

2. ENTWURF

10. Juli 1991
0323 En/am

Positionspapier «Exportkontrollen gemäss Kriegsmaterialgesetz»

1. Einleitung

Seit einiger Zeit werden von verschiedenen Seiten Vorstösse unternommen, um die Ausfuhr von Waffen und entsprechender Technologie, von militärisch nutzbarem Material sowie von Ausrüstungen zur Herstellung von Waffen weiter einzuschränken. In der Folge des Golfkriegs haben diese Vorstösse an Aktualität und Bedeutung zugenommen.

Dabei geht es nicht mehr nur um «Kriegsmaterial», sondern auch um Ausfuhrbeschränkungen für Hochtechnologie, für Güter und Verfahren zur Herstellung von ABC-Waffen und Raketensystemen sowie für Waren, welche für die Kriegsführung geeignet sind. Die schweizerische Industrie befürchtet, mit immer mehr Vorschriften und Gesetzesvorlagen konfrontiert zu werden, welche den Export in ihre lebenswichtigen ausländischen Absatzmärkte behindern oder verbieten.

Das vorliegende Positionspapier befasst sich mit dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (KMG). Verschiedene parlamentarische Vorstösse und eine von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz lancierte Initiative fordern ein totales Waffenausfuhrverbot oder eine Erweiterung und wesentliche Verschärfungen der geltenden Regelungen. Die einheimische wehrtechnische Industrie setzt sich dagegen zur Wehr.

2. Ausgangslage

2.1 Das heutige Kriegsmaterialgesetz (KMG)

Das heute gültige Bundesgesetz über das Kriegsmaterial datiert aus dem Jahre 1972. Es unterstellt die Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von

Kriegsmaterial einer Bewilligungspflicht. Als Kriegsmaterial gelten eigentliche Kampfmittel wie Waffen, Munition, Sprengmittel, Panzerfahrzeuge, sowie die dazugehörigen Richt-, Ziel- und Feuerleitgeräte. Das Gesetz verbietet den Export in Gebiete, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht oder auszubrechen droht oder wo sonstwie gefährliche Spannungen bestehen. Ebenfalls keine Bewilligungen werden erteilt für Exporte in Länder, wo die Menschenrechte missachtet werden. Unter den Begriff Kriegsmaterial fällt das fertige Produkt sowie Komponenten davon, die in der gleichen Ausführung keine zivile Verwendung finden. Im internationalen Vergleich ist das schweizerische KMG sehr streng.

2.2 Die Bedeutung des KMG für die Industrie

Die schweizerische Verteidigungsindustrie kann von den Aufträgen unserer Armee allein nicht leben. Sie ist auf den Export angewiesen. Im Export bestehen für die Schweiz als Nicht-Nato-Land bereits zahlreiche Hindernisse. Zudem gibt es in der Schweiz für Rüstungsgüter keine staatliche Exportfinanzierung (das British Ministry of Defense hat z.B. eine eigene Exportfinanzierungsgesellschaft) und keine Versicherung durch die ERG, im Gegensatz zu praktisch allen übrigen Exportstaaten. Das KMG bedeutet für unsere Verteidigungsindustrie eine massive Einschränkung der Exportmöglichkeiten, sowie eine Benachteiligung gegenüber der ausländischen Konkurrenz, die nicht nur keine vergleichbaren Vorschriften kennt (z.B. Frankreich, Brasilien), sondern vom Staat beim Export intensiv unterstützt wird. Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Export von Kriegsmaterial seit 1972 real zurückgegangen ist. Während die Exporte der Maschinen- und Metallindustrie zunahmen, waren im gleichen Zeitraum die Exporte unserer Verteidigungsindustrie real stark rückläufig. Zur Sicherung ihrer Existenz waren zahlreiche Unternehmen gezwungen, Teile ihrer Produktion ins Ausland zu verlegen oder Herstell-Lizenzen ins Ausland zu vergeben.

Der Anteil der unter das KMG fallenden Exporte an der schweizerischen Gesamtausfuhr bewegt sich um ein Prozent. Dieser relativ kleine Wert darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bedeutung von Wehrtechnikaufträgen weit über ihren zahlenmässigen Wert hinausgeht. Die Anforderungen an wehrtechnische Produkte in bezug auf Funktionssicherheit, Leistungsdichte,

Lebensdauer, etc. sind allgemein sehr hoch und verlangen den Einsatz neuester Technologien, neuer Materialien, modernster Fabrikations- und Prüfmethode, etc. Der Umgang und die Erfahrung mit solchen Technologien wirkt sich auch auf den zivilen Bereich aus und ermöglicht es, sich an anspruchsvollen zivilen Projekten zu beteiligen oder neuartige zivile Produkte zu entwickeln. Es gibt dazu zahlreiche Beispiele: Eine Genfer Firma, die seinerzeit vergleichsweise kleine Militäraufträge für Triebwerksbestandteile des TIGER F-5 und des Jet-Trainer HAWK erhielt, kann aufgrund der dabei gewonnenen Erfahrungen und der getätigten Investitionen heute regelmässig grosse Aufträge von General Electric und Rolls-Royce für Bestandteile ziviler Flugzeugtriebwerke verbuchen. Die erfolgreiche Tätigkeit von Contraves auf dem Gebiet der zivilen Raumfahrttechnik entsprang weitgehend ihrer Militäraktivität. Das bei Bahn, Polizei, Grenzschutz, Feuerwehr, etc. verwendete zivile Funkgerät SE-20 ist ein «spin-off» der Militärentwicklung SE-125.

Eine weitere Verschärfung des KMG hätte für die direkt betroffenen Unternehmen und für die Aufrechterhaltung einer unabhängigen schweizerischen Rüstungsbasis schwerwiegende Folgen. Betroffen wären aber nicht nur Unternehmen der wehrtechnischen Industrie, sondern die ganze Maschinenindustrie sowie weitere Industriebranchen.

3. Die zur Diskussion stehenden Verschärfungen der Exportkontrollen

Die Forderungen gehen in folgende Richtungen:

a) Totales Waffenausfuhrverbot

b) Verschärfung des KMG

- Ausdehnung des Kriegsmaterialbegriffs auf sämtliches militärisches Material und auf zivile Güter, die auch militärische Verwendung finden (dual-use Problematik).
- Einbezug des Technologie- und Know-how Transfers im Rüstungsbereich.
- Einbezug von Vermittlungsgeschäften für Kriegsmaterial, das Schweizer Boden nie berührt.

- 4 -

- Ausdehnung der Anwendbarkeit des KMG auf schweizerische Tochtergesellschaften im Ausland.
- Striktere Anwendung der Menschenrechtsklausel.
- Generelle Ausdehnung des Exportverbots auf Länder, die international ein Sicherheitsrisiko darstellen.

4. Konsequenzen der verschiedenen Szenarien

4.1 Totales Waffenausfuhrverbot

Ein totales Waffenausfuhrverbot würde ohne Zweifel das Ende der schweizerischen wehrtechnischen Industrie bedeuten; denn sie vermöchte sich nach dem Verlust der Auslandsmärkte gegenüber der auf dem Inlandmarkt nach wie vor zugelassenen Auslandskonkurrenz nicht mehr zu behaupten. Das würde nicht nur zum Verlust von Arbeitsplätzen sondern auch zum Verlust von hochwertigem Know-how führen. Die Schweiz würde aber erwarten, für ihre Armee weiterhin mit Waffen aus dem Ausland beliefert zu werden. Sie würde für sich selbst also das Recht beanspruchen, sich militärisch zu verteidigen, würde aber gleichzeitig das berechtigte Anliegen anderer Staaten auf eigene Verteidigung sowie auf die Beschaffung des entsprechenden Materials missachten. Die Schweiz kann sich diese überhebliche und unehrliche Politik nicht leisten. Bei einem generellen Waffenausfuhrverbot müsste sie daher in letzter Konsequenz auf ihre Armee verzichten.

4.2 Verschärfung des KMG

4.2.1 Ausdehnung des Kriegsmaterialbegriffs auf zivile Güter, die auch militärische Verwendung finden können

Eine solche Verschärfung würde vor allem Firmen ausserhalb der wehrtechnischen Industrie treffen, welche Güter herstellen, die auch militärisch genutzt oder zur Herstellung von Waffen verwendet werden können. Typische Beispiele wären Lastwagen oder jegliche Art von Werkzeugmaschinen. Da jedoch praktisch jedes zivile Gerät auch militärisch genutzt werden kann, z.B. Fahrzeuge für Munitionstransporte oder

Schweissgeräte für die Panzerherstellung, wäre praktisch die ganze Industrie von dieser dual-use Problematik betroffen. Der Exporteur hätte zur Erlangung der Exportbewilligung eine Bestätigung des Endverbrauchers beizubringen, dass das zu exportierende Gerät nicht für militärische Zwecke eingesetzt wird. Solche Bestätigungen sind nur schwer beizubringen und bedeuten eine zusätzliche Erschwernis für das Exportgeschäft.

Der Ermessensspielraum bei der Festlegung und Beurteilung von dual-use Gütern ist sehr gross und birgt in sich die Gefahr von Willkür. Eine generelle Ausdehnung des Kriegsmaterialbegriffs auf zivile Güter ist daher abzulehnen. Ausnahmen sind in Sonderfällen möglich oder aufgrund von UNO-Beschlüssen, wenn für einzelne klar und eindeutig spezifizierte Produkte (und Länder) befürchtet werden muss, dass Waren sich zur Herstellung von Massenvernichtungsmitteln eignen. Jede Ausdehnung auf dual-use Güter bringt der Industrie zusätzlichen administrativen Aufwand und Umtriebe, deren Kosten die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen.

4.2.2 Einbezug des Technologie- und Know-how-Transfers

Von dieser Verschärfung würden vor allem Firmen der Verteidigungsindustrie betroffen, welche Lizenzen vergeben oder im internationalen Verbund mit anderen Firmen zusammenarbeiten. In der Regel sind auch Tochterfirmen im Ausland Know-how Empfänger. Eine Know-how Uebertragung kann als formelle Lizenz, per Brief oder Fax, im Gespräch, durch eine Serviceleistung, etc., erfolgen. Die Erkennung, Abgrenzung und Ueberprüfung solcher Uebertragungen ist ausserordentlich schwierig und aufwendig und bringt eine Reihe neuer Probleme mit sich. Zudem kann Technologie und Know-how in vielen Fällen nicht dem Zivil- oder Verteidigungsbereich zugeordnet werden. Vollends unüberblickbar würde eine Kombination des Know-how Transfers mit der Ausdehnung auf dual-use Güter. Der Einbezug des Technologie- und Know-how-Transfers ist nicht vollziehbar und nicht zumutbar. Er ist abzulehnen.

4.2.3 Einbezug von Vermittlungsgeschäften für Kriegsmaterial, das Schweizer Boden nie berührt

Vermittlungsgeschäfte für Material, das Schweizer Boden nie berührt,

sind praktisch nicht erfassbar und noch schwieriger kontrollierbar. Der VSM befürwortet jedoch, dass die Vermittlungstätigkeit von dubiosen Waffenschiebern unterbunden wird. Dazu müsste aber die Vermittlungstätigkeit entsprechend restriktiv definiert sein; denn es ist zu bedenken, dass jede Tätigkeit eines Schweizer Herstellers, der seine ausländische Tochterfirma oder seinen ausländischen Lizenznehmer bei der Geschäftsabwicklung unterstützt, als Vermittlungstätigkeit ausgelegt werden kann. Es dürfte z.B. nicht sein, dass sich ein Schweizer Hersteller strafbar macht, nur weil er einen Telefonanruf seiner ausländischen Tochtergesellschaft entgegennimmt, die ein nach der dortigen Gesetzgebung zulässiges Geschäft mit einem Drittland abwickelt, das aber nach schweizerischem Gesetz gesperrt ist. Die Unterstellung solcher Vermittlungsgeschäfte unter das KMG ist unter Vorbehalt dubioser Schiebergeschäfte abzulehnen.

4.2.4 Ausdehnung der Anwendbarkeit des KMG auf schweizerische Tochtergesellschaften im Ausland

Eine Unterstellung ausländischer Tochtergesellschaften unter das KMG würde die schweizerische wehrtechnische Industrie hart treffen. Die Vorstellung ist allerdings absurd, dass eine Tochtergesellschaft unter zweierlei Recht zu operieren hat. Die Schweiz hat sich in der Vergangenheit stets mit starken Argumenten gegen Versuche anderer Staaten gewehrt, ihr Recht in unserem Land anzuwenden. Die Schweiz würde unglaublich, wenn sie nun plötzlich für sich selbst beansprucht, ihr Recht exterritorial anzuwenden.

4.2.5 Striktere Anwendung der Menschenrechtsklausel

Es handelt sich hier einstweilen nicht um Forderungen, das Gesetz zu ändern, sondern es strikter anzuwenden. Bereits ist aber in den «Menschenrechtsartikel» so viel hineingepackt, dass man je nach Stimmungsbarometer unter Berufung auf die Menschenrechte, die humanitäre Hilfe oder die Entwicklungshilfe bei extremer Auslegung ganze Kontinente und selbst die Schweiz (Militärdienstverweigererproblem) sperren könnte.

4.2.6 Ausfuhrverbot nach gewissen Ländern

Diese Forderungen zielen dahin, das Exportverbot auf eine Liste von Ländern auszudehnen, die z.B. unverhältnismässig aufrüsten, internationale Uebereinkommen verletzen oder ihnen nicht beitreten (z.B. Atomsperrvertrag), etc. Eine solche Länderliste wäre heute sehr umfangreich und würde die Exportmöglichkeiten unserer Industrie weiter stark einschränken. Abschreckende Erfahrungen mit Listen ähnlicher Art existieren bereits im Bereich der amerikanischen Exportkontrollen. Wenn überhaupt, müsste eine schweizerische Länderliste klar limitiert und insbesondere international abgestimmt sein. Allfällige Retorsionsmassnahmen würden nicht nur die wehrtechnische Industrie treffen.

5. Synthese, Folgerungen

Vorerst ist festzustellen, dass das derzeitige KMG bereits ein sehr strenges Gesetz ist, das wesentlich restriktiver als der internationale Standard ist und das die Exportmöglichkeiten unserer wehrtechnischen Industrie stark einschränkt. Die Bestimmungen des KMG sind – mit wenigen Ausnahmen – aber recht klar und einfach in der Anwendung. Die wehrtechnische Industrie hat damit zwar nicht gut gelebt, aber sie konnte überleben. Die neuen Vorstösse gehen nun nicht etwa in Richtung verschärfter Kontrollmassnahmen, denen im Hinblick auf die Verhinderung von Verstössen Verständnis entgegengebracht werden muss, sondern in Richtung Verbreiterung des Gültigkeitsbereiches auf zivile und nicht-materielle Güter, für die eine klare Abgrenzung und wirksame Kontrolle, z.B. durch die Zollorgane, gar nicht mehr möglich ist. Von dem damit einhergehenden zusätzlichen Aufwand, verbunden mit Einbusse an Konkurrenzfähigkeit, wäre nicht nur die wehrtechnische Industrie, sondern praktisch die ganze Industrie betroffen. Entwicklungskooperationen mit ausländischen Partnern wären praktisch nicht mehr möglich.

Leider hat die teils falsche Berichterstattung in unseren Medien über den Golfkrieg vielerorts den Eindruck hinterlassen, die Schweiz sei massgeblich an der Aufrüstung des Irak beteiligt gewesen. Das stimmt überhaupt nicht. Tatsache ist, dass vor allem die UdSSR den Irak zur viertgrössten Militärmacht aufgerüstet hat. Es besteht daher keine Veranlassung zu glauben, die Schweiz müsse und könne nun gewissermassen zur Kompensation

mit einer Verschärfung des KMG oder durch ein totales Waffenausfuhrverbot einen echten Beitrag zur internationalen Friedenssicherung leisten. Die Schweiz würde dadurch nur ihrer eigenen Industrie und sich selbst schaden, andere Staaten vor den Kopf stossen und ihre Politik der bewaffneten Neutralität in Frage stellen.

Bei den geschilderten Vorstössen wäre zuerst zu untersuchen, welches ihre Zielsetzungen sind. Alsdann wäre zu prüfen, ob die Zielsetzungen realistisch und die zu treffenden Massnahmen machbar und durchführbar sind. Schliesslich wäre sicherzustellen, dass die Massnahmen mit den Gesetzen anderer Staaten verträglich sind und dass keine unerwünschten Auswirkungen die Zielsetzungen in Frage stellen. Jede Regelung muss zudem folgenden Anforderungen genügen:

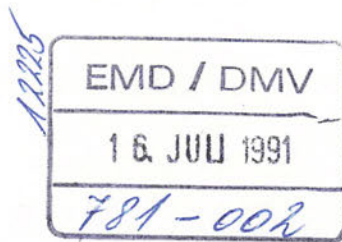
- sie muss klar und transparent sein
- sie muss einfach anzuwenden sein
- sie muss international abgestimmt sein.

In bezug auf die internationale Abstimmung muss man sich fragen, ob jetzt wirklich der richtige Moment ist, in einem Alleingang vorzuprellen, ohne die Entwicklung in andern Ländern abzuwarten. Angezeigt wäre vielmehr ein Zuwarten, bis erkennbar wird, welche Entwicklungen sich in der EG und weltweit anbahnen.

Die Industrie bekämpft die Forderungen zur Verschärfung des KMG und für ein totales Waffenausfuhrverbot. Diese Forderungen würden den Export von Industriegütern – nicht nur von Kriegsmaterial – weiter erschweren, die Existenz einer unabhängigen schweizerischen wehrtechnischen Industrie in Frage stellen und unsere Politik der bewaffneten Neutralität unglaubwürdig machen.

VEREIN SCHWEIZERISCHER MASCHINEN-INDUSTRIELLER
 SOCIÉTÉ SUISSE DES CONSTRUCTEURS DE MACHINES
 SWISS ASSOCIATION OF MACHINERY MANUFACTURERS

Kirchenweg 4, 8032 Zürich
 Telefon 01/384 48 44, Telegramme: Maschinenverein, Telex 816 519, Telefax 01/384 48 48



Herr F. Godet
 Rechtsanwalt
 Direktion der Eidg. Militärverwaltung
 Bundeshaus Ost
 3003 Bern

Ihr Zeichen
 Votre référence
 Your reference

Unser Zeichen
 Notre référence
 Our reference

Datum
 Date
 Date

0323 En/am

15. Juli 1991

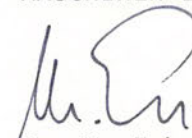
Vorstösse zur Verschärfung des Kriegsmaterialgesetzes


Sehr geehrter Herr Godet

Wir erlauben uns, Ihnen beiliegend zu Ihrem persönlichen Gebrauch und als Hintergrundinformation den 2. Entwurf eines Positionspapiers «Exportkontrollen» zur Kenntnis zu bringen, das das Komitee der Gruppe «Wehrtechnik» des VSM als Reaktion auf die verschiedenen Vorstösse zur Verschärfung des Kriegsmaterialgesetzes erstellt hat.

Mit freundlichen Grüssen

Sekretariat des
 VEREINS SCHWEIZERISCHER
 MASCHINEN-INDUSTRIELLER


 Dr. M. Erb


 K. Eckstein

Beilage