



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



23.3585

Motion SiK-S.

Änderung des Kriegsmaterialgesetzes

Motion CPS-E.

Modification de la loi

sur le matériel de guerre

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.23

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Vara, Zopfi)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Jositsch, Vara, Zopfi)

Rejeter la motion

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Gestatten Sie mir zuerst eine Vorbemerkung: Die zur Diskussion stehende Motion hat keine rückwirkende Gültigkeit und somit keine Auswirkungen auf den heute stattfindenden Angriffskrieg gegen die Ukraine. Das Haager Abkommen hat nach wie vor seine Gültigkeit und bildet die neutralitätsrechtliche Grundlage für den Bundesrat. Es geht jedoch um eine prospektive Anwendungsmöglichkeit für den Bundesrat. Sollte er diese Möglichkeit dereinst anwenden müssen, so gelten die neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Grundsätze weiterhin. Die für die Kriegsmaterialausfuhr relevanten rechtlichen Grundlagen und völkerrechtlichen Verpflichtungen bleiben auch in Zukunft anwendbar und werden im Zentrum des bundesrätlichen Handelns bleiben.

Die vorliegende Motion ist nichts Neues. Sie beabsichtigt, eine Anpassung des Kriegsmaterialgesetzes vorzunehmen, die bereits in der Sommersession 2021 Gegenstand einer sehr angeregten Diskussion in unserem Rat war. Damals ging es, unter dem Druck der Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)", um einen Gegenvorschlag des Bundesrates. Dieser beinhaltete Artikel 22b, der dem Bundesrat die Kompetenz gegeben hätte, von den geltenden Bewilligungskriterien abzuweichen, wenn erstens ausserordentliche Umstände vorliegen und zweitens die Wahrung der aussen- und der sicherheitspolitischen Interessen unseres Landes es erfordert. Die Möglichkeit, unter den bereits dargelegten Einschränkungen und Erschwerungen von den geltenden Bewilligungskriterien abzuweichen, hätte dem Bundesrat in der jüngsten Vergangenheit eine gewisse Flexibilität gegeben.

Bereits in der Vorlage, die in der Sommersession 2021 diskutiert wurde, wären eine Informationspflicht gegenüber den beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen sowie eine zeitliche Befristung vorgesehen gewesen. Diese zwingenden Massnahmen sind auch jetzt wieder vorgesehen und müssen in das Gesamtgesetz integriert werden.

Wenn die Gesetzesänderung damals angenommen worden wäre, wäre sie in der Zeit vor dem Angriff auf die Ukraine in Kraft getreten und hätte dem Bundesrat Spielraum gegeben, den er bei den uns bekannten Anfra-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



gen seitens Dänemark, Deutschland und Spanien hätte anwenden können. Viele Repressionen, Drohungen und Diskreditierungen hätten so vermieden werden können, und die Glaubwürdigkeit hätte keinen Schaden genommen. Auch die Anwendung der Weitergabeiklausel bei zum Teil sehr veraltetem Kriegsmaterial wie den dänischen Piranhas hätte so z. B. überdacht werden können. Allenfalls hätte die Klausel ausser Kraft gesetzt werden können. Seinerzeit wurde der damalige Antrag der Kommissionsmehrheit mit 22 zu 20 Stimmen abgelehnt.

Es geht jedoch nicht nur um die Möglichkeit, bei besonderen und ausserordentlichen aussenpolitischen Situationen von den Bewilligungskriterien abweichen zu können. Es geht bei der Wiederaufnahme des erwähnten Artikels 22b, die in der Kommissionsmotion gefordert wird, auch um zentrale sicherheitspolitische Interessen unseres Landes. Es geht darum, dass unsere Armee auch in Zukunft mit Kriegsmaterial beliefert werden kann, das in unserem eigenen Land hergestellt wird. Damit dies auch in Zukunft so sein wird, braucht es in einer aussenpolitisch besonderen Situation aber eine gewisse, streng zu kontrollierende Flexibilität, ohne dass die neutralitätspolitischen Rahmenbedingungen missachtet werden.

Ich habe es bereits erwähnt: Die Bestimmungen des Haager Abkommens haben auch in Zukunft ihre Gültigkeit. Es gibt keinen Beschluss, der dieses Abkommen ausser Kraft gesetzt hätte. Aber es gibt Beschlüsse, die das Völkerrecht weiterentwickelt haben. Die Verlautbarungen zahlreicher Länder, die bisher bei Schweizer Herstellern hochstehende Qualitätsprodukte, insbesondere Fahrzeuge und Munition, gekauft haben, waren eindeutig und unmissverständlich. Produkte eines Herstellers mit Geschäftssitz in der Schweiz werden unter den Rahmenbedingungen, die in der Vergangenheit für den Einkauf galten und Vertragsbestandteil waren, nicht mehr in Betracht gezogen. Es ist klar und es versteht sich von selbst, dass die Überlebensfähigkeit dieser Firmen, die dann höchstwahrscheinlich nur noch für unsere Armee produzieren könnten, und somit auch die Verteidigungsfähigkeit unserer Armee aufs Spiel gesetzt würden. Der Fortbestand dieser Firmen und die damit verbundenen Tausende von Arbeitsplätzen, inklusive jener der Zulieferindustrie, wären mehr als nur gefährdet. Die vom Ausland beherrschten Firmen – sei dies in Amerika, in Kanada, in Spanien, in Frankreich oder in Deutschland – würden ihre Prioritäten bezüglich Fabrikationsstandort so setzen, dass sie in ihrer Firmenausrichtung nicht beeinträchtigt oder eingeschränkt würden. Dabei müssen wir uns im Klaren sein, dass es sich hier um Staaten handelt, die keine Neutralitätsverpflichtungen kennen, wie wir sie haben. Daran wird sich auch ihr Handeln ausrichten, zum Nachteil unseres Landes und unserer bewaffneten Neutralität. Es würde für unser Land sehr schwierig, unsere eigene Armee zeitgerecht und bevorzugt mit den notwendigen Rüstungsgütern auszurüsten.

Ihre Kommission hat diese sehr schwierige Situation und die damit verbundenen Einschränkungen an ihrer Sitzung vom 11. Mai grundsätzlich und sehr intensiv diskutiert. Die Forderung, den bereits erwähnten Artikel 22b ins Kriegsmaterialgesetz aufzunehmen, resultierte dann nach eingehender Diskussion in einer Kommissionsmotion, wie sie nun heute vorliegt. Inhaltlich entspricht sie dem Text der Vorlage 21.021, die, wie ich bereits erwähnt habe, mit 22 zu 20 Stimmen ganz knapp abgelehnt wurde. Mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen fasste die Kommission diesen Beschluss mit klarer Mehrheit.

AB 2023 S 999 / BO 2023 E 999

Ich ersuche Sie, diesem klaren Beschluss zu folgen, wie es auch der Bundesrat in seiner Antwort vom 30. August gemacht hat, und ihm zuzustimmen und den erneut von einer Minderheit gestellten Ablehnungsantrag abzulehnen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich bin jetzt seit 16 Jahren in diesem Haus, und ich habe einen solchen Vorgang, wie ihn die Mehrheit der SiK anstrebt, eigentlich noch nicht gesehen. Der Herr Kommissionsberichterstatter hat die Geschichte dieser Motion erzählt. Er hat das eigentlich sehr gut gemacht. Ich würde vielleicht noch etwas anfügen: Damals, vor zwei Jahren, sind verschiedene Fälle aufgetreten, in denen schweizerisches Kriegsmaterial in Krisengebieten aufgetaucht ist. Es hat damals Presseberichte und einen grossen Wirbel gegeben. Man hat sich die Frage gestellt, wie das sein kann.

Wenn ich mich richtig erinnere, ist es die Eidgenössische Finanzkontrolle gewesen, die darüber einen Bericht erstellt und gezeigt hat, dass die Bestimmungen zur Kriegsmaterialausfuhr sehr lückenhaft waren respektive sehr einfach umgangen werden konnten. Das hatte zur Folge, dass Kriegsmaterial, das an und für sich korrekt exportiert worden war, plötzlich irgendwie an einem anderen Ort, z. B. im Jemen, aufgetaucht ist. Das hat grosse Unruhe, auch in der Bevölkerung, hervorgerufen. Die Korrektur-Initiative stand ebenfalls gerade zur Diskussion. In dieser Situation hat das Parlament im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags die heute geltenden Bestimmungen verabschiedet.

Jetzt, gerade mal zwei Jahre nachdem die Initiative zurückgezogen worden ist, kommt die Mehrheit der SiK



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



und sagt: "Wir gehen wieder zum alten Zustand zurück" – dies nach zwei Jahren! Ich kann mich nicht erinnern, dass irgendwann einmal so etwas in diesem Haus passiert wäre. Ich glaube, wenn Sie noch irgendeine politische Verlässlichkeit bewahren möchten, dann müssen Sie jetzt wirklich vorsichtig sein und von einer solchen Änderung absehen.

Der Kommissionsberichterstatter war so korrekt, dass er gesagt hat, dass das eigentlich nichts anderes ist als das, was wir vor zwei Jahren diskutiert und in diesem Rat abgelehnt haben. Genau das wollen Sie jetzt ändern. Jetzt können Sie sagen, es sei viel passiert in den letzten zwei Jahren, z. B. dieser grauenhafte Überfall Russlands auf die Ukraine. Nur, lassen Sie sich da bitte nicht beirren. Selbst wenn diese Motion durchkommt und das Gesetz geändert wird und wieder das Gleiche passiert, können Sie auch dann kein Kriegsmaterial in ein Krisengebiet wie die Ukraine exportieren, weil das neutralitätsrechtlich nicht möglich ist, weil es unzulässig ist. Das heisst, diese Motion hat überhaupt nichts mit der Ukraine-Situation zu tun, sondern lediglich damit, dass gewisse Kreise, ein gewisser Teil der SiK, also die Mehrheit der SiK, die Rüstungsindustrie wieder stärken möchte und das, was wir vor zwei Jahren beschlossen haben, wieder rückgängig machen will. Wir haben nämlich gesagt, es sei Export möglich, aber man wolle nicht mehr so ein lasches Regime, das es zulasse, dass irgendwo auf der Welt Waffen von uns auftauchen.

Auch inhaltlich ist die Motion nicht wirklich überzeugend. Herr Kuprecht hat gesagt, man wolle mit dieser Motion ein ganz enges Regime festsetzen. Dieses ausserordentlich strenge Regime hat zwei Voraussetzungen.

Eine erste Voraussetzung ist, dass die Ausfuhr ausnahmsweise möglich ist, wenn ausserordentliche Umstände vorliegen. Ja, was um Himmels willen sind ausserordentliche Umstände? Ich kann Ihnen sagen, dass ich Ihnen als Jurist mit einem Wort wie "ausserordentliche Umstände" alles begründe. Wenn ich sage, ich trinke keinen Alkohol vor dem Nachessen, es sei denn, es herrschten ausserordentliche Umstände, dann finde ich jeden Tag solche ausserordentlichen Umstände. Irgendetwas gibt es immer. Das heisst, Sie lassen dem Bundesrat einen gewissen Raum. Im Prinzip hätten Sie auch schreiben können: "Wenn der Bundesrat Lust hat" oder "Wenn der Bundesrat es als angemessen erachtet".

Jetzt können Sie sagen, dass es noch eine zweite Voraussetzung braucht. Es geht darum, dass aussen- oder sicherheitspolitische Interessen der Eidgenossenschaft vorliegen müssen. Ja, wann ist das nicht der Fall? Wann kann man das nicht so begründen? Ich bin Mitglied der APK – wir könnten alles begründen mit aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen. Das heisst, hier geben Sie nicht ein enges Korsett, wie dies der Kommissionsberichterstatter gesagt hat, sondern Sie machen das Scheunentor so weit auf, wie es nur irgend möglich ist. Gerade in der Vergangenheit haben wir gesehen, dass es eben zweckmässig ist, wenn man dem Bundesrat ein enges Korsett gibt, und zwar auch in seinem Sinne, damit er sich auch darauf stützen kann. Auch wenn der Druck gross ist, kann der Bundesrat dann sagen, dass er einen engen gesetzlichen Rahmen hat.

Vergessen Sie nicht die Neutralität. Ich bin erstaunt, dass Herr Kuprecht dies so einfach auf die Seite wischt. Wenn wir über die indirekte Ausfuhr sprechen, gehört Herr Kuprecht ja zu den härtesten Verfechtern der Neutralität, und das mit einer Begründung, die ich absolut teile. Heutzutage bedeutet die Teilnahme an einem internationalen Konflikt nicht in erster Linie, dass man Truppen schickt. Auch in der Ukraine steht kein Nato-Soldat auf dem Kriegsplatz. Die US-Amerikaner senden keine Soldaten, die Briten senden keine Soldaten; es steht keiner ihrer Soldaten dort. Aber was tun sie? Sie liefern Kriegsmaterial. Das ist heute aktive Unterstützung einer Kriegspartei.

Was um Himmels willen soll jetzt der Unterschied sein zwischen einer indirekten und einer direkten Ausfuhr? Das Entscheidende ist, dass schlussendlich schweizerisches Kriegsmaterial im Konflikt benutzt wird und damit unsere Neutralität verletzt wird. Das ist der Grund, warum beides nicht zulässig ist.

Wir haben ja gesehen, dass das Regime, das vor 2021 galt, eben genau dazu geführt hat, dass z. B. im Jemen Kriegsmaterial aus der Schweiz aufgetaucht ist. Nun stellen Sie sich einmal vor, das wäre jetzt in der Ukraine der Fall. Hätten wir dann noch eine halbwegs neutrale Position in diesem Konflikt?

Jetzt können Sie sagen, die Neutralität sei überholt, man müsse sie neu denken; selbstverständlich, da wäre ich dabei. Aber das müssen Sie mit unserer Bevölkerung im Rahmen einer Verfassungsänderung machen. Wenn dann eine Mehrheit der Meinung ist, die Neutralität sei überholt – ich bezweifle, dass eine solche existiert –, dann, bitte, können wir darüber nachdenken. Aber wir müssen das eine nach dem anderen machen. Jetzt sind wir an die militärische Neutralität gebunden, und ich bin überzeugt, dass Sie, wenn Sie dieser Motion zustimmen, die Neutralität in Gefahr bringen.

Deshalb ersuche ich Sie im Namen der Minderheit dringend, diese Motion abzulehnen.

Salzmann Werner (V, BE): Ich wollte nach den sehr guten Ausführungen vom Kommissionssprecher eigentlich nichts mehr dazu sagen. Aber Herr Jositsch hat einige Sachen in den Raum gestellt, die geklärt werden



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



müssen.

1. Die EFK hat den Baugruppenexport kritisiert. Dass man dort eine Änderung macht, wurde im Parlament zwei- bis dreimal abgelehnt; daran mögen Sie sich erinnern. Das Parlament hat sich also eigentlich dafür ausgesprochen, dass man diese Exportpraxis beibehält. Die EFK hat sich hier zu einem politischen Geschäft gemeldet. Sie hat eigentlich nicht ihre Kontrollfunktion bezüglich Finanzen und Umsetzung der Gesetze wahrgenommen, sondern politische Ratschläge erteilt.

2. Wenn Sie unsere Milizarmee abschaffen wollen, dann müssen Sie entweder die Truppen nicht mehr zur Verfügung stellen, das Geld kürzen, damit man das Rüstungsmaterial nicht mehr anschaffen kann, oder die Rüstungsindustrie in der Schweiz kaputt machen. Alle drei Sachverhalte haben den gleichen Effekt: Unsere schweizerische Milizarmee, die im Rahmen der bewaffneten Neutralität eben die Schutzwirkung für unsere Neutralität gewährleistet, ist dann nicht mehr fähig, unser Land in einem Kriegsfall zu verteidigen.

Der Ukraine-Krieg wirkt sich direkt auf die Rüstungsindustrie aus. Es gibt eben jetzt schon Anzeichen, dass sie nicht mehr exportieren kann, weil wir die Wiederausfuhrklausel haben. Diese Vorlage, die Aufweichungskompetenz des Bundesrates, wie Sie sie nennen, wird dann das Beispiel, das Herr Kuprecht genannt hat, möglich machen: Einzelteile und

AB 2023 S 1000 / BO 2023 E 1000

Baugruppen zu exportieren. Es muss uns bewusst sein: Es sind eben nicht nur Sturmgewehre, Panzer und Fahrzeuge, es ist auch Kriegsmaterial, das nicht für den Krieg in diesen Ländern verwendet wird. Diverse Schweizer Unternehmen liefern vor allem auch solche Einzelteile und Baugruppen ins Ausland, darunter an die Rüstungsindustrien unserer Nachbarländer, zum Beispiel eben nach Frankreich, Italien und Deutschland, aber auch an Länder ausserhalb Europas.

Mit dem Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative wurde ein im internationalen Vergleich extrem strenges Exportregime auf Gesetzesstufe verankert. Sollten Deutschland, Italien, Frankreich oder Österreich und erst recht weitere Empfänger in einen bewaffneten Konflikt verwickelt werden – und das kann tatsächlich vorkommen, das wissen Sie –, wäre der Bundesrat gezwungen, alle Kriegsmaterialexporte zu verbieten, auch jene, die keinerlei Bezug zum Konflikt hätten. Das kann nicht in unserem Interesse und schon gar nicht im Interesse der Schweizer Rüstungsindustrie sein, die ein wichtiger Bestandteil unserer Milizarmee ist.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, dieser Motion zuzustimmen, damit dem Bundesrat der Handlungsspielraum wieder zurückgegeben werden kann.

Zopfi Mathias (G, GL): Ich kann hier anschliessen an den Sprecher der Minderheit, der die Gründe, welche auch mich dazu bringen, diese Motion nicht nur abzulehnen, sondern auch zu kritisieren, bereits gut ausgeführt hat. Den technischen Teil hat auch der Kommissionsberichterstatter sehr gut ausgeführt; das wiederhole ich nicht. Was ich aber ein bisschen wiederholen muss, ist, ich habe es mir notiert, dass wir es hier mit einem politisch unredlichen Verhalten zu tun haben – "unredlich" ist vielleicht ein bisschen hart, aber mindestens problematisch ist es.

Wir berieten am 3. Juni 2021, also in dieser Zusammensetzung des Rates, über diese Frage und auch über die Punkte, die Kollege Salzmann hier aufgeworfen hat. Wir wogen Pro und Contra ab. Wir haben auch Positionen, die sich decken. Ich mache Kollege Salzmann keinen Vorwurf. Auch Kollege Burkart äusserte sich damals. Ihre Position war damals konsistent und ist es wohl auch heute noch, wenn sie Artikel 22b annehmen. Aber die Mehrheit dieses Rates lehnte Artikel 22b ab, und daraufhin wurde die Initiative zurückgezogen.

Ich habe die ganzen Debatten vom letzten Mal gelesen. In einem ähnlichen Kontext wurde der Grundsatz "Pacta sunt servanda" – Verträge sind zu halten – damals in der Debatte mehrfach zitiert. Es ist aber nicht nur so, dass Verträge zu halten sind, es ist auch so, dass Versprechen gehalten werden sollten. Ich habe eigentlich gedacht, diese Debatte komme am Vormittag. Eine vierte Klasse der Kantonsschule Glarus war auf der Tribüne, und ich hätte natürlich gerne gehabt, dass sie diese Debatte hätten erleben können. Dann habe ich aber gedacht: Wie hätte ich eigentlich geantwortet, wenn jemand die Frage gestellt hätte, was dieses Versprechen bedeute, das vor zweieinhalb Jahren gegeben wurde und das zum Rückzug der Initiative führte? Müsste dann die Politik, dieser Rat, ihre Versprechen nicht halten? Zumindest dann, wenn ein Ja zu dieser Motion resultiert hätte, wäre es mir sehr schwergefallen, diese Frage zu beantworten.

Man kann hier beide Ansichten haben. Man kann aber nicht jetzt, zweieinhalb Jahre nachdem man im Rahmen des Rückzugs einer Initiative diesen Artikel 22b abgelehnt hat und nachdem eine Mehrheit von 22 zu 20 Stimmen, wenn ich richtig nachgeschaut habe, damals in diesem Rat dafür war, plötzlich so tun, als wäre die Situation eine ganz andere. Es ist der falsche Zeitpunkt für diese Änderung. Es ist der falsche Zeitpunkt, weil man die Stimmung des Ukraine-Krieges eigentlich ausnützt und so tut, als könne der Bundesrat für die



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



Ukraine eine Ausnahme machen. Der Berichterstatter hat es gesagt, das Haager Abkommen gilt gleichwohl, und wir haben es in den Anhörungen in der Sicherheitspolitischen Kommission zu all den Vorstößen, die wir im Moment beraten, klipp und klar gehört: Jede konkrete Handlung, sei sie vom Parlament oder vom Bundesrat, die direkt oder indirekt zur Besserstellung einer Kriegspartei führt, ist nicht zulässig. Ich weiss, im Moment sind wir alle Spezialistinnen und Spezialisten für das Haager Abkommen und das Neutralitätsrecht, aber wir haben hierzu in der Kommission von ausgewiesenen Experten die einhellige Stellungnahme gehörig: Jede Handlung, die zu einer Besserstellung führt, ob direkt oder indirekt, ist neutralitätsrechtlich nicht zulässig.

Sie können mir deshalb jetzt nicht erzählen, dass sich die Situation mit der Ukraine, mit Spanien oder mit Deutschland so geändert hat, dass es uns hier zu einer anderen Position bringen könnte. Das ist eine fachlich nicht haltbare Position, und es ist aus meiner Sicht auch eine aus politischer Redlichkeit nicht haltbare Position. Dann geht es noch um die anderen. Da muss ich einfach sagen: Wenn wir für die anderen Länder, die im Moment nicht betroffen sind, so eine Änderung machen, jetzt in diesem Moment – also nicht nur zweieinhalb Jahre nach der Initiative, sondern jetzt angesichts dieses schrecklichen Kriegs –, dann vermitteln wir doch das Bild, dass wir es mit unserer Neutralitätspolitik und vielleicht auch mit dem Neutralitätsrecht nicht so genau nehmen. Es ist der falsche Moment, um diese Änderung vorzunehmen; das muss ich nochmals wiederholen. Wenn Sie eine Änderung machen wollen, wenn Sie die Schweizer Exportpolitik für Rüstungsgüter ändern wollen, dann machen Sie das, was wir jetzt schon die ganze Zeit über – seit Monaten, seit mehreren Sessionen – machen: Debattieren Sie es im Parlament, das ist die Bühne.

Das Problem ist: Diejenigen, die eine Änderung wollen, finden im einen oder im anderen Rat keine Mehrheit. So ist die Situation. Tut mir leid, dass es so ist. Meistens bin ich auch bei jenen, die diese Mehrheiten zu verhindern suchen. Trotzdem ist das der redliche Weg. Stellen Sie sich also der Diskussion im Parlament, hebeln Sie sie nicht über eine Ausnahmeklausel aus, indem Sie das Problem quasi zum Bundesrat verlagern. In meinen Augen ist das in mehrfacher Hinsicht nicht der richtige Weg: Es ist zu früh, es ist der falsche Zeitpunkt, diese Änderung unter dem Gesichtspunkt des Ukraine-Krieges zu machen. Man kann die Frage, wenn man will, in einer breiten Diskussion debattieren, aber erst, wenn der Ukraine-Krieg vorbei ist.

Es ist möglich, dass ich dann immer noch dieselbe Meinung habe wie jetzt. Aber es ist dann immerhin der richtige Zeitpunkt, um das Thema zu diskutieren, und es herrscht nicht so eine suggeriert moralische Stimmung der Unterstützung, die eigentlich nur dazu dient, den Gegenvorschlag zur Initiative, zu deren Ziel auszuhebeln, notabene nicht einmal drei Jahre, nachdem die Initiative zurückgezogen wurde.

Zusammen mit dem Sprecher der Minderheit bitte ich Sie deshalb, die Motion abzulehnen.

Dittli Josef (RL, UR): Natürlich ist es unüblich, etwas nach zwei oder zweieinhalb Jahren wieder rückgängig machen zu wollen, das man eben erst entschieden hat. Zwischenzeitlich gab es aber einen Kriegsausbruch, einen Angriffskrieg von Russland gegen die Ukraine, einen furchtbaren Krieg. Wir sehen jetzt, dass es allenfalls auch für die Zukunft durchaus sinnvoll wäre, eine Kompetenzverschiebung – es geht nur um eine Kompetenzverschiebung – vom Parlament zum Bundesrat im Sinne einer kleinen Ausnahmemöglichkeit wieder in Kraft zu setzen. Es geht um nichts anderes.

Herr Jositsch, Sie haben sich so ausgesprochen, als wolle man den ganzen indirekten Gegenvorschlag rückgängig machen. Das ist nicht der Fall. Schauen wir einmal zurück, worum es damals überhaupt ging und warum es überhaupt zur Initiative kam. Der Antrag kam eigentlich vom Bundesrat, aber es gab vorher eine Diskussion in den Kommissionen. Der Bundesrat beantragte, das Kriegsmaterialgesetz dahin gehend abzuändern, dass Waffenlieferungen unter bestimmten Voraussetzungen auch in ein Land möglich sind, welches sich in einem inneren Konflikt befindet. Man dachte damals an Fliegerabwehrwaffen für Thailand oder Mexiko; das war der Hintergrund. Das gab dann die politische Diskussion, das führte zum Aufschrei und zur Initiative – dass man hier Waffen in ein Land mit einem inneren Konflikt liefern wollte.

Die Diskussion wurde geführt und die Initiative kam zustande. Wir waren dann in der Lage, einen Gegenvorschlag zu formulieren. In diesem Punkt haben wir vollständig die Linie des Initiativkomitees übernommen und das

AB 2023 S 1001 / BO 2023 E 1001

herausgenommen, was der Bundesrat damals beschlossen hatte. Es steht jetzt nicht mehr im Gesetz drin, dass unter bestimmten Voraussetzungen Waffen in ein Land mit einem inneren Konflikt geliefert werden können. Das war der springende Punkt. Nebenbei hat man mit diesem knappen Entscheid dem Bundesrat die Kompetenz genommen, darüber zu entscheiden – eine Kompetenz, die der Bundesrat seit je gehabt hatte. In der Zwischenzeit ist nun dieser Krieg ausgebrochen. Ich weiss nicht, welchen Spielraum der Bundesrat gehabt hätte, hätte diese Regelung bestanden, um im Rahmen der Haager Abkommen, also im Rahmen der



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



Wahrung der Neutralität, von diesem Ausnahmeartikel Gebrauch machen zu können. Ich weiss es nicht, aber der Bundesrat hätte sich das überlegen können.

Ich kann Ihnen versichern, es wird wieder irgendwann so eine Situation kommen. Ich sehe keinen Grund, warum es nicht möglich sein sollte, dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, dass er unter bestimmten politischen Voraussetzungen – so, wie es formuliert ist – wieder nach dem gleichen Regime wie vorher von dieser Ausnahmebestimmung Gebrauch machen könnte. Ich habe hier Vertrauen in den Bundesrat. Der Bundesrat ist nicht das Gremium, das vorschnell einfach mal Waffen oder was auch immer an einen kriegsführenden Staat liefert. Ich habe den Bundesrat gerade in dieser Frage als sehr gut überlegend erfahren, und er hat sich jeweils Zeit genommen für seine Entscheide. Wir haben oft sogar kritisiert, er habe zu wenig gemacht. Ich habe auch zu jenen gehört, die das gesagt haben.

Geben wir doch dem Bundesrat jetzt wieder dieses kleine Mittel zurück, das er schon hatte. Mit der Initiative war damals etwas völlig anderes gemeint. Im Sog derselben hat man das dann einfach auch noch angepasst. Geben wir ihm dieses Instrument wieder zurück, das macht Sinn.

Ich bitte Sie deshalb, diese Motion anzunehmen.

Burkart Thierry (RL, AG): Mein Vorredner hat bereits die Geschichtsschreibung dargelegt. Ich erlaube mir blass noch zu ergänzen – in dem Sinne, dass wir die Sache dann auch en connaissance de cause besprechen können –, dass ja der indirekte Gegenvorschlag zur Initiative selbstverständlich vom Bundesrat kam, dass dieser Vorschlag in der vorberatenden Kommission besprochen wurde und wir ihn hier eigentlich mehr oder weniger tel quel zur Annahme empfahlen.

In diesem Vorschlag war eben dieser Artikel 22b, wie er jetzt durch die SiK-S beantragt wird, bereits vorhanden. Dieser Artikel 22b wurde von einer Kommissionsminderheit im Parlament bekämpft, und es gab dann eine knappe Mehrheit, das ist richtig beschrieben worden. Damit ist auch festgehalten, dass es nicht ein völliges Zurückdrehen auf den Status quo ante ist, sondern dass man die Anliegen dieser Initiative übernommen hat und hiermit einfach, weil das Korsett für die Kriegsmaterialausfuhr derart eng geschnürt ist, einen gewissen Spielraum zuhanden des Bundesrates schaffen möchte. Der ganze Artikel 22a, so wie er im Gesetz ist und als indirekter Gegenvorschlag angepasst wurde, bleibt ja selbstverständlich bestehen.

Es wird gesagt, es hätte insofern nichts mit dem Ukraine-Krieg zu tun, als man diese Bestimmung nicht anrufen könne. Das stimmt, denn es gilt ja für uns nicht nur das interne Recht, sondern selbstverständlich immer auch das Völkerrecht, dem wir uns freiwillig unterworfen haben. Dazu zählt eben in gewissem Sinne das Neutralitätsrecht, das ja nicht nur ein innerstaatliches Recht ist, sondern eben auch ein Völkerrecht, dem wir uns unterwerfen können oder nicht. Wir haben uns hier verpflichtet, und das Völkerrecht besagt natürlich, das wurde richtig gesagt von Kollege Jositsch, dass man keine direkten Waffenlieferungen in ein kriegsführendes Land bewilligen kann. Das wird der Bundesrat auch nicht tun.

Dann wird gesagt, auch indirekte Waffenlieferungen seien nicht zulässig. Das stimmt. Eine indirekte Waffenlieferung liegt vor, wenn die Waffen an ein Land geliefert werden und dann von diesem Land direkt weitergeliefert werden. Wenn der Bundesrat das weiss, darf er eine solche Ausfuhr nicht bewilligen. Das ist aber – ich sage das zuhanden des Amtlichen Bulletins – ein Unterschied zur Thematik des Verbots der Wiederausfuhr. Dort geht es um den Fall, dass man vor Jahren einmal eine Ausfuhr bewilligt hat und dem Land dann verboten hat, die Waffen irgendwann weiterzugeben, es sei denn, es habe die Bewilligung in der Schweiz wieder eingeholt. Das ist ein völlig anderer Sachverhalt und darf mit diesem Thema hier nicht verwechselt werden. Über das sprechen wir nicht.

Aber ja, auch wenn wir diese Klausel haben, so eröffnet sie uns keine Möglichkeit im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg. Deshalb ist damit auch das Argument von Kollege Zopfi widerlegt, dass es der falsche Zeitpunkt sei. Weil diese Klausel eben keinen Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg hat, kann es nicht der falsche Zeitpunkt sein. Selbstverständlich kann man immer sagen, dass es irgendwo auf dieser Welt einen Krieg gibt – leider. Wir bedauern das selbstverständlich sehr, und wir wünschten alle, dass es nicht so wäre. Aber es ist leider so, dass es immer irgendwo einen Krieg gibt. Man könnte deshalb immer argumentieren, dass es der falsche Zeitpunkt für eine Anpassung des Kriegsmaterialgesetzes sei. Diese Klausel hat keinen Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg. Sie kann keinen haben, weil wir ans Völkerrecht gebunden sind und damit aus neutralitätsrechtlichen Gründen diese Ausnahmeklausel, auch wenn sie bestehen würde, nicht anrufen könnten. Insofern kann es auch nicht der falsche Zeitpunkt für diese Diskussion sein.

In diesem Sinne bitte ich Sie wie meine Vorredner, die Herren Dittli, Salzmann und Kuprecht, dieser Motion zuzustimmen, dem Bundesrat den entsprechenden Handlungsspielraum zu geben, den er allenfalls einmal nötigerweise im Interesse unseres Landes nutzen muss.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Kollege Jositsch hat gesagt, er sei seit 16 Jahren in diesem Rat und habe einen solchen Vorgang noch nie erlebt. Seit 16 Jahren sind Sie in diesem Haus, Kollege Jositsch, aber einen solchen Vorgang haben Sie auch international in dieser Zeit noch nie erlebt: einen so schrecklichen Angriffskrieg.

Sie wissen so gut wie ich, dass wir damals bei der Debatte zur Korrektur-Initiative in der SiK bereits die Streichung von Artikel 22b, der Abweichungskompetenz, beantragt haben. Ich habe dann in diesem Rat den Antrag gestellt, und er wurde – wir haben es gehört – mit 22 zu 20 Stimmen knapp mehrheitsfähig. Warum möchte ich nur gerade zwei Jahre danach diese Streichung rückgängig machen?

Die Welt ist heute nicht mehr dieselbe wie vor zwei Jahren. Wenn die Korrektur-Initiative heute zur Abstimmung käme, bräuchten wir keinen Gegenvorschlag, sie würde einfach abgelehnt. Auch neutralitätsrechtlich gibt es absolut kein Problem. Weder die Neutralitätspolitik noch das Neutralitätsrecht kamen bei der damaligen Debatte zur Sprache. Dass wir künftig Waffen in Krisengebiete liefern wollen, davon konnte schon gar keine Rede sein.

Noch ein Wort zu Kollege Zopfi: Er spricht von politischer Unredlichkeit. Für mich ist es politisch schon auch ein bisschen unredlich, wenn man so tut, als ob wir unsere Rüstungsindustrie einfach dafür hätten, um international möglichst gute Geschäfte zu machen. Wir haben unsere Rüstungsindustrie in erster Linie dafür, dass wir im Verteidigungsfall unsere eigene Sicherheit stärken können. Unsere eigene Rüstungsindustrie ist aber überhaupt nur überlebensfähig, wenn wir auch hie und da international Kriegsmaterial liefern können.

Wenn man dagegen ist, wäre es redlich, zu sagen, dass wir überhaupt kein Kriegsmaterial in der Schweiz mehr herstellen wollen. Dazu würden dann z. B. ganz simple Flugzeuge gehören. Ich erinnere an einen Fall im Zusammenhang mit den Pilatus-Flugzeugwerken vor dem Ukraine-Krieg. Damals ging es darum, Flugzeuge in die USA zu verkaufen, ganz normale Transportflugzeuge, die weder dem Kriegsmaterialgesetz noch dem Güterkontrollgesetz unterstellt waren. Es passierte alles hundertprozentig rechtens. Die USA bauten dann Radaranlagen ein, was auch korrekt war. Im Afghanistan-Krieg sind dann zwei dieser Transportflugzeuge schlussendlich in den Händen der Taliban gelandet.

Wenn man wirklich immer und überall und zu jeder Zeit ausschliessen will, dass irgendeine Patronenhülse in fremde Hände gelangt, müssten wir die ganze Rüstungsindustrie in der Schweiz liquidieren. Das würde dann aber unsere

AB 2023 S 1002 / BO 2023 E 1002

eigene Sicherheit ganz massiv torpedieren und unser Land auch bedeutend weniger verteidigungsfähig machen.

Kollege Zopfi hat auch von Wankelmüttigkeit gesprochen. Das hat nichts mit Wankelmüttigkeit zu tun, so wenig, wie es mit Wankelmüttigkeit zu tun hatte, als gewisse Leute hier in diesem Saal am Dienstag der Ausserdienststellung von Panzern zugestimmt haben. Gewisse Leute hier drinnen hätten das noch im letzten Sommer nie getan, aber sie schauten sich die Situation an und analysierten sie und mussten sagen: Doch, das ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dass wir diese Abweichungskompetenz jetzt wieder in die Hände des Bundesrates geben, ihm diese Kompetenz also künftig in absoluten Ausnahmefällen überlassen, ist für mich ein Schritt in die richtige Richtung.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Motion anzunehmen.

Hefti Thomas (RL, GL): Ich möchte mich nur zu einer Frage äussern: War die Gesetzgebung zur Waffenausfuhr der Schweiz vor 2020 neutralitätswidrig? Ich sage Nein und gebe das zu Protokoll.

Ich zitiere drei Formulierungen: Wenn der Bundesrat Lust hat, kann er es tun. In ausserordentlichen Lagen kann er es tun. Wenn es ihm als angemessen erscheint, kann er es tun. Sie glauben doch nicht, dass diese drei Formulierungen das Gleiche bedeuten.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Gestatten Sie mir noch ganz kurz, nochmals auf zwei, drei Punkte einzugehen.

Ich bin mir nicht ganz sicher, ob Herr Jositsch schon im Ratssaal gesessen ist, als ich die Begründung dieser Motion vorgebracht habe. Ich habe damals gesagt, es gehe um eine prospektive Anwendungsmöglichkeit für den Bundesrat. Sollte er diese Möglichkeit dereinst anwenden müssen, so gälten die neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Grundsätze weiterhin. Es geht also nicht darum, jetzt mit dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik zu brechen. Ich habe mich ganz klar und deutlich ausgedrückt. Ich habe auch gesagt, dass das Haager Abkommen nach wie vor seine Gültigkeit hat.

Jetzt stellt sich die Frage: Was hat das mit der Ukraine zu tun? Es stand nie im Mittelpunkt der Überlegungen, dass Schweizer Rüstungsbetriebe Kriegsmaterial entweder direkt in die Ukraine oder über einen Drittstaat



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



auf Umwegen in die Ukraine liefern können. Das stand nie zur Diskussion. Ich habe es gesagt, die Motion hat keine rückwirkende Gültigkeit. Es gilt nach wie vor das, was wir beschlossen haben. Was haben wir 2021 beschlossen? Wir haben einen Gegenvorschlag gemacht, und dieser Gegenvorschlag ist in Kraft – mit Ausnahme des damals abgelehnten Artikels 22b. Dieser Vorschlag ist in Kraft, und dieser Vorschlag hat dann zum Rückzug der Initiative geführt.

Sie erinnern sich vielleicht an diese Diskussionen in den letzten eineinhalb bis zwei Jahren. Mehrmals fiel das Votum, man solle dieses Material doch jetzt freigeben. Das Weitergabeverbot solle aufgehoben werden, sonst solle man das auf Basis des Notrechts tun, wenn keine Rechtsgrundlage vorliege. Ich glaube, bevor wir Notrecht anwenden, machen wir prospektiv jetzt eine Gesetzgebung, die nachher nicht auf Notrecht angewiesen ist.

Neutralitätspolitik ist die Aufgabe des Bundesrates. Sie erinnern sich an den März 2022: Wir begannen die Frühjahrssession. Der Bundesrat entschied am selben Montagmorgen, dass er sich den Sanktionen der Europäischen Union anschliesst. Ich mag mich nicht erinnern, dass wir gefragt wurden. Das liegt in der Kompetenz des Bundesrates. Er muss entscheiden, was neutralitätspolitisch noch verkraftbar ist und was nicht. Er muss entscheiden, ob etwas neutralitätsrechtlich noch in Ordnung ist oder eben nicht. Wir wollen nicht mehr und nicht weniger als dem Bundesrat die Möglichkeit geben, in diesen aussenpolitisch oder sicherheitspolitisch ganz besonderen Situationen eine bestimmte Handlungsfreiheit zu haben, die er unter dem jetzt gültigen Regime nicht hat. Der Bundesrat hat absolut korrekt gehandelt, als er alle entsprechenden Gesuche abgelehnt hat. Er hatte keine Möglichkeit, vom geltenden Kriegsmaterialgesetz neutralitätsrechtlich und -politisch abzuweichen. Darum geht es nicht um eine Frage der Unredlichkeit.

Ich habe in den zwanzig Jahren in diesem Saal immer wieder erlebt, dass Motionen mit gleichem Inhalt zwei Jahre später wieder eingereicht wurden, dass Vorlagen, die entsprechend abgelehnt worden waren, mittels Motionen wieder auf den Tisch des Parlamentes gebracht wurden. Schauen Sie mal zurück auf die letzten Jahre, was nur schon im sozialpolitischen Bereich wieder auf den Tisch gekommen ist. Das ist nicht unredlich, das ist ein normaler politischer Vorgang. Ich glaube, dieser Vorgang ist korrekt, er ist nicht unredlich.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Dans son contre-projet à l'initiative correctrice, le Conseil fédéral avait proposé au Parlement l'introduction d'un nouvel article 22b qui lui octroyait une compétence dérogatoire aux critères d'autorisation de la loi sur le matériel de guerre. Dans le cadre des débats parlementaires, cela a été rappelé, cette compétence n'avait pas trouvé de majorité. La motion en discussion vise à revenir sur cette proposition. Le Conseil fédéral a proposé son adoption, puisqu'il avait déjà demandé une telle compétence dérogatoire à l'époque.

Le contexte actuel ne fait que renforcer le besoin d'une telle compétence. Lors du traitement de l'initiative correctrice, une guerre interétatique conventionnelle semblait encore très improbable. Force est de constater que, malheureusement, la réalité nous a vite rattrapés.

Quels sont les objectifs et les limites de cette compétence dérogatoire? Elle offrirait au Conseil fédéral une certaine flexibilité qui lui permettrait d'adapter rapidement la politique en matière d'exportation de matériel de guerre à l'évolution du contexte de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Elle permettrait également, dans les limites d'un cadre clair, de garantir le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de notre propre défense.

Cependant, j'insiste sur ce point, le Conseil fédéral ne pourrait faire valoir cette compétence dérogatoire qu'à titre exceptionnel et uniquement si plusieurs conditions étaient réunies. Premièrement, lorsque l'intérêt supérieur de l'Etat à autoriser une affaire avec l'étranger, qui ne serait autrement pas autorisée, prime de manière évidente l'intérêt de ne pas accorder cette autorisation.

Deuxièmement, si la sauvegarde des intérêts du pays en matière de politique extérieure ou de politique de sécurité l'exige. Troisièmement, s'il y a une urgence temporelle et matérielle qui ne tolère aucun report lié à des travaux législatifs. Et enfin, quatrièmement, le régime de dérogation ne serait applicable qu'aux affaires avec l'étranger qui ne sont pas contraires au droit international et aux principes de la politique étrangère de la Suisse, ainsi qu'à ses obligations internationales. Cela inclut également les obligations découlant du droit de la neutralité. Par conséquent, dans le contexte d'une agression militaire comme celle de l'Ukraine par la Russie, les obligations en matière d'exportation de matériel de guerre selon les Conventions de La Haye, notamment, resteraient applicables.

Vous constaterez donc que cette compétence dérogatoire n'est en aucun cas un chèque en blanc pour le Conseil fédéral, qui lui permettrait de contourner l'esprit et les objectifs de la législation sur le matériel de guerre. Les conditions à remplir sont au contraire extrêmement strictes. Pour faire écho à certaines voix cri-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



tiques que j'ai pu entendre, je dirai que prétendre que le Conseil fédéral souhaite user de sa compétence dérogatoire pour pouvoir autoriser des livraisons directes d'armes à des "Grüselstaaten" qui ne respectent pas les droits de l'homme est tout simplement faux et presque malhonnête sur le plan intellectuel. Il en va de même pour celles et ceux qui prétendent qu'il s'agit de prétexter de la guerre en Ukraine pour assouplir la législation sur le matériel de guerre et favoriser l'industrie d'armement. Je tiens une nouvelle fois à souligner que la fonction principale de la compétence dérogatoire n'est pas de favoriser l'industrie, mais bien de pouvoir bénéficier d'une marge de manœuvre permettant de préserver les intérêts généraux et supérieurs de la Suisse en cas de nécessité.

AB 2023 S 1003 / BO 2023 E 1003

Et pour faire face aux réalités géopolitiques et sécuritaires d'aujourd'hui, qu'en est-il? Lors des débats parlementaires de 2021 sur le contre-projet à l'initiative correctrice, le Conseil fédéral avait déjà souligné l'importance de cette compétence dérogatoire au vu de l'instabilité croissante de la situation géopolitique et de l'ordre international fondé sur des règles qui, vous l'avez bien vu, sont de plus en plus contestées par un certain nombre d'Etats. Le Conseil fédéral avait alors évoqué que le risque de voir des conflits armés internes ou internationaux se déclencher était à la hausse. Les tendances en matière de politique de sécurité indiquaient, déjà à cette époque, que les Etats occidentaux, qui font partie des marchés principaux de l'industrie suisse d'armement, pourraient également être à nouveau impliqués dans des conflits armés à l'avenir. L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine est venue rappeler de manière éclatante que les craintes évoquées alors par le Conseil fédéral n'étaient pas un simple exercice rhétorique, mais bien une réalité avec laquelle nous devons composer aujourd'hui. Par ailleurs, les tensions croissantes entre les Etats-Unis et la Chine ne viennent en rien apaiser le sentiment que d'autres conflits ouverts peuvent éclater à l'avenir.

Aux yeux du Conseil fédéral, il est donc primordial que la Suisse dispose d'un outil lui permettant de réagir rapidement et de façon exceptionnelle à ces nouvelles réalités sécuritaires et géopolitiques. L'introduction de cette compétence dérogatoire devrait en principe permettre de répondre à cet impératif, tout en gardant un champ d'application extrêmement restreint.

En effet, dans l'éventualité où un Etat, avec lequel la Suisse fait du commerce d'armes, devait être impliqué dans un conflit armé interne ou international, cette compétence dérogatoire permettrait au Conseil fédéral de procéder à une pesée des intérêts en présence. Cette pesée des intérêts lui permettrait de déterminer quelles exportations de matériel de guerre pourraient encore être autorisées, au regard du droit international, et lesquelles devraient être refusées, compte tenu des principes de politique étrangère de la Suisse.

Etant donné que l'industrie des technologies de sécurité nationale et de défense – qui est absolument nécessaire du point de vue de notre politique de sécurité – est intégrée dans des chaînes de valeurs internationales, qui peuvent être affectées par l'implication de certains Etats dans un conflit armé, la Suisse se doit de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir réagir rapidement si la situation s'aggrave. Ceci est particulièrement vrai si les partenaires de la Suisse en matière de politique économique et d'armement, tels que la France, les Etats-Unis, l'Allemagne ou l'Italie, devaient être impliqués dans un conflit armé international. Si un tel scénario venait à se produire aujourd'hui, alors les dispositions en vigueur de la loi sur le matériel de guerre interdiraient toutes les exportations de matériel de guerre vers ces pays.

Pour rappel, les systèmes d'armes finis ne sont pas les seuls produits considérés comme du matériel de guerre. Les pièces détachées et les éléments d'assemblage fournis à des entreprises étrangères dans le cadre de chaînes de valeurs internationales seraient également concernés par une telle interdiction absolue d'exportation. Cela pourrait poser de gros – gros – défis pour la Suisse et représenter de grands risques sur les plans de la politique de sécurité et de la politique extérieure.

Il suffit de penser aux affaires compensatoires par exemple liées à l'acquisition de l'avion de combat F-35A, au système de défense sol-air de longue portée Patriot ou à celles liées à d'autres acquisitions de l'armée suisse. Sans compétence dérogatoire, le Conseil fédéral n'est actuellement pas en mesure de procéder à une pesée des intérêts en présence et de décider encore une fois quelles exportations de matériel de guerre doivent être approuvées, et lesquelles doivent être refusées en regard du droit international et des principes de sa politique étrangère.

Dans ce contexte, des mesures de rétorsion pourraient être prises par nos partenaires, dont les intérêts sécuritaires seraient directement affectés par une interdiction absolue d'exportation de la Suisse. A leur tour, ces mesures de rétorsion pourraient mettre en péril nos propres intérêts sécuritaires. Imaginez par exemple une suspension de la livraison de pièces de rechange essentielles à l'engagement de notre flotte d'avions de combat; une bonne partie de ces avions resterait clouée au sol, avec des conséquences non négligeables sur la sécurité de notre espace aérien. Dans tous les cas, il faudrait s'attendre à une pression internationale extrême.



AMTЛИЧES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



mément forte, en particulier de la part de pays tels que les Etats-Unis, les membres de l'Union européenne ou les membres de l'Otan, suivant les cas de figure.

Prenons un exemple concret du passé que vous connaissez déjà, à savoir la guerre en Irak menée par les Etats-Unis en 2003. A l'époque, je rappelle que les Etats-Unis avaient clairement fait savoir qu'ils n'accepteraient pas une interdiction d'exportation de matériel de guerre en provenance de la Suisse, qui produisait en particulier des pièces d'ailes et d'autres parties pour l'avion de combat américain F/A-18, en raison des obligations de compensation liées à l'acquisition que la Suisse a faite de cet avion. En conséquence, le Conseil fédéral avait rendu possible toutes les exportations de matériel de guerre par les entreprises privées en Suisse, à condition que ces exportations ne contribuent pas à l'opération militaire américaine.

Cette pratique était compatible avec le droit de la neutralité pour deux raisons. Premièrement, un embargo de l'ONU avait été édicté, ce qui constitue une décision juridiquement contraignante de droit international que les Etats membres doivent mettre en oeuvre. Par conséquent, l'égalité de traitement prescrite par le droit de neutralité n'entrait pas en ligne de compte. Deuxièmement, le critère d'exclusion interdisant toute exportation dans un pays impliqué dans un conflit armé interne ou international n'existe pas encore dans l'ordonnance sur le matériel de guerre de l'époque. Les critères d'exclusion ont en effet été rajoutés dans l'ordonnance sur le matériel de guerre en 2008, avant d'être transférés au niveau de la loi en 2022, à la suite de la mise en oeuvre du contre-projet à l'initiative correctrice.

Or, si le même scénario s'était produit aujourd'hui, avec les dispositions actuelles de la loi sur le matériel de guerre, une telle pratique serait exclue en raison du critère d'exclusion interdisant toute exportation dans un pays impliqué dans un conflit armé interne ou international, est ce même si des mesures étaient adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Ce n'est qu'avec cette compétence dérogatoire, telle qu'elle est contenue dans le nouvel article 22b proposé, que la Suisse pourrait réaliser une pesée d'intérêts lui permettant de déterminer quelles livraisons pourraient encore être autorisées, pour autant que toutes les autres conditions soient toujours remplies.

Je vous donne un exemple de ce qui pourrait se produire à l'avenir. Imaginez que, demain, les Etats-Unis entrent en conflit armé international et que le Conseil de sécurité reste bloqué. Sans résolution du Conseil de sécurité, un Etat neutre doit traiter de façon égale les belligérants ou s'abstenir complètement dans le domaine du soutien militaire. Avec une compétence dérogatoire lui permettant de réaliser cette pesée d'intérêts, la Suisse pourrait, en principe, continuer d'approuver certaines exportations de matériel de guerre vers les Etats-Unis, tout en restant en conformité avec le droit de la neutralité.

En effet, l'industrie de la défense des Etats-Unis est extrêmement développée. Elle fournit des systèmes d'armes à de nombreux pays dans le monde. Par conséquent, il serait théoriquement possible d'autoriser les systèmes d'armes ou les composants, dans les cas où il serait possible d'établir qu'ils ne seraient pas utilisés dans le conflit dans lequel les Etats-Unis seraient impliqués ou que le matériel concerné ne serait pas approprié à une utilisation dans ce conflit. Toutefois, dans un tel scénario, le Conseil fédéral devrait décider si une distinction parmi les biens d'équipement militaire couverts par le principe de l'égalité de traitement était juridiquement justifiée dans les circonstances actuelles. Je ne peux évidemment pas anticiper cette décision. En procédant de la sorte, la Suisse ne favoriserait pas une des parties au conflit aux dépens de l'autre et la pratique serait conforme au droit de la neutralité. Par exemple, il serait

AB 2023 S 1004 / BO 2023 E 1004

possible d'autoriser l'exportation de composants d'une entreprise suisse, qui seraient intégrés dans l'avion de combat F-35, assemblé aux Etats-Unis avant d'être fourni aux Pays-Bas, qui en font fait l'acquisition. Par contre, l'exportation des mêmes composants, destinés à être intégrés dans les F-35 utilisés par l'armée américaine, partant du principe que ces avions pourraient être engagés dans le conflit du cas d'espèce, ne pourrait, en principe, pas être autorisée en raison du principe d'égalité de traitement des belligérants découlant du droit de la neutralité. Dans un tel cas de figure, qui pourrait entraîner l'immobilisation au sol d'une partie de la flotte de F-35 de l'armée américaine, la Suisse devrait s'attendre à subir une forte pression et probablement des mesures de rétorsion.

J'en arrive à la conclusion. J'ai été long, mais il valait la peine de rappeler quelques éléments, puisque c'est un dossier extrêmement sensible. Si, demain, les Etats-Unis, un membre de l'Union européenne ou de l'Otan, qui pourrait être considéré comme étant un partenaire économique et sécuritaire important de la Suisse, entrerait dans un conflit international et que la Suisse ne disposait pas de compétence dérogatoire dans sa législation sur le matériel de guerre, les exportations d'armement vers ces pays ne pourraient plus être autorisées du tout.

Cela pourrait avoir des conséquences très importantes sur les intérêts de la Suisse en matière de politique



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Dreizehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Treizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.3585



de sécurité et de politique extérieure. Seule cette compétence dérogatoire permettrait au Conseil fédéral de réagir de manière appropriée et rapide aux nouvelles circonstances de la politique de sécurité, naturellement, toujours dans les limites fixées par le droit international et les obligations qui en découlent pour la Suisse. Pour ces raisons, je vous prie de suivre la majorité de la commission.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3585/6095)

Für Annahme der Motion ... 27 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

(3 Enthaltungen)