



23.401

Parlamentarische Initiative

SiK-N.

Änderung des Kriegsmaterialgesetzes.

Lex Ukraine

Initiative parlementaire

CPS-N.

Modification de la loi

sur le matériel de guerre.

Lex Ukraine

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.06.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit

(Fivaz Fabien, Addor, Andrey, de Quattro, Fridez, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Schlatter, Tuena, Walliser, Zuberbühler)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Fivaz Fabien, Addor, Andrey, de Quattro, Fridez, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Schlatter, Tuena, Walliser, Zuberbühler)

Ne pas donner suite à l'initiative

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Rechsteiner Thomas (M-E, AI), für die Kommission: Bei dieser parlamentarischen Initiative geht es um Kriegsmaterial. Die Initiative verlangt, dass Nichtwiederausfuhrerklärungen hinfällig werden, wenn die Rüstungsgüter im Zusammenhang mit dem russisch-ukrainischen Krieg an die Ukraine geliefert werden. Dies soll zeitlich befristet sein und auch für dringlich erklärt werden. Es bezieht sich im Übrigen nur auf Kriegsmaterial, das bereits exportiert wurde. Es sind faktisch drei wesentliche Punkte:

1. Die parlamentarische Initiative hat eine enge inhaltliche Definition. Nur bereits ausgeführtes Kriegsmaterial ist davon betroffen. Es geht nicht um direkt ausgeführtes Kriegsmaterial, und es geht nur um Kriegsmaterial, bei dem eine Nichtwiederausfuhrerklärung des Staates, der es entgegengenommen hat, unterzeichnet wurde.

2. Es ist auch eine enge zeitliche Definition in dieser parlamentarischen Initiative vorhanden. Bei der Beratung war der Beginn noch der 1. Mai, weil wir in der Kommission davon ausgegangen sind, dass der Vorstoss in der Frühjahrssession behandelt wird. Der Beginn wäre ab dem Entscheid der beiden Kammern, und die Initiative ist befristet bis Ende 2025. Im Bedarfsfall könnte die Frist verlängert werden.

3. Es wird der hohen Dringlichkeit gerecht. Mit der Dringlicherklärung dieser parlamentarischen Initiative wäre eine schnelle Möglichkeit der Handlung für die Schweiz da. Bei einer Motion dauert die Umsetzung, wie Sie wissen, ja viel länger.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2023 • Vierte Sitzung • 01.06.23 • 15h00 • 23.401
Conseil national • Session d'été 2023 • Quatrième séance • 01.06.23 • 15h00 • 23.401



Am Anfang der Diskussion in der Kommission stand die Frage, ob die Schweiz einen Beitrag im aktuellen Konflikt leisten möchte oder sich weiterhin dem Prinzip Hoffnung hingeben will: Hoffnung, dass der Krieg endet, Hoffnung, dass die Schweiz als Plattform für Friedensgespräche gute Dienste leistet, Hoffnung, dass sich eine moralische Verpflichtung

AB 2023 N 1034 / BO 2023 N 1034

nicht messen lässt von unseren Nachbarn, von der eigenen Bevölkerung, aber auch von uns Politikern selbst. Die Kommission hat auch kontrovers diskutiert, ob man sich auf den Standpunkt stellen soll, dass die Schweiz als Mitglied der UNO moralisch verpflichtet ist, einen Beitrag zu leisten, damit die Souveränität und Handlungsfreiheit der Ukraine auf der Basis von Gerechtigkeit, Freiheit und Demokratie wiederhergestellt wird.

Ihre Sicherheitspolitische Kommission war mehrheitlich der Meinung, dass Handlungsbedarf besteht, und hat deshalb die parlamentarische Initiative 23.401, über die wir heute diskutieren, am 24. Januar dieses Jahres beraten, für dringlich erklärt und ihr mit 14 zu 11 Stimmen Folge gegeben. Am 23. Februar dieses Jahres hat die SIK-N diese parlamentarische Initiative erneut beraten, da die Schwesterkommission der Initiative mit 9 zu 3 Stimmen keine Folge gegeben hat. Bei dieser zweiten Behandlung in der Kommission hat die Kommission der parlamentarischen Initiative mit 13 zu 12 Stimmen knapp nochmals Folge gegeben.

Die Mehrheit der Kommission hat bei der Beratung deutlich festgehalten, dass ein Verzicht auf die Nichtwiederausfuhrbewilligung für bereits ausgeführtes Kriegsmaterial im aktuellen Konflikt notwendig ist, um ein aussenpolitisches Zeichen der Schweiz zu setzen, und dass eine Unterstützung der Ukraine damit möglich ist. Die Mehrheit hat auch festgehalten, dass sich diese Änderung des Kriegsmaterialgesetzes mit dem Neutralitätsrecht vereinbaren lässt; dies einerseits, weil derzeit nur das Kriegsmaterialgesetz verhindert, Kriegsmaterialien weiterzugeben, und weil die direkte Weitergabe von Kriegsmaterial nach wie vor nicht ermöglicht wird. Andererseits ist sie vereinbar, weil bei der weiteren Behandlung dieser parlamentarischen Initiative der Titel geändert werden soll. "Lex Ukraine" soll gestrichen werden. Zudem sollen in Artikel 18 Absatz 3 die Wörter "an die Ukraine" gestrichen werden.

Die Kommissionsminderheit hält fest, dass mit der bereits ausformulierten Gesetzesrevision die Neutralität der Schweiz tangiert sei, da ein Land als Destination für die Lieferung der Waffen genannt sei und damit eine Ungleichbehandlung vorliege. Die Minderheit hält auch fest, dass die Lieferung an eine Kriegspartei nicht mit dem Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung vereinbar sei. Und schliesslich sei das Kriegsmaterial für die Schweiz und die Ausrüstung der Schweizer Armee wichtig, jedoch seien die rund 12 500 Schuss Munition, für deren Wiederausfuhr eine Anfrage gestellt worden sei, nicht kriegsentscheidend. Deshalb solle diesem Druck nicht nachgegeben werden.

Ich kann abschliessend festhalten, dass die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative in der vorliegenden Form Folge zu geben, damit sie in der weiteren Beratung präzisiert werden kann. Mit dieser Beratung wird nicht Tür und Tor für einen generellen Verzicht auf die Nichtwiederausfuhrerklärung geöffnet, sondern es ist das kleinstmögliche Fenster, um eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Mit der Zustimmung ermöglichen Sie, dass die Diskussion weitergehen kann.

Die Kommission beantragt mit 13 zu 12 Stimmen Folgegeben.

Addor Jean-Luc (V, VS): Rien que le titre de cette initiative parlementaire montre que c'est une manière de s'engager en faveur d'un protagoniste de cette guerre et contre un autre. Ma question est la suivante: est-ce que vous pensez que la neutralité est quelque chose que l'on peut simplement mettre entre parenthèses, parce qu'on est mis sous pression par les Etats-Unis, par l'Allemagne et par quelques autres, (*Zwischenruf des Präsidenten: Frage!*) et que l'on peut continuer après comme si de rien n'était? Ou est-ce que ce n'est pas au contraire une chose à laquelle on doit faire très attention de toucher, sous peine qu'elle n'existe plus et que la Suisse ne soit plus crédible ensuite sur la scène internationale?

Rechsteiner Thomas (M-E, AI), für die Kommission: Geschätzter Kollege Addor, ich bin als Kommissionssprecher hier an diesem Pult. In der Kommission wurde das Thema Neutralität auch diskutiert. Die Kommission hält mehrheitlich fest, dass das Kriegsmaterialgesetz das Zurückrufen dieser Nichtwiederausfuhrerklärung ermöglichen würde und dass damit die Neutralität nicht tangiert würde. Das hat die Kommission so mehrheitlich festgehalten.

Tuena Mauro (V, ZH): Herr Kollege Rechsteiner, wir haben – ich glaube, das ist unbestritten, und das haben übrigens auch andere Länder – mit all den Ländern, denen wir Waffen liefern, entsprechende Verträge, wonach diese Waffen während einer bestimmten Zeit nicht weitergegeben werden dürfen bzw. die Schweiz dafür um Bewilligung ersucht werden muss. Das heisst jetzt also, dass Sie mit dieser parlamentarischen Initiative



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2023 • Vierte Sitzung • 01.06.23 • 15h00 • 23.401
Conseil national • Session d'été 2023 • Quatrième séance • 01.06.23 • 15h00 • 23.401



Verträge, die gemacht wurden, rückwirkend ändern wollen. Wie können Sie das erklären? Haben Sie keine Bedenken, dass wir in diesem Parlament Tür und Tor dafür öffnen, dass auch in Zukunft Verträge rückwirkend geändert werden können, z. B. im Steuerrecht oder dergleichen?

Rechsteiner Thomas (M-E, AI), für die Kommission: Ich konzentriere mich, Kollege Tuena, auf den letzten Teil Ihrer Frage, ob Tür und Tor für weitere Vorlagen geöffnet werde. Ich bin der Meinung: Nein. Wenn Sie gut zugehört haben, haben Sie gehört, wie ich erläutert habe, dass diese parlamentarische Initiative das kleinstmögliche Fenster ist, da sie zeitlich befristet ist, dass sie für Kriegsmaterial gilt, das bereits ausgeführt wurde. Sie ist zeitlich befristet bis Ende 2025 und könnte im Bedarfsfall – wieder mit Diskussion des Parlamentes – verlängert werden.

Deshalb kann ich Ihnen klar sagen: Ich bin überzeugt, dass damit ein ganz kleines Fenster gefunden wurde, um ein Zeichen zu setzen, dass die Schweiz in diesem Konflikt etwas beiträgt.

Pointet François (GL, VD), pour la commission: L'initiative parlementaire qui nous occupe a été déposée le 24 janvier 2023 par la Commission de la politique de sécurité de notre conseil, en même temps que la motion 23.3005, "Modification de la loi sur le matériel de guerre". Cette initiative parlementaire a déjà fait un petit détour par la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats, qui a décidé de ne pas y donner suite. Votre commission a alors décidé de maintenir sa décision d'y donner suite.

Les deux textes ont pour origine la même préoccupation, à savoir mieux appliquer le droit international, plus de latitude avec le droit international, avoir plus de latitude dans notre politique de neutralité grâce au droit international, en accordant la possibilité d'autoriser la réexportation d'armes produites en Suisse vers des pays qui subissent une agression en violation du droit international.

Vous l'aurez compris, c'est l'attaque inadmissible de la Russie contre son voisin qui a déclenché la réflexion de la commission. Si la motion, même affaiblie par notre chambre, a pour but de régler le problème à moyen terme, la commission cherche par cette initiative parlementaire à aller vite, pour permettre au Conseil fédéral d'autoriser les réexportations vers l'Ukraine.

La commission se débat depuis quelque temps contre ces problèmes de réexportation d'armes. Sa majorité tient toujours à introduire la violation du droit international dans la décision d'autorisation de réexporter des armes. Nous l'avons vu lorsque nous avons traité la motion 23.3005, la reconnaissance du fait qu'il y a eu une violation du droit international, comme le souhaite la majorité de la commission, est fondée soit sur un vote du Conseil de sécurité des Nations Unies, soit sur un vote de l'Assemblée générale de l'ONU.

Plus précisément, une des deux conditions suivantes doit être vérifiée: nous sommes face à une situation que le Conseil de sécurité des Nations Unies a déclarée, dans une résolution, contraire à l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international; si aucune décision n'est prise par le Conseil de sécurité des Nations Unies en raison d'un veto, l'Assemblée générale de l'ONU doit avoir constaté, à la majorité des deux tiers, une violation de l'interdiction du recours à la force au sens de l'article 2 alinéa 4 de la Charte des Nations Unies.

AB 2023 N 1035 / BO 2023 N 1035

L'Ukraine est clairement victime d'une telle agression contraire au droit international: c'est pour cela que la majorité de la commission se permet de proposer ce texte. Ajoutons-y l'urgence permettant d'aller vite, et vous avez ainsi l'ensemble de la réflexion qui se trouve derrière le dépôt de cette initiative. Cette notion d'urgence a été incluse dans cette initiative, tout comme une limite dans le temps, l'objectif étant de faire face à ce problème par un autre moyen. Nous en reparlerons, puisque les deux Commissions de la politique de sécurité sont à l'oeuvre pour faire des propositions.

Il est clair aussi que la commission a largement débattu de l'impact de cette initiative parlementaire sur notre neutralité. La majorité est arrivée à la conclusion que notre politique de neutralité devait prendre en considération le droit international et être modernisée: la majorité de la commission encourage le Conseil fédéral à le faire. Cette majorité considère aussi que notre politique de sécurité se retrouverait renforcée si le Conseil fédéral faisait usage de la possibilité offerte par cette initiative.

La majorité de la commission vous propose donc de donner suite, avec peu de différence, par 13 voix contre 12, à cette initiative parlementaire, et ainsi, de donner la possibilité au Conseil fédéral d'agir pour notre sécurité en autorisant la réexportation de matériel de guerre en direction de l'Ukraine.

Fidez Pierre-Alain (S, JU): Cher collègue, on est en train de parler de la guerre actuelle en Ukraine et des réexportations d'armes qui concernent quelques pays, dont l'Allemagne. Est-ce que, de manière claire, le fait que la Suisse autorise l'Allemagne, l'Espagne ou le Danemark à réexporter les armes en question changerait quelque chose à l'issue de la guerre?



AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2023 • Vierte Sitzung • 01.06.23 • 15h00 • 23.401
Conseil national • Session d'été 2023 • Quatrième séance • 01.06.23 • 15h00 • 23.401



Pointet François (GL, VD), pour la commission: Monsieur Frizez, cette position, c'est un peu la même chose que de dire – et là je ne parle pas au nom de la majorité de la commission, puisque cette question n'y a pas été abordée: je n'ai pas besoin de changer de véhicule, je peux continuer à brûler du diesel parce que mon impact sur l'environnement n'est pas énorme.

Cottier Damien (RL, NE): Cher collègue, comme vous le savez, le groupe libéral-radical essaie d'assouplir la loi sur le matériel de guerre, notamment sa clause liée à la réexportation, mais il veut le faire sans violer le principe de neutralité. Or la manière dont le propose ici la commission, en mentionnant un pays spécifique, en l'occurrence l'Ukraine, et pas une situation générale liée à une guerre d'agression avec un pays qui se défend, est problématique. Nous préférerions une version plus générale. La commission est en train de travailler sur d'autres textes, vous l'avez mentionné. Mais est-ce que la commission ne pense pas que, en citant un pays spécifique, on risque de violer le droit de la neutralité?

Pointet François (GL, VD), pour la commission: Comme je l'ai dit, l'intention de la majorité de la commission est d'aller plus vite dans ce cas particulier et de régler le problème, de manière générale, plus tard. Nous avons donc mis de côté cette problématique. Je tiens à vous rappeler que, malheureusement, notre Parlement – et vous en savez quelque chose – a affaibli la motion débattue lors de la dernière session.

Tuena Mauro (V, ZH): Herr Kollege, meine Frage von vorhin wurde vom deutschsprachigen Redner nicht vollständig beantwortet. Ich stelle jetzt die Frage auf Deutsch, Sie können selbstverständlich auf Französisch antworten. Meine Frage war, ob man bezüglich der Änderung der Verträge kein Präjudiz für künftige Änderungen der Verträge schaffe. Ihr Kollege hat von einem kurzen Zeitfenster gesprochen, das ist klar. Aber man schafft ja ein Präjudiz, dass man es in Zukunft immer und immer wieder macht. Was man einmal macht, macht man wieder.

Pointet François (GL, VD), pour la commission: De nouveau, cela n'a pas été vu sous cet angle-là par la commission. Je peux donc vous donner une réponse qui n'engage que moi, à savoir que, dans un contrat, il y a deux partenaires; je pense que celui qui veut réexporter des armes sera tout à fait d'accord de modifier le contrat tel qu'on le lui propose.

Addor Jean-Luc (V, VS): Est-ce que, pour la majorité de la commission, la neutralité est encore un outil à disposition de notre pays pour défendre son indépendance et son autonomie? Ou est-ce que c'est devenu une espèce de concept à géométrie variable qu'on peut faire évoluer en fonction des pressions que nous subissons et auxquelles nous cédonons? Est-ce que cela nous permet, comme ça, simplement parce que c'est dans l'air du temps, de nous mettre à la remorque de l'OTAN et donc des Etats-Unis?

Pointet François (GL, VD), pour la commission: Je ne porte pas, là non plus, la parole de la majorité: la politique de sécurité n'a, à mon avis, pas pour but de défendre notre indépendance et notre autonomie, mais bien notre sécurité.

Fivaz Fabien (G, NE): Je représente ici une minorité qui est assez large, alliant des membres issus de quatre groupes: UDC, libéral-radical, socialiste et les Verts. Je vais donc essayer de synthétiser les points de vue, qui sont finalement assez différents, et ont conduit chacune et chacun à refuser cette proposition.

Le débat sur la réexportation de matériel de guerre vers l'Ukraine s'est calmé depuis quelques semaines. Il a été remplacé par d'autres thématiques d'actualité. Mais il importe, je crois, de rappeler le cadre dans lequel s'inscrit la demande de plusieurs pays européens au Conseil fédéral.

La Russie a envahi l'Ukraine: elle est responsable de cette guerre. Mais ces demandes doivent aussi respecter nos lois et notre Constitution. Notre loi fédérale sur le matériel de guerre, qui a été renforcée en 2021 pour répondre à une initiative populaire – l'initiative correctrice –, de même que notre neutralité s'opposent clairement à cette possibilité. L'initiative de notre Commission de la politique de sécurité pose au moins deux problèmes. Parmi la ribambelle de propositions qui sont faites, c'est sans doute la plus mauvaise. Elle viole, d'une part, le principe de neutralité inscrit dans le droit public international, de manière flagrante et, d'autre part, elle fait appel au droit de nécessité. La neutralité suisse est reconnue par d'autres pays. Elle est permanente, et donne des devoirs à la Suisse: elle nous oblige, entre autres, à ne pas prendre part à un conflit, à ne pas livrer d'armes aux belligérants, et à ne pas favoriser une des deux parties en fixant des règles d'exportation de matériel de guerre. Seule une décision du Conseil de sécurité des Nations Unies peut lever les devoirs liés à la neutralité en cas de condamnation d'une nation dans un conflit.

C'est dans ce sens que notre conseil a accepté en mars la motion 23.3005, qui vise à autoriser les réexpor-



tations dans une situation que le Conseil de sécurité a déclarée, dans une résolution, contraire à l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international, et si aucun intérêt prépondérant de politique extérieure de la Suisse ne s'y oppose.

Cette vision de la neutralité est partagée par le Conseil fédéral. Il l'a rappelé dans un rapport qu'il a publié après l'invasion de l'Ukraine, à la demande de la Commission de la politique de sécurité de notre conseil, en octobre 2022. Le Conseil fédéral l'a également rappelé dans sa prise de position en réponse à la motion 23.3005 – que je viens de nommer – et à plusieurs reprises ces derniers temps lors de ses rencontres à l'étranger. Cette vision est également partagée par la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats qui – je vous le rappelle – a rejeté très largement la proposition que nous discutons aujourd'hui par 9 voix contre 3. La majorité de la commission du Conseil des Etats estime – comme notre minorité – que le fait de soutenir uniquement et seulement l'Ukraine contrevient clairement au principe d'égalité de traitement qui est inscrit dans le droit international de la neutralité.

La perception de la neutralité est assez vaste au sein de notre minorité: elle va d'une vision très stricte et rigide à une vision qui autorise par exemple la reprise des sanctions

AB 2023 N 1036 / BO 2023 N 1036

internationales ou renforce le soutien financier pour l'aide humanitaire, la protection des civils, la promotion de la paix et la reconstruction. Cela est finalement un peu l'ADN de la Suisse. Mais une chose nous unit – je pense – toutes et tous: on ne revoit pas une disposition aussi centrale que la neutralité, une disposition aussi solidement ancrée dans nos institutions, sans un débat de fond. La Lex Ukraine porte bien son nom: en proposant de faire une exception à la clause de réexportation pour ce seul pays, elle est en opposition avec le droit de la neutralité. Le fait de parler de réexportation puis de l'exportation directe n'y change d'ailleurs pas grand-chose. Elle exige de notre Parlement et/ou du Conseil fédéral de prendre cette décision et donc de violer le principe de la neutralité. Cette position est d'ailleurs partagée par la plupart des juristes qui ont été interrogés ces derniers mois par les médias.

Finalement, l'utilisation du droit d'urgence pour abandonner la neutralité et autoriser la réexportation de matériel de guerre est – excusez-moi du terme – un peu l'option nucléaire. C'est vouloir éviter le débat de fond et vouloir contourner la possibilité que le peuple se prononce. D'ailleurs, si vous lisez le texte, il est prévu que la loi entre en vigueur le 1er mai 2023, c'est-à-dire il y a plus d'un mois.

La Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats a choisi de mener un débat de fond sur la question de la neutralité, sur les répercussions qu'ont ces changements sur notre neutralité, sur les aspects juridiques liés à l'ensemble de ces propositions. Le Conseil des Etats tiendra prochainement un nouveau débat sur ce sujet. De même, notre Commission de la politique de sécurité reprendra le débat dans le cadre du traitement d'une version adoucie des textes rejetés jusqu'à présent.

En attendant, au nom de la minorité, je vous propose de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire, qui est une mauvaise proposition.

Addor Jean-Luc (V, VS): Vous avez parlé des problèmes posés par ce que la minorité considère comme un abus du droit d'urgence. Vous avez également évoqué le problème de cet effet rétroactif remontant à il y a un mois exactement. Pensez-vous qu'il est sain – je vous pose la question en tant que porte-parole de la minorité – de sacrifier notre Etat de droit pour violer la neutralité?

Fivaz Fabien (G, NE): Je ne sais pas si je parle au nom de la minorité, et vous me direz après ce que vous en pensez. La question est vraiment centrale aujourd'hui: abandonnons-nous notre neutralité juste pour cette question de réexportation, ou sommes-nous d'accord, au sein de ce conseil et dans nos commissions, d'avoir un débat de fond sur la vision de la neutralité propre à chacune et chacun? Mais, à ce moment-là, nous ne pouvons pas le faire en utilisant le droit d'urgence ni sur la base de ce seul débat concernant un article de la loi fédérale sur le matériel de guerre: nous devons avoir un débat de fond. J'espère qu'un jour, la Commission de politique extérieure aura ce débat sur la neutralité de la Suisse. Nous ne serons peut-être pas d'accord, Monsieur Addor, mais au moins, nous aurons eu un débat de fond.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Fivaz Fabien beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2023 • Vierte Sitzung • 01.06.23 • 15h00 • 23.401
Conseil national • Session d'été 2023 • Quatrième séance • 01.06.23 • 15h00 • 23.401



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.401/26921)

Für Folgegeben ... 75 Stimmen

Dagegen ... 98 Stimmen

(2 Enthaltungen)