



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

# **Erläuternder Bericht**

## **zur Änderung des Bundesgesetzes über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz)**

### **Anpassung der Kriterien für die Bewilligungsverweigerung im Güterkontrollgesetz**

Vernehmlassungsvorlage vom 22. Oktober 2008

---

## Übersicht

Anfang 2008 wurde bekannt, dass ein im Jahr 2006 nach Tschad ausgeführtes militärisches Trainingsflugzeug im Widerspruch zu der von der tschadischen Regierung unterzeichneten Endverwendungserklärung für bewaffnete Kampfeinsätze in der angrenzenden Region Darfur im Sudan verwendet worden war. Es handelte sich beim Flugzeug um ein besonderes militärisches Gut im Sinne des Güterkontrollgesetzes. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Bewilligungsbehörde, leitete, gemeinsam mit anderen Bundesstellen, umgehend Untersuchungen ein. Diese Untersuchungen erhärteten den Verdacht einer zweckfremden und unzulässigen Verwendung des Flugzeugs durch die tschadische Luftwaffe.

Der Bundesrat beauftragte in der Folge das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) mit der Ausarbeitung einer Vorlage für die Anpassung der Ablehnungskriterien im Güterkontrollgesetz.

Der Vorfall in Tschad macht eine Schwäche in der Güterkontrollgesetzgebung deutlich. Das Problem liegt darin, dass gemäss diesem Gesetz der Bundesrat nur die Kompetenz hat, internationale Entscheide der Exportkontrollregimes umzusetzen, an denen sich die Schweiz beteiligt. Er kann nicht autonome, international nicht abgestützte Exportkontrollmassnahmen treffen. Da im Rahmen der Vereinbarung von Wassenaar kein Konsens besteht, welche Länder nicht beliefert werden sollen, ist der schweizerischen Bewilligungsbehörde der Handlungsspielraum entzogen. Das Problem beschränkt sich allerdings weder auf militärische Trainingsflugzeuge noch auf die Kategorie der besonderen militärischen Güter. Der vorliegende Entwurf löst das Problem für alle Güterkategorien.

Der Entwurf sieht vor, dass der Bundesrat gesetzlich ermächtigt wird, zur Wahrung wesentlicher Landesinteressen, einen negativen Bewilligungsentscheid zu fällen. Ihm wird daher in engem Rahmen ein autonomes Handeln zugestanden. Die Bestimmung im Güterkontrollgesetz erfüllt den Zweck einer *Ultimo Ratio*, sie soll nur in Notfällen zur Anwendung gelangen. Ein Rechtsvergleich zeigt, dass Ausführregelungen anderer Staaten durchaus nationale Überlegungen beim Bewilligungsentscheid vorsehen.

Die Bewilligungsbehörde hat bisher in heiklen Fällen den Exporteur davon überzeugt, auf eine Ausfuhr, auch im eigenen Interesse, zu verzichten («moral suasion»). Den Bedenken der Behörden wurde bis anhin stets gefolgt, jedoch bleibt die Situation unbefriedigend. Mit diesem Entwurf sollen solche Einzelfälle einer rechtlichen Lösung zugeführt werden. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten, da die Neuregelung eben gerade auf Fälle ausgerichtet ist, für welche die Schweiz ansonsten auf moral suasion zurückgreifen müsste.

# Erläuternder Bericht

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Grundlagen der Güterkontrollgesetzgebung

Das Güterkontrollgesetz (GKG)<sup>1</sup> ist seit dem 1. Oktober 1997 in Kraft und erlaubt, doppelt verwendbare Güter sowie besondere militärische Güter zu kontrollieren (Art. 1). Doppelt verwendbare Güter, auch Dual-Use-Güter genannt, sind Güter, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können. Die besonderen militärischen Güter erfassen alle Rüstungsgüter, die nicht dem Kriegsmaterialgesetz unterstellt sind. Dies gilt beispielsweise für militärische Trainingsflugzeuge, militärische Simulatoren, Nachtsichtgeräte, Wärmebildkameras, Chiffriergeräte und Aufklärungsdrohnen.

Die Güterkontrollgesetzgebung erlaubt, internationale Abkommen und Kontrollmassnahmen umzusetzen, namentlich Entscheide auf der Grundlage des internationalen Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) und der vier internationalen Exportkontrollregime: Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG), Australien-Gruppe (AG), Raketentechnologie-Kontrollregime (MTCR) und Vereinbarung von Wassenaar (*Wassenaar Arrangement*, WA). Hinzu kommen allfällige Sanktionsmassnahmen, welche die Schweiz gestützt auf das Embargogesetz<sup>2</sup> und basierend auf nichtmilitärischen Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten schweizerischer Handelspartner, insbesondere der EU, erlässt.

Die Güterkontrollverordnung (GKV)<sup>3</sup> führt in den Anhängen Listen von Gütern, auf deren Kontrolle man sich im Rahmen der internationalen Exportkontrollregime geeinigt hat. Drei der vier völkerrechtlich nicht verbindlichen Regime kontrollieren Güter, die für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägermittel verwendet werden können. Es sind dies die NSG für Nukleargüter, die AG für chemische und biologische Güter und das MTCR für ballistische Raketen, Marschflugkörper und andere unbemannte Flugkörper. Im Gegensatz dazu kontrolliert das WA konventionelle Waffen und doppelt verwendbare Güter, die zur Herstellung konventioneller Waffen verwendet werden.

#### 1.1.2 Die Vereinbarung von Wassenaar (WA)

Das WA beruht auf einer politischer Absprache. Die 40 Teilnehmerstaaten, darunter die Schweiz, treffen daher alle Entscheide im Konsens. Es ist das einzige internationale Exportkontrollregime im Bereich konventioneller Waffen und wurde 1996 als Nachfolger des 1994 aufgelösten Koordinationskomitees für multilaterale Exportkontrollen (CoCom) eingerichtet. Während des Kalten Krieges kontrollierte das

<sup>1</sup> SR 946.202

<sup>2</sup> SR 946.231

<sup>3</sup> Verordnung vom 25. Juni 1997 über die Aus-, Ein- und Durchfuhr zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollverordnung, GKV, SR 946.202.1).

CoCom, dem die Mitglieder der NATO, Australien und Japan angehörten, die Ausfuhr von Spitzentechnologien mit dem Ziel, deren Weitergabe an den sowjetischen Block und an China zu unterbinden.

Ziel des WA ist es, durch erhöhte Transparenz und Verantwortlichkeit bei der Weitergabe von konventionellen Waffen sowie von entsprechenden Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck zur regionalen und internationalen Sicherheit und Stabilität beizutragen. Die Teilnehmerstaaten haben sich zu diesem Zweck auf eine Liste von Dual-Use-Gütern und eine Liste von Rüstungsgütern (*Munitions List*) geeinigt und sind bestrebt, ihre Ausfuhrkontrollen zu koordinieren. Die Übernahme der beiden WA-Listen erfolgt in der Schweiz in zwei Gesetzgebungen. Die Güter der *Dual-Use List* sind dem GKG, die Güter der *Munitions List* sind entweder dem GKG als besondere militärische Güter oder dem KMG als Kriegsmaterial unterstellt.

Das WA statuiert gewisse Transparenzverpflichtungen, die aber je nach Güterkategorie unterschiedlich ausgestaltet sind. So haben sich die Staaten beispielsweise nur für Dual-Use-Güter verpflichtet, sich gegenseitig Bewilligungsverweigerungen (*Denials*) für Lieferungen an Nichtpartnerstaaten zu notifizieren. Für Rüstungsgüter nehmen einige Staaten zum Teil freiwillig entsprechende Meldungen vor. Im Gegensatz zu anderen Exportkontrollregimen müssen *Denials* im WA auch nicht respektiert werden. Bei bestimmten sensiblen Dual-Use-Gütern sind hingegen die Partnerstaaten innerhalb von 60 Tagen nach der Ausfuhr zu informieren, falls eine vergleichbare Lieferung, trotz Ablehnung eines anderen Staates in den letzten drei Jahren, bewilligt wird.

### 1.1.3 Entstehungsgeschichte der geltenden Regelung

Die eidgenössischen Räte haben im Jahr 1996 das GKG und parallel dazu das KMG beraten. Das WA war zu dieser Zeit noch im Aufbau. Der Vorschlag des Bundesrates sah vor, dem GKG nur die Dual-Use-Güter zu unterstellen<sup>4</sup>. Eine Bewilligungsverweigerung war vorgesehen für den Fall, dass die beantragte Tätigkeit internationalen Abkommen oder den Zielen der von der Schweiz unterstützten Exportkontrollregimen widersprach. Die Formulierung entspricht weitgehend den heutigen Kriterien in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a und b GKG.

Entgegen dem Vorschlag des Bundesrates hatte sich der erstberatende Nationalrat dafür ausgesprochen, dem Gesetz bestimmte Rüstungsgüter – Güter der *Munitions List* des WA – zu unterstellen und den Kriegsmaterialbegriff im Gegenzug einzuschränken. Für diese Rüstungsgüter, die für militärische Zwecke konzipiert oder abgeändert worden sind, die aber weder Waffen, Munition, Sprengmittel noch sonstige Kampf- oder Gefechtsführungsmittel sind, wurde die Kategorie der besonderen militärischen Güter eingeführt<sup>5</sup>. Ihr wurden auch die militärischen Trainingsflugzeuge mit Aufhängepunkten zugewiesen. Im Gegensatz zum KMG räumt das GKG, das als international harmonisiertes Gesetz konzipiert ist, dem Bundesrat keine autonome Entscheidungsbefugnis ein. Ihm wird lediglich ermöglicht, internationale Abkommen und Kontrollmassnahmen umzusetzen. Die Unterstellung der beson-

<sup>4</sup> Vgl. Botschaft vom 22. Febr. 1995 betreffend das Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, BBl 1995 II 1301.

<sup>5</sup> AB 1996 N 138

deren militärischen Güter und insbesondere der militärischen Trainingsflugzeuge unter das GKG löste Debatten aus, ob die Ablehnungskriterien ausreichten, da man davon ausging, nur die Ausfuhr an vier Staaten ablehnen zu können. In der Entstehungsphase des WA wurden nämlich vier Länder als sogenannte Zielländer diskutiert: Iran, Irak, Libyen und Nordkorea. Nur gegenüber diesen Staaten – so die Meinung des Parlaments<sup>6</sup> – wären daher unter dem GKG Ablehnungen möglich gewesen. Zumindest für die besonderen militärischen Gütern schienen die Bestimmungen des GKG nicht ausreichend. Der Ständerat schlug deshalb eine Ergänzung der Kriterien in Artikel 6 GKG vor. Der neu eingeführte Absatz 2 besagt, dass die Schweiz besondere militärische Güter auch ablehnt, wenn entsprechende Embargos der UNO oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz bestehen<sup>7</sup>. Gemeint sind mit letzteren insbesondere auch die Waffenembargos der EU. Diese Bestimmung hat seit dem Inkrafttreten des Embargogesetzes<sup>8</sup> am 1. Januar 2003 und der Einführung des entsprechenden Verweigerungsgrundes in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c GKG an Bedeutung verloren.

Auf den 1. März 2002 war Artikel 6 GKG zudem mit dem Kriterium ergänzt worden, dass die Bewilligung auch zu verweigern ist, wenn terroristische Kreise oder das organisierte Verbrechen unterstützt würden. Damit trug man der damaligen wachsenden Bedrohung Rechnung. Heute ist die Bewilligungserteilung damit ausgeschlossen, wenn:

- die beantragte Tätigkeit internationalen Abkommen widerspricht (Abs. 1 Bst. a);
- die beantragte Tätigkeit völkerrechtlich nicht verbindlichen, aber von der Schweiz unterstützten Kontrollmassnahmen widerspricht (Abs. 1 Bst. b);
- entsprechende Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz erlassen worden sind (Abs. 1 Bst. c);
- Grund zur Annahme besteht, dass terroristische Kreise oder das organisierte Verbrechen unterstützt würden (Abs. 1<sup>bis</sup>);
- die UNO oder Staaten, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollmassnahmen beteiligen, die Ausfuhr solcher Güter verbieten und wenn sich an diesen Verboten die wichtigsten Handelspartner der Schweiz beteiligen (Abs. 2).

Der zuletzt genannte Ablehnungsgrund gilt nur für besondere militärische Güter. Die GKV konkretisiert die Kriterien in Artikel 6. Die Einzelbewilligung wird verweigert, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Güter, die ausgeführt werden sollen:

- zur Entwicklung, zur Herstellung oder zum Gebrauch von biologischen oder chemischen Waffen (BC-Waffen) verwendet werden (Abs. 1 Bst. a);
- zur Entwicklung, zur Herstellung oder zum Gebrauch von nuklearen Waffen (A-Waffen) oder von unbemannten Flugkörpern für den Einsatz von ABC-Waffen verwendet werden und der Weiterverbreitung solcher Waffen dienen (Abs. 1 Bst. b);

6 Votum Hubacher, AB 1996 N 1977; Votum Haering, AB 1996 N 133 1978.

7 Vgl. Mehrheitsantrag der Kommission zu Art. 6, AB 1996 S 827 f.

8 SR 946.231

- zur konventionellen Aufrüstung eines Staates beitragen, der durch sein Verhalten die regionale oder globale Sicherheit gefährdet (Abs. 1 Bst. c).

### 1.1.4 Mängel der geltenden Regelung

Bei den Ablehnungsgründen des GKG stellt sich das Problem im Hinblick auf Güter, auf deren Kontrolle man sich im Rahmen der Vereinbarung von Wassenaar (WA) geeinigt hat.

Bei den Debatten zum GKG im Jahre 1996 ging das Parlament davon aus, dass sich das WA auf die vier Zielländer Irak, Iran, Libyen und Nordkorea einigen würde. Damit hätte die Schweiz aufgrund internationaler Beschlüsse gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b des GKG die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern für die Herstellung konventioneller Waffen und von besonderen militärischen Gütern in diese Länder ablehnen können. In der Folge konnten sich die Teilnehmerstaaten des WA jedoch formell nie auf diese oder andere Zielländer einigen. Heute kann ausgeschlossen werden, dass je ein solcher Beschluss gefasst wird. Damit ist Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b GKG bezüglich vom WA erfasster Güter totor Buchstabe geblieben.

Wer Güter, die dem GKG unterstehen, ausführen will, benötigt eine Bewilligung des SECO (Art. 3 GKV), doch erlaubt das geltende Recht der Bewilligungsbehörde kaum Ablehnungen, soweit dem WA unterstellte Güter betroffen sind. Das SECO bearbeitet pro Jahr mit erheblichem administrativem Aufwand über 700 Exportgesuche für WA-Güter, im Wissen darum, dass sie alle letztlich bewilligt werden müssen, falls der Exporteur auf dem Geschäft besteht. In den allermeisten Fällen, ist dies auch völlig unproblematisch. Bei heiklen Fällen hat die Bewilligungsbehörde bisher den Exporteuren nahegelegt, auf die Ausfuhr zu verzichten (*moral suasion*). Bis anhin bereitete dieses Vorgehen kaum Probleme und den Einschätzungen der Behörde wurde ausnahmslos gefolgt. Dies mag aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Situation unbefriedigend ist.

Die Schweiz hat sich in ihrer Handlungsfreiheit in einer Art und Weise beschränkt, wie wohl kein anderer Teilnehmerstaat des WA. Drei Viertel dieser Länder notifizieren im Rahmen des WA Ablehnungen. Bei den Dual-Use-Gütern findet sich eine breite Palette von Ablehnungsgründen. So verweisen die Staaten in ihren Notifikationen beispielsweise auf «Foreign Policy Grounds», «Wassenaar principles», «Risk of military end use» oder «Risk of diversion». Bei den freiwilligen Meldungen zur Munitions List ist das Bild ähnlich. Ohne genaue Spezifikationen ist es hier aber zum Teil schwierig zu bestimmen, ob das Gut in der Schweiz von der Kriegsmaterial- oder von der Güterkontrollgesetzgebung erfasst wäre. Bei einigen eindeutig vom GKG erfassten Fällen, wie der Ausfuhr von Fallschirmen oder Wärmebildkameras, wird häufig «National Policy» als Ablehnungsgrund angegeben. Zurzeit bestehen über 1000 *Denials* in den Datenbanken des WA, davon rund 750 für Dual-Use-Güter. Allein Deutschland meldete 139 *Denials* für konventionelle doppelt verwendbare Güter nach diversen Empfängerstaaten.

## 1.2 Rechtsvergleich

### 1.2.1 Regelungen im Rahmen der EU

Auch in der EU bilden die Güterlisten der internationalen Exportkontrollregime die Basis der Exportkontrolle. Für Dual-Use-Güter hat die Europäische Gemeinschaft eine in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare Verordnung<sup>9</sup> für die Ausfuhrkontrolle erlassen (nachfolgend Dual-Use-Verordnung). Sie enthält die entsprechenden Güter aller vier Regime und ist daher mit der schweizerischen Liste identisch. Die Rüstungsgüter aus dem WA werden in der *Gemeinsamen Militärgüterliste der Europäischen Union*<sup>10</sup> erfasst und fallen in den Kompetenzbereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Diese Liste ist nur politisch bindend und stimmt inhaltlich mit dem Anhang 3 der GKV überein.

Mit der Gemeinsamen Militärgüterliste ist der ebenfalls rechtlich nicht bindende *Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren* verknüpft, der am 8. Juni 1998<sup>11</sup> als Erklärung des Rats im Rahmen der GASP verabschiedet wurde. Dieses politische Instrument legt acht Kriterien fest, die bei der Ausfuhr der in der gemeinsamen Liste erfassten Güter zu berücksichtigen sind:

- die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der vom UNO-Sicherheitsrat und der EG verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte über Nichtverbreitung und andere Sachbereiche sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen;
- Achtung der Menschenrechte im Endbestimmungsland;
- die innere Lage im Endbestimmungsland, als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten;
- Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region;
- die nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Gebiete, deren Aussenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaat fallen, sowie die nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder;
- das Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, insbesondere was seine Haltung zum Terrorismus, die Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und die Einhaltung des Völkerrechts anbelangt;
- das Risiko der Umleitung der Ausrüstung im Käuferland und der Wiederausfuhr unter unerwünschten Bedingungen;
- die Vereinbarkeit der Rüstungsexporte mit der technischen und wirtschaftlichen Kapazität des Empfängerlandes, unter der Berücksichtigung, dass es wünschenswert ist, dass Staaten ihren legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnissen mit dem geringstmöglichen Abzweigen von menschlichen und wirtschaftlichen Ressourcen für Rüstungszwecke entsprechen.

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 des Rates vom 22. Juni 2000 über die Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. L 159 vom 30. Juni 2000, S. 1; zuletzt geändert durch VO 1183/2007 ABl. L 278 vom 22. Oktober 2007, S. 1.

<sup>10</sup> Jüngste Fassung: Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union vom 10. März 2008, ABl. C 98 vom 18. April 2008, S. 1.

<sup>11</sup> Dokument 8675/2/98, GASP.

Ein Benutzerleitfaden<sup>12</sup> zum Verhaltenskodex hilft den Bewilligungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Auslegung der Kriterien für die Anwendung im konkreten Einzelfall.

Die für die Mitgliedstaaten rechtlich bindende Dual-Use-Verordnung sieht in Artikel 8 vor, dass bei der Entscheidung über die Ausfuhrgenehmigung die Mitgliedstaaten alle sachdienlichen Erwägungen zu berücksichtigen haben. Explizit werden folgende Punkte aufgeführt:

- die Verpflichtungen und Bindungen, die jeder Mitgliedstaat als Mitglied der jeweiligen internationalen Nichtverbreitungsregime und Ausfuhrkontrollvereinbarungen oder durch die Ratifikation einschlägiger internationaler Verträge übernommen hat;
- ihre Verpflichtungen im Rahmen von Sanktionen, die aufgrund eines vom Rat festgelegten Gemeinsamen Standpunkts oder einer vom Rat verabschiedeten Gemeinsamen Aktion oder aufgrund einer Entscheidung der OSZE oder aufgrund einer verbindlichen Resolution des UNO-Sicherheitsrats verhängt wurden;
- Überlegungen der nationalen Aussen- und Sicherheitspolitik, einschliesslich der Aspekte, die vom Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren erfasst werden;
- Überlegungen über die beabsichtigte Endverwendung und die Gefahr der Umlenkung.

## 1.2.2 Regelungen einzelner Staaten

Da verbindliche gemeinschaftsrechtliche Regelungen für Dual-Use-Güter bestehen, interessieren bei den EU-Mitgliedstaaten insbesondere die nationalen Vorschriften im Bereich Rüstungsgüter und damit der Bewilligungsvollzug der *Munitions List* bzw. der Gemeinsamen Militärgüterliste. Obwohl der Verhaltenskodex der EU nicht rechtlich verbindlich ist, zeigt sich, dass seine Kriterien in den Mitgliedstaaten, wenn nicht durch eine Umsetzung im Recht, so doch in Grundsätzen und Leitlinien der Bewilligungsbehörden Eingang gefunden haben.

Österreich unterstellt die Ausfuhr von Gütern der *Munitions List* grundsätzlich dem Aussenhandelsgesetz, vorbehalten bleibt das Kriegsmaterial, das einer spezialgesetzlichen Exportkontrolle unterliegt. Die Systematik ist damit vergleichbar mit derjenigen in der Schweiz. Eine Bewilligungserteilung erfolgt, wenn ihr keine der im Gesetz aufgelisteten Gründe entgegenstehen<sup>13</sup>. Viele dieser Punkte nehmen direkt Kriterien des Verhaltenskodexes auf. Im Rahmen der Revision im Jahr 2005 wurde sichergestellt, dass das Gesetzesrecht effektiv mit allen Kriterien des Kodex im Einklang steht.

Deutschland hat die *Munitions List* seiner Aussenwirtschaftsgesetzgebung unterstellt. Ein Teil dieser Güter wird auch vom Kriegswaffenkontrollgesetz erfasst. Für die übrigen Güter – und damit vergleichbar mit den besonderen militärischen Gütern

<sup>12</sup> Benutzerleitfaden zum EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren, Dokument des Rats der Europäischen Union, 7486/08.

<sup>13</sup> § 5 Aussenhandelsgesetz 2005, BGBl Nr. 50/2005.

nach schweizerischem Recht – sind Ausfuhrbeschränkungen möglich, um wesentliche Sicherheitsinteressen des Landes zu gewährleisten, eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der eigenen auswärtigen Beziehungen zu verhüten<sup>14</sup>. Für die Beurteilung der Ausfuhrgesuche sind die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* vom 19. Januar 2000<sup>15</sup> anwendbar, wobei der Verhaltenskodex der EU als integraler Bestandteil erklärt wird.

Auch die italienische Gesetzgebung zur Kontrolle des Exports von Rüstungsgütern sieht eine Reihe von Ablehnungskriterien vor<sup>16</sup>. Die Ausfuhrbewilligung wird unter anderem verweigert, wenn sie im Widerspruch zu fundamentalen Sicherheitsinteressen oder zum Erhalt guter Beziehungen zu anderen Staaten steht. Weitere Ablehnungsgründe sind beispielsweise ein bewaffneter Konflikt im Empfängerstaat oder die schwerwiegende Verletzung internationaler Konventionen im Bereich der Menschenrechte. Italien berücksichtigt bei der Gesuchsbeurteilung die Kriterien des EU-Verhaltenskodex, die sich ohne Weiteres mit dem gesetzlichen Kriterienkatalog vereinbaren lassen.

Grossbritannien kontrolliert die *Munitions List* über den *Export Control Act 2002*. Dieser hält fest, dass die Gesuche um eine Ausfuhrbewilligung anhand der konsolidierten Kriterien vom 26. Oktober 2000 zu prüfen sind<sup>17</sup>. Der Kriterienkatalog basiert auf dem Verhaltenskodex der EU und wurde teilweise ergänzt.

Schweden unterteilt ähnlich wie die Schweiz die *Munitions List* in «Military Equipment for Combat Purposes» (MEC) und in «Other Military Equipment» (OME). Für letztere Güterkategorie wird eine Bewilligung erteilt, wenn sich der Empfängerstaat nicht in einem internationalen oder internen bewaffneten Konflikt befindet und dort keine weitverbreiteten, schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen vorkommen<sup>18</sup>.

Auch aussereuropäische Staaten kennen autonome Ablehnungsgründe. Australien gibt an, beim Bewilligungsentscheid für Güter des WA seine internationalen Verpflichtungen, die Menschenrechte, regionale und nationale Sicherheitsüberlegungen sowie aussenpolitische Erwägungen zu berücksichtigen. Kanada hat die Möglichkeit, Dual-Use-Güter aus dem WA abzulehnen, wenn das Risiko einer Weiterleitung an einen unerwünschten Endempfänger oder für einen unerwünschten Endverwendungszweck besteht oder wenn ein militärischer Zweitgebrauch vorhersehbar ist. Die Ausfuhr militärischer Güter – und damit auch die Güter der *Munitions List* – wird genau untersucht nach Staaten, die unter UNO-Sanktionen stehen, die Kanada oder seine Verbündeten bedrohen, die in Kampfhandlungen oder unter unmittelbarer Gefahr solcher Kampfhandlungen stehen sowie nach Staaten, deren Regierungen für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, falls das auszuführende Gut gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden könnte<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> § 7 Aussenwirtschaftsgesetz.

<sup>15</sup> Abrufbar unter

<<http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/vorschriften/index.html>>.

<sup>16</sup> Art. 1 Abs. 5 und 6 Legge 185/1990 Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento.

<sup>17</sup> Art. 9 Abs. 8 Export Control Act 2002.

<sup>18</sup> Vgl. Bericht der schwedischen Regierung *Strategic Export Control in 2007 - Military Equipment and Dual-Use Products*, S. 97 ff., abrufbar unter <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/108009>>.

<sup>19</sup> Vgl. *A Guide to Canada's Export Controls*, Juni 2006, S. xxiii.

Der Rechtsvergleich zeigt, dass keiner der erwähnten Staaten seinen Handlungsspielraum ähnlich weitgehend wie die Schweiz eingeschränkt hat. Es ist nicht bekannt, dass einem anderen Teilnehmerstaat des WA die Rechtsgrundlage für eine Bewilligungsverweigerung fehlen würde. Wie gesehen, spielen im Ausland auch nationale Überlegungen bei einem Bewilligungsentscheid eine Rolle. Zum Teil finden für alle unter dem WA kontrollierten Güter ähnliche Kriterien Anwendung, wie die Schweiz sie im Bereich des Kriegsmaterials kennt.

## 2 Erläuterungen zur Neuregelung

Die vorliegende Revision schafft die gesetzliche Grundlage für eine autonome Entscheidungskompetenz des Bundesrates. Ziel ist es, dem Bundesrat im Einzelfall eine Interventionsmöglichkeit zu geben, damit er nicht mehr auf einen freiwilligen Lieferverzicht seitens des Exporteurs angewiesen ist.

Die Neuregelung ermächtigt den Bundesrat, eine Ausfuhrbewilligung zur Wahrung der Landesinteressen zu verweigern. Sie findet Anwendung für den speziellen Fall, dass eine Lieferung kontrollierter Güter nicht gestützt auf die bestehenden Ablehnungskriterien untersagt werden kann, eine Bewilligungserteilung aber die Interessen der Schweiz schwerwiegend tangieren könnte. Die Bestimmung gilt als *Ultima Ratio*. Sie ist nicht auf bestimmte Güterkategorien begrenzt, sondern findet auf alle in den Anhängen zur GKV aufgelisteten Güter Anwendung. In der Praxis wird sich die Regelung allerdings auf Güter des WA konzentrieren, da es insbesondere dort Mängel bei der Exportkontrolle zu beheben gilt.

Der sachliche Geltungsbereich lässt sich nicht abschliessend umschreiben. Der Bundesrat hat im Einzelfall abzuwägen, ob wesentliche Landesinteressen gefährdet sind, die eine Bewilligungsverweigerung zu rechtfertigen vermögen. Als wesentliche Interessen kommen insbesondere die Durchführung von Repressalien, die Wahrung der guten Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen oder die Wahrung des internationalen Ansehens der Schweiz in Betracht<sup>20</sup>.

Die Neuregelung lehnt sich an die Formulierung in Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)<sup>21</sup> an, gemäss welcher der Bundesrat aufgrund seiner ausserpolitischen Kompetenz Verordnungen und Verfügungen zur Wahrung der Landesinteressen erlassen kann. Eine Anrufung der BV ist aber nur in ausserordentlichen und schwerwiegenden Fällen zu rechtfertigen. In zeitlicher Hinsicht erfordert der Verfassungsartikel eine Dringlichkeit, die es nicht erlaubt, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren abzuwarten<sup>22</sup>. Dementsprechend ist ein Regelungsbedarf für wiederkehrende und ähnlich gelagerte Probleme, wie sie im Bereich der Exportkontrolle unter dem GKG auftreten, in die ordentliche Gesetzgebung zu überführen. Im Bewilligungsverfahren werden die betroffenen Güter in jedem Fall einer Prüfung unterzogen. Es ist daher sinnvoll, eine analoge Regelung direkt im GKG zu verankern. Zudem wird mit der Neuregelung dem Bedürfnis der Bürgerin-

<sup>20</sup> Vgl. Daniel Thürer/Binh Truong/Felix Schwendimann, RZ 20 zu Art. 184, in: Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Bd II, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008.

<sup>21</sup> SR 101

<sup>22</sup> Vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, § 46 RZ 30.

nen und Bürger nach Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit Rechnung getragen, da das zulässige staatliche Handeln klar erkennbar gemacht wird.

In der Praxis sind seit dem Inkrafttreten des GKG nur wenige Fälle auszumachen, die einen solchen Bundesratsentscheid verlangt hätten. Es können rund neun Fälle gezählt werden, bei denen die Bewilligungsbehörde grössere Bedenken hatte. In der Regel wendet sich der Exporteur mit seinem Vorhaben zuerst informell an das SECO. Dabei kann die Behörde schon in dieser Phase darauf hinwirken, dass auf die Einreichung eines entsprechenden Ausfuhrgesuches verzichtet wird. In sechs Fällen wurde auf Voranfragen mit *moral suasion* reagiert, ein Gesuch wurde in der interdepartementalen Exportkontrollgruppe diskutiert und unter strengen Auflagen bewilligt. Zwei Gesuche sind noch pendent.

Gesuche können insbesondere heikel sein, wenn das auszuführende Gut, zum Beispiel eine Drehmaschine, für die Herstellung von Kriegsmaterial bestimmt ist, die Schweiz aber Kriegsmaterialausfuhren in denselben Staat ablehnt. Gerade in solchen Fällen ist ein rechtlich erzwingbarer Lieferverzicht wichtig.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund sowie auf die Kantone und Gemeinden**

Auf den Bund hat die Vorlage weder finanzielle noch personelle Auswirkungen. Es sind auch keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden ersichtlich.

#### **3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Es sind keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten. Dies, weil die Vorlage auf Fälle abzielt, die bereits unter bestehender Praxis mittels *moral suasion* gelöst werden konnten. Die Bedenken der Exportkontrollbehörde vermochten bis anhin die Exporteure zu überzeugen, so dass die Vorlage nicht weitere Ausfuhren einschliesst, auf die nicht schon bisher freiwillig verzichtet wurde.

### **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011<sup>23</sup> nicht angekündigt.

<sup>23</sup> BBl 2008 753

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

#### **5.1.1 Rechtsgrundlage**

Die beantragte Änderung stützt sich auf die Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten nach Artikel 54 der Bundesverfassung (BV). Artikel 54 Absatz 1 BV überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Das Instrumentarium des Bundes ist hierbei nicht auf völkerrechtliche Verträge beschränkt. Unabhängig von völkerrechtlichen Verträgen kann der Bund nicht nur in den Bereichen der traditionellen Aussenpolitik wie der Anerkennung von Staaten und Regierungen, der Pflege diplomatischer und konsularischer Beziehungen sowie dem diplomatischen Schutz Massnahmen treffen; er kann auch Massnahmen der internationalen Solidarität ergreifen<sup>24</sup>. Die Verweigerung von Ausfuhrbewilligungen, selbst wenn sie nur autonom erfolgt, ist unbestreitbar eine Massnahme der Solidarität mit der Staatengemeinschaft.

#### **5.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten**

Die Aussenwirtschaftsfreiheit, das heisst das Recht, Waren ein- und auszuführen, fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Beschränkungen dieser Freiheit bedürfen nach Artikel 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein.

Die gesetzliche Grundlage wird mit dem vorliegenden Entwurf geschaffen, die Regelungskompetenz ergibt sich aus dem Vorstehenden.

Das öffentliche Interesse ist aussenpolitischer Natur, beispielsweise die Wahrung des Ansehens in der internationalen Gemeinschaft oder die Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu anderen Staaten.

Eine Bewilligungsverweigerung ist geeignet, die aussenpolitischen Interessen des Landes zu wahren, es steht kein geeignetes milderes Mittel zur Verfügung und die Bewilligungsverweigerung ist in dieser Hinsicht erforderlich. Die Massnahme ist ferner zumutbar, da das öffentliche Interesse überwiegt: Die Wahrung wesentlicher Landesinteressen wiegt schwerer als die Grundrechtsinteressen des Einzelnen.

### **5.2 Erlassform**

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV.

<sup>24</sup> Vgl. Botschaft vom 20. Dez. 2000 zum Bundesgesetz zur Durchsetzung von internationalen Sanktionen, BBl 2001 1433