zugewiesen. Die Kommission nahm die Vorberatung an ihrer Sitzung vom 24. und 25. Oktober 2022 auf. Sie war mehrheitlich der Meinung, dass zwar Handlungsbedarf bestehe, aber noch mehrere Fragen offen seien, insbesondere, ob die Motion mit der Schweizer Neutralität vereinbar sei. Sie beschloss mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, ihre Arbeiten zu sistieren, und beauftragte das WBF mit der Ausarbeitung eines alternativen Formulierungsvorschlages.

Die SiK-S nahm die Beratung an ihrer Sitzung vom 3. Februar 2023 wieder auf. In der Zwischenzeit wurde das Thema der Nichtwiederausfuhrerklärung auf politischer Ebene breiter diskutiert. So lagen der SiK-S neben der Motion 22.3557 auch die parlamentarische Initiative 23.401, "Lex Ukraine",

AB 2023 S 94 / BO 2023 E 94

der SiK-N sowie drei weitere Anträge von Kommissionsmitgliedern auf eine parlamentarische Initiative vor. Die Kommissionsmehrheit zog den Weg der parlamentarischen Initiative vor und hat darauf verzichtet, dem Bundesrat mittels einer Motion einen Auftrag zu erteilen. Ein Teil der Kommission bevorzugt den Weg der Motion, während ein anderer Teil den Status quo beibehalten will. Aus diesen Gründen hat die Kommission mit 6 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen, die Ablehnung der Motion zu beantragen.

Im Namen Ihrer Kommission bitte ich Sie, die Motion abzulehnen.

Erlauben Sie mir noch eine Erläuterung zu meiner persönlichen Haltung. Die vorliegende Motion hat keine Fristen im Motionstext aufgenommen. Wir stimmen aber heute über den vorliegenden Motionstext ab, der es erlauben würde, dass Ringgeschäfte möglich sind, welche neutralitätsrechtliche Bedenken hervorrufen. Ich





sehe aber den Bedarf, die Nichtwiederausfuhrerklärung im Bundesgesetz über das Kriegsmaterial im Interesse der einheimischen Rüstungsindustrie und somit der bewaffneten Neutralität zu ändern.

Minder Thomas (V, SH): Der Angriffskrieg von Russland gegen die Ukraine hat das Thema der Neutralität ins Zentrum gerückt. Wie neutral ist die Schweiz? Das Neutralitätsrecht wird eingehalten, das stimmt. Die Schweiz liefert keine Waffen und Munition. Diese Motion will das nun ändern. Es gibt viele Gründe, warum das falsch ist. Es sind die folgenden Punkte:

1. Ob sich die Schweiz neutral verhält oder nicht, entscheidet mit der Motion nur der ausländische Staat und nicht wir selbst.
2. Die Frage der Neutralität stellt sich nur im Krieg oder in Konfliktsituationen und nie im Frieden.
3. Während eines andauernden Kriegs das Kriegsmaterialgesetz ändern zu wollen, ist ganz grundsätzlich falsch.
4. Erlauben wir die Wiederausfuhr von Schweizer Waffen an Drittstaaten, so wird die Schweiz früher oder später direkt oder indirekt Zulieferer einer Kriegspartei.
5. Neutral sein heisst aussen vorstehen und sich nicht an kriegerischen Tätigkeiten direkt oder indirekt beteiligen.
6. Staaten kaufen Rüstungsgüter nicht nur für ein paar wenige Jahre. Ob sie Waffen und Munition allenfalls später weiterverkaufen können oder nicht, ist kein entscheidender Faktor bei einem Rüstungskauf.
7. Auch für Schweizer Rüstungsfirmen ist es nicht verkaufsentscheidend, ob die Waffen und die Munition allenfalls später weitergegeben werden dürfen. Schon jetzt ist das nicht der Fall, und die Rüstungsfirmen in der Schweiz haben sich mit dieser Situation längstens arrangiert.
8. Die aus der Schweiz exportierten Rüstungsvolumen sind weltweit betrachtet absolut marginal. Sie werden bei einer allfälligen Weitergabe nie eine matchentscheidende Rolle in einem Krieg spielen.

Aus all diesen Überlegungen wäre es falsch, die Neutralität zu hinterfragen. Sehr wohl verstehe ich die Überlegungen des Motionärs, die einheimische Rüstungsindustrie zu stärken, um insbesondere die bewaffnete Neutralität zu rechtfertigen. Das kann ich nachvollziehen. Da können und müssen wir nach Lösungen suchen, aber nicht jetzt, während des Kriegs.

Genau darum, Kollege Burkart, verstehe ich Ihre kürzliche Zustimmung zum Verkauf der Ammotec nicht. Einerseits wollen Sie mit diesem Vorstoss die Rüstungsindustrie stärken, andererseits stimmen Sie aber im selben Atemzug dem Verkauf eines staatlichen Munitionsherstellers zu. Als Kenner der Materie wissen Sie, wie wichtig in einem Krieg die Lieferfähigkeit von Munition ist. Wenn heute der italienische Ammotec-Besitzer die Produktion zu sich nach Italien oder an einen anderen Ort im Ausland verlegt, beispielsweise weil sie in der Schweiz schlicht und einfach zu teuer geworden ist, so nützt auch das nichts, was im Kaufvertrag steht. Die Wirtschaftsfreiheit erlaubt es dem italienischen Käufer, selber zu entscheiden, wo er seine Produkte, seine Munition, produziert.

Nebst dem Argument, dass das Kriegsmaterialgesetz jetzt während des Kriegs nicht gelockert werden sollte, gibt es einen weiteren ganz triftigen Grund, diese Motion abzulehnen. Leider wird unter Staaten immer wieder gestritten, auch militärisch. In solchen Momenten sind die guten Dienste und die Neutralität der Schweiz gefragt. Streiten zwei Staaten, ist ein vermittelnder Dritter, der schlichtet, unentbehrlich. Um Konflikte diplomatisch zu lösen, um einen Waffenstillstand herbeizuführen, braucht es immer einen Dritten. Dieser Dritte muss eben neutral sein, weil er sonst von den Konfliktparteien nicht akzeptiert wird.

Für einen Krieg in Europa, wie es der aktuelle ist, käme als europäischer Vermittler fast nur noch unser Land infrage. Auch Schweden und Finnland sind bald Nato-Mitglieder und fallen damit weg. Doch für die Russen sind wir, Sie haben es gelesen, wegen der Übernahme der meisten EU-Sanktionen nicht mehr neutral. Russland lehnt daher eine Vermittlungsrolle der Schweiz bereits heute ab.

Ich bitte, der Neutralität und unseren weltweit anerkannten guten Diensten hier und jetzt mehr Gewicht als dem Export von Waffen und Munition zu geben.

Burkart Thierry (RL, AG): Erlauben Sie mir zwei Vorbemerkungen. Die erste richte ich im Zusammenhang mit Ammotec in aller Kürze an meinen Vorredner: Sie wissen, Herr Kollege, dass ich bei der ersten Abstimmung zu Ammotec einem Verkauf nicht zugestimmt habe, aus verschiedenen Überlegungen, die heute nichts mehr zur Sache tun. Beim zweiten Mal habe ich aber tatsächlich zugestimmt, weil ich der Auffassung bin, dass man Entscheide, wenn sie denn gefällt wurden, respektieren sollte und ich zudem den Ausführungen des damaligen Bundesrates Ueli Maurer folgte.

Zweite Vorbemerkung zum Prozeduralen: Ich möchte darauf hinweisen, dass ich meine Motion eigentlich aufgrund eines mehrheitsfähigen Kompromisses für eine Kommissionsinitiative der SiK-S zurückziehen wollte.



Denn die Kommissionsinitiative basiert auf demselben Fundament wie meine Motion, die Sie gerade beraten. Allerdings wurde die Kommissionsinitiative durch die Schwesterkommission, die SiK-N, abgelehnt. Aufgrund dessen sehe ich es als notwendig an, dass wir die Motion hier beraten und auch zur Abstimmung bringen. Nun aber zur Sache: Die traurige Ausgangslage kennen wir. Die traurige Ausgangslage ist die, dass wir seit über einem Jahr in Europa einen Krieg haben. Wir haben im Ständerat diesen Krieg mit einer Resolution verurteilt. Wir haben festgehalten, dass dieser Krieg völkerrechtswidrig ist, dass er ein brutaler Angriffskrieg ist, der zur Folge hat, dass Hunderttausende von Menschen getötet, verletzt und Millionen von Menschen vertrieben werden. Wir haben auch festgestellt, dass dieser Krieg ein Krieg Russlands gegenüber der Ukraine ist. Aber wir müssen auch zur Kenntnis nehmen, dass es ein Krieg ist, der unsere Werte wie Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaat angreift – Werte, für die wir in Europa stehen, Werte, für die wir auch in der Schweiz stehen.

Im Gegensatz zu Russlands Angriffskriegen im Jahr 2008 gegen Georgien und im Jahr 2014 gegen die Ukraine – damals in Bezug auf die Krim und den Donbass – hat sich der Westen, namentlich Westeuropa und auch Nordamerika, diesmal mit dem angegriffenen Land, der Ukraine, solidarisch erklärt. Diese Solidarität spielt in der aktuellen Situation eine ganz zentrale Rolle. Sie beinhaltet in diesem Fall nicht nur, aber auch militärische Solidarität. Weshalb? Weil wir alle traurigerweise zur Kenntnis nehmen müssen, dass es Situationen gibt, in denen man sich mit Waffengewalt wehren muss, dann nämlich, wenn man mit Waffengewalt bedroht oder sogar angegriffen wird.

Wir wissen es: In der aktuellen Situation wird entsprechend seitens der westlichen Staaten Kriegsmaterial in die Ukraine geliefert. Davon ist auch Kriegsmaterial – Waffen und Munition – betroffen, das westliche Staaten vor Jahren für den Eigengebrauch in der Schweiz gekauft haben. Jetzt, nach x Jahren im eigenen Bestand, soll dieses Kriegsmaterial weitergegeben werden. Das schweizerische Kriegsmaterialgesetz (KMG) sieht in Artikel 18 Absatz 1 vor, dass Kriegsmaterial, das aus der Schweiz ausgeführt wird, mit einer Nichtwiederausfuhrerklärung der Regierung des Abnehmerstaates versehen werden muss. Das heisst, dass gemäss Artikel

AB 2023 S 95 / BO 2023 E 95

5a Absatz 2 der Kriegsmaterialverordnung eine spätere Weitergabe dieses Kriegsmaterials an einen weiteren Staat nur mit Zustimmung der Schweiz erfolgen darf.

Länder, die in der Schweiz vor langer Zeit für ihren Eigengebrauch Kriegsmaterial gekauft haben, müssen also für die Weitergabe ein Gesuch an die Schweiz stellen. Gemäss Artikel 22a Absatz 2 Litera a KMG muss die Schweiz das Gesuch unter anderem dann ablehnen, wenn sich das Bestimmungsland, in welches das Kriegsmaterial geliefert werden soll, in einem bewaffneten Konflikt befindet. Aus diesem Grund muss die Schweiz zurzeit Anfragen bezüglich Kriegsmaterial für die Weitergabe in die Ukraine abschlägig beantworten; so ist die aktuelle Rechtslage in unserem Land. Man kann dies bedauern, aber der Gesetzgeber wollte es einmal so.

Nun wird die Regelung, wie wir sie im Kriegsmaterialgesetz haben, fälschlicherweise teilweise in unserem Land als Ausdruck des Neutralitätsrechts verstanden. Es sei ein Gebot des Neutralitätsrechts im Zusammenhang mit der Wiederausfuhr, dass man entsprechend die Wiederausfuhr per se verbieten sollte. Das sei wegen der Neutralität so ins Gesetz gekommen.

Das Neutralitätsrecht wird, wie wir wissen, im Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs von 1907, dem sogenannten Haager Abkommen, geregelt. Dort ist festgehalten, was neutrale Staaten zu befolgen haben: Nichtteilnahme an Kriegen; auch die Selbstverteidigung und Durchsetzung der Neutralität ist ein Gebot, weshalb man eigentlich nicht nur von "Neutralität" spricht, sondern von "bewaffneter Neutralität"; kein Kriegsmaterial aus staatlichen Beständen darf an eine kriegführende Partei geliefert werden, und bei privaten Lieferungen muss das Gleichbehandlungsgebot eingehalten werden. Schliesslich dürfen keine Söldner für Kriegsparteien zur Verfügung gestellt werden, und das Zur-Verfügung-Stellen des Territoriums für die Kriegsparteien ist verboten und muss entsprechend durchgesetzt werden. Zur Wiederausfuhr oder sogar zur Pflicht zur Verhinderung der Wiederausfuhr gibt es im Haager Abkommen aber keine Regelung. Die Regelung betreffend Nichtwiederausfuhr haben wir also einzig und alleine unserem eigenen internen Landesrecht, dem Schweizer Recht, zu verdanken, das wir im Kriegsmaterialgesetz so festgeschrieben haben.

Ein Beleg dafür, dass das Haager Abkommen mit dem Neutralitätsrecht eigentlich keinen Zusammenhang hatte, ist auch der Umstand, dass die Wiederausfuhrdeklaration auf einer relativ jungen Gesetzgebung basiert. Sie ist nämlich in den 1980er- und 1990er-Jahren entstanden. Wenn man die Botschaft des Bundesrates zur Revision des Kriegsmaterialgesetzes von 1995 liest, sieht man auch, dass von Neutralität keine Rede war. Die Rede war vielmehr davon, dass man quasi verhindern wollte, dass indirekt Waffen an Länder geliefert würden, denen die Schweiz auf keinen Fall Waffen liefern würde. Gemeint sind namentlich Länder, in denen



Menschenrechte "systematisch verletzt" werden. Das ist der Ursprung. Davon kann man halten, was man will, aber eigentlich stand es ursprünglich nicht im Zusammenhang mit dem Neutralitätsrecht.

Betrachten wir wieder die aktuelle Situation. Wie sieht es aktuell aus? Die aktuelle Rechtslage führt dazu, dass es bei unseren westlichen Partnerstaaten grosse Irritationen gibt. Weshalb? Sie verstehen, dass wir ein neutrales Land sind, und sie respektieren deshalb auch, dass wir keine Waffen direkt an ein kriegführendes Land – im aktuellen Fall an die Ukraine – liefern. Das versteht man, und das will auch niemand ändern. Sie verstehen aber nicht, wie das Blockieren von Wiederausfuhren mit der Neutralität zusammenhängt und weshalb wir die anderen Länder quasi daran hindern, die Ukraine mit Kriegsmaterial zu unterstützen, das man vor x Jahren einmal in der Schweiz gekauft hat. Es geht nicht um Ringgeschäfte. Das Kriegsmaterial wurde zu einem anderen Zweck angeschafft und soll jetzt weitergegeben werden. Aber die Schweiz verhindert dies.

Die Frage sei bei dieser Gelegenheit auch erlaubt: Wenn man ganz neutral sein möchte, wie das teilweise gefordert wird, wäre man es denn auch wirklich, wenn wir jetzt die eine Seite blockieren und ihr die Hilfe, die sie bekommen möchte, verweigern? Damit hilft man ja eigentlich nur der anderen Kriegspartei, in diesem Fall Russland. Ich frage mich, ob das wirklich eine tatsächlich neutrale Position ist. Aber in diese Situation haben wir uns selber hineinbegeben.

Hier möchte ich daher mit meiner Motion ansetzen. Mein Konzept bzw. das Konzept der vorliegenden Motion sieht ja vor, dass die Neutralität der Schweiz gewahrt werden soll. Die Weitergabe von Kriegsmaterial durch unsere westlichen Partner sollten wir aber nicht behindern; wir sollten sie gar nicht beeinflussen. Deshalb beantrage ich mit der Motion, dass auf eine Nichtwiederausfuhrerklärung verzichtet wird, allerdings nicht gegenüber allen Ländern, sondern gegenüber denjenigen Ländern, die erstens unsere Werte teilen. Es handelt sich dabei um Demokratien. Zweitens handelt es sich um Länder, die ein ähnliches oder vergleichbares Exportkontrollregime haben, indem sie die internationalen Kontrollmassnahmen unterstützen bzw. sich diesen unterziehen. Es handelt sich dabei um die Staaten der Nuclear Suppliers Group, der Australischen Gruppe, des Missile Technology Control Regime und des bekannten Wassenaar Arrangement. Das resultiert in 25 Staaten; dazu gehören die europäischen Staaten sowie Kanada, die USA, Argentinien, Japan, Neuseeland und Australien. Diese Auflistung von Staaten ist nicht einfach eine Erfindung von mir, sondern sie wird bereits definiert, nämlich in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung. Deshalb spricht man auch von den sogenannten Anhang-2-Staaten.

Nun habe ich in der Begründung festgeschrieben, dass man auch eine zeitliche Frist vorsehen kann, um zu verhindern, dass solche Länder bei uns Waffen kaufen und sie sogleich weitergeben und damit nichts anderes täten, als unsere Neutralität zu umgehen. Der Kommissionssprecher hat natürlich recht, das ist nicht im Text der Motion vorgesehen. Es besteht aber die Möglichkeit, das zu verändern. In diesem Zusammenhang möchte ich Sie bitten: Lassen Sie uns heute über den Grundsatz und nicht über einzelne Kommas oder Detailregelungen diskutieren. Weshalb? Wenn wir die Motion annehmen, hat der Bundesrat den Auftrag, uns basierend auf diesem Konzept einen Gesetzentwurf vorzulegen. Im Rahmen dieses Gesetzentwurfes können wir selbstverständlich noch entsprechende Ergänzungen und Änderungen anbringen und damit diesen Begehrlichkeiten, Wünschen und vielleicht auch Notwendigkeiten Rechnung tragen.

Ich meine, dass wir uns neutral verhalten sollten. Wir sind ein neutrales Land. Nichtsdestotrotz wissen wir aber, dass wir – und das war immer so, übrigens auch im Kalten Krieg – Teil der westlichen Welt sind. Denn die westliche Welt teilt unsere Werte und steht im Notfall auch für unsere Werte ein, übrigens auch für das Völkerrecht, auf dessen Grundlage die Neutralität ebenfalls basiert. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob wir, wenn wir jetzt hier strikt bleiben im Sinne von "Wir ändern nichts", der Neutralität bzw. der Anerkennung der Neutralität im Ausland tatsächlich einen Dienst erweisen. Es wurde verschiedentlich gesagt – und das ist richtig –, dass die Neutralität natürlich auch auf der Akzeptanz durch die anderen Länder basiert. Zurzeit sieht es eher danach aus, dass die Akzeptanz gegenüber unserer Neutralität schwindet, weil sie so, wie wir sie jetzt mit diesem Wiederausfuhrverbot nach aussen auslegen, eigentlich nicht verstanden wird.

Ich erlaube mir noch eine Bemerkung im Zusammenhang mit der Diskussion zum Thema "Rückwirkung". Juristisch ist es natürlich keine Rückwirkung. Vielmehr werden Vertragspartner für die Zukunft, pro futuro, von einer Pflicht befreit. Aber so oder so: Dieser Aspekt ist in meiner Motion nicht vorgesehen. Auch hier hätte man die Chance, die Debatte dazu anlässlich der Gesetzesvorlage zu führen. Dort kann man darüber diskutieren, ob man das erst für die Zukunft oder auch für Vertragsverhältnisse will, die jetzt schon bestehen. Lassen Sie uns dann diese Debatte en détail und auch vertieft führen!

Ich meine sowieso, es wäre an der Zeit, dass wir dieses Thema jetzt in die Verantwortung des Bundesrates geben. Wir haben hier in diesem Parlament x Vorschläge, verschiedenste parlamentarische Initiativen, Kommissionsinitiativen, Motionen – alle gut gemeint. Bei allen ist die Frage, ob sie wirklich das Gelbe vom Ei sind oder ob es nicht tatsächlich

**AB 2023 S 96 / BO 2023 E 96**

vertiefte Abklärungen braucht. Aber es wäre, meine ich, am zielführendsten, wenn der Bundesrat diese Aufgabe übernehmen würde, damit wir eine seriöse Vorlage haben, die wir dann entsprechend hier diskutieren und verabschieden können.

So oder so bitte ich Bundesrat Parmelin, hier zu bestätigen, dass das Konzept, wie es in der Motion vorliegt, die wir jetzt besprechen, neutralitätsrechtskonform ist. Ich bin überzeugt, dass es das ist.

Eine letzte Bemerkung noch zum Thema bewaffnete Neutralität: Es wird ja verschiedentlich der Vorwurf laut, diese Motion helfe in erster Linie der Rüstungsindustrie. Nun ja, das möchte ich gar nicht abstreiten. Denn wenn man den Bären waschen will, muss man auch in Kauf nehmen, dass der Pelz nass wird. Wir können nicht das eine haben und das andere nicht. Wenn wir der Auffassung sind, dass unsere Rüstungsindustrie nicht geschwächt werden soll, dann, meine ich, müssen wir diese Änderung vornehmen. Weshalb? Weil verschiedene Länder, die es ja auch bereits in Aussicht gestellt haben, bei uns nicht mehr Waffen und Munition kaufen möchten, wenn sie diese dann innerhalb des westlichen Bündnisses nicht weitergeben können, wenn sie gebraucht werden.

Aber nichtsdestotrotz, ich knüpfe da an die Ausführungen meines Vorredners, Kollege Minder, an: Ich meine auch, dass wir Ja sagen müssen zur Rüstungsindustrie in unserem Land, dass wir sie erhalten sollten, denn nur eine bewaffnete Neutralität kann unser Konzept aufrechterhalten. Und Verteidigungsfähigkeit setzt voraus, dass wir zumindest zum Teil auch eine Rüstungsindustrie in unserem Land haben.

Lassen Sie uns heute, wenn wir die Wahl haben, bei dieser Motion Ja oder Nein zu sagen, Ja sagen, Ja dazu, dass wir die Bemühungen der westlichen Welt, die Ukraine zu unterstützen, nicht behindern wollen. Lassen Sie uns Ja sagen und der Welt ein Signal geben, denn ein Nein heute hätte meines Erachtens eine sehr schlechte Signalwirkung gegenüber unseren westlichen Partnerstaaten. Lassen Sie uns aber auch Ja dazu sagen, dass der Bundesrat einen Gesetzentwurf auf der Basis dieses Konzeptes vorlegen und damit seine Führungsaufgabe in dieser Angelegenheit wahrnehmen soll. Lassen Sie uns Ja zur Neutralität sagen, ohne sie langfristig zu schädigen, da sonst der Druck auf sie und das Unverständnis über sie in der Welt massiv zunehmen würde. Und lassen Sie uns schliesslich auch Ja zur bewaffneten Neutralität sagen, auf deren Grundlage die Schweiz nun seit langer Zeit erfolgreich operiert.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich werde die Motion Burkart ablehnen, ebenso wie die anderen entsprechenden Motionen, die früher oder später wahrscheinlich auch wieder zu uns kommen werden, und zwar aus den folgenden drei Gründen:

1. Die Neutralität steht hier nun einmal wirklich im Zentrum. Deshalb ist sie auch entsprechend zu behandeln. Die bewaffnete Neutralität, wie sie unsere Verfassung heute kennt, wurde im Rahmen des Wiener Kongresses von den europäischen Grossmächten festgelegt. Die Schweiz stand damals im Zentrum internationaler Konflikte. Napoleon war gerade überwunden worden; es galt nun, eine neue Ordnung in Europa zu schaffen. Die Schweiz erhielt in diesem Kontext die Position als neutrales Land. Wenn ich das richtig aus den Geschichtsbüchern nachvollziehe, fand das damals nicht jeder in der Schweiz gut. Langfristig erwies sich die bewaffnete Neutralität in der Schweiz aber doch als Erfolgsmodell. Auf der einen Seite ermöglichte sie es der Schweiz, in den letzten 200 Jahren nicht in internationale Konflikte – insbesondere in den Ersten und den Zweiten Weltkrieg – involviert zu werden. Ausserdem konnte sich die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität international als Brückenbauer-Nation etablieren. Es wurde ihr möglich, Standort sehr vieler internationaler Organisationen zu werden, aber auch, zwischen einzelnen Staaten zu vermitteln, die im Konflikt standen. Nicht zufällig nahm die Schweiz die Interessen der USA in Kuba wahr, und nicht zufällig nimmt sie die Interessen der USA im Iran wahr. Sie war auch schon verschiedentlich Hort und Geburtsgeberin für die Lösung internationaler Konflikte. Das alles hat die Neutralität der Schweiz ermöglicht.

Wir sind ja auch stolz auf die Neutralität. Wir reisen gerne durch die Welt mit dem Schweizer Pass. Wir sind überall herzlich willkommen, werden überall geschätzt.

Neutralität – Herr Minder hat es gesagt – ist nicht nur für Friedenszeiten schön. Sie ist vor allem in Kriegszeiten wirksam. Hier hat sich eben seit den Zeiten des Wiener Kongresses etwas geändert. Früher, ungefähr bis zum Zweiten Weltkrieg, gab es das sogenannte *ius ad Bellum*, das Recht, Krieg zu führen. Ein Staat konnte einem anderen Staat den Krieg erklären, und das war so in Ordnung, das war geltendes Recht. Spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg gibt es dieses *ius ad Bellum* aber eigentlich nicht mehr. Jeder Krieg ist falsch. Natürlich wird manchmal darüber diskutiert, wer wen angegriffen hat. Letztlich hat jemand irgendjemanden angegriffen. Seit dem Zweiten Weltkrieg ist jeder Krieg falsch, jeder Krieg ein Verbrechen, ein Verstoß gegen internationales Recht. Damit hat die Neutralität natürlich auch eine andere Bedeutung erhalten. Man kommt als neutraler Staat



in eine andere Situation.

Früher, als Krieg gerecht war, war man als Neutraler bei allen herzlich willkommen. Es war überhaupt kein Problem. Jetzt ist man faktisch nicht auf der Seite des Angegriffenen. Neutralität auszuhalten, ist also schwieriger. Das heisst, in Friedenszeiten, wenn Sie an 1.-August-Feiern unsere Neutralität beschwören oder durch die Welt reisen und sich als neutrale Schweizer feiern lassen, ist das schön. Aber die Neutralität kommt im Krieg zum Zug. Dann muss man sie aushalten können. Ja, Herr Burkart, Sie haben recht: Wenn man nicht auf der Seite des Guten steht, dann hilft man, wenn Sie so wollen, dem Bösen, dem Aggressor. Aber das muss man aushalten, wenn man neutral ist, das ist so, das ist unangenehm.

Wenn Sie sagen, Sie wollten das nicht: Bitte sehr, dann ändern Sie die Bundesverfassung, machen Sie eine Volksabstimmung! Vielleicht sagt dann die Mehrheit, sie wolle das nicht mehr, man fände es zu unangenehm, dass man der Ukraine nicht helfen könne und auch in zukünftigen Konflikten dem Angegriffenen nicht helfen könne. Machen Sie eine solche Volksabstimmung – ich bezweifle allerdings, dass Sie diese Volksabstimmung gewinnen werden. Ich bin vielmehr überzeugt, dass die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer an der Neutralität festhalten würde. Aber man muss dann auch neutral bleiben.

Jetzt können Sie rechtlich argumentieren, aber ich sage Ihnen das als Jurist: Neutralität ist nicht das, was wir hier in diesem schönen Gebäude definieren, sondern Neutralität hängt von der Antwort auf die Frage ab, wie die Kriegsparteien – nicht die europäischen Staaten – die Position der Schweiz wahrnehmen. Eines ist klar: Wenn einem eine Patronenkugel entgegengefliegen kommt, auf der "Swiss made" steht, dann findet man nicht, dass die Schweiz neutral sei.

Sie haben gesagt, dass man nicht mehr neutral sei, wenn man Truppen schicke. Selbstverständlich ist das so, aber heute bedeutet Unterstützung, Eintritt in den Konflikt nicht nur – wie man klar sieht –, dass man Truppen schickt. Die US-Amerikaner schicken keine Truppen, die Deutschen schicken keine Truppen; heute werden Waffen geliefert, und damit wird auf das Kriegsgeschehen Einfluss genommen. Deshalb kann man nicht neutral sein, wenn man zulässt, dass schweizerische Rüstungsgüter, ob direkt oder indirekt, in das Kriegsgebiet geführt werden. Von dem her bin ich einfach der Meinung, dass Sie, wenn schon, Ross und Reiter benennen müssen. Wenn Sie die Neutralität aufgeben wollen, dann versuchen Sie das, aber machen Sie es auf dem richtigen Weg, indem Sie versuchen, die Verfassung zu ändern.

2. Sie haben gesagt, man könne die Regeln auch während dem Spiel ändern; sie würden ja quasi für die Zukunft gelten. Ja, aber die Verträge wurden in der Vergangenheit gemacht. Und man ist dann – das ist der zweite Punkt – nicht mehr glaubwürdig. Das, was Sie betreiben wollen, haben wir in der Kommission als "Ad-hoc-Neutralität" bezeichnet, und das wäre es auch. Sie können nicht sagen: "Wir sind neutral, aber je nach Situation schauen wir dann, wie wir irgendwie darum herumkommen; wir ändern die Regelung gleich noch für die bestehenden Verträge." Was Sie da aufs Spiel setzen wollen, ist die Glaubwürdigkeit der Schweiz.

AB 2023 S 97 / BO 2023 E 97

Sie haben es jetzt zugegeben, und auch Herr Salzmann hat es gesagt: Eigentlich geht es bei der Motion ja gar nicht darum, die Ukraine zu unterstützen, sondern es geht vor allem darum, unsere Waffenindustrie beizubehalten. Ich muss Ihnen sagen, ich verstehe Sie vor diesem Hintergrund sogar. Als wir die letzten Verschärfungen betreffend Waffenausfuhr und Wiederausfuhr gemacht haben, waren Sie dagegen. Damals sagten Sie, Sie wollten unsere Rüstungsindustrie unterstützen. Insofern verstehe ich sogar, dass Sie den politischen Wind jetzt auszunützen versuchen, um das rückgängig zu machen, was wir schon einmal entschieden haben. Aber da möchte ich jetzt vor allem in Richtung Mitte argumentieren, die damals ja diese Verschärfungen unterstützt hat. Damals sind Sie unter Druck geraten, weil plötzlich Waffen aus der Schweiz irgendwo in dieser Welt aufgetaucht sind. Es gab grosse Medienberichte, und Sie haben gesagt, man müsse etwas machen, mit uns zusammen; wir haben immer schon gesagt, dass man etwas machen muss. Sie haben gesagt: Jawohl, wir helfen mit. Nun, zwei Jahre später, ist es wieder ein bisschen weniger bequem, diese Position einzunehmen. Jetzt wollen Sie sie wieder ändern.

So können wir doch keine Gesetzgebung machen! Wir können uns doch nicht von den Medienschaffenden vorschreiben lassen, ob wir uns jetzt gerade wohl oder unwohl fühlen mit unseren Entscheidungen, und diese dann einfach mal so fällen und dann wieder rückgängig machen, je nachdem, wie wir das wollen. So machen wir uns unglaublich unglaubwürdig.

3. Der letzte Punkt, das scheint mir das Wesentliche zu sein, was wir berücksichtigen müssen: Sie haben gefragt, was das Bild ist, das wir gegen aussen abgeben. Gefällt es den anderen europäischen Staaten oder nicht? Ja, ist das jetzt das Wesentliche? Müssen wir jetzt jedem auf dieser Welt gefallen? Müssen wir so Politik machen und unsere grundsätzlichen Werte je nachdem aufs Spiel setzen?

Überlegen Sie einmal, worum es eigentlich geht: Das Kriegsmaterial, das jetzt indirekt über die Aufweichung



der Nichtwiederausfuhrbestimmung in ein Kriegsgebiet gelangen soll, ist ja noch nicht einmal kriegsentscheidend. Es ist noch nicht einmal so, dass wir jetzt darüber entscheiden würden, dass die Ukraine eine reelle Chance hat, um sich zu verteidigen. Gott sei Dank machen das andere wie insbesondere die USA. Es geht also nur darum, dass wir gegenüber dem europäischen Ausland gut dastehen. Das ist nicht die entscheidende Frage, wie ich Ihnen gesagt habe: Neutralität ist auch einmal unangenehm, aber das ist einfach so; das können wir auch aushalten, und das müssen wir auch aushalten.

Deshalb bitte ich Sie hier, die Motion Burkart 22.3557 abzulehnen.

Zopfi Mathias (G, GL): Ich beantrage Ihnen ebenfalls, die Motion abzulehnen.

Wir diskutieren derzeit in den beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen verschiedene Möglichkeiten, wie und unter welchen Bedingungen die Kriegsmaterialgesetzgebung geändert werden kann, dies natürlich unter dem Eindruck des Ukraine-Kriegs. Diese Diskussion muss wohl geführt werden, und die beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen sind intensiv an der Arbeit. Allerdings – das muss ich klarerweise hier offenlegen – glaube ich persönlich nicht, dass es eine zufriedenstellende Lösung geben wird, ohne die Rolle der Schweiz als neutraler Staat zu gefährden; Kollege Minder hat die guten Dienste, die Arbeit des IKRK usw. erwähnt.

Nun haben wir sozusagen vorgezogen die Motion auf dem Tisch. Kollege Burkart hat gesagt, wir sollten über den Grundsatz und nicht so fest über die Motion diskutieren. Ich glaube, wir müssen das Kind beim Namen nennen. Diese Motion ist keine Lex Ukraine, sondern eine Lex genereller Waffenexport oder – man kann es auch anders sagen – eine Lex Rüstungsindustrie. Sie ist konzeptionell durchaus interessant, sie hat aber auch zahlreiche Mängel:

1. Sie ist neutralitätsrechtlich problematisch, das haben wir bereits gehört. Der Bundesrat zeigt auf, dass Schweizer Kriegsmaterial über die Anhang-2-Staaten in Krisengebiete gelangen könnte. Das ist problematisch, weil unsere Neutralität – auch hier stimme ich Kollege Minder zu – gerade von der Wahrnehmung im Ausland abhängt. Wollen wir in diesem Moment wirklich die sein, die an das Geschäft mit Waffen denken? Wir haben es auch vom Berichterstatter gehört: Die Motion sieht keine Fristen vor.

2. Die Motion gibt vor, Waffenlieferungen in die Ukraine zu ermöglichen. In Wirklichkeit würde sie keine Rückwirkung bringen; das führt der Bundesrat in seiner Stellungnahme aus. Bestehende Nichtwiederausfuhrklauseln wären nicht betroffen, und wir könnten gerade jetzt, in dieser Krise, nicht liefern. Auch hier sage ich Ihnen: Messen wir die Motion an ihrem Text und nicht an dem, was der Motionär jetzt noch hineinlesen möchte, weil es viele andere mit ähnlichem Anliegen gibt. Genau deshalb müssen wir die Motion an ihrem Text messen.

3. Es ist gerade deshalb problematisch, diese Motion jetzt zu bringen. Es wird die Stimmung der Solidarität mit der Ukraine benutzt, um eine Anpassung der Kriegsmaterialgesetzgebung zu erreichen. Konkret ist es notabene eine Verwässerung von Punkten, welche in dieser Legislatur erst ins Gesetz gekommen sind. Es kann doch nicht sein, dass wir gemachte Zusicherungen brechen. Es ist keine zwei Jahre her, dass eine Volksinitiative unter dem Eindruck dieser Verschärfung des Kriegsmaterialgesetzes zurückgezogen worden ist. Zugegeben, der Motionär war nie dafür, dass man diese Verschärfung machte, aber dennoch sollten wir uns als Plenum, als Rat, als eidgenössische Räte an unsere Versprechungen halten und jetzt in dieser Stimmung nicht an diesen rütteln.

4. Letztlich ist die Motion auch fachlich falsch. Die sogenannten Anhang-2-Länder mögen teilweise mit der Schweiz vergleichbare Staaten sein, zum Beispiel Deutschland. Nur wenige oder sogar keiner dieser Staaten hat aber ein so strenges Exportregime wie die Schweiz. Das Niveau ist an keinem Ort mit dem schweizerischen Exportregime vergleichbar. Das ist auch klar, denn es handelt sich bei diesen Staaten zum grössten Teil nicht um neutrale Staaten. Auf der Liste im Anhang 2 findet sich beispielsweise Ungarn, ein Staat, dessen Regierung dem russischen Aggressor nicht so entschlossen entgegensteht und durchaus ambivalente Signale aussendet. Es erstaunt mich etwas, dass vonseiten des Motionärs davon ausgegangen wird, dass diese Staaten im Anhang 2 unsere Werte einfach generell und grundsätzlich teilen.

Zusammenfassend gesagt geht es hier bei dieser Motion um die generelle Weitergabe von Waffen in Länder wie Jemen oder Saudi-Arabien usw. Es geht darum – weil keine Fristen enthalten sind, wie es der Kommissionssprecher gesagt hat –, dass auch Ringtauschgeschäfte möglich wären. Das sind alles Gründe, die dafür sprechen, dass wir nicht vorsehen. Das Thema wird uns noch beschäftigen. Wir werden Vorstösse aus den beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen erhalten. Die vorliegende Motion bringt keine Lösung, sondern eine Verwässerung. Wir sind unter grossem internationalem Druck, das stimmt. Aber stellen Sie sich die Reaktionen im Ausland vor, wenn quasi das Einzige, was wir machen, nicht die Unterstützung der Ukraine ist, weder mit grossen finanziellen Beiträgen noch mit Waffen, sondern im gleichen Moment die Weitergabe, die Lieferung von Waffen in die ganze Welt, in jedes Krisengebiet vereinfacht wird.

Das ist auch der Grund, weshalb sich die Kommission nicht hinter diese Motion stellen kann, und das ist



absolut richtig. Kollege Burkart hat gesagt, es gebe noch andere Vorschläge, keiner davon sei das Gelbe vom Ei. Das sehe ich gleich, aber diese Motion ist nicht einmal das Weisse vom Ei, sie ist ein Hahn, der vorgibt, ein Ei zu sein, und wenn Sie ein Ei wollen, dann reicht Ihnen ein Hahn allein nicht weiter. Lehnen Sie diese Motion ab!

Dittli Josef (RL, UR): Die Welt versteht zwar, dass wir neutral sind und keine Waffen direkt an ein kriegführendes Land liefern dürfen. Was die Welt aber nicht versteht, ist, dass wir demokratischen Drittländern verbieten, von uns gekaufte Waffen oder Munition weiterzugeben. Das ist in etwa die Grosswetterlage. Unsere Haltung ist also zumindest zu reflektieren, und sie ist zu erklären. Zumindest im Hinblick auf die Zukunft müssen wir uns überlegen, ob sie nicht auch zu ändern ist. Mit der Annahme der Motion Burkart würden wir hier ein erstes Zeichen setzen und dem Bundesrat den Auftrag erteilen, eine auch neutralitätsrechtlich hieb- und

AB 2023 S 98 / BO 2023 E 98

stichfeste Vorlage auszuarbeiten, welche dann hier drin auch im Detail diskutiert und verabschiedet werden könnte.

Auch ich bin für eine Lösung, die dem Neutralitätsrecht entspricht. Wenn Herr Jositsch in seinem Votum über diese Motion hinwegfährt und sagt, dass sie in allen Belangen dem Neutralitätsrecht widerspreche, dann muss ich entgegnen: Schauen Sie sich diese Motion einmal an, und lesen Sie sie durch. Es wird nirgends gesagt, dass die Motion eine Wirkung auf bisher getätigte Waffengeschäfte haben soll. Das ist eine Interpretation. Ich komme noch einmal darauf zurück.

Zum Thema Neutralität sind verschiedene parlamentarische Initiativen im Umlauf. Bei diesen ist es offensichtlich schwierig, zu Mehrheiten zu kommen, dies umso mehr, als der Bundesrat bei parlamentarischen Initiativen bekanntlich aussen vor ist und sich bis auf Weiteres nicht einbringen kann. So hat die SiK-N eine parlamentarische Initiative unserer Kommission abgelehnt – Kollege Burkart hat sie vorgestellt –, welche seine Motion verfeinert hätte. Die SiK-N hat nun eine eigene parlamentarische Initiative eingereicht, welche noch weiter geht als jene unserer SiK.

Ich bin heute so weit, zu sagen: Mit solchen parlamentarischen Initiativen und dem Hin und Her zwischen den Kommissionen und den beiden Kammern kommen wir nicht weiter. Diese parlamentarischen Initiativen werden alle früher oder später untergehen – das wage ich jetzt einmal zu prophezeien –, sprich von einer der beiden Kammern abgelehnt. Auch mit Motionen, die klar im Widerspruch zum Neutralitätsrecht stehen, wie mit der Motion 23.3005, "Änderung des Kriegsmaterialgesetzes" – Lex Ukraine –, welche diese Woche im Nationalrat ist, werden wir nicht weiterkommen. Das ist nicht zielführend! Wir brauchen eine Lösung, welche dem Neutralitätsrecht entspricht und in der Umsetzung auch vom Bundesrat mitgetragen wird.

Der einzige bisher vorliegende Vorstoss, der das Potenzial dazu hat, diese Bedingungen zu erfüllen, ist die vorliegende Motion Burkart. Sie ist offen formuliert; in der Motion wird nicht explizit verlangt, dass bisher erfolgte Waffenlieferungen von der Nichtwiederausfuhrerklärung ausgenommen werden sollten. Die Motion will den Bundesrat lediglich beauftragen, dem Parlament eine Änderung des Kriegsmaterialgesetzes vorzulegen, die vorsieht, dass auf eine Nichtwiederausfuhrerklärung vollständig verzichtet werden kann, wenn die Lieferung an Staaten erfolgt, die unseren Werten verpflichtet sind und über ein Exportkontrollregime verfügen, das dem unseren vergleichbar ist. Diese Länder sind im Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufgeführt. Nicht mehr und nicht weniger wird verlangt.

Nun kann Kollege Zopfi schon wettern, es sei eine Lex Rüstungsindustrie. Ich sehe das etwas anders. Es ist eine Lex für eine intakte Technologie- und Industriebasis für unsere Rüstungswirtschaft. Um das geht es!

Wir müssen doch schauen, dass für die Rüstung unserer Armee die Industrie genügend gross ist, damit wir die Autonomie hochhalten können. Es geht hier nicht um Verkäufe und Gewinne von Rüstungsgütern. Mir geht es darum, mit dieser Motion auch dafür zu sorgen, dass wir eine eigene, starke Rüstungsbasis haben.

Der Bundesrat hat also im Rahmen des formulierten Anliegens freie Hand, den Gesetzestext so zu wählen, dass er zum Beispiel dem Neutralitätsrecht entspricht. Interessant ist ja auch die Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat "kann das Anliegen des Motionärs nachvollziehen", er hat aber einige Vorbehalte. Offensichtlich sieht der Bundesrat eine Möglichkeit, wie das Anliegen umgesetzt werden kann, denn weiter heisst es: "Im Falle einer Annahme der Motion im Erstrat behält sich der Bundesrat die Möglichkeit vor, im Zweitrat einen Abänderungsantrag zu stellen, in welchem die Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial zwischen den im Anhang 2 KMV aufgeführten Staaten ermöglicht werden soll. Auch dadurch könnten die sicherheitspolitischen Anstrengungen unserer europäischen Partnerländer, wie vom Motionär angestrebt, unterstützt werden."

Die Motion kann also mit leichten Anpassungen umgesetzt werden. Der Bundesrat zeigt sogar einen Weg auf, wie das Problem gelöst werden kann. Am Rande bemerkt: Ich frage mich einfach, warum der Bundesrat dies



nicht selber tut. Warum wartet er auf eine Motion, welche dann durch den Zweitrat muss, welche bei Annahme als Gesetzestext ausformuliert werden muss, der noch in die Vernehmlassung muss, um dann wieder durch beide Räte behandelt zu werden? Warum kommt der Bundesrat nicht auf die Sommersession selber mit einem Gesetzentwurf, wenn er die Lösung ja schon hat?

Ich vermisse hier Leadership seitens des Bundesrates. Das Parlament steht deshalb in der Pflicht, den ersten Schritt zu machen. Mit der Annahme der Motion Burkart würden wir das tun.

Ich bitte Sie, die Motion anzunehmen.

Juillard Charles (M-E, JU): J'aimerais tout d'abord abonder dans le sens de notre collègue Jositsch: pour moi non plus, il n'y a pas de guerre juste. Toutes les guerres sont fausses, il n'y a pas, pour moi, de guerre juste. Mais nous devons bien constater que, aujourd'hui, nous avons affaire à un agresseur et à un agressé selon la convention de l'ONU, convention qui s'impose largement en complément du Congrès de Vienne, où notre neutralité nous a été imposée par les grandes puissances, et aussi de la convention de La Haye de 1907, qui a codifié cette neutralité. Pourtant, pendant que nous dissertons – j'aimerais aussi rappeler cela – sur le droit ou la pratique de la neutralité, il y a des enfants, des femmes et des hommes qui sont victimes d'un agresseur sanguinaire sans foi ni loi.

Alors, autant vous dire aussi que, en tant que membre de la commission, je n'ai pas été convaincu – je ne le suis toujours pas absolument – par le contenu de la motion. Je crains deux choses qui sont assez antagonistes et pourtant je les crains toutes deux. Je crains à la fois que la mise en oeuvre de la motion soit trop floue, en lien avec le droit que nous avons modifié il n'y a pas très longtemps, et aussi et surtout que ses effets soient trop lents et que nous arrivions, comme la grêle après la vendange, lorsque la guerre – je l'espère – sera terminée. Pour ma part, je préfère clairement l'initiative parlementaire de la commission du Conseil national – la lex Ukraine – et la motion de la même commission qui veulent que nous puissions faire sortir cette clause de non-réexportation dans un cadre onusien. Mais voilà, nous y reviendrons, puisque – je l'espère – nous pourrions en reparler.

Aussi, aujourd'hui, après avoir beaucoup réfléchi, je vais soutenir cette motion. Parce que, pour ma part, je veux envoyer un signal clair et fort au Conseil fédéral. En effet, à l'instar de notre collègue Dittli, on peut se demander pourquoi le Conseil fédéral est aussi passif, pourquoi le Conseil fédéral n'agit pas spontanément et pourquoi le Conseil fédéral attend de se faire mettre sous pression. Je trouve que, face à cette question, le Conseil fédéral continue de se réfugier derrière une définition étroite et ancestrale de la neutralité. Toujours plus de voix s'élèvent aujourd'hui dans notre pays pour montrer que l'autorisation de réexportation de matériel et de munitions peut tout à fait s'inscrire dans une conception moderne de la neutralité.

D'ailleurs, refuser cette possibilité à nos alliés et voisins, des Etats et des peuples qui partagent nos valeurs, celles-là mêmes qui fondent notre Etat de droit, nos libertés et notre démocratie, refuser de participer à leurs côtés, modestement, et en sus des autres actions que nous menons déjà, notamment sur le plan humanitaire, n'est-ce pas déjà prendre parti pour l'agresseur?

Je souhaite que le Conseil fédéral sorte de sa réserve, pour ne pas dire davantage. Je l'ai entendu dire que c'était le Parlement qui l'avait mis dans cette situation. Alors, Mesdames et Messieurs, nous sommes le Parlement, donnons-lui l'opportunité de sortir de cette situation puisque, semble-t-il, il a besoin de ce signal.

Notre position n'est plus comprise chez nos voisins et amis, qui augmentent sans cesse la pression sur notre pays. Le Conseil fédéral doit aussi défendre les intérêts du pays, et défendre les intérêts du pays dans la situation actuelle, c'est entendre les messages qui sont envoyés par nos voisins. Quand on se dit Etat indépendant, pourquoi faut-il attendre la pression de l'extérieur pour promulguer sa propre politique?

AB 2023 S 99 / BO 2023 E 99

Aussi, en résumé, malgré les réserves et les craintes que j'ai par rapport à la mise en oeuvre de cette motion, je la soutiendrai et j'espère que, le moment venu, nous aurons l'occasion de soutenir d'autres textes qui iront dans la même direction.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Die Schweiz ist ein neutraler Staat und soll ein neutraler Staat bleiben. Wir haben das Neutralitätsrecht zu beachten. Neutralitätsrecht ist Völkerrecht. Gemäss dem Haager Abkommen von 1907 darf sich die Schweiz als neutraler Staat nicht an Kriegen beteiligen, sie muss das Gleichbehandlungsgebot beachten, sie darf keine kriegführenden Parteien unterstützen, sie darf keinem Militärbündnis beitreten, und sie darf auf dem eigenen Territorium keine fremden Truppen zulassen. All diese Bestimmungen beachtet die Schweiz; sie hält sie zu Recht minutiös ein. Im Haager Abkommen steht aber nirgends, dass die Schweiz über eine so restriktive Nichtwiederausfuhrerklärung verfügen muss, wie sie in



Artikel 18 KMG enthalten ist.

Die Neutralität ist auch in der Bundesverfassung verankert, und zwar in zwei Artikeln, die sich auf die Bundesversammlung bzw. den Bundesrat beziehen, ansonsten aber gleich lauten. In Artikel 173 Absatz 1 Litera a heisst es in Bezug auf die Bundesversammlung unter dem Titel "Weitere Aufgaben und Befugnisse": "Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz." In Artikel 185 Absatz 1 heisst es unter dem Titel "Innere und äussere Sicherheit": "Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz." Inhaltlich definiert die Bundesverfassung die Neutralität aber nicht.

Weder in der Haager Konvention noch in der Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Schweiz über eine so restriktive Nichtwiederausfuhrerklärung wie in Artikel 18 KMG verfügen muss. Diese Fessel haben wir uns selber angelegt. Diese Fessel erweist sich als kontraproduktiv, und von dieser Fessel müssen wir uns lösen. Warum? Weil wir die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz stärken, verbessern und erhöhen wollen. Dies haben wir bereits letzte Woche in der Debatte des Postulates zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz entschieden. Hier können wir nun einen unerlässlichen, viel wichtigeren Schritt machen, Nägel mit Köpfen machen sozusagen.

Falls die Ukraine gegenüber dem russischen Aggressor unterliegt, ist die Sicherheit in ganz Europa gefährdet. Es geht um unsere eigene Freiheit, die geschützt wird. Wenn wir bei der Wiederausfuhr der Waffen keine Änderung zulassen, dann hindern wir zudem andere europäische Länder daran, ihre Sicherheit zu verteidigen. Wir schwächen damit unsere eigene Verteidigungsfähigkeit ebenso.

Wir wollen und können selbstverständlich kein Kriegsmaterial in das Konfliktgebiet schicken, darum geht es ja auch nicht, sondern es geht einzig und allein darum, dass die Wiederausfuhr von Schweizer Waffen und Munition, die sich bereits in Beständen der europäischen Partner befinden, ermöglicht wird. Sind sie blockiert, ist dies ein Problem für Europa und damit auch für uns. Ob wir es wahrhaben wollen oder nicht: Die Schweizer Waffen haben tatsächlich eine Bedeutung, weil sich eben die europäischen Bestände langsam leeren. Wie können wir es verantworten, andere europäische Länder daran zu hindern, ihre eigene Sicherheit zu verteidigen und damit auch die unsrige?

Ich bitte Sie, die Motion 22.3557 zu unterstützen, auch wenn ich selbst sie ebenso nicht für das Gelbe vom Ei halte. Das Gesetz soll im Zweitrat klar dringlich erklärt werden. Es soll auch eine Rückwirkung eingeführt werden. Und, da bin ich mit Kollege Jositsch einig, demokratiepolitisch ist es nicht schön, wenn jetzt bereits wieder eine Gesetzesänderung stattfindet. Dennoch ist die Welt heute eine ganz andere als damals, als wir die Korrektur-Initiative in diesem Rat behandelt haben. In der damaligen Situation wäre auch eine Erhöhung des Militärbudgets unter keinen Umständen möglich gewesen. Niemand hat mit diesem grauenhaften, schrecklichen Krieg gerechnet. Wenn dieser Krieg damals schon geherrscht hätte, wäre diese Korrektur-Initiative ganz anders behandelt worden. Diese Situation ist nicht vergleichbar, und in dem Sinne ist für mich auch eine Wiederaanpassung des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial angezeigt.

Mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine wird das Völkerrecht wirklich aufs Übelste verletzt. Wenn wir unseren Beitrag nicht leisten, sind wir eben nicht neutral, Kollege Jositsch, einmal mehr, sondern dann unterstützen wir indirekt den Aggressor. Wir können meines Erachtens nicht länger einfach wegschauen. Nichts und niemand verpflichtet uns, die Wiederausfuhrbewilligung für Waffen und Munition so restriktiv zu handhaben, weder unsere Neutralität noch unsere Bundesverfassung. Es ist einzig und allein diese Fessel im Kriegsmaterialgesetz, die uns daran hindert. Befreien wir uns davon, und erlauben wir die Wiederausfuhr für Länder mit gleichen Werten und vergleichbarem Exportkontrollregime. Stehen wir gemeinsam ein für Völkerrecht, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung dieser Motion.

Hegglin Peter (M-E, ZG): Der Krieg in der Ukraine ist ohne Zweifel ein das Völkerrecht verletzender Krieg. Die täglich übermittelten Bilder zeigen eindrücklich den Schrecken und die Brutalität der heutigen Kriegsführung. Unermessliches menschliches Leid, zerstörte Infrastrukturen und eine massiv beschädigte Natur sind die Folgen. Der Krieg zeigt seine schrecklichste Seite. Er tötet Soldatinnen und Soldaten, unschuldige Menschen, belastet das Zusammenleben und zerstört auf lange Sicht die Lebensgrundlagen. Aber so darf es nicht weitergehen. Irgendwann, möglichst schnell müssen die Kontrahenten zu einem gemeinsamen Weg zurückfinden.

Die Erfahrung zeigt, dass Kriege in den letzten Jahren nicht auf dem Schlachtfeld, sondern am Verhandlungstisch entschieden worden sind. So stelle ich mir denn die Fragen: Wie können wir helfen, noch mehr Leid und Zerstörung zu verhindern? Wie können wir zur Konfliktverhinderung beitragen? Sind es zusätzliche Waffen, oder sind es andere uns zur Verfügung stehende Mittel zur Befriedung und der humanitären Hilfe?

Waffen aus der Schweiz werden den Krieg nicht verkürzen. Sie werden aber sicher zu zusätzlichen toten



Soldatinnen und Soldaten wie auch zu toten Zivilisten führen und höchstwahrscheinlich zu einer Verschärfung des Konfliktes beitragen. Wir würden damit also mit an der Eskalationsspirale drehen.

Aus diesen Gründen bin ich klar für ein vermehrtes Engagement zur Konfliktminderung und Friedensförderung. Diesbezüglich vermisse ich gerade seitens des Bundesrates Leadership. Ich höre vom Bundesrat keine Aufforderung in Richtung Konfliktminderung oder Beendigung der Kriegsführung. Ich höre da nichts, das vermissem ich stark. Ich bin deshalb jetzt auch nicht bereit, auf die Schnelle grundlegende staatsrechtliche und staatspolitische Prinzipien wie eben unsere Neutralität über Bord zu werfen.

Die Bundesverfassung geht davon aus, dass die Schweiz dauerhaft neutral ist, dass die Neutralität eine Maxime der Aussenpolitik bildet und dass für die Befolgung dieses Ziels sowohl der Bundesrat als auch wir, die Bundesversammlung, zuständig sind. Die Neutralitätspolitik verpflichtet einen dauerhaft neutralen Staat, sich so zu verhalten, dass das Neutralitätsrecht in einem Krieg zwischen Drittstaaten strikte beachtet wird. Meine Vorrednerin und meine Vorredner haben schon ausgeführt, was das juristisch heisst.

Für mich ist die Frage: Was bedeutet das jetzt für die Schweiz in Bezug auf den Ukraine-Krieg? Das heisst für mich, dass wir die Ukraine nicht mit Waffen, Munition und weiterem Kriegsgerät unterstützen dürfen, nicht auf direktem und auch nicht auf indirektem Weg. Diese neutralitätsrechtliche und damit völkerrechtliche Vorgabe haben wir im Kriegsmaterialgesetz konkretisiert.

Ich kann mich noch gut an die Diskussionen im Jahr 2018 erinnern, als ich nur für eine kleine Lockerung dieser Bestimmungen eintrat. Der "Blick" betitelte meine damalige Haltung so: "Bewahrt uns vor dieser Schande!" Die Mehrheit des Rates hier beschloss dann aber eine Verschärfung der Bestimmungen. Ich trage diese Bestimmungen immer noch mit. Heute scheinen aber die gleichen Kreise, die damals verschärfen wollten, bezüglich des ersten Anwendungsfalles ihre

AB 2023 S 100 / BO 2023 E 100

damals vorgebrachten Argumente und gefällten Entscheide vergessen zu haben. Dafür habe ich jetzt aber wenig Verständnis. Der Bundesrat hält diese Werte immer noch hoch. Ich unterstütze deshalb auch die Haltung des Bundesrates. Mit den vorgeschlagenen Lockerungen kommen wir in Teufels Küche. Wir werfen unsere Werte vorschnell in einer Hauruckübung über Bord und eröffnen viele weitere Fragestellungen.

Es ist ein Problem, dass nicht in jedem kriegerischen Konflikt unmissverständlich klar auszumachen ist, wer der Aggressor ist. Deshalb kann auch nicht einzelfallweise entschieden werden. Der Zürcher Völkerrechtsprofessor Oliver Diggelmann hat vor Kurzem in der "NZZ" ausgeführt, dass diese Problematik in der Struktur des Neutralitätsrechts angelegt ist. Es sei schon immer ein moralisches und oft auch politisches Problem für den Neutralen gewesen, wenn eine Partei eindeutig der Aggressor sei, so Diggelmann. Wer dieses nicht in Kauf nehmen will, dem bleibt als Alternative lediglich noch eine fallweise Neutralität oder deren gänzliche Aufgabe. Ob das im längerfristigen Interesse der Schweiz liegt, würde ich mit Fug und Recht bezweifeln. Wir müssen dann nämlich auch in anderen Konflikten entscheiden, so in Armenien, Aserbaidschan, beim Krieg im Jemen, im Sudan oder auch im Kurdenkonflikt, und gegebenenfalls Waffenlieferungen zulassen. Wollen Sie wirklich so weit gehen? Ich möchte das nicht. Alle Varianten, wie auch immer sie formuliert sind, ob mit oder ohne Befristung oder gar mit Rückwirkung, widersprechen dem Neutralitätsgebot und eröffnen solche Fragestellungen. Unsere über Jahrhunderte sorgfältig aufgebaute und wirkungsvolle Neutralitätspolitik sollten wir nicht aus einer momentanen Stimmungslage fallenlassen. Die Schweiz wäre dann nicht mehr als neutrales Territorium und als Vermittlerin gefragt, weil sie damit eben das Vertrauen verspielt hätte.

Es gibt das Argument, dass die Schweiz bei ihren engen Partnern auf grosses Unverständnis stosse. Das ist das Schicksal des Neutralen. Schon früher haben es in Kriege verwickelte Mächte der Schweiz übel genommen, wenn sie auch mit der gegnerischen Seite den Dialog gesucht hat und den Menschen auf beiden Seiten der Front beigestanden ist. Es gibt heute sogar Stimmen, die vom IKRK fordern, es solle nur Kriegsgefangene auf der einen Seite besuchen und die andere Partei verurteilen. Ich meine, das wäre dann wirklich ein Bruch mit der humanitären Tradition. Die Schweiz als Anbieterin guter Dienste muss also absolut unparteiisch sein, dies zumindest im Handeln. Das IKRK muss sich hundertprozentig auf die Neutralität der Schweiz als Sitzstaat abstützen können.

Auch die Schweizer Bevölkerung hat in Umfragen immer wieder mit deutlichem Mehr bestätigt, dass wir an unserer Neutralität festhalten sollen. Es gibt Zustimmungsraten von gegen 90 Prozent.

Ich meine, und damit komme ich auf das zurück, was ich gesagt habe, die Schweiz kann und soll in Konflikten vermitteln. Hier erwarte ich mehr Leadership vom Bundesrat. Wir könnten international gute Dienste leisten. In diesem Sinn beantrage ich Ihnen die Ablehnung der Motion.

Würth Benedikt (M-E, SG): Zweifellos diskutieren wir hier eine zentrale sicherheitspolitische Frage, aber es



ist auch eine zentrale aussenpolitische Frage. Niemand hat bis jetzt den aktualisierten Neutralitätsbericht des Bundesrates erwähnt. Ich habe ihn nochmals angeschaut. Der Bundesrat spricht natürlich zu Recht von einer neuen geopolitischen Ausgangslage. Er spricht in diesem Bericht von "Zäsur", von "Zeitenwende". Ich sage das darum, weil vorhin und auch in verschiedenen anderen Voten gesagt wurde, man solle jetzt nicht aus einer Stimmung heraus einen Strategiewechsel machen. Wir leben leider in einer Zeit, in der wir tatsächlich eine Zeitenwende erleben, in der es eben nicht nur einfach darum geht, abzuwarten, ob das schlechte Wetter, sprich der Krieg, wieder vorbeigeht, sondern dieser Krieg, wie immer er ausgeht, wird unseren Kontinent so oder so fundamental verändern.

Es wurde vorhin zu Recht gesagt: In der Bundesverfassung werden im Bereich der Neutralität Kompetenzartikel formuliert. Es gibt nicht eine materiell ausformulierte Neutralitätsbestimmung in der Bundesverfassung. Es ist ein wesentliches Staatsprinzip, das ist gar keine Frage, aber die Neutralität findet sich im Wesentlichen in den Kompetenzartikeln. Das kann man natürlich ändern. Eine Partei hat ja auch eine Initiative lanciert, welche gerade das zum Ziel hat: materielle Verfassungsbestimmungen, welche die Neutralität konkretisieren.

Der Bundesrat sagt in seinem Neutralitätsbericht zu Recht, dass eben gerade darum die Neutralität, die Neutralitätspolitik auch immer wieder situativ neu justiert werden muss. Die Neutralität, so sagt der Bundesrat, ist nicht einfach ein Dogma, sondern die Neutralität ist ein aussen- und sicherheitspolitisches Instrument, um die Unabhängigkeit und die Sicherheit der Schweiz zu wahren. Das ist das Ziel; es ist ein Instrument, um unsere Sicherheit und Unabhängigkeit zu wahren.

Wir haben verschiedene neutralitätsrechtliche Auslegungen gehört. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass diese kontrovers und umstritten sind. Ich leite daraus die Frage ab, wie wir uns neutralitätspolitisch verhalten wollen: Wie wollen wir uns verhalten, um die Sicherheit und Unabhängigkeit unseres Landes bestmöglich zu wahren?

Vorhin in der Debatte wurde verschiedentlich die Geschichte bemüht. Ja, es ist richtig: 1815 war eigentlich eine internationale Konferenz der Auslöser der schweizerischen Neutralität. Von Anfang an stand diese Neutralität in einem internationalen Kontext. Es gab das *ius ad Bellum*, seit dem Zweiten Weltkrieg gibt es die UNO-Charta mit Gewaltverbot, mit Selbstverteidigungsrecht – das ist alles im Fluss. Was meines Erachtens bis heute in der Debatte fehlt, ist der Verweis auf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Da sind wir Mitglied. Wir müssen uns vielleicht noch einmal vergegenwärtigen, dass 1975 – mitten in der Zeit des Kalten Krieges – in Helsinki eine Schlussakte verankert wurde, die all diese Prinzipien, die wir hochhalten, festschreibt: Achtung der Souveränität, Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität der Staaten, friedliche Regelung von Streitfällen, Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker. All das tragen wir mit, auch in einem internationalen Kontext.

Ich bin der Meinung: Wenn wir bei unserer Überlegung von der Sicherheit und Unabhängigkeit unseres Landes ausgehen, müssen wir uns im Klaren darüber sein, dass der Ausgang dieses Krieges im Zusammenhang mit der Sicherheit und Unabhängigkeit des Kontinentes steht und somit auch mit der Sicherheit und Unabhängigkeit der Schweiz. Das kann man doch nicht voneinander trennen. Darum ist dieser Krieg für mich neutralitätspolitisch auch eine Zäsur. Er ist eine Zäsur, nicht einfach nur eine Stimmung, in der wir uns befinden.

Daher bin ich gleicher Meinung wie Kollege Dittli. Ich vermisse auch die Leadership des Bundesrates. Wir hören eigentlich seit Wochen, was nicht geht. Gerne würde ich einmal hören, was geht. Nur schon darum ist es sinnvoll, diese Motion anzunehmen: damit der Bundesrat dem Parlament eine Vorlage unterbreitet, an der wir dann weiterarbeiten können. Wenn wir Nein sagen, wird das mehr oder weniger eine Zementierung der heutigen Debatte und Diskussion in der Schweiz darstellen, einer Debatte, die man – und das erwähne ich jetzt auch nochmals – letztlich im benachbarten Ausland und bei unseren OSZE-Partnerstaaten nicht mehr versteht.

Die Bundesverfassung, die verschiedentlich zitiert wurde, hat in Artikel 184 klare Bestimmungen, wer die Aussenpolitik führt: der Bundesrat. Sie hat in Artikel 185 auch eine klare Bestimmung, wer für die äussere und innere Sicherheit des Landes zuständig ist: auch der Bundesrat. Vor diesem Hintergrund bin ich der Überzeugung, dass unsere Regierung hier in dieser schwierigen Situation dem Parlament eine Vorlage unterbreiten muss, die die Sicherheit und Unabhängigkeit unseres Landes bestmöglich wahrt.

AB 2023 S 101 / BO 2023 E 101

Es wurde angesprochen, dass wir vor Kurzem in diesem Rat Änderungen des Kriegsmaterialgesetzes diskutiert und beschlossen haben. Ja, das trifft zu. Aber wir haben letzte Woche am Donnerstag eine Änderung des Krankenversicherungsgesetzes beschlossen. Ich glaube, diese Novelle war vier Monate in Kraft, und wir haben trotzdem eine Änderung beschlossen. Wieso? Man hat eine neue Lagebeurteilung vorgenommen.

Es ist ein Problem aufgetaucht, und dieses Problem müssen wir lösen. Ich verstehe nicht, wieso wir in dieser



Debatte nicht sagen können: Es gibt eine neue Lagebeurteilung, es gibt eine neue Ausgangslage, eine Zeitenwende, eine Zäsur mit diesem Krieg, und wir müssen nochmals offen an die Frage des Kriegsmaterialgesetzes herangehen und die entsprechenden Anpassungen diskutieren, im Interesse der Sicherheit und der Unabhängigkeit unseres Landes. Letztendlich – und das ist ein Punkt, der auch in der Aussenpolitischen Kommission diskutiert wurde – sagt der Bundesrat in seinem Neutralitätsbericht zu Recht, dass der Schweiz die Neutralität als sicherheits- und aussenpolitisches Instrument nur nützt, wenn sie international anerkannt und respektiert wird.

Ich sage das insbesondere an die Adresse derjenigen, die hier jetzt eine ausserordentlich strikte Auslegung der Neutralität in die Debatte eingebracht haben. Wenn Sie konsequent gewesen wären, dann hätten Sie seinerzeit, am 28. Februar 2022, der Erklärung des Ständerates nicht zustimmen dürfen. In jener Erklärung haben wir klar gesagt, die Schweiz solle sich den EU-Sanktionen gegen Russland anschliessen.

Sie wissen, dass dieser Entscheid ein politischer Entscheid war. Es handelt sich hier nicht um UNO-Sanktionen, die wir rechtlich hätten übernehmen müssen, sondern es handelt sich um EU-Sanktionen, die wir rein politisch beurteilt haben. Wir hätten auch anders entscheiden können. Dieser Entscheid, der nach meiner Beurteilung vollumfänglich richtig war, hatte auch aussenpolitische Folgen. So sagt beispielsweise Russland, die Schweiz sei nicht mehr neutral. Russland sagt das relativ klar. Russland hat auch gesagt, dass man nicht einverstanden sei, dass die Schweiz ein Schutzmachtmandat für die Ukraine übernehme. Das alles sind die Konsequenzen dieser Erklärung bzw. der Entscheidungen in Sachen Sanktionen. Bedenken Sie das auch mit. Ich glaube, wir sind in einer neuen Situation. Das hat nichts mit Beliebigkeit zu tun, sondern das hat mit unserer Tradition zu tun, die Neutralitätspolitik immer auch auf die Rahmenbedingungen auszurichten, in denen wir uns befinden, immer unter Wahrung des Neutralitätsrechts. Dieses ist nach meiner Beurteilung bei der Motion Burkart gewahrt. Darum bin ich zum Schluss gekommen, dass diese Motion angenommen werden muss, nicht zuletzt auch darum, damit der Bundesrat uns eine Vorlage unterbreiten kann.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): Sie können es da vorne lesen: "Neutralität wahren" – diesen zwei Worten stimme ich zu. Die schweizerische Neutralität ist eine seit Jahrhunderten von Landammännern, Regierenden, Tagsatzungsgesandten, Bundesrätinnen und Bundesräten geprägte Politik – frei nach dem ehemaligen Urner Ständerat Franz Muheim in seinem fast schon visionären Buch "Die Schweiz: Aufstieg oder Niedergang. Entscheidung an der Jahrhundertwende".

Es geht bei der heutigen Diskussion um mehr als die Anpassung des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial, das haben wir jetzt auch gehört: Es geht um die selbstgewählte, immerwährende Neutralität – die Neutralität im Kern. Sie hat bekanntlich zwei Komponenten: das Neutralitätsrecht, völkerrechtlich mit dem Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (Haager Abkommen) gegeben und bis heute gültig, und die Neutralitätspolitik, die in den jeweiligen Gegebenheiten natürlich klug zu handhaben ist. Das ist das Fundament, auf dem wir heute die Diskussion führen.

Das Neutralitätsrecht, zu dem sich die Schweiz aus freien Stücken bekennt, ist seit dem Haager Abkommen von 1907 bestehendes internationales Völkerrecht. Es bedeutet für den neutralen Staat, dass er sich nicht an Kriegen beteiligen, keine Söldner entsenden darf und dass er die kriegführenden Parteien gleich behandelt, was insbesondere für den Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial gilt. Der neutrale Staat darf keinem Militärbündnis beitreten, und er muss sein Territorium von fremden Truppen freihalten. Es handelt sich um eine militärische, eng umschriebene Neutralität. Das ist das Neutralitätsrecht. Zudem verlangt es vom neutralen Staat die Gleichbehandlung der Konfliktparteien: Er darf in einem Konflikt das Kräfteverhältnis zwischen den kriegführenden Parteien nicht beeinflussen. Völkerrechtlich würde die Schweiz von diesem Neutralitätsrecht entbunden, falls ein Mandat des UNO-Sicherheitsrates für eine Intervention bestehen würde.

Diese neutralitäts- und völkerrechtliche Vorgabe wird im schweizerischen Kriegsmaterialgesetz in innerstaatliches Recht gefasst. An ausländische Staaten gelieferte Waffen dürfen nicht ohne Einwilligung des Bundesrates weitergegeben werden. Diese Regelung, das haben wir auch gehört, ist zwar vom Völkerrecht nicht vorgesehen, sie entspricht aber natürlich dem Sinn des Neutralitätsrechtes. Wenn wir das Kriegsmaterialgesetz, wie hier vorgeschlagen, ändern, könnte die Schweiz in Zukunft auf das militärische Kräfteverhältnis in einem Krieg Einfluss nehmen, was unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen widerspricht, was also das Neutralitätsrecht verletzt.

Die Bundesverfassung geht davon aus, dass die Schweiz dauerhaft neutral ist. Die Neutralität bildet eine Grundlage der Aussenpolitik. Der Bundesrat und wir, die Bundesversammlung, sind dafür zuständig. Dazu gehört insbesondere die Wahrung des Kerngehaltes des Neutralitätsrechtes. Weil die Ziele der Motion dem Kern des Neutralitätsrechtes widersprechen, widersprechen sie eben auch der Bundesverfassung. Wer das ändern will, hat das Volk und Ständen vorzulegen, anstatt es indirekt über ein Gesetz zu fabrizieren. Ich stimme



der Stellungnahme des Bundesrates zu, dass bei einer Annahme der Motion die Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial an unerwünschte Empfänger nicht ausgeschlossen werden könne, was eine Verletzung des Neutralitätsrechtes wäre.

Ist die Schweizerische Eidgenossenschaft, sind wir, wenn wir das Neutralitätsrecht, die Bundesverfassung, unsere jahrhundertealte Tradition respektieren, unsolidarisch und in moralischen Belangen desinteressiert? Natürlich nicht! Die Schweiz setzt sich aufgrund des für sie geltenden Neutralitäts- und Völkerrechtes klar gegen Kriege und Konflikte ein. Das hat sie auch im Krieg Russlands gegen die Ukraine getan. Sie stellt sich ausdrücklich gegen jede Kriegseröffnung und gegen Krieg. Sie distanziert sich von Konflikten als Mittel der Politik und fordert Frieden ein. Die schweizerische Neutralität liegt damit auch im Interesse der Staaten Europas und der Welt.

Ich darf ausdrücklich alt Ständeratspräsident Hansheiri Inderkum zitieren, der in einem brillanten Artikel vom 5. März 2023 schreibt: "Der Angriffskrieg von Russland auf die Ukraine ist ohne Zweifel ein das Völkerrecht in krasser Weise verletzender Akt. Dennoch darf er nicht Anlass dazu sein, dass die Schweiz mit Schnellschüssen unter der Devise 'Der Zweck heiligt alle Mittel' grundlegende staatsrechtliche und staatspolitische Prinzipien über Bord wirft. Das gilt auch und im Besonderen in Bezug auf unsere Neutralität." Ich schliesse mich diesen Worten uneingeschränkt an.

Wir wissen nicht, wohin dieser Krieg, der aktuelle Konflikt, noch führen und wie sich die weltpolitische Lage weiterentwickeln wird. Ja, wir leben in einer anforderungsreichen Zeit. Wir sind Unsicherheiten ausgesetzt. Unter dem Eindruck aktueller Geschehnisse oder des von aussen kommenden Drucks auf unser Land jetzt vorschnell zu reagieren, um eine kurzfristige Entlastung zu erhalten, kann zu folgenschweren Entscheidungen führen, die wir nicht mehr oder nur schwer korrigieren können. Klar ist und bleibt: Die Schweiz darf nicht heute und auch nicht in Zukunft in einen Krieg schlittern oder in einen Krieg hineingezogen werden.

Wie kann Unsicherheit eliminiert oder zumindest gemindert werden? Indem wir uns bewusst machen, woher wir kommen. Auf diesem Fundament, gelegt von unseren Vorgängerinnen und Vorgängern in unterschiedlichen staatlichen Funktionen und gelegt von den Entscheiden des Volkes, auf diesem Fundament müssen wir stehen. Damit meine ich: auf dem, was uns als Kostbares, Wertvolles und Bewährtes anvertraut

AB 2023 S 102 / BO 2023 E 102

wurde. Diese Erkenntnis müssen wir ohne Verklärung, aber sorgsam weitertragen, im Entscheiden also die Vergangenheit gedanklich mitnehmen, das heisst die Neutralität als Grundfeste unseres Landes bewahren.

Die aktuelle schwierige Situation darf das Vordenken bezüglich der Zukunft unseres Landes nicht überblenden. Natürlich stellen sich grosse Fragen. Einige sind aktuell vor allem im Blickfeld, etwa die Stärkung der Armee für die bewaffnete Neutralität oder die Rolle der Rüstungsindustrie in der Schweiz. Die Fragen gehen aber weit darüber hinaus. Was bedeutet die Aufgabe der Neutralität für die Sicherheit unseres Landes, wenn damit der Schutz des völkerrechtlichen Neutralitätsstatus wegfällt? Im Kriegsfall wäre unser Land nicht mehr explizit geschützt. Was würde dies für die Rolle der Schweiz als neutrale Vermittlerin bedeuten, für ihre Glaubwürdigkeit, ihre traditionell guten Dienste und ihre humanitären Dienste? Was würde es für den Wert der schweizerischen Neutralität in Europa und in der Welt bedeuten? Welchen Wert hat dieses Alleinstellungsmerkmal unseres Kleinstaates Schweiz im globalen und europäischen Umfeld? Das Alleinstellungsmerkmal einer der ältesten Demokratien der Welt geniesst international höchste Anerkennung.

In Bezug auf all die erwähnten Fragen und weitere gilt es, unter der Prämisse der Neutralität gesamtheitlich und strategisch vor auszudenken. Die Fragen interagieren auch untereinander, und erst gestützt auf die betreffende Analyse hat der Bundesrat dem Parlament in Bezug auf die Neutralitätspolitik allenfalls notwendige Massnahmen zum Entscheid vorzulegen.

Ich schliesse mich der weisen Zurückhaltung unseres Bundesrates an. Ich lehne diese Motion und allfällige weitere Motionen, die die schweizerische Neutralität, das schweizerische Neutralitätsrecht infrage stellen, ab.

Kuprecht Alex (V, SZ): Wir befinden uns echt in einem Dilemma. Auf der einen Seite haben wir dafür Sorge zu tragen, dass die Neutralität, wie sie seit Jahrhunderten gelebt wird, auch in Zukunft noch ihre Bedeutung hat. Auf der anderen Seite wissen wir, dass das umliegende Ausland natürlich in Bezug auf die Verlässlichkeit beim Kauf von Rüstungsgütern aus der Schweiz grossen Druck auf unser Land macht. In diesem Dilemma stecken wir jetzt.

Nun, Herr Kollege Würth, das ist nicht eine Frage der Neutralitätspolitik, in diesem Fall hier ist es eine Frage des Neutralitätsrechtes. Die Neutralitätspolitik wurde in der Vergangenheit immer wieder auch situativ angepasst, zum letzten Mal, Sie haben es erwähnt, am 28. Februar des letzten Jahres. Das war eine klare neutralitätspolitische Frage, die zu beantworten war. Ich habe damals die entsprechende Unterstützung für diese Massnah-



men mitgetragen, nicht zuletzt auch aus aussenpolitischen Gründen in Bezug auf unsere Situation mit den europäischen Staaten. Ich glaube, wir hätten keine grosse Diskussion betreffend eine Verbesserung des Verhältnisses unseres Landes zu den europäischen Staaten mehr führen müssen, wenn wir diese Argumentation nicht mitgetragen hätten. Das war eine rein neutralitätspolitische Frage.

Nun, im Zentrum dieser Motion steht jetzt die neutralitätsrechtliche Frage. Ich habe in den letzten Tagen und Wochen, aber auch Monaten festgestellt, dass die neutralitätsrechtliche Frage recht diffus ist. Es gibt praktisch keine einheitliche Rechtsmeinung der Staatsrechtler. Herr Kollege Hegglin hat Herrn Professor Diggelmann erwähnt. Es gab vor ein paar Tagen eine Äusserung von Herrn Professor Frei von der Universität Bern. Er hat gesagt, es sei wahrscheinlich neutralitätsrechtlich äusserst grenzwertig, wenn wir dem Inhalt dieser Motion zustimmen würden. Ich bin kein Jurist, stelle aber einfach fest, dass immer mehr Staatsrechtler grosse Bedenken in Bezug auf den Inhalt der Motion und damit auf deren Annahme haben.

Die Diskussion, die wir heute führen, haben wir in den letzten zehn Jahren und darüber hinaus mehrmals geführt. Ich erinnere Sie daran: Es gab das Postulat Frick 10.3622, "Gleich lange Spiesse für die Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie im Vergleich mit der europäischen Konkurrenz", die eigentlich eine kleine Lockerung dieses Kriegsmaterialrechtes bezweckte. Die Diskussion wurde auch medial von grossem Getöse begleitet. Ständerat Paul Niederberger setzte sich 2008 gemeinsam mit der Nidwaldner Regierung für eine Korrektur des Kriegsmaterialrechtes ein. Auch die Diskussion über die Motion 13.3662, "Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen", wurde wieder sehr intensiv geführt, sowohl in der SiK als auch nachher hier im Rat. Auch dieser Vorstoss zur Lockerung des Kriegsmaterialexports war wieder durch grosses mediales Getöse begleitet.

Es gab eine weitere Diskussion, geführt auch von unserem geschätzten ehemaligen Kollegen aus dem Kanton Uri, Isidor Baumann. Diese führte dann dazu, dass als Reaktion zur Verhinderung der Umsetzung dieser Motion die sogenannte Korrektur-Initiative gestartet wurde. Zur Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer" gab es dann einen Gegenvorschlag in Form des Geschäfts 21.021.

Wenn man jetzt das grosse Lied von der Führungslosigkeit oder der fehlenden Leadership des Bundesrates singt, muss ich ihn in dieser Sache ein wenig in Schutz nehmen. Artikel 22b des Kriegsmaterialgesetzes hatte vorgesehen, dass der Bundesrat von Abweichungen von den Bewilligungskriterien für Auslandgeschäfte hätte Gebrauch machen können. In Absatz 1 Buchstabe a desselben Artikels hiess es, dass dies beim Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände möglich sei, und in Buchstabe b hiess es, dass es möglich sei, wenn die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen dieses Landes es erforderten.

Ich habe damals nicht mitgestimmt: nicht, weil ich nicht wollte, sondern weil ich nicht konnte; ich sass als Ständeratspräsident dort oben. Der Minderheitsantrag Gmür-Schönenberger wurde mit 22 zu 20 Stimmen angenommen. Das heisst, Artikel 22b wurde gestrichen. Damit wurde dem Bundesrat genau die Handlungsfreiheit genommen, die er jetzt eigentlich gebraucht hätte, um erstens das Problem der Munition für den Gepard-Panzer und zweitens auch die Frage der allfälligen Weitergabe von Piranha-Panzern und Flugabwehrkanonen, wie sie Dänemark und Spanien gestellt haben, entsprechend diesen Kriterien und aus diesem Blickwinkel zu behandeln. Wir haben ihm diese Handlungsfreiheit genommen. Und jetzt kommen genau diejenigen Kreise, die beantragt hatten, diese Handlungsfreiheit zu streichen, und beantragen, dass man das unbedingt – unbedingt! – wiedereinführen müsse. Diese Hüst-und-hott-Politik erachte ich als nicht zielführend. Wenn wir etwas machen wollen, dann sollten wir auf diesen Artikel 22b zurückkommen und dem Bundesrat diese Kompetenz für spezielle Situationen wieder zurückgeben.

Ich mache noch eine abschliessende Bemerkung zur OSZE: Die OSZE, Herr Kollege Würth, wäre – ich betone: wäre – ein gutes Instrument. Nur funktioniert es nicht. Ich war an mehreren Parlamentarischen Versammlungen der OSZE und habe gesehen, wie diese OSZE funktioniert – dort ist übrigens auch Russland vertreten -: Man verabschiedet froh und munter entsprechende Resolutionen, doch umgesetzt werden praktisch keine. Dieses Instrument gilt es einmal ganz ernsthaft zu hinterfragen, und zwar nicht nur von der neutralen Schweiz, sondern auch von den anderen Staaten. An diesen Parlamentarischen Versammlungen kam es mir manchmal vor wie in einem Reisebüro: Man geht wieder an eine Versammlung, entweder nach Übersee oder nach Wien oder wohin auch immer, aber es kommt dabei leider praktisch nichts heraus.

Ich habe grosse Mühe mit der Annahme dieser Motion, weil ich der Überzeugung bin, dass uns dieses Problem neutralitätsrechtlich in der Zukunft grosse Schwierigkeiten verursachen wird. Herr Kollege Minder hat es gesagt: Es ist nicht massgebend, ob wir neutral sind oder nicht, sondern wie wir von aussen wahrgenommen werden, und zwar nicht nur jetzt. Dieser Krieg wird irgendwann einmal wieder beendet sein. Ich hoffe, dass er beendet sein wird, bevor die Umsetzung dieser Motion an die Hand genommen werden kann und bevor die Gesetzesänderung in Kraft ist. Denn es wird mit Sicherheit dieses Jahr nicht mehr so weit kommen, dass diese Motion dann wirklich bearbeitet ist und die Gesetzesänderung noch in Kraft gesetzt werden kann. Es



gibt keine Dringlichkeitsklausel hier drin. Das würde also bedeuten: In der Sommersession ist die Motion dann im Nationalrat. Wenn sie

AB 2023 S 103 / BO 2023 E 103

im Nationalrat angenommen wird, dann würde der Bundesrat einen Auftrag erhalten. Ich gehe davon aus, dass diejenigen, die nicht mehr für den Rat kandidieren, sich damit nicht mehr auseinandersetzen werden müssen. Vielmehr kommt der Entwurf dann wahrscheinlich frühestens in der Wintersession. Bis dann ist dieser Krieg hoffentlich – das wünschen wir wahrscheinlich ja alle – irgendeinmal beendet.

Ich kann diese Motion nicht annehmen, werde mich aber auch nicht enthalten, sondern ich werde sie ablehnen.

Chiesa Marco (V, TI): La mozione Burkart incarica il Consiglio federale di modificare la legge federale sul materiale bellico, prevedendo la possibilità di rinunciare completamente alla dichiarazione di non riesportazione in caso di fornitura a quei 25 paesi elencati nell'Allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico.

Questa mozione – è assolutamente chiaro – è nata sotto l'impatto emotivo della guerra in atto tra la Russia e l'Ucraina e sotto le pressioni esercitate dall'estero. Per quanto l'emotività sia comprensibile, approvare questa mozione metterebbe a rischio la sicurezza della Svizzera. La mozione apre le porte all'esportazione di armi verso paesi che non soddisfanno i criteri di autorizzazione del nostro paese. I paesi elencati nell'Allegato 2 hanno sì valori e regimi di controllo delle esportazioni simili ai nostri. Tuttavia hanno anche forti relazioni o dipendenze commerciali con paesi che applicano criteri diversi dai nostri. Non si può dunque escludere che il materiale bellico svizzero venga ceduto ad utilizzatori finali indesiderati, aggirando il diritto della neutralità, che si basa essenzialmente sulle Convenzioni dell'Aia del 18 ottobre del 1907 e sul diritto consuetudinario internazionale. Con queste considerazioni non mi riferisco solo al materiale in uso ma anche in quello in disuso.

Il nostro Parlamento, approvando questa mozione, si ritroverebbe in palese contraddizione con quanto deciso meno di due anni fa in queste aule. Allora, infatti, le Camere federali vollero inasprire la legge federale sul materiale bellico, e fu soprattutto il centrosinistra a insistere su questi inasprimenti.

Avendo letto le prese di posizione sulla stampa e ascoltato gli interventi dei colleghi Juillard, Würth e Gmür-Schönenberger oggettivamente sto assistendo a una giravolta a 180 gradi. È del tutto insensato impegnare il nostro paese in una simile politica prettamente simbolica. Non dobbiamo cedere alle pressioni internazionali e abbandonare la nostra neutralità. Piuttosto, come parlamentari abbiamo il dovere di mantenere il sangue freddo e salvaguardare i nostri valori, anche quando la Germania critica aspramente le nostre dichiarazioni di non riesportazione, cosa che non deve affatto sorprenderci, perché la Germania in qualità di Stato dell'OTAN vuole fornire armi e munizioni all'Ucraina.

Dal punto di vista della neutrale Svizzera, tuttavia, le dichiarazioni di non riesportazione hanno una solida base concettuale. Senza di esse, infatti, le armi svizzere sarebbero presenti in tutti i conflitti del mondo. Se allora dovessimo revocare questa disposizione per consentire unilateralmente la fornitura di armi a una parte belligerante come l'Ucraina, mineremmo il nostro principio di neutralità. Questa non è solo la mia opinione personale di cittadino svizzero, che sostiene il valore della nostra Confederazione, è anche l'opinione di rinomati esperti come quelli che ad esempio ha citato il collega Kuprecht.

La richiesta di consentire solo ad alcuni paesi di riesportare il materiale bellico svizzero è e rimane delicata. Gli esperti di diritto avvertono che ciò potrebbe portare a situazioni paradossali. Ad esempio, l'India non sarebbe autorizzata a consegnare armi Svizzere all'Arabia Saudita per la guerra nello Yemen, mentre il Regno Unito lo potrebbe fare.

Infine, è bene sottolineare che anche qualora la mozione Burkart venisse approvata, le dichiarazioni precedentemente firmate sul divieto di riesportazione resterebbero comunque in vigore. Una riesportazione di materiale bellico svizzero da parte di Stati elencati all'Allegato 2 sarebbe possibile solo sugli acquisti futuri, ma non avrebbe nessun effetto immediato.

La fornitura all'Ucraina delle munizioni svizzere già presenti in Germania sarebbe impossibile in ogni caso. E ciò è un bene, perché la Svizzera deve restare uno Stato di diritto e in quanto tale non condurre una politica da banderuola.

Infine vorrei sottolineare nuovamente che la mozione Burkart è problematica sotto almeno due punti di vista: in primo luogo metterebbe in pericolo il nostro principio di neutralità perpetua, armata ed integrale. Per oltre 200 anni questo principio ci ha impedito di essere coinvolti in conflitti armati e sanguinosi. È quindi uno dei pilastri garanti della nostra sicurezza e della nostra prosperità che ci ha permesso di portare avanti in modo credibile una lunga tradizione di buoni uffici.



In secondo luogo, la Svizzera che ha reso più severa la sua legge federale sul materiale bellico solamente nel 2021, è uno Stato di diritto e non pratica la sua politica a seconda di dove tira il vento. Molti argomentano di voler difendere in Ucraina i nostri valori. Vorrei ricordare che uno dei valori fondamentali di questo paese è la neutralità. Io personalmente non sono disposto a sacrificarla sull'altare della retorica di coloro che vogliono coinvolgere attivamente il nostro paese in questo conflitto. Noi possiamo giocare un'altro ruolo, quello di costruttore di ponti, ma – e in questo punto ha perfettamente ragione il collega Jositsch – dal momento che il primo colpo svizzero sarà sparato sul teatro del conflitto, la nostra neutralità, già pesantemente indebolita da scelte che non condivido, potremo relegarla per sempre nella stanza dei ricordi. Questo non deve assolutamente capitare. Pertanto non sosterrò questa mozione e vi invito cordialmente a respingerla.

Sommaruga Carlo (S, GE): Cela a été dit, depuis des mois, il y a une pression énorme sur la Suisse afin qu'elle participe d'une manière ou d'une autre, indirectement, à l'effort de guerre de l'Ukraine contre l'agresseur russe, d'abord, par la demande d'autorisation de réexportation d'armes pour qu'elles soient donc indirectement réexportées vers l'Ukraine, mais aujourd'hui on entend encore d'autres revendications, comme celle de mettre à disposition des chars Léopard qui seraient hors d'usage en Suisse.

Indépendamment de la défense de la souveraineté de l'Ukraine et de la volonté de ce pays de récupérer les territoires occupés et annexés par la force par la Russie en violation de la Charte des Nations unies et du droit international public, l'Union européenne, les Etats européens, les USA, le Canada et les autres Etats occidentaux rappellent à juste titre que l'enjeu de la défense de l'Ukraine est aussi la défense des valeurs de démocratie, des droits de l'homme et du droit international face à celles de l'autoritarisme. Oui, c'est exact, l'agression de l'Ukraine par la Russie porte également sur ces valeurs, comme cela a été rappelé tout à l'heure par d'autres orateurs. Et ce sont des valeurs qui sont aussi celles de la Suisse, elles sont inscrites dans notre Constitution. Or, face aux violations de la Charte des Nations unies, du droit international, des droits de l'homme et à la volonté de renverser les démocraties, il n'y a pas de neutralité possible. Cette affirmation a été répétée par le conseiller fédéral Ignazio Cassis lorsqu'il était président; elle est exacte et doit être soulignée. Toutefois, la solidarité avec les Etats agressés et les peuples opprimés peut s'exprimer de diverses manières, tout particulièrement par les Etats neutres comme la Suisse.

Il y a d'abord la participation à l'adoption de mesures économiques et d'exemption contre l'Etat agresseur, contre les Etats qui foulent aux pieds la démocratie, les droits de l'homme et le droit international humanitaire. C'est ce qu'a fait la Suisse, certes difficilement, le 28 février de l'année passée.

Il y a ensuite un engagement avec l'aide humanitaire, que ce soit l'aide d'urgence, l'aide au déminage ou encore l'aide à la reconstruction à la fin du conflit armé. Là aussi, la Suisse s'engage dans ce sens.

Enfin, il y a la possibilité de favoriser le dialogue, la paix et le désarmement. C'est ce que fait la Suisse depuis fort longtemps. Cela peut encore être encouragé et favorisé dans le cadre du conflit actuel.

Il y a une ultime dimension qui est en fait celle de savoir s'il faut faciliter la livraison d'armes, soit directement, soit indirectement, par la réexportation possible d'armes suisses. Certainement pas. La Suisse a dans son ADN une neutralité qui est une neutralité militaire et qui a comme corollaire

AB 2023 S 104 / BO 2023 E 104

l'engagement pour la promotion du désarmement et de la paix. Je tiens à souligner que les engagements que la Suisse a pris, notamment dans le cadre de la régulation des exportations de matériel de guerre et par l'engagement de non-réexportation d'armes demandé aux Etats où les armes sont exportées, visent à permettre l'exportation d'armes dans un esprit de défense de l'Etat démocratique, et non pour agresser. Cela vise à assurer une sécurité intérieure respectueuse de l'Etat de droit et des droits de l'homme. C'est dans ce sens d'ailleurs qu'il y a deux ans la portée de la loi sur le matériel de guerre a été restreinte.

Il n'y a donc pas lieu aujourd'hui de modifier fondamentalement cette ligne qui consiste à faire en sorte que des armes servent à la défense de l'Etat dans lequel elles ont été livrées.

Or, la motion qui nous est proposée aujourd'hui va dans un autre sens. Elle vise à rendre beaucoup plus facile la réexportation des armes, et ainsi elle ne respecte plus cette "ratio legis" qui est celle de la régulation de la loi sur le matériel de guerre.

Au surplus, j'avoue que j'ai été très profondément marqué, voire surpris, par les déclarations de notre collègue Burkart et, spécialement, de notre collègue Dittli, qui nous ont dit que, effectivement, la motion vise à faciliter l'exportation d'armes. Je suis choqué parce que l'on instrumentalise le conflit en Ukraine, on instrumentalise la souffrance du peuple ukrainien, pour atteindre un objectif qui est un objectif de politique économique, de politique de promotion de l'industrie d'armement. Je pense que les victimes en Ukraine méritent bien plus que ce genre de comportement de la part de notre Parlement.



Permettez-moi encore d'évoquer un élément de cette motion qui pose problème. Dans le cadre des Conventions de La Haye sur la neutralité, et plus particulièrement dans le préambule de la treizième convention, il est indiqué que, en règle générale, il n'y a pas de modification des règles de la neutralité en cas de conflit. Or, c'est justement le contraire qui est aujourd'hui proposé par cette motion qui vise à modifier, en cours de conflit, ces règles. Aujourd'hui, je pense que les critiques qui sont faites vis-à-vis de la Suisse peuvent être renversées. Mais pour cela, il faut que la Suisse mène une politique étrangère conséquente et cohérente.

Il faut d'abord que l'on soit plus engagé dans le domaine humanitaire – on peut faire des efforts supplémentaires –, que l'on ait une cohérence beaucoup plus forte en matière de violation du droit international public et de situations d'occupation de territoires d'autres Etats. Par exemple, on sait qu'il y a une occupation partielle de l'Arménie par l'Azerbaïdjan. On aimerait que cette cohérence s'exprime aussi dans ce cas, ce qui rendrait beaucoup plus crédible la position de la Suisse sur le plan international. On sait qu'il y a violation du droit international public par Israël en Palestine. Là aussi, une voix beaucoup plus forte de la Suisse pourrait rendre bien plus crédible son engagement pour la défense du droit international public et pour le respect des décisions de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité de l'ONU.

En matière de dialogue, il faut effectivement aussi en faire une promotion plus importante. Je rappelle que la Norvège, qui n'est pas un Etat neutre et qui est membre de l'Otan, a une politique extrêmement offensive dans le domaine des bons offices. Elle était aussi à l'origine du processus d'Oslo, elle est aussi dans des processus de pacification internes. La Suisse, qui est neutre, pourrait aller beaucoup plus fortement dans ce sens et être bien plus présente.

Une attitude conséquente en matière de sanction, de politique humanitaire, de promotion de la paix et de désarmement, ainsi que des bons offices, ces éléments renforceraient nettement la position de la Suisse et certainement pas le fait de modifier la loi fédérale sur le matériel de guerre et d'approuver la motion qui va dans ce sens.

Je refuserai cette motion.

Hefti Thomas (RL, GL): Herr Burkart, Frau Gmür-Schönenberger, Herr Dittli, Herr Juillard und Herr Würth haben es gesagt: Das Kriegsmaterialgesetz lässt Spielraum. Es geht über das hinaus, was das strikte Neutralitätsrecht verlangt. Wir haben Spielraum. Wir können somit die Motion annehmen, insbesondere auch deshalb, weil ja der Bundesrat sagt, er werde sich mit ihr beschäftigen, er werde sie modellieren. Damit wird er die Führungsrolle übernehmen können und müssen, weil wir dies von ihm als Hauptverantwortlichem der Aussenpolitik verlangen. Er wird alles abwägen können und dann zu einem Lösungsvorschlag kommen.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie sind damit einverstanden, dass ich das Wort nach dieser langen Debatte nun dem Bundesrat erteile.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Je vais faire une introduction et parler de quelques développements récents, puis je reviendrai à la motion pour rappeler la position du Conseil fédéral – ce n'est pas inutile, je pense. Ensuite, je rappellerai pourquoi, en l'état actuel, il n'est pas possible d'autoriser les réexportations. Je répondrai à la question de M. Burkart, et je terminerai avec le manque de leadership reproché au Conseil fédéral.

Est-il encore nécessaire de le rappeler? Le Conseil fédéral condamne, dans les termes les plus clairs, la violation inacceptable du droit international public à laquelle nous assistons actuellement. Comme vous le savez tous, la Suisse est un pays qui applique des règles très strictes en matière d'exportation de matériel de guerre. En mai de l'année dernière, nous avons encore durci la loi sur le matériel de guerre en mettant en vigueur le contre-projet à l'initiative correctrice. Mais la Suisse n'a pas seulement des règles d'exportation strictes, elle veut aussi s'assurer que le matériel de guerre exporté ne soit pas transmis à des destinataires indésirables. Pour ce faire, elle exige, comme il est d'usage d'ailleurs au niveau international, que le pays destinataire signe une déclaration de non-réexportation. Ce sont ces déclarations de non-réexportation qui ont empêché certains pays, l'Allemagne et le Danemark, de transférer du matériel de guerre suisse vers l'Ukraine. La Suisse ne pouvait pas les lever en raison du droit de la neutralité et de la loi sur le matériel de guerre. Vous connaissez ces faits.

Il y a eu depuis, et ce sont les développements récents, des discussions dans les pays de l'Union européenne et de l'Otan pour savoir si l'approvisionnement en matériel de guerre suisse constituait un risque pour leur sécurité, ce matériel ne pouvant pas être transféré à des pays alliés en cas de conflit. Naturellement, la pression sur la Suisse a ainsi augmenté. La possibilité de réexporter sans restriction le matériel de guerre reçu de la Suisse à d'autres pays partenaires, même en cas de conflit, est une des préoccupations principales de ces différents pays.

Dans ce cadre, j'ai mené aussi une table ronde avec les milieux de l'industrie de l'armement, le 26 janvier



de cette année, pour connaître leur appréciation de la situation. Clairement, cette industrie se trouve sous pression; ce n'est pas difficile de comprendre pourquoi.

La Suisse est un Etat de droit. En tant qu'Etat neutre, elle doit respecter le droit international de la neutralité qui offre une certaine marge de manoeuvre. Mais le Conseil fédéral doit aussi respecter la loi sur le matériel de guerre, qui, en l'occurrence, ne lui donne pas la flexibilité nécessaire.

J'en viens maintenant à la motion Burkart. Alors que la situation en matière de politique de sécurité en Europe a diamétralement changé, M. Burkart cherche, par cette motion, à trouver une solution qui puisse aider nos pays partenaires tout en respectant la neutralité de la Suisse. Selon l'auteur de la motion, les 25 pays qui figurent dans l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre devraient avoir le droit à l'avenir de réexporter du matériel de guerre suisse à n'importe quel destinataire, sans devoir demander au préalable l'accord de la Suisse. Je dois souligner que ce changement n'aurait d'impact que sur les futures exportations de la Suisse. Le matériel de guerre exporté par le passé, pour lequel une déclaration de non-réexportation a été signée, ne devrait toujours pas être réexporté sans l'accord préalable de notre pays.

Je peux très bien comprendre, et le Conseil fédéral avec moi, que la Suisse ne doit pas être perçue comme un obstacle par ses partenaires européens lorsqu'ils soutiennent un pays attaqué par un agresseur. Néanmoins, la motion présente des

AB 2023 S 105 / BO 2023 E 105

risques que la Suisse ne peut pas assumer. Elle aurait pour conséquence que du matériel de guerre suisse pourrait arriver dans des pays pour lesquels la Suisse elle-même n'autoriserait pas des exportations. Nous devons être conscients que les 25 pays mentionnés, même s'ils disposent d'un régime de contrôle des exportations, et même s'ils défendent des valeurs comparables à celles de la Suisse, effectuent des exportations dans des pays où la Suisse elle-même n'autoriserait pas d'exportations.

Nous devrions donc nous attendre à ce qu'à l'avenir du matériel de guerre suisse puisse être transmis à des destinataires indésirables du point de vue suisse. La Suisse perdrait le contrôle de ce matériel de guerre, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur notre politique étrangère et entraîner à nouveau une contre-réaction sur le plan de la politique intérieure.

Compte tenu de ces risques, le Conseil fédéral vous propose donc de rejeter cette motion.

Mais, comme il l'a mentionné dans la réponse, le Conseil fédéral se réserve la possibilité de faire une proposition d'amendement au deuxième conseil en cas d'acceptation de la motion. Pour le Conseil fédéral, il serait envisageable de permettre de manière générale le transfert de matériel de guerre suisse entre les 25 pays de l'annexe 2. Toutefois, la réexportation vers d'autres pays nécessiterait alors toujours l'accord préalable de la Suisse. Cela représenterait une amélioration pour les pays de l'annexe 2 par rapport au statu quo, mais nous pourrions garantir que du matériel de guerre ne serait réexporté que vers des Etats pour lesquels nous autoriserions les exportations de matériel de guerre depuis la Suisse.

J'en viens maintenant à la situation actuelle et à un rappel que, je le pense, chacun devrait avoir à l'esprit. Le droit de la neutralité exige, cela a été rappelé par plusieurs d'entre vous d'ailleurs, que les parties en conflit soient traitées sur un pied d'égalité. De même, notre loi sur le matériel de guerre exige que les exportations vers les pays en conflit soient refusées. Dans les deux cas, l'objectif est que la Suisse ne soutienne activement aucune partie en guerre. Si elle approuvait une réexportation de matériel de guerre vers l'Ukraine, elle soutiendrait activement une partie en guerre et enfreindrait ainsi le droit de la neutralité et la loi sur le matériel de guerre. Cela, je crois qu'il n'est pas inutile de le rappeler.

Maintenant, concernant la question de M. Burkart, la renonciation en tant que telle à une déclaration de non-réexportation pour certains pays n'aurait pas nécessairement d'effet direct sur la neutralité.

Cependant, un groupe d'Etats serait encore plus clairement privilégié, ce qui pourrait indirectement affecter la crédibilité de la neutralité suisse, surtout si l'objectif était de favoriser un pays en conflit. Encore une fois, actuellement, avec la situation telle qu'elle est, avec un pays en guerre, la loi sur le matériel de guerre interdit au Conseil fédéral de réexporter du matériel de guerre.

J'en viens maintenant au manque de leadership dont on a accusé le Conseil fédéral – M. Kuprecht l'a un peu évoqué. J'aimerais rappeler quelques faits. Vous le savez, les faits sont parfois têtus. Tout est parti d'un assouplissement, réclamé par des membres de votre conseil, de l'ordonnance sur le matériel de guerre. Le but était d'obtenir de la flexibilité; c'était encore sous l'égide de mon prédécesseur. Cela a entraîné une réaction virulente, avec le dépôt très rapide d'une initiative populaire intitulée "contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)". Les signatures ont été recueillies en un temps record. Il y a eu un débat et le Conseil fédéral a pris position en rejetant cette initiative et en proposant un contre-projet indirect parce qu'il jugeait que c'était extrêmement dommageable d'introduire des restrictions dans la



Constitution. Je vous rappelle que le texte de l'initiative avait pour but, si vous me passez l'expression, de museler le Conseil fédéral; il voulait l'empêcher d'avoir toute marge de manoeuvre.

Lors des débats qui ont eu lieu dans les deux conseils, la reprise dans la loi de quasi toutes les exigences des initiants a été proposée par le Conseil fédéral; le Conseil fédéral était d'accord d'ancrer dans la loi quasiment toutes les exigences du comité d'initiative, même si cela limitait sa marge de manoeuvre. Sur un seul point, le Conseil fédéral a demandé d'avoir une dérogation pour, le cas échéant, avoir une flexibilité.

Cette dérogation a suscité des débats dans les deux conseils. Elle a été refusée au Parlement, avec des arguments fondés sur le fait que le comité d'initiative avait déclaré que, si la dérogation était accordée au Conseil fédéral, il maintiendrait son initiative, et donc qu'il y aurait une votation populaire. Je ne refais pas toute l'histoire, mais finalement la majorité des membres des deux conseils a décidé qu'il était préférable de ne pas donner cette dérogation au Conseil fédéral, ce qui a entraîné le retrait de l'initiative par les initiants.

Je rappelle en outre qu'il n'y a pas eu de référendum lancé contre la loi et que le Conseil fédéral est tenu, premièrement, de respecter la Constitution, deuxièmement, de respecter la loi, troisièmement, de respecter les droits populaires et à tout le moins l'esprit des droits populaires. Dans ce cas précis, que diraient les initiants si le Conseil fédéral lui-même proposait de présenter dans un intervalle très court – non pas dix ans ou quinze ans après – un projet sur quelque chose qu'ils ont certainement perçu, on peut être d'accord ou pas, comme un accord qui leur a permis de retirer leur initiative, donc d'une certaine façon de ne pas exercer un droit populaire? Je ne pense pas qu'on peut faire au Conseil fédéral le reproche de manquer de leadership. Nous sommes dans une situation où toutes nos institutions ont été impliquées. Le Conseil fédéral doit respecter cela.

Maintenant, j'ai eu l'occasion de le dire, les aspects "droit de la neutralité" et "loi sur le matériel de guerre" sont très restrictifs actuellement. Tout n'est pas, bien sûr, gravé dans le marbre. Si certains souhaitent faire modifier la loi, d'abord il y a pour cela le Parlement, ensuite il y a des débats au Parlement, enfin il y a éventuellement une modification de loi ou de la Constitution. Mais je crois qu'en l'état, pour le Conseil fédéral, la situation est très claire. Le Conseil fédéral s'engage sur d'autres aspects; il s'engage pour aider à la reconstruction, pour aider au maintien des infrastructures. J'ai eu l'occasion d'en discuter lors du forum de Davos avec des représentants de l'Ukraine. Tout ce que nous pouvons faire en respectant notre législation et le droit de la neutralité – je parle ici du droit de la neutralité et non de la politique de neutralité en tant que telle –, nous le faisons, le Conseil fédéral l'a fait et le fait de façon très claire et l'a annoncé clairement.

Pour les raisons que je viens d'expliquer, le Conseil fédéral ne peut pas accepter la motion telle qu'elle est formulée. Il vous prie ainsi de la rejeter.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3557/5670)

Für Annahme der Motion ... 18 Stimmen

Dagegen ... 23 Stimmen

(2 Enthaltungen)

AB 2023 S 106 / BO 2023 E 106