

Sperrfrist:

Dienstag, 30. Januar 1990 9.00 Uhr

NATIONALRAT
Geschäftsprüfungskommission

90.001

KRIEGSMATERIALEXPORT

Bericht über die Inspektion
(vom 21. November 1989)1 Anlass und Vorgehen

Nach Artikel 13 Absatz 3 des Kriegsmaterialgesetzes (SR 514.51) orientiert der Bundesrat die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr. Er tut dies im Rahmen eines jährlichen Berichtes mit kommentierten statistischen Angaben über die Waffenausfuhr. Daraus ist ersichtlich, welche Firmen beteiligt sind, ferner, in welche Länder welche Arten von Kriegsmaterial exportiert worden sind. Zu Einzelfällen wird die Bewilligungspraxis erläutert. Schliesslich enthält der Bericht Angaben zur Bekämpfung des illegalen Kriegsmaterialverkehrs durch die Bundesanwaltschaft. Die Geschäftsprüfungskommissionen prüfen den Bericht regelmässig an einer gemeinsamen Sitzung der Sektionen, denen die nähere Prüfung des Eidgenössischen Militärdepartementes obliegt. Die Sektion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wird dafür insofern erweitert, als dies notwendig ist, um Mitglieder aller Fraktionen mitwirken zu lassen, die in der Kommission vertreten sind.

An ihrer gemeinsamen Sitzung vom 21. April 1988 haben die zuständigen Sektionen der beiden Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte anhand von drei Fallbeispielen Grundsatzzfragen zum Geltungsbereich des Kriegsmaterialbegriffes aufgeworfen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat gestützt darauf an ihrer Sitzung vom 16. und 17. Mai beschlossen, Verordnung und Praxis zum Kriegsmaterialgesetz auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen und damit die erweiterte Sektion Militärdepartement zu beauftragen. Der Bundesrat erhielt zunächst Gelegenheit, schriftlich auf einen Fragenkatalog zu antworten und damit sein Vollzugskonzept zum Kriegsmaterialexportgesetz darzustellen. An vier Sitzungstagen hörte die Sektion Vertreter der Verwaltung, der interessierten Industrie sowie von Kritikern des Kriegsmaterialexportes an. Ferner beauftragte sie die HH. Professoren Walter Kälin, Bern und Luzius Wildhaber, Basel mit Gutachten zu den wichtigsten staats- und völkerrechtlichen Fragen des Themas*). Gestützt auf die gesammelten

*) Die beiden Gutachten können bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung bezogen werden: Prof. Dr. Walter Kälin, Universität Bern: Rechtsgutachten zur Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes vom 7. März 1989
Prof. Dr. Luzius Wildhaber, Basel: Rechtsgutachten zur Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes vom 8. März 1989.



Auskünfte legte die Sektion dem Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem Militärdepartement einen neuen Fragenkatalog vor, den sie mit den HH. Bundesräten Felber und Villiger erörterte. Gestützt darauf zog die Sektion ihre Schlussfolgerungen und verabschiedete den vorliegenden Bericht.

Im Laufe der Inspektion reichte die Schweizersektion von Amnesty International eine Petition ein, die nach eigenen Angaben von 56'661 Personen unterzeichnet worden ist. Die Petenten fordern die eidgenössischen Räte auf, sich insbesondere für folgende Vorkehrungen einzusetzen:

1. "Die "Menschenrechtsklausel" (Art.11 Abs.2 lit.b) des Kriegsmaterialgesetzes ist bei der Ueberprüfung von Ausfuhrgesuchen konsequent anzuwenden. Vor dem Entscheid über ein Ausfuhrgesuch sind zur Beurteilung der Menschenrechtssituation in den Empfängerländern die Informationen sachverständiger Organisationen beizuziehen (vgl. dazu hinten die Ziffern 2.4 und 4.2)
2. Die heute nur zum internen Gebrauch erstellte EMD-Statistik über die Ausfuhr von Kriegsmaterial ist zu veröffentlichen. Nur sie gibt Aufschluss über die Art des gelieferten Materials und über die tatsächlichen Empfängerstaaten (vgl. hinten die Ziffer 4.5)
3. Die "Verordnung über das Kriegsmaterial" ist so abzuändern, dass sie dem Sinn und Zweck des Gesetzes (vor allem in Bezug auf die Definition des "Kriegsmaterials") entspricht und dass die "Menschenrechtsklausel" bei allen Arten von Rüstungsexporten zum Tragen kommt (vgl. hinten Ziffer 2.1 und 3.2)
4. Es ist zu prüfen, mit welchen gesetzgeberischen und aussenpolitischen Mitteln der Anwendungsbereich der Menschenrechtsklausel auch auf Lizenzvergaben an ausländische Rüstungsbetriebe, auf Lieferungen über Tochterfirmen im Ausland und auf sämtliche Waffenvermittlungsgeschäfte ausgedehnt werden kann" (vgl. hinten Ziffer 2.2, 3.2 und 5.2).

Die Petition ist der Geschäftsprüfungskommission zur Behandlung im Rahmen ihrer Inspektion zugewiesen worden. Die Sektion hat Vertreter von Amnesty International dazu befragt.

Ebenso wandte sich Theo Frey namens der Gesellschaft Papua Lepas gegen die seiner Meinung nach gesetzeswidrige Waffenausfuhr nach Indonesien an die Kommission. In Indonesien herrschen nach Ansicht des Gesuchstellers nicht nur gefährliche Spannungen, sondern es findet ein bewaffneter Konflikt statt. Die vom EMD bestätigten Waffenausfuhren (insbesondere auch Sprengmittel für den Zivilbedarf) verletzen daher Artikel 11 Absatz 2 des Kriegsmaterialgesetzes. Die Sektion hat das Beispiel im Rahmen ihrer Inspektion geprüft.

Eine parlamentarische Initiative von Herrn Nationalrat Longet schlägt vor, das Bundesgesetz über das Kriegsmaterial mit einem neuen Artikel zu ergänzen, mit welchem jegliches zivile Material Kriegsmaterial gleichzustellen ist, sobald es zu militärischen Zwecken dienen könnte (Geschäftsnummer 88.231). Die zur Prüfung dieser Initiative eingesetzte vorberatende Kommission hat am 21. November 1988 mit 8 zu 3 Stimmen und bei 4 Enthaltungen beschlossen, dem Nationalrat zu empfehlen, der Initiative keine Folge zu geben. Die Kommission hat sich jedoch vorbehalten, ihre Position nach den Entscheidungen der vorliegenden Inspektion der Geschäftsprüfungskommission zu revidieren.

2 Ergebnisse

2.1 Begriff des Kriegsmaterials

Nach Artikel 1 des Gesetzes sind Kriegsmaterial "Waffen, Munition, Sprengmittel, weitere Erzeugnisse und deren Bestandteile, die als Kampfmittel verwendet werden können". Der Bundesrat ist zuständig zu bestimmen, welches Material darunter fällt. In Artikel 1 der Verordnung über das Kriegsmaterial (SR 514.51) nimmt er diese Bestimmung vor. Er zählt dabei einerseits Gegenstände auf, die als fertiges Kriegsmaterial gelten, andererseits zählt er dazu solche Gegenstände, die "ausschliesslich als Bestandteile von Kriegsmaterial hergestellt werden und in der gleichen Ausführung keine zivile Verwendung finden" (Absatz 2 von Artikel 1). Im Bereich der Bestandteile schränkt er somit den Geltungsbereich des Gesetzes ein: Das Gesetz spricht von Gegenständen, die als Kampfmittel verwendet werden können, die Verordnung von solchen, die nur als Kampfmittel verwendet werden können. Er schliesst damit die sogenannten Dual-use-Gegenstände, also solche, die sowohl zivil wie militärisch eingesetzt werden können, aus. Die Folge davon ist, dass Gegenstände, von denen der Exporteur belegen kann, dass sie auch zivil verwendet werden, exportiert werden dürfen, auch wenn feststeht oder zu vermuten ist, dass die bewilligte Lieferung als Kriegsmaterial verwendet werden soll.

Der Bundesrat begründet diese Einschränkung des Geltungsbereiches des Gesetzes mit Gründen der Rechtssicherheit für die schweizerischen Gesuchsteller und der Praktikabilität für die Zollbehörden. Die Inspektion hat denn auch klargemacht, dass eine gegenständliche Abgrenzung dessen, was als Kriegsmaterial bezeichnet werden soll, auf Eigenschaften des Exportgegenstandes im Zeitpunkt der Grenzüberschreitung abstellen muss. Offen bleibt nur die Frage, ob die Abgrenzung des Geltungsbereichs ausschliesslich auf den exportierten Gegenstand abstellen muss oder auch dessen Zweckbestimmung in praktikabler Weise erfassen kann.

Der Bundesrat räumt gegenüber der Geschäftsprüfungskommission durchaus ein, dass die Kompetenzdelegation des Kriegsmaterialgesetzes ihm ohne Zweifel das Recht gebe, dem Begriff Kriegsmaterial eine weiter gefasste Bedeutung zu geben, als dies in Artikel 1 der Verordnung geschehen sei. Er ist sich bewusst, dass

beim Erlass des Gesetzes beide Kommissionssprecher im Nationalrat erklärt hatten, dass das Gesetz den Begriff Kriegsmaterial genügend flexibel definiere, so dass er in bestimmten Fällen auch auf Material ausgedehnt werden könnte, das für gewöhnlich zivilen Zwecken diene, in Wirklichkeit aber als Kampfmittel verwendet werde. Der Bundesrat vertritt jedoch die Ansicht, es handle sich bei der Konkretisierung des Gesetzesbegriffes um einen im Ermessen des Bundesrates gestellten Entscheid, nicht aber um eine zwingende Verpflichtung.

Der Bundesrat ist von sich aus in der Verordnung in Einzelfällen von der Grundregel abgewichen: Beispielsweise gelten Sprengmittel als Kriegsmaterial, obwohl diese auch zivil verwendet werden können. Obwohl hier, wie bei zahlreichen Bestandteilen keine Möglichkeit besteht, den zivilen oder militärischen Einsatz äusserlich am Gegenstand zu bestimmen unterstellt er hier eine ganze Kategorie von Gegenständen dem Kriegsmaterialgesetz (die Lockerung erfolgt dann mit dem Mittel der Zusicherungen des Empfängers über die zivile Verwendung).

Ebenso hat der Bundesrat für eine Reihe chemischer Substanzen die Grundregel umgekehrt: diese gelten bereits dann als Kriegsmaterial, wenn sie zur Herstellung von chemischen Kampfstoffen dienen können, obwohl sie auch zivil verwendbar sind.

Professor Kälin stellt in seinem Gutachten für die Geschäftsprüfungskommission fest, dass der Kriegsmaterialbegriff des Gesetzes vom Wortlaut her enger erscheint als jener der Verfassung, weil er neben Waffen, Munition und Sprengstoff nicht "sonstiges Kriegsmaterial" erfasst, sondern nur "weitere Erzeugnisse und deren Bestandteile, die als Kampfmittel verwendet werden können" (S.8 des Gutachtens). Damit sind jedenfalls Werkzeugmaschinen vom Kriegsmaterialbegriff des Gesetzes ausgenommen. Eine weitere Einschränkung der Regelung liegt darin, dass sie als Missbrauchsgesetz konzipiert ist. Damit lässt sich eine generelle Verpflichtung zur Unterstellung von zivilen Produkten, die auch als Kampfmittel eingesetzt werden können, nicht aus dem Gesetz ableiten. Vielmehr hat der Bundesrat einen relativ weit gefassten Gestaltungsspielraum. Es würde bloss dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, Gegenstände ungeachtet ihrer tatsächlichen Verwendung überhaupt nie als Kriegsmaterial zu behandeln, wenn sie in gleicher Ausführung auch zivile Verwendung finden. Missbräuchlicher Einsatz solcher Produkte muss dem Kriegsmaterialgesetz unterstellt werden (vgl. Seite 13 des Gutachtens). Nach Ansicht des Experten hat der Bundesrat eine Reihe gegeneinander stehender Interessen abzuwägen. Er gelangt zum Schluss, dass ein Dual-use-Produkt als Kriegsmaterial einzustufen sei, "wenn das betreffende Produkt derart häufig, und in derartiger Menge als Kampfmittel eingesetzt wird, dass damit die in Artikel 10 und 11 Absatz 2 KMG umschriebenen Zielsetzungen in merklicher Weise tangiert werden" (Seite 18 des Gutachtens).

Der Bundesrat ist demnach verpflichtet, sein Ermessen so auszuüben, dass offensichtliche Missbrauchsfälle von Gegenständen, die auch zivil verwendet werden können, erfasst werden. Die

Verordnung gestattet einerseits der Verwaltung nicht, diesem Gebot im Einzelfall nachzukommen, andererseits hat der Bundesrat die Liste der Gegenstände, die als Kriegsmaterial gelten, durch Anpassungen der Verordnung im Laufe der Zeit erweitert (insbesondere in bezug auf die chemischen Substanzen). Zu prüfen ist, ob dieses Vorgehen grundsätzlich und in bezug auf den heutigen Stand der Liste dem Gesetze Genüge tut.

Die Inspektion hat keinen Einzelfall aufgedeckt, der allgemeine Schlussfolgerungen auf eine zusätzliche Kategorie von Bestandteilen gestatten würde, die generell als Kriegsmaterial einzustufen wären. Grundsätzlich wäre der Bundesrat nach Ansicht von Professor Kälin wohl "befugt, den PC-7 bzw. PC-9 und Aluprofile, welche zu Leitflügeln für Minenwerfergranaten verarbeitet werden können, durch eine entsprechende Revision von Art.1 VKM (Verordnung über das Kriegsmaterial) dem Kriegsmaterialgesetz zu unterstellen" (S.13f. des Gutachtens). Wie der Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements in der Fragestunde vom 25.9.1989 ausgesagt hat, weiss der Bundesrat bis jetzt aber nur von zwei Ländern (Burma und Guatemala), dass anscheinend Pilatus-Flugzeuge umgebaut worden sind. Von anderen Ländern gibt es nur Gerüchte. Der Bundesrat hält daher an den geltenden Vorschriften fest.

Die Erfassung von Missbräuchen könnte somit nur verfeinert werden, in dem die gegenständliche Abgrenzung des Kriegsmaterialbegriffs in der Verordnung durch den Einbezug des Verwendungszwecks ergänzt würde. Das Gesetz stellt auf die Eignung von Gegenständen als Kampfmittel ab. Damit ist grundsätzlich eine im Material angelegte Zweckbestimmung angesprochen. Diese Zweckbestimmung könnte allenfalls durch eine Ergänzung der Verordnung eingefangen werden, wonach der Exporteur verpflichtet wäre, seine Vermutungen über die kriegerische Verwendung des Materials zu melden (vgl. dazu Ziffer 3.2).

2.2 Vermittlungsgeschäfte

Artikel 41 Absatz 2 der Bundesverfassung unterstellt neben der Herstellung und Beschaffung von Kriegsmaterial auch den "Vertrieb" einer Bewilligung des Bundes. Wie Professor Wildhaber in seinem Gutachten feststellt, ist darunter der Handel zu verstehen, weshalb der Bundesrat vor Erlass des Kriegsmaterialgesetzes auch Geschäfte mit Gegenständen, die Schweizerboden nie berühren, hätte einer Bewilligungspflicht unterstellen können. Die Vermittlung von solchem Kriegsmaterial könnte nach Auffassung des Experten auf Grund der Verfassungsbestimmung durchaus geregelt werden. Die Berufung auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1951 (BGE 77 IV 30), wonach dies gegen das Territorialitätsprinzip der Gesetze verstossen würde, sei völkerrechtlich unhaltbar. Das Völkerrecht kenne neben dem Territorialitätsprinzip auch das Personalitätsprinzip, das Schutzprinzip und das Universalitätsprinzip. So stehe nach dem aktiven Personalitätsprinzip jedem Staate die Zuständigkeit über das Handeln seiner eigenen Staatsbürger im Ausland zu. Aber auch nach dem Territorialitätsprinzip sei die Schweiz berechtigt,

eine Handlung zu regeln, die in der Schweiz vorgenommen werde, ihre Wirkungen jedoch im Ausland zeitige: "Werden auf Schweizerboden durch Personen mit Wohnsitz in der Schweiz Geschäfte über Kriegsmaterial abgeschlossen, so könnte der Bund diese nach den Regeln des internationalen Rechts einer Bewilligungspflicht (und eine Verletzung derselben einer Saktionsdrohung) unterstellen" (Seite 16 des Gutachtens). Hingegen belegt der Experte, dass im Nationalrat ein Antrag, auch den Vertrieb von Kriegsmaterial ausserhalb der Landesgrenzen durch Personen mit Wohnsitz in der Schweiz zu erfassen, abgelehnt worden ist. Die fehlende Regelung dieses Sachverhaltes sei somit als "qualifiziertes Schweigen" des Gesetzes zu werten, das nicht durch nachträgliche Interpretation umgedeutet werden dürfe. Der Einbezug von Vermittlungsgeschäften würde daher eine Aenderung des Kriegsmaterialgesetzes bedingen.

Nach Ansicht des Bundesrates wäre eine solche Ausdehnung aus praktischen Gründen wirkungslos, da sie über Tochterfirmen im Ausland leicht zu umgehen wäre. Die verschärfte Regel würde somit seiner Meinung nach nichts bringen, den Standort Schweiz jedoch für Rüstungsbetriebe unattraktiver machen.

Das Gleiche gilt für den Technologie-Transfer, der nach Professor Wildhaber auf der Grundlage von Artikel 41 der Bundesverfassung ebenfalls einer Kontrolle des Bundes unterstellt werden könnte.

Die Sektion hat zur Kenntnis genommen, dass im Ausland zum Teil entsprechende Regelungen bestehen. In der Bundesrepublik Deutschland ist nach dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen sowohl das Ueberlassen wie das Vermitteln von Waffen, die sich ausserhalb des Bundesgebietes befinden, der Genehmigung der zuständigen Behörde unterstellt. Die schwedische Gesetzgebung über das Kriegsmaterial unterstellt sowohl die Vermittlung wie den Technologie-Transfer der Bewilligungspflicht. Die Schweiz stünde somit bei einer Ausdehnung ihrer Regelung nicht alleine, sondern könnte einen Beitrag zu einer entsprechenden europäischen Ordnung der Frage leisten.

Insgesamt stehen sich in dieser Frage Ueberlegungen der Wirtschaftsfreiheit und Arbeitsplatzzerhaltung einerseits, der internationalen Solidarität und Humanität, sowie des internationalen Rufes unseres Landes andererseits gegenüber. Es ist Sache des Parlamentes, hier die Gewichtung vorzunehmen (vgl. dazu die Ziffern 3.2 und 5.2).

2.3 Begriff der Spannungsgebiete

Nach Artikel 11 Absatz 2 Bst. a werden nach Gebieten, in denen gefährliche Spannungen bestehen, keine Ausfuhrbewilligungen erteilt. Der unbestimmte Rechtsbegriff der "gefährlichen Spannungen" enthält nach Professor Kälin eine Delegation von Konkretisierungsbefugnissen an den Bundesrat, dem dabei ein Beurteilungsspielraum zustehe, der jedoch nicht nach freiem Belieben auszufüllen sei. Der Bundesrat sei verpflichtet, diesen Be-

griff regelhaft zu konkretisieren, weil die Verweigerung von Ausfuhrbewilligungen in die Handels- und Gewerbefreiheit der Gesuchsteller eingreife. Solche Eingriffe müssten sich nicht nur auf das Kriegsmaterialgesetz als gesetzliche Grundlage abstützen, sondern darüber hinaus verhältnismässig sein und gleichartige Gesuche gleich behandeln. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung der Gesuchsteller erfordere, dass beispielsweise die geographische Nähe eines Empfängerlandes zu einem kriegerischen Konflikt in jedem Falle gleich berücksichtigt werde und nur dann überwogen werde, wenn sonstige gewichtige sachliche Gründe für eine unterschiedliche Behandlung sprächen (Seite 28 f. des Gutachtens).

Der Bundesrat beruft sich demgegenüber auf einen sehr grossen Ermessensspielraum und meint, er würde "in unnötiger Weise seinen Handlungsspielraum einengen, wenn er versuchen würde, ein für alle Mal, qualitative und quantitative Kriterien festzusetzen, ab welchem Grad Spannungen als gefährlich zu bezeichnen sind" (Stellungnahme zuhanden der GPK vom 26. Oktober 1988, Seite 10).

Die Inspektion hat einerseits deutlich gemacht, dass dem Bundesrat in diesen Fragen eine politische Gesamtbeurteilung der Lage zugestanden werden muss. Dabei ist eine Vielzahl von Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite schliesst die Formulierung des Gesetzes ("es werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt") aus, dass aus anderweitigen Gründen Kampfmittel in Gebiete exportiert werden, in denen gefährliche Spannungen bestehen. Für eine unterschiedliche Behandlung zweier Länder in ähnlicher Lage fallen somit nur Gründe in Betracht, die geeignet sind, die Qualifikation eines Empfängerlandes als Spannungsgebiet zu beeinflussen. Ausgeschlossen ist insbesondere die Berücksichtigung eines legitimen Selbstverteidigungsinteresses eines an sich friedlichen Staates in einem Spannungsgebiet (vgl. Ziffer 4.1)

2.4 Menschenwürde und Entwicklungshilfe

Artikel 11 Absatz 2 Bst. b des Kriegsmaterialgesetzes sieht vor, dass keine Ausfuhrbewilligungen erteilt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen. Der Bundesrat verlangt im einen Fall, dass eine Grundsituation herrsche, "in der eine Grosszahl von Menschen schweren und systematischen Schädigungen ausgesetzt sind", im andern Fall, dass die Kriegsmateriallieferung den Erfolg eines Entwicklungshilfeprogramms oder die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der humanitären Hilfe gefährden würden (Stellungnahme vom 26. Oktober 1988, Seite 10). Sowohl in bezug auf die Menschenwürde wie auf die Entwicklungshilfe vertritt der Bundesrat dabei die Auffassung, dass es sich hier nicht um selbständige Kriterien handle, die für sich allein die Ablehnung einer Ausfuhrbewilligung rechtfertigen könn-

ten. In der mündlichen Aussprache betonen die Vertreter des Bundesrates, dass ein Land, in dem die Menschenwürde systematisch verletzt werde, in der Praxis zugleich auch immer ein Land sei, in dem innere Spannungen bestünden, so dass es genüge, das Kriterium der Menschenwürde nur im Zusammenhang mit jenem des Spannungsgebietes zu beachten.

Professor Kälin legt aufgrund der Systematik von Artikel 11 und insbesondere anhand der Entstehungsgeschichte des Artikels dar, dass Buchstabe b von Absatz 2 selbständige Bedeutung hat. Die Interpretation, die der Bundesrat der Gesetzesbestimmung gibt, entspricht dem Entwurf der Botschaft des Bundesrates, der bloss vorsah, dass die Frage der gefährlichen Spannungen nach besonders strengen Massstäben geprüft werden müsse, wenn sie Entwicklungsländer betreffe oder solche mit offensichtlich unbeständigen politischen Verhältnissen. Die eidgenössischen Räte haben aber diese Bestimmung verselbständigt und verschärft.

Wenn der Bundesrat somit heute an seiner damaligen Interpretation festhält, dann wendet er die Botschaft anstelle des Gesetzes an. Demgegenüber ist die Menschenwürde-Klausel selbständig auch auf Staaten anzuwenden, die - wie zum Beispiel die Türkei - aus der Sicht des Bundesrates nicht als Spannungsgebiete einzustufen sind. Die gleichen Ueberlegungen gelten auch für die Entwicklungshilfeklausel. Es steht fest, dass der Entwicklungsstand eines Landes für sich allein kein Grund sein kann, eine Kriegsmateriallieferung zu unterbinden. Doch ist auch hier die Situation denkbar, dass die Erfolgchancen schweizerischer Bemühungen im Bereiche der Entwicklungshilfe gefährdet werden, obwohl die Lieferung nicht für ein Kriegs- oder Spannungsgebiet bestimmt ist (vgl. die Beispiele bei Walter Kälin, Seite 50).

Die Geschäftsprüfungskommission hat mit Befriedigung davon Kenntnis genommen, wie rasch und konsequent der Bundesrat auf die Ereignisse in China, die zugleich eine Verletzung der Menschenwürde, wie auch die Entstehung einer gefährlichen Spannung bedeuteten, reagiert hat. Ebenso hat sie feststellen können, dass der Bundesrat die Verhältnisse in der Türkei unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenwürde aufmerksam verfolgt. Sie nimmt zur Kenntnis, dass er dabei aus einer ganzheitlichen Warte heraus im Hinblick auf die Bemühungen der Behörden dieses Landes im heutigen Zeitpunkt von einem Verbot der Waffenausfuhr absieht.

2.5 Neutralität und paritätische Behandlung

Der Bundesrat hält in seinem Bericht an die Geschäftsprüfungskommissionen regelmässig fest, die Bewilligungspraxis gegenüber den OECD- und den Ostblockstaaten habe gegenüber dem Vorjahr keine Aenderung erfahren. Die Statistik zeigt, dass die Exporte gegenüber den OECD-Staaten sehr umfangreich, jene gegenüber den Ostblock-Staaten jedoch sehr bescheiden sind. Dafür ist allerdings im wesentlichen verantwortlich, dass die Logistik der COMECON-Staaten von jener der NATO und der übrigen westlichen Länder derart verschieden ist, dass schweizerische Produkte und

Bestandteile in den osteuropäischen Waffensystemen nicht verwendet werden können. Trotzdem finden in bescheidenem Rahmen auch Exporte in Staaten des COMECON statt. Die anfängliche Befürchtung der Sektion, die Praxis der Bundesbehörden bewillige grundsätzlich Gesuche von Exporten in die OECD-Länder und verweigere solche in die Ostblock-Staaten systematisch, trifft nicht zu. Im Einzelfall werden freilich zum Teil wechselnde Begründungen geliefert, die nicht immer zu überzeugen vermögen. So wird zum Beispiel in einem Fall aus dem Ostblock eine Lieferung verweigert, weil keine Nichtwiederausfuhr-Erklärung vorliegt, während in die USA Bestandteile geliefert werden, obwohl diese sich grundsätzlich weigern, Nichtwiederausfuhr-Erklärungen abzugeben (die Praxis behilft sich gegenüber den USA damit, dass den USA Bestandteile geliefert werden, die diese nur im Rahmen ihres eigenen Waffenbedarfes verwenden wollen).

Wie Professor Wildhaber in seinem Gutachten darlegt, ist der dauernd neutrale Staat verpflichtet, selber kein Kriegsmaterial an kriegführende Staaten zu liefern und, falls er gegenüber Privatpersonen die Ausfuhr von Kriegsmaterial verbietet oder Einschränkungen unterwirft, diese Regeln auf alle kriegführenden gleichmässig anzuwenden (Pflicht zur paritätischen Behandlung aller kriegführenden Parteien). Auch im Frieden soll der dauernd neutrale Staat nichts unternehmen, was ihm die Erfüllung seiner Neutralitätspflichten im Kriegsfall verunmöglichen könnte. Dies bedeutet, dass er verpflichtet ist, "nicht einseitig oder im gesteigertem Masse an die Partei eines möglichen Konfliktes zu liefern, namentlich nicht an die Partei eines sich abzeichnenden oder bereits ausgebrochenen Konfliktes" (Seite 34 des Gutachtens). Demnach dürfen Bundesrat und Verwaltung nicht generell davon ausgehen, dass Ausfuhrgesuchen in OECD-Länder im Gegensatz zu solchen in die COMECON-Staaten nichts im Wege stehe. Vielmehr ist nach Gesetz die bewilligende Behörde verpflichtet, jedes Gesuch nach pflichtgemäßem Ermessen zu überprüfen.

2.6 Bewilligungsverfahren

Die Inspektion hat gezeigt, dass in der Praxis gewisse Verfahrensgarantien, die der Gesetzgeber vorgesehen hat, zu wenig zur Geltung gelangen: Während 1981 die Direktion der Militärverwaltung 55% der Gesuche mit einem Anteil von weniger als 1% des Wertes aller Gesuche in eigener Kompetenz entschied, stieg dieser Anteil 1987 auf 85% der Gesuche mit einem Wertanteil von 22%. Die Zahl der Gesuche, die dem EDA unterbreitet wurde, sank von 45% der Gesuche mit nahezu 100% Wertanteil auf 15% der Gesuche mit 78% Wertanteil. In dieser Periode von sieben Jahren wurden dem Bundesrat insgesamt nur 10 Gesuche direkt unterbreitet. Der Dienst für Menschenrechtsfragen im Departement für auswärtige Angelegenheiten wurde nie beigezogen. Zum Teil sind ablehnende Entscheide des Bundesrates nicht begründet worden. Das Verwaltungsverfahrensgesetz gilt zwar als anwendbar, doch führt die politische Natur eines Teils der Bewilligungskriterien und die Befugnis, Grundsatzfragen dem Bundesrat vorzulegen, zu einer Relativierung der rechtsstaatlichen Garantien des Verfahrens.

Das Kriegsmaterialgesetz sieht vor, dass der Bundesrat für den Entscheid über Ausfuhrbewilligungen gemäss Artikel 10 und 11 Absatz 2 zuständig ist (Artikel 12 des Gesetzes). Die Kriegsmaterialverordnung erweiterte diese Kompetenz auf alle Grundsatzentscheide. Sie sieht vor, dass das Departement für auswärtige Angelegenheiten im Einzelfall bestimmt, welche Ausfuhrbewilligungsgesuche dem Bundesrat vorzulegen sind. Die übrigen Fälle werden von der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung entschieden, die die Gesuche vorgängig dem Departement für auswärtige Angelegenheiten zu unterbreiten hat. Dieses kann allerdings für Fälle von geringer Bedeutung auf die Einsichtnahme verzichten und dafür der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung Weisungen für die Behandlung der Gesuche erteilen (Artikel 12 und 13 der Kriegsmaterialverordnung). Professor Kälin gelangt aufgrund einer Analyse der Entstehungsgeschichte des Gesetzes zum Schluss, dass die Eidgenössischen Räte mit der gesetzlichen Zuweisung der Entscheide gemäss Artikel 10 und Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes für den Regelfall den Bundesrat zuständig erklären wollten; sie sprachen damit ein Verbot aus, die entsprechenden Entscheide an eine untergeordnete Behörde zu delegieren. - Die heutige Vorlagepraxis entspricht somit offensichtlich nicht dem, was der Gesetzgeber wollte. Da der Entwurf des Bundesrates keine entsprechende Norm vorgesehen hatte, liegt der Schluss nahe, dass die Verwaltung auch hier die Botschaft anstelle des Gesetzes praktiziert.

Hingegen ist der Verzicht des EDA auf die Einzelprüfung von Fällen geringer Bedeutung nach Ansicht des Experten nicht zu beanstanden. Im einzelnen regt der Experte an, die Weisung des EDA vom 13. Januar 1985 so anzupassen, dass keine Fälle, in denen sich die Frage der Anwendbarkeit von Artikel 10 und 11 des Gesetzes ernsthaft stellt, dem EDA entzogen werden können, auch wenn solche Lieferungen nur geringen Wert haben.

Der Experte hält fest, dass es unzulässig wäre, wenn die Direktion der Militärverwaltung einen Entscheid nur deshalb an das EDA oder an den Bundesrat übertragen wollte, weil es eine drohende Beschwerde fürchtete oder gewisse Entscheidungsgründe nicht bekannt geben möchte. Ebenso unzulässig wäre es, ohne Zustimmung des Beschwerdeführers eine an das EMD gerichtete Beschwerde gegen die Direktion der Militärverwaltung direkt dem Bundesrat vorzulegen, da für einen solchen Sprungrekurs die gesetzliche Grundlage fehle. Schliesslich stellt der Experte fest, dass eine Praxis, wonach der Bundesrat Entscheide in Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes nicht begründet, dem Verwaltungsverfahrensgesetz widerspreche, da dieses auch auf Fälle Anwendung finde, die der Bundesrat als erste und einzige Instanz entscheidet.

Der Bundesrat beruft sich für die Praxis der Verwaltung darauf, dass die Behandlung sämtlicher rund 3'000 Einzelfälle pro Jahr durch den Bundesrat unverhältnismässig wäre. Die Verwaltung benutzt die Entscheide des Bundesrates als Präzedenzfälle, an denen sie ihre Praxis ausrichtet.

3 Schlussfolgerungen

3.1 Allgemeines

Der Vollzug des Kriegsmaterialgesetzes findet in einem stark politisierten Umfeld statt. Eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen im Gesetz gestattet dem Bundesrat, seine Einschätzung dieses Umfeldes in die Praxis einfliessen zu lassen. Die Inspektion hat gezeigt, dass der Vollzug dieses Gesetzes nicht nur rechtlichen, sondern auch zahlreichen politischen Kriterien zu folgen hat, die vom Bundesrat in eigener Verantwortung gewichtet werden müssen. Auf der einen Seite geht es um Gesichtspunkte der Landesverteidigung und der Erhaltung einer minimalen eigenen Rüstungsindustrie, ferner um die Freiheit der Exportwirtschaft in unserem marktwirtschaftlichen System sowie um die Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz. Auf der anderen Seite stehen Werte wie die schweizerische Aussenpolitik auf der Grundlage der Solidarität, die Wahrung der Neutralität der Schweiz als Element unserer Sicherheitspolitik, sowie die Glaubwürdigkeit des schweizerischen Rechtsstaates im In- und Ausland.

Angesichts des beschriebenen politischen Spannungsfeldes, in dem sich der Vollzug des Gesetzes bewegt, muss sich die Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission auf jene Aspekte beschränken, zu welchen ein weitgehender Konsens möglich ist. Dies trifft vor allem für die Gesetzmässigkeitskontrolle zu. In dieser Hinsicht hat die Inspektion ergeben, dass die heutige Verordnung über das Kriegsmaterial sich an den Rahmen des Gesetzes hält und daher unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit nicht zu beanstanden ist. Dies gilt im wesentlichen auch für die Praxis dazu. einzelne Anregungen zur Praxis finden sich in den Empfehlungen (vgl. die Ziffern 4.1 - 4.5).

Die Kommission beurteilt mit dem vorliegenden Bericht zugleich die ihr zugegangenen Aufsichtseingaben. Der Eingabe für die Gesellschaft Papua Lepas ist im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht keine weitere Folge zu geben. Die Petition von Amnesty International wird durch die Empfehlungen und Postulate dieses Berichts- mit Ausnahme der Frage einer Ausweitung des Begriffs des Kriegsmaterials - erfüllt. Sie ist dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

3.2 Hinweise auf politische Fragen

Ueber die Rechtmässigkeitskontrolle hinaus kann die Geschäftsprüfungskommission Bundesrat und Parlament auf Fragestellungen hinweisen, die politisch zu beantworten sind. In dieser Hinsicht hat die Kommission drei mögliche Postulate geprüft:

3.2.1 Bekämpfung des internationalen Verbrechertums

Die Inspektion hat gezeigt, dass eine Unterscheidung getroffen werden muss zwischen der legalen Herstellung und Ausfuhr von Kriegsmaterial nach den Grundsätzen des Gesetzes einerseits und dem illegalen Waffenhandel, der verknüpft ist mit der internationalen Drogenmafia, dem Terrorismus und seiner Gefährdung der inneren Sicherheit der Schweiz sowie der Geldwäscherei. Alle diese kriminellen Tätigkeiten sind losgelöst vom normalen Kriegsmaterialexport, aber in ihrem inneren Gesamtzusammenhang zu betrachten und zu bekämpfen. Die Kommission beantragt, den Bundesrat in einem Postulat hierzu aufzufordern (vgl. Ziffer 5.1)

3.2.2 Geschäfte mit Kriegsmaterial, das ausserhalb der Schweiz liegt

Vermittlungsgeschäfte und Technologietransfer sind nach dem geltenden Kriegsmaterialgesetz durch konkludentes Schweigen ausgeschlossen, können jedoch unter der geltenden Bundesverfassung gesetzlich geregelt werden. Dies entgegen den bisherigen Ausführungen des Bundesrates vor den eidgenössischen Räten, wonach eine solche Regelung verfassungswidrig sei. Das Parlament sollte daher Gelegenheit erhalten, darüber zu entscheiden, ob es heute Vermittlungsgeschäfte und Technologietransfer dem Gesetz unterstellen will.

Aus diesem Grunde beantragt die Kommission dem Ratsplenum ein entsprechendes Postulat (vergl. Ziffer 5.2).

3.2.3 Deklaration des Verwendungszwecks durch den Exporteur

Der Begriff des Kriegsmaterials ist vom Bundesrat in der Verordnung in zulässiger Weise eingegrenzt worden. Indem er sich auf eine gegenständliche Abgrenzung beschränkt dient er jedenfalls der Rechtssicherheit und der Praktikabilität der Regelung. Er ist sich aber offenbar im Laufe der Zeit bewusst geworden, dass er den Anwendungsbereich für bestimmtes Kriegsmaterial erweitern musste. Er hat mit diesen Vorschriften eine der strengsten Kriegsmaterialexport-Kontrollen in der Welt verwirklicht. Entsprechend geniesst die Schweiz bei den ausländischen Regierungen inbezug auf die Kriegsmaterialausfuhr einen guten Ruf. Nicht abzuwenden vermag er damit hingegen den Vorwurf, er lasse Umgehungen zu, mit denen Material, das zur Verwendung als Kampfmittel geeignet sei, in Spannungsgebiete ausgeführt werde (Material, das im Zeitpunkt des Grenzübertritts äusserlich nicht von solchem unterschieden werden kann, das auch zivil verwendet wird, von dem der Exporteur jedoch weiss, dass es militärischen Zwecken dient). Der Bundesrat könnte daher prüfen, ob eine Selbstdeklarationspflicht für jene Fälle geschaffen werden soll, in denen der Exporteur um den militärischen Verwendungszweck seines Exportgutes weiss:

Neben solchen Gegenständen, die keine zivile Verwendung finden können, liessen sich als Kriegsmaterial auch jene Gegenstände bezeichnen, die als Kampfmittel geeignet sind und von denen dem Exporteur bekannt ist, dass sie als Kampfmittel verwendet werden sollen. Das Verfahren wäre in diesem Falle durch eine Vorschrift zu erweitern, die den Exporteur verpflichten würde, den Bundesbehörden Fälle zu melden, bei denen er entsprechende Vermutungen hegt.

Die Verwaltung hätte danach den Entscheid zu treffen, ob die Hinweise des Exporteurs eine hinreichende Gewissheit über den Einsatz des Gegenstandes als Kampfmittel verschaffen. Im Bejahungsfall wäre der Export des Gegenstandes bewilligungspflichtig und würde nach den allgemeinen Kriterien beurteilt.

Diese Selbstdeklaration der Exporteure hat den Nachteil, dass die Verwaltung weder in der Lage, noch beauftragt wäre zu prüfen, ob Exporteure zu Unrecht Meldungen dieser Art unterlassen haben. Das Umgehungsrisiko könnte sich jedoch als tragbar erweisen, da zumindest die grösseren Firmen in ihrem eigenen Interesse erfahrungsgemäss bemüht sind, die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten. Die relativ übersichtlichen Verhältnisse im Bereiche des Kriegsmaterialexportes der Schweiz, das Risiko einer Nachprüfung im Falle tatsächlichen kriegerischen Einsatzes des exportierten Gegenstandes und die offensichtliche Gesetzestreue international tätiger Firmen, berechtigen zur Vermutung, dass eine solche Vorschrift einen relativ hohen Beachtungsgrad aufweisen würde. Sie würde auf jeden Fall die schweizerischen Behörden vom Vorwurf entlasten, sie bewilligten den Export von Material von dem sie wüssten, dass es als Kampfmittel in Spannungsgebieten eingesetzt werde. Die Regelung dürfte eine Präventivwirkung in dem Sinne entfalten, als sie Firmen vermehrt veranlassen würde, Aufträge militärischer Natur aus Spannungsgebieten von vornherein abzulehnen.

Die erwartete Wirksamkeit der Vorschrift könnte freilich zur Folge haben, dass solche Aufträge ins Ausland vergeben würden und somit dem Werkplatz Schweiz verlustig gingen. Negativ zu gewichten sind ferner Aspekte der Rechtssicherheit und Praktikabilität der Regelung. Das Abstellen auf subjektive Elemente brächte gegenüber dem heutigen Konzept, das allein auf objektive Eigenschaften des Materials abstellt, heikle Neuerungen. Die Kommission verzichtet daher auf einen Antrag in dieser Richtung.

4 Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission übermittelt dem Bundesrat folgende Empfehlungen:

4.1 Konkretisierung des Begriffs der Spannungsgebiete

Der Begriff der Spannungsgebiete kann vom Bundesrat nicht in völlig ungebundenem politischen Ermessen von Fall zu Fall neu umschrieben werden. Der Bundesrat hat vielmehr die Gebote der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit zu wahren. Insbesondere darf das Kriterium der legitimen Selbstverteidigung hier nicht berücksichtigt werden.

4.2 Selbständige Prüfung der Kriterien der Menschenwürde und der Entwicklungshilfe

Die Kriterien der Menschenwürde und der Bestrebungen der schweizerischen Entwicklungshilfe sind vom Gesetz als selbständige Beurteilungsmassstäbe errichtet worden, die grundsätzlich ein selbständiges Hindernis für die Exportbewilligung bilden können. In der Praxis wird freilich ein umfassendes Verständnis des Begriffes "Spannungsgebiete" in der Regel die Beachtung der Menschenwürde und der Bestrebungen der Entwicklungszusammenarbeit miteinschliessen. Dennoch muss das Prüfungsverfahren die beiden Kriterien selbständig gewichten.

Dafür ist entscheidend, dass beide Gesichtspunkte im Bewilligungsverfahren einen institutionell gesicherten Platz finden. Der Dienst für Menschenrechte und die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sollten daher in allen Fällen, bei denen das Departement für auswärtige Angelegenheiten angefragt wird, auch beigezogen werden. Das Departement hat den Dienst für Menschenrechtsfragen bereits um eine Stelle verstärkt und versichert, dass dank dieser Verstärkung künftig der regelmässige Bezug des Dienstes erfolgen kann. Damit ist eine wichtige Voraussetzung zur Erfüllung dieser Forderung gegeben.

4.3 Neutralität und paritätische Behandlung

Die Wahrung der Neutralität und die Sicherstellung einer paritätischen Behandlung ist, wie die Sektion feststellen durfte, auch Anliegen des Bundesrates. Er wird darüber zu wachen haben, dass diesem Anliegen in der Praxis auch in jedem Einzelfall nachgelebt wird. In den Berichten an die Geschäftsprüfungskommissionen und in anderen Verlautbarungen sollte die Praxis entsprechend differenzierter dargestellt werden.

4.4 Bewilligungsverfahren

In bezug auf das Bewilligungsverfahren ist zu fordern, dass der Bundesrat entweder regelmässig jene Entscheide selber fällt, die Fragen im Sinne von Artikel 10 oder 11 Absatz 2 des Kriegsmaterialgesetzes aufwerfen - sowie jene, welche sonst von grundsätzlicher Bedeutung sind -, oder aber dem Parlament Antrag auf Revision des Kriegsmaterialgesetzes in diesem Punkt stelle. In der Praxis sollte darauf geachtet werden, dass die Beschwerderechte und Begründungspflichten nach Verwaltungsverfahrensgesetz eingehalten werden.

4.5 Information der Oeffentlichkeit

Die Oeffentlichkeit sollte so weitgehend über die Ausfuhr von Kriegsmaterial aus der Schweiz orientiert werden, wie dies aus Gründen des Datenschutzes zulässig ist. Insbesondere sollte die Auskunft im Geschäftsbericht des Bundesrates vertieft und darin auch die EMD-Statistik veröffentlicht werden.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, ihr bis zum 15. Januar 1990 mitzuteilen, welche Folge er den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission zu geben gedenkt.

5 Anträge an den Rat

5.1 Postulat organisiertes Verbrechen

Die Kommission beantragt, dem Bundesrat folgendes Postulat zu überweisen:

Der Bundesrat wird beauftragt, die Probleme des Waffenhandels, des Drogenhandels, des Terrorismus und der Geldwäscherei im Gesamtzusammenhang zu analysieren und zu prüfen, welche organisatorischen, personellen, finanziellen und rechtlichen Massnahmen zu treffen sind, um die vernetzten internationalen Verbrecherorganisationen wirksamer zu bekämpfen. Er ist eingeladen, soweit nötig dem Parlament Antrag zu den aus ganzheitlicher Sicht erforderlichen Massnahmen zu stellen.

Sprecher:
Der Präsident der Sektion EMD

5.2 Postulat Vermittlung von Kriegsmaterial und Technologietransfer im Rüstungsbereich

Die Kommission beantragt, dem Bundesrat folgendes Postulat zu überweisen:

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob und wie der Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 auf den Abschluss von Geschäften über Kriegsmaterial ausgedehnt werden kann, welches Schweizerboden nicht berührt. Zu prüfen ist insbesondere der Einbezug von Veräusserungs- und Vermittlungsgeschäften durch Personen und Firmen mit Sitz in der Schweiz, sowie der Abschluss von Lizenzverträgen und die Uebertragung von Technologie aus dem Rüstungsbereich, die in der Schweiz erworben worden ist. Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen.

Sprecher:
Der Präsident der Sektion EMD

5.3 Petition von Amnesty International


Die Kommission beantragt, die Petition von Amnesty International dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

Für die Fassung der erweiterten Sektion EMD
Der Präsident: Der Sekretär:

(Günter) 


(Mastronardi)

Für die Fassung der Gesamtkommission
Der Präsident:


(Rutishauser)



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

An die
Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Inspektion zum Kriegsmaterialexport

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat äussert sich zu den Empfehlungen in Ihrem Bericht vom 21. November 1989 wie folgt:

4.1. Konkretisierung des Begriffs der Spannungsgebiete

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich der Begriff der gefährlichen Spannungen nicht ein für allemal nach strengen und unveränderlichen Kriterien festlegen lässt. Er benötigt in diesem Bereich einen breiten Ermessensspielraum, wobei er durchaus dessen Begrenzung durch das Verbot der Willkür anerkennt.

Das Kriterium der legitimen Selbstverteidigung wurde vom Bundesrat nie als selbständiges Element für die Erteilung einer Exportbewilligung betrachtet. Vielmehr gilt es als ein Element, das zusammen mit anderen zu würdigen ist und das die Einschätzung der möglichen Entwicklung in einer Region erlaubt; denn es ist in dieser Hinsicht wesentlich, ob ein Staat eine Expansionspolitik betreibt oder vielmehr keine andere Ziele verfolgt als den Schutz seines eigenen Gebietes.

4.2. Selbständige Prüfung der Kriterien der Menschenwürde und der Entwicklungshilfe

Der Bundesrat wird prüfen, wie die Konsultation im EDA verbessert werden könnte, damit den im Gesetz festgelegten Kriterien der Menschenwürde und der Entwicklungshilfe die nötige Beachtung geschenkt werden. Diese Ueberprüfung wird die Frage miteinschliessen, inwieweit der entsprechende Art. 11 Abs. 2 Bst. b als selbständiger Beurteilungsmassstab in der Bewilligungspraxis angewendet werden kann.

4.3. Neutralität und paritätische Behandlung

Der Bundesrat akzeptiert die Empfehlung Ihrer Kommission. Der jährliche Bericht über die Kriegsmaterialexporte wird künftig die entsprechenden Hinweise enthalten.

4.4. Bewilligungsverfahren

Die Empfehlung der Kommission berührt im wesentlichen zwei verschiedene Punkte.

- a. Art. 12 KMG erklärt den Bundesrat zuständig für die Erteilung der Ausfuhrbewilligungen gemäss den Art. 10 und 11 Abs. 2 des Gesetzes. Die Kommission scheint einen Widerspruch zwischen diesem Grundsatz und der Tatsache zu erblicken, dass in der Praxis die grosse Mehrheit der Bewilligungen von der Verwaltung selbst erteilt wird. Art. 12 KMG ist tatsächlich nicht ganz klar gefasst. Er wurde während des Differenzbereinigungsverfahrens zwischen Ständerat und Nationalrat eingefügt, wobei die Fahne, wie es der Präsident des Ständerates ausdrückte, einem Schlachtfeld glich. In Wirklichkeit werden alle Exportgesuche unter dem Blickwinkel der Art. 10 und 11 Abs. 2 des Gesetzes geprüft. Diese Artikel haben zwingenden Charakter und man kann vom Bundesrat vernünftigerweise nicht erwarten, dass er selbst die ungefähr 3'000 Gesuche entscheidet, die pro Jahr gestellt werden und die in ihrer grossen Mehrheit Länder betreffen, die offensichtlich nicht unter die Beschränkung von Art. 10 und 11 Abs. 2 des Gesetzes fallen. Der Bundesrat ist daher der Ueberzeugung, dass er den Willen des Gesetzgebers mit seiner Praxis, die Grundsatzentscheide zu treffen und heikle Probleme zu entscheiden, respektiert. Der Bundesrat ist jedoch bereit, anlässlich einer allfälligen künftigen Gesetzesrevision eine Klärung dieser Frage im KMG vorzuschlagen.
- b. Es ist unbestritten, dass die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die Entscheide des KMG Anwendung finden. Andererseits kann ebensowenig bestritten werden, dass gewisse Entscheide nur summarisch begründet werden können, wenn die Eidgenossenschaft wesentliche Interessen zu schützen hat. Dies kann namentlich im Zusammenhang mit Rücksichtnahmen der Fall sein, die im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen zu respektieren sind. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Betroffenen in Fällen, wo die Chancen eines Gesuches zweifelhaft scheinen, oft einen Vorbescheid einer formellen Verfügung vorziehen, so dass sich dort die Probleme der Begründungspflicht und der Rechtsmittelbelehrung nicht stellen.

- 3 -

4.5. Information der Oeffentlichkeit

Wie bereits das EMD Ihrer Kommission mit Schreiben vom 28. Juni 1989 mitteilte, möchte der Bundesrat der Statistik über die Kriegsmaterialausfuhren grössere Transparenz verleihen. Zu diesem Zweck wird das EMD jährlich die Liste der Endempfängerländer des Kriegsmaterials veröffentlichen, während die Oberzolldirektion weiterhin in ihren monatlichen Ausfuhrstatistiken die Erstbestimmungsländer publizieren wird. Es ist hingegen nicht möglich, Angaben über die betroffenen Unternehmungen oder die Art des exportierten Materials zu machen, ohne das Geschäftsgeheimnis zu verletzen.

Der Bundesrat ist zudem bereit, die Postulate über das organisierte Verbrechen sowie über die Vermittlung von Kriegsmaterial und Technologietransfer im Rüstungsbereich anzunehmen.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident



Der Bundeskanzler



Bern, 17. Januar 1990