



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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.12.23

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Seiler Graf, Fivaz Fabien, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Roth Franziska, Schlatter)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Seiler Graf, Fivaz Fabien, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Roth Franziska, Schlatter)
Rejeter la motion

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Riniker Maja (RL, AG), für die Kommission: Ihre Sicherheitspolitische Kommission hat an der Sitzung vom 7. November 2023 die Motion SiK-S 23.3585, "Änderung des Kriegsmaterialgesetzes", beraten. Die Motion verlangt, dass der bereits im Gegenvorschlag des Bundesrates zur eidgenössischen Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)" vorgesehene Artikel 22b ins Kriegsmaterialgesetz aufgenommen werden soll. Der Artikel will dem Bundesrat die Kompetenz geben, von den geltenden Bewilligungskriterien abzuweichen, wenn:

1. ausserordentliche Umstände vorliegen;
2. die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen unseres Landes es erfordert.

Der Artikel wurde damals im Laufe der parlamentarischen Beratung gestrichen.

Der Ständerat hat die Motion in der Herbstsession mit 27 zu 11 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Der Bundesrat beantragt ebenfalls, die Motion anzunehmen. So hat es nach der Beratung in der SiK-N auch eine grosse Mehrheit der Mitglieder gesehen: Die Motion wurde mit 14 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

Zuerst mussten wir aber darüber befinden, ob wir das Geschäft sistieren wollen. Eine Minderheit argumentierte, dass sich die Subkommission der SiK-N, die sich gegenwärtig mit der Nichtwiederausfuhrerklärung befasst – wir sprechen hier von der parlamentarischen Initiative 23.403, "Änderung des Kriegsmaterialgesetzes" –, mit einem ähnlichen Sachverhalt auseinandersetzt. Aus diesem Grund wurde beantragt, die Motion zu sistieren. Eine Mehrheit der Kommission beurteilte dies anders und argumentierte, diese beiden Geschäfte hätten nicht den gleichen Inhalt. Der Sistierungsantrag wurde schliesslich mit 15 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, und die Beratung der Motion konnte aufgenommen werden.

In der Debatte fühlte sich ein Teil der Kommission an der Nase herumgeführt und nicht ernst genommen. Die Motion wurde knapp zweieinhalb Jahre nach dem Rückzug der Korrektur-Initiative als undemokratisches



Zeichen gewertet. Es wurde argumentiert, die Motion käme zu schnell nach der Revision des Kriegsmaterialgesetzes. Die damalige Streichung von Artikel 22b aus dem Gegenentwurf des Bundesrates habe entscheidend zum Rückzug der Volksinitiative beigetragen.

Die Mehrheit der Kommission sah dies anders. Die geopolitische Lage habe sich seit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine grundlegend verändert. Aus diesem Grund erachtete es die Mehrheit der Kommission als notwendig, das Kriegsmaterialgesetz leicht zu lockern. Sie argumentierte, dass der Bundesrat vor dem Hintergrund zunehmender Unsicherheiten mit einer Abweichungskompetenz betraut werden soll, die es ihm erlauben soll, Waffenexporte unter strengen Kriterien zu beurteilen, wenn eine schnelle Reaktion notwendig sein sollte.

Es handelt sich dabei um keinen Freipass. Das heisst:

1. Das Völkerrecht muss eingehalten werden.
2. Die internationalen Verpflichtungen, einschliesslich des Neutralitätsrechtes, müssen eingehalten werden.
3. Die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik bleiben vollständig anwendbar.
4. Die in Artikel 22a des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) genannten Bewilligungskriterien für Ausfuhren bleiben ebenfalls vollständig anwendbar.

Die Kommission hat sich auch dafür ausgesprochen, der eigenen Rüstungsindustrie mit dieser Motion eine Möglichkeit zu geben, Aufträge aus dem Ausland auszuführen. Die Schweiz soll ein zuverlässiger Partner bleiben können. In diesem Kontext wurden in der Kommission auch Themen rund um die Offset-Geschäfte besprochen.

Ein Antrag auf ausdrückliche Nennung der Wahrung des Neutralitätsrechtes wurde mit 17 zu 7 Stimmen abgelehnt, da heute schon Ausfuhren von Kriegsmaterial nur dann bewilligt werden können, wenn sie im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, dem Völkerrecht und den aussenpolitischen Grundsätzen der Schweiz stehen. Ein

AB 2023 N 2440 / BO 2023 N 2440

weiterer Antrag, der verlangte, dass die Ausnahmen in Artikel 18 KMG zu den Nichtwiederausfuhrerklärungen gestrichen werden sollen, wurde mit dem gleichen Stimmenverhältnis von 17 zu 7 Stimmen abgelehnt. Abgelehnt wurde dieser Antrag mit der Begründung, dass dies ein anderes Themenfeld beinhalte und dass darüber auch getrennt abgestimmt werden solle.

Wie schon gesagt, Ihre Sicherheitspolitische Kommission beantragt Ihnen, die Motion anzunehmen und uns zu folgen.

Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: Permettez-moi de commencer par dire ce que cette motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats n'est pas. D'une part, contrairement à nombre d'interventions dont nous avons débattu depuis le début de la guerre en Ukraine, ce n'est pas une forme déguisée, de plus, de "lex Ukraine". En effet, elle ne prévoit aucun effet rétroactif aux dispositions proposées. De surcroît, ces dispositions ont vocation à s'appliquer, à l'avenir, à tout Etat susceptible d'être concerné. D'autre part, elle ne traite pas spécifiquement de la réexportation, mais, de manière plus générale, d'exportation de matériel de guerre. J'en veux pour preuve que, par 15 voix contre 9 et 1 abstention, la commission a refusé de lier les deux problématiques.

L'objectif de cette motion est, en somme, de refaire ce que le Parlement, en octobre 2021, avait cru bon de défaire. Cela reviendrait à restaurer une flexibilité auparavant fondée sur une ordonnance et que le Parlement, sous la pression de l'initiative correctrice – retirée depuis lors –, avait refusé de consacrer dans la loi. Cette flexibilité devrait permettre d'adapter rapidement notre politique d'exportation de matériel de guerre à l'évolution du contexte de la politique extérieure et de la politique de sécurité.

L'enjeu est évidemment le maintien, en Suisse, d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de notre défense, donc de celle de notre pays. Car nous savons que sans exportation de matériel et d'autres systèmes de défense ou plus généralement de sécurité, notre armée offre un marché trop petit pour garantir la survie d'une industrie de la défense et de la sécurité. Dans le même sens, la majorité de la commission reconnaît également la nécessité, pour la Suisse, d'apparaître comme un partenaire fiable à l'échelle internationale; élément qui a son importance lorsqu'il s'agit de discuter d'affaires compensatoires.

La minorité de la commission juge antidémocratique de revenir deux ans après sur ce qu'elle considère comme un élément clé qui a conduit au retrait de l'initiative populaire. Elle voit dans cette motion une sorte de démarche opportuniste visant à profiter de la guerre en Ukraine pour promulguer ce que certains ont appelé une "lex industrie d'armement".

Au nom de la majorité de la commission, je rappelle pourtant que la flexibilité que nous voulons restaurer, avec



le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, serait limitée par un cadre clair, qui ressort du texte proposé. Une éventuelle dérogation ne pourrait être décidée qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Elle ne pourrait être prise – le Conseil fédéral l'a précisé explicitement – que si l'intérêt supérieur de la Suisse à autoriser une affaire avec l'étranger, qui ne serait autrement pas autorisée, devait l'emporter de manière évidente sur notre intérêt à refuser l'autorisation. Un contrôle parlementaire adapté est garanti si la dérogation intervient par voie de décision; si elle est prise par ordonnance, sa validité est limitée. L'article 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre conserve sa pleine validité et impose donc deux autres limites: les obligations internationales de la Suisse et les principes de notre politique étrangère.

Par cette dernière restriction, il faut comprendre que le texte proposé devrait respecter les obligations découlant de notre neutralité. Voilà pourquoi, par 17 voix contre 7, notre commission a refusé d'y ajouter une précision dans ce sens, qu'elle a jugée superflue.

C'est finalement par 14 voix contre 9 et 1 abstention que notre commission vous propose d'adopter, dans son texte originel, cette motion, soutenue par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats qui l'a déjà acceptée par 27 voix contre 11 et 3 abstentions.

Fivaz Fabien (G, NE): J'ai une question, Monsieur Addor. Vous avez décrit le texte. Vous vous êtes assez étendu sur la teneur même des propos, mais pourriez-vous me citer un seul exemple concret dans lequel cette loi pourrait être utilisée?

Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: Si vous vous souvenez, à l'instigation des milieux que vous représentez ici, qui croient que les guerres et la violence viennent des armes, on a eu droit à des reportages sur des exportations de matériel de guerre dans des pays qui n'ont strictement rien à voir avec ce qui se passe, par exemple, en Ukraine. Je me souviens par exemple qu'on s'était effarouché de l'exportation de véhicules blindés Mowag pour la police brésilienne. Je pense qu'il y a là un certain nombre de circonstances dans lesquelles il s'agit de garantir la subsistance d'une base industrielle dans le domaine de la défense en Suisse et des emplois qui l'accompagnent. Il y a quelques personnes ici qui, généralement, se préoccupent de la défense de l'emploi; eh bien nous le faisons aussi, en particulier dans ce domaine, pour la sécurité de la Suisse.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Frau Seiler Graf begründet den Antrag ihrer Minderheit und spricht auch gleich für die SP-Fraktion.

Seiler Graf Priska (S, ZH): Ja, ich rede heute für die Minderheit der Kommission, aber auch für die SP-Fraktion, und ich trage noch einen anderen Hut, nämlich jenen als ehemaliges Mitglied des Komitees der Volksinitiative "gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)".

Viele hier im Saal erinnern sich hoffentlich: Erst vor gerade mal zwei Jahren wurde die Korrektur-Initiative, die von einer breiten Allianz von der SP, den Grünen über die Mitte und die EVP bis hin zur BDP unterstützt wurde, zugunsten eines akzeptablen Gegenvorschlags zurückgezogen. Die Streichung genau desjenigen Passus, den der Ständerat nun wiedereinführen will, war die zentrale Bedingung für den Rückzug der Initiative. Die Gesetzesänderung trat dann am 1. Mai 2022 in Kraft.

Sie können mich jetzt ein bisschen naiv nennen, weil ich noch daran glaube, dass Versprechen, die hier abgegeben werden, auch tatsächlich einzuhalten sind. Aber ich denke, wir können nur erfolgreich politisieren, wenn wir einander mit Fairness und Respekt begegnen. Nach nicht einmal zwei Jahren sollen nun die Anliegen des Gegenvorschlags, der, wie gesagt, zum Rückzug der Initiative geführt hat, auf diese Art und Weise, also mit einer simplen Motion, einfach ausgehebelt werden. Das ist staatspolitisch äusserst fragwürdig. Diese Praxis darf in diesem Haus nicht Courant normal werden.

Aber es gibt nicht nur staatspolitische, sondern auch ganz klar inhaltliche Bedenken gegenüber dieser Motion. Mit dieser Änderung möchte man also allen Ernstes wieder ermöglichen, dass der Bundesrat Spielraum bekommt, Waffenexporte in Staaten zu ermöglichen, welche zum Beispiel Menschenrechte klar verletzen. Dazu gehören zum Beispiel Saudi-Arabien und die Golfstaaten, aber auch die Türkei oder China. Genau diese Abweichungskompetenz wollte das Parlament dem Bundesrat vor zwei Jahren eben nicht genehmigen. Denn so entsteht wieder ein neues Schlupfloch in diesem Kriegsmaterialgesetz – ein Schlupfloch, das notabene auch neutralitätsrechtlich bedenklich ist.

Ich erinnere gerne daran, dass der Bundesrat nach diversen Skandalen und Druck auch vonseiten der GPK und dieses Parlamentes 2008 ein System mit klaren und transparenten Ausschlusskriterien für Waffenexporte einführte – endlich. In den folgenden Jahren verwässerte der Bundesrat diese Regel aber, und leider tut er dies zunehmend wieder stärker. Darum entstand die Korrektur-Initiative. Man wollte dies ändern, man wollte



glasklare Kriterien, und das Parlament wollte die demokratische Kontrolle übernehmen. Mit der in der Motion geforderten Abweichungskompetenz würde man diese Demokratisierung aber erneut aushebeln und dem Parlament wiederum wichtige neutralitätspolitische Entscheide vorenthalten.

AB 2023 N 2441 / BO 2023 N 2441

Zu guter Letzt möchte ich an dieser Stelle noch klar Folgendes betonen, auch im Namen der Kommissionminderheit: Diese Aufweichung des Kriegsmaterialgesetzes nützt der Ukraine nichts. Es geht um direkte Waffenlieferungen, und hier ist die rechtliche Situation ganz klar: Als neutrales Land dürfen wir unter keinem Titel Waffen direkt in kriegführende Länder schicken. Anders verhält es sich bei den Wiederausfuhren, also bei den indirekten Waffenlieferungen; das ist eine andere rechtliche Sache.

Mit dieser Motion helfen Sie der Ukraine nicht, nur ein bisschen der Rüstungsindustrie. Aber darum geht es Ihnen ja offensichtlich. Der Reputationsschaden, den diese Motion international anrichtet, wird beträchtlich sein. Sie bestätigt das Vorurteil einer Schweiz gegenüber, die immer nur ihren Profit sieht und mit allem Geld machen will. Wenn Sie dieser Motion zustimmen, dann haben Sie jeglichen moralisch-ethischen Kompass verloren. Das ist auch nicht durch den Krieg in der Ukraine zu rechtfertigen.

Ich bitte Sie, sich an die Spielregeln und an die Abmachungen, die hier drin vereinbart wurden, zu halten und diese Motion abzulehnen.

Tuena Mauro (V, ZH): Frau Kollegin Seiler Graf, können Sie uns erklären, was sich seit September 2021, als wir hier die Debatte zur Korrektur-Initiative und zum Gegenvorschlag geführt haben, weltweit sicherheitspolitisch geändert hat?

Seiler Graf Priska (S, ZH): Das erkläre ich Ihnen sehr gerne, geschätzter Kollege Tuena: Mir ist der Ausbruch des Ukraine-Krieges auch nicht entgangen. Aber wie gesagt, wir haben in der SP darauf reagiert, und wir möchten diskutieren, wie weit man bei Wiederausfuhren, also bei indirekten Waffenlieferungen, lockern kann. Hier geht es aber um direkte Waffenlieferungen. Ich weiss wirklich nicht, worin der genaue Zusammenhang besteht, Gesuche um direkte Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien oder Katar wieder zu bewilligen, die jetzt ja nicht mehr bewilligt werden. Ich weiss nicht, was das mit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine zu tun hat. Das müssten Sie mir erklären, geschätzter Kollege.

de Quattro Jacqueline (RL, VD): Le groupe libéral-radical vous recommande d'accepter la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats. Cette dernière vise à modifier la loi sur le matériel de guerre (LMFG) à l'article 22b pour redonner au Conseil fédéral une compétence dérogatoire au critère d'autorisation de la LMFG.

En raison de l'évolution géopolitique mondiale, le groupe libéral-radical souhaite accorder une certaine flexibilité au Conseil fédéral afin qu'il puisse adapter la politique de la Suisse en matière d'exportation de matériel de guerre. Le monde a changé: la guerre entre la Russie et l'Ukraine, le conflit au Proche-Orient et les tensions grandissantes entre plusieurs Etats ne cessent d'accroître l'insécurité. Ces confrontations ne vont pas disparaître à court terme; le risque d'escalade est réel.

Dans ce contexte, il est essentiel que le Conseil fédéral puisse réagir rapidement en cas de besoin, lorsque l'intérêt national est en jeu. Il ne s'agit évidemment pas de donner un blanc-seing au Conseil fédéral, mais de fixer un cadre légal clair. Il va également de soi que le critère du respect du droit international et des principes de politique étrangère de la Suisse ainsi que ses obligations internationales, y compris le droit de la neutralité, reste pleinement applicable, de même que les bases légales régissant les exportations de matériel de guerre. De plus, la modification prévue permet de maintenir en Suisse une capacité industrielle adaptée aux besoins de notre défense. Il en va aussi du maintien de places de travail dans des domaines de haute technologie.

Pour le groupe libéral-radical, il est important que notre pays soit considéré comme un partenaire fiable à l'échelon international, ce qui est un avantage certain, notamment lorsqu'il s'agit de discuter d'affaires compensatoires.

Chers collègues, la modification légale n'est pas antidémocratique. En effet, elle ne revient pas sur les durcissements qui constituaient une condition importante pour le retrait de l'initiative populaire "contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile". Ces durcissements, chers collègues, sont maintenus.

La modification légale qui nous occupe doit être distinguée clairement de la question de l'interdiction de réexportation des armes. Il s'agit d'un scénario totalement distinct et il est crucial de ne pas les confondre. Enfin, prétendre que le Conseil fédéral vise à utiliser sa compétence dérogatoire pour autoriser des livraisons directes d'armes à des Etats répréhensibles ne respectant pas les droits de l'homme dénote un manque de confiance notable envers notre gouvernement que le groupe libéral-radical ne partage pas.



Chers collègues, la loi du plus fort est de retour, nous devons en tirer des enseignements. C'est à ce prix-là que nous garantirons notre souveraineté, notre liberté et notre prospérité.

Pour toutes ces raisons, le groupe libéral-radical vous recommande de suivre la majorité et d'accepter la modification légale proposée par la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats.

Mettler Melanie (GL, BE): Diese Motion unserer Schwesterkommission ist ein bisschen dreist. Lassen Sie mich das in den Kontext stellen.

Seit dem Angriffskrieg von Russland gegen die Ukraine ringt der Bundesrat darum, wie er seinen Handlungsspielraum als Regierung eines neutralen Landes im Fall eines klaren Völkerrechtsbruchs in Europa nutzen soll. Das ist keine einfache Frage. Das war es noch nie in der Geschichte der Schweiz.

Unbestritten ist, dass der Schweiz eine wichtige Rolle im Bereich des humanitären Völkerrechts zukommen kann, und zwar mit guten Diensten, mit Logistik, mit Erfahrung. Unbestritten ist auch das Engagement im Bereich der Friedensförderung, wobei hier aber klar gesagt werden muss, dass ein Konflikt, bei dem die Weltmächte Russland, China und USA involviert sind, eine ziemlich hohe Hausnummer ist, auch für die erfahrene Schweizer Diplomatie.

In der Vergangenheit hat die Regierung die Schweiz sorgsam durch die Wogen geführt. Sie hat ihren Handlungsspielraum – so weit wie möglich, aber nicht zu weit – genutzt. Der Bundesrat hat die Balance gewahrt zwischen den Interessen einer neutralen Schweiz, die der Friedensförderung, dem Schutz der Zivilbevölkerung, der Wahrung der Regeln des Kriegs und somit einem klaren Wertegerüst verpflichtet ist, und den Interessen einer bewaffneten Schweiz, deren Rüstungsindustrie nicht nur wirtschaftliche Interessen hat, sondern auch Wissen und Können haben muss, wenn sie ihren Beitrag zur Sicherheit der Schweiz leisten soll. Das ist ein anspruchsvoller Seiltanz, den die Regierung der Schweiz über Jahrzehnte vollzog, mal sicherer, mal schwankender.

Ab 2014 wollte unsere Regierung das ändern. Die Waage sollte klar in Richtung wirtschaftliche Interessen der Rüstungsindustrie gewichtet werden. Sie wollte die Menschenrechtssituation und das Völkerrecht nur noch sekundär berücksichtigen sowie Direktexporte in Konflikt- und Bürgerkriegsländer erlauben. Das ist kein Seiltanz mehr, das ist eine klare Entscheidung fürs Fressen vor der Moral. Infolge dieses Entscheids wurde die Korrektur-Initiative lanciert. Obwohl sich die Schweiz mitten in der Pandemie befand, waren die Unterschriften für die Initiative rasch gefunden. Die Bevölkerung der Schweiz will eine Balance, keine Gewinnmaximierung bei der Waffenexportindustrie. Unbestrittenermassen ist eine kompetente Waffenindustrie auch eine Komponente der Sicherheitsarchitektur der Schweiz. Aber weder mit der Korrektur-Initiative noch mit dem Gegenvorschlag aus dem Parlament wäre diese in ihrem Überleben gefährdet.

In den parlamentarischen Verhandlungen einigte sich die Bundesversammlung vor gut zwei Jahren auf einen Gegenvorschlag, der es der Trägerschaft der Initiative ermöglichte, die Initiative zurückzuziehen. Kernstück der Einigung war die Streichung genau des Artikels, den die ständerätliche Kommission nun mit der Motion wieder ins Gesetz aufnehmen will. Das kann doch nicht sein. Ja, man wollte damals der Regierung keinen Freipass dafür geben, die Balance zwischen friedensfördernder Neutralität und Wirtschaftsförderung bei der Waffenindustrie aufzugeben. Ja, man wollte diese Balance auf breitere demokratische Schultern stellen. Aber wenn

AB 2023 N 2442 / BO 2023 N 2442

sich die Regierung jetzt auf den Standpunkt stellt, sie könne nicht handeln, weil das Parlament das Zepter selbst in der Hand behalten wollte, dann entspricht das weder der Realität, noch ist es die Haltung einer verantwortungsvollen und reifen Regierung.

Der Bundesrat will in seinem Ringen um die Positionierung der Schweiz im Angriffskrieg gegen die Ukraine seinen verbleibenden Handlungsspielraum nicht nutzen. Das zwingt das Parlament, hier die Arbeit der Regierung zu tun. Seit bald zwei Jahren verhandelt man etliche Formulierungsvorschläge in den Kommissionen und Subkommissionen, um etwas in einem Gesetzesartikel zu formalisieren. Klar ist aber: Kein Gesetzesartikel wird je die politische Führung oder eine sorgsame und sorgfältige Einzelfallprüfung ersetzen.

Im Zuge der Diskussionen um die Handhabung der Wiederausfuhrbestimmungen von Dual-Use-Gütern, Schutzmaterial und anderen Komponenten in die Ukraine versucht aber die Motion der ständerätlichen Kommission, nun gleich noch die Bedingungen für den direkten Waffenexport durch die Schweizer Waffenexportwirtschaft zu lockern. Es geht also um den direkten Export von Waffen in Konfliktgebiete.

Zum Schluss möchte ich deshalb noch einmal klar sagen: Für diejenigen, die die Wiederausfuhrbestimmungen lockern wollen, um der Ukraine zu helfen, wird diese Motion nichts ändern. Aber wenn wir sie annehmen, werden wir Schweizer Waffen in Länder liefern, die systematisch die Menschenrechte verletzen. Dies ist nicht



im Sinne der grünliberalen Fraktion.
Bitte lehnen Sie diese Motion ab.

Schlatter Marionna (G, ZH): Wir beraten heute die Lockerung des Kriegsmaterialgesetzes, eines Gesetzes, das erst letztes Jahr in Kraft getreten ist. Es geht um die Öffnung des Kriegsmaterialgesetzes, damit die Schweiz wieder mehr Spielraum hat, um Kriegsmaterial in Länder zu exportieren, die die Menschenrechte schwerwiegend verletzen.

Man kann es nicht genügend betonen: Bei dieser Motion geht es nicht um die Ukraine – es ist das Neutralitätsrecht, nicht das Kriegsmaterialgesetz, das den Export von Kriegsmaterial in die Ukraine verbietet. Diese Motion will nicht der Ukraine helfen, sondern der Rüstungsindustrie, denn gemäss der SiK-S stehe die Rüstungsindustrie wegen der Neutralität und der veränderten Sicherheitslage unter Druck. Tatsächlich lassen sich mit der veränderten Sicherheitslage gute Geschäfte machen. Die Rüstungsindustrie wird dieses Jahr wohl das erste Mal die Milliarden Grenze knacken. Das Geschäft mit Rüstungsgütern läuft gut, sehr gut, und die Schweiz möchte mitmischen – wobei sie bitte nicht auf Menschenrechte soll Rücksicht nehmen müssen.

Argumentiert wird mit der veränderten Sicherheitslage. Damit stellt sich mir wieder die Frage: Was bringt es für die Sicherheit der Schweiz, wenn sich unsere Rüstungsindustrie eine goldene Nase mit Kriegsmaterialexporten in Länder verdient, die in Bürgerkriege verwickelt sind oder die Menschenrechte schwerwiegend verletzen? Was bringt es der Sicherheit der Schweiz und der internationalen Akzeptanz unserer Neutralität, wenn unser Kriegsmaterial in Ländern wie Jemen zum Einsatz kommt?

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen, insbesondere diejenigen Mitglieder des Parlamentes, die den Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative unterstützt haben, bleiben Sie dabei, und zwar aus folgenden drei Gründen.

1. Diese Lockerung hat nichts mit der Ukraine zu tun, sondern ist ein Geschenk für die Rüstungsindustrie.
 2. Der Spielraum in Artikel 22 war die zentrale Bedingung für den Rückzug der Korrektur-Initiative. Halten Sie Ihr Wort, und respektieren Sie diesen Entscheid auch aus staatspolitischen Gründen.
 3. Rüstungsexporte gehören unter die demokratische Kontrolle. Sie haben eine grosse aussenpolitische Tragweite, es handelt sich um sehr sensible Geschäfte.
- Lehnen Sie deshalb die Motion ab.

Tuena Mauro (V, ZH): Frau Kollegin Schlatter, ich will von Ihnen Folgendes wissen, und zwar, wie Sie folgenden Vorgang bewerkstelligen wollen: Ein Land kauft ein Gerät in der Schweiz. Dieses Gerät kommt zur Reparatur zurück in die Schweiz. Es geschieht etwas in diesem Land, und dieses Gerät soll dann wieder zurück in das Land, welchem es gehört. Wenn dieses Gerät hierbliebe, käme das ja einer Enteignung gleich. Wie wollen Sie das bewerkstelligen, ohne dass Sie diesen Artikel 22b einfügen?

Schlatter Marionna (G, ZH): Die Reparatur von Kriegsmaterial ist im Kriegsmaterialgesetz separat geregelt. Das wissen Sie, Herr Tuena. Ich glaube, es ist Artikel 9.

Fivaz Fabien (G, NE): Cette modification vise à assouplir la loi sur le matériel de guerre afin d'offrir au Conseil fédéral le pouvoir de déroger aux critères d'autorisation de l'article 22a. Il faut rappeler dans quel contexte ces critères ont été introduits et pourquoi ils sont importants. En 2018, le Conseil fédéral a très largement dépassé les limites en décidant d'autoriser par voie d'ordonnance l'exportation de matériel de guerre vers des pays en proie à la guerre civile. Une très large coalition a décidé, en réponse à ce problème, de lancer une initiative populaire, dite correctrice, afin d'inscrire dans la loi les principes jusqu'à présent très largement laissés à l'appréciation du Conseil fédéral.

La modification proposée dans la motion – la proposition que nous traitons aujourd'hui – faisait partie du contre-projet du Conseil fédéral. Cette proposition n'a trouvé grâce ni aux yeux de notre conseil ni aux yeux du Conseil des Etats, mais le fait qu'elle n'ait pas été acceptée a conduit au retrait de l'initiative. C'est l'une des conditions de ce retrait. Dans ce contexte, il est aujourd'hui simplement inadmissible, même pas deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, de revenir sur une promesse, qui a été faite non seulement aux initiants, mais aussi à la population et aux 134 000 personnes qui avaient signé ce texte. En vérité, cet article est une "lex industrie militaire". C'est une manière purement symbolique, pour la majorité de droite, d'apaiser et de faire plaisir à notre conglomérat militaro-industriel, de lui donner des gages permettant de continuer à exporter du matériel de guerre, y compris, un jour peut-être, vers les pays où sévit une guerre civile ou qui violent gravement les droits de l'homme.

Personne ne sait à quoi sert ce texte. En commission, le Conseil fédéral n'a pas réussi à nous donner un seul exemple, un seul cas concret dans lequel il pourrait utiliser cette dérogation. Excusez-moi, mais la réponse précédente du rapporteur de la commission est là pour le montrer. C'est vraiment le pire exemple d'imaginer



aujourd'hui que le Conseil fédéral puisse déroger aussi violemment à la loi sur l'exportation de matériel de guerre, pour des blindés, en l'occurrence, destinés aux forces de l'ordre brésiliennes. C'est à mon avis le pire exemple d'imaginer que nous puissions livrer des armes à un pays qui l'utilise contre sa population civile. Dernière chose – il nous reste quinze secondes: c'est un mensonge de faire croire que cette loi permettrait en réalité d'aider l'Ukraine. Ce n'est pas le cas; dans ce cas, le droit international de la neutralité s'applique, à savoir les conventions de la Haye de 1907.

Je vous demande donc, au nom du groupe des Verts, de rejeter clairement cette motion.

Rechsteiner Thomas (M-E, AI): Die Mitte-Fraktion wird die Motion annehmen, und ich erläutere Ihnen unsere drei Beweggründe: Erstens geht es um Veränderungen des Umfelds, zweitens um den eingeschränkten Anwendungsbereich, drittens um die Konsequenzen für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis in der Schweiz.

Zum ersten Punkt: Ganz am Anfang steht die Frage, ob sich die Schweiz bei kriegerischen Ereignissen, sei es beim Russland-Ukraine-Krieg oder bei einem anderen Konflikt, weiterhin so wie bisher verhalten und sich weiterhin dem Prinzip Hoffnung hingeben kann. Es ist die Hoffnung, dass aktuelle Kriege enden und dass keine neuen bewaffneten Konflikte entstehen. Es ist die Hoffnung, dass sich der Bundesrat nicht mit einer moralischen Verpflichtung bzw. einer Abweichungskompetenz befassen muss und dass wir uns als Politiker nicht vor den Nachbarn und der eigenen Bevölkerung verantworten müssen.

AB 2023 N 2443 / BO 2023 N 2443

Der neue Artikel 22b des Kriegsmaterialgesetzes, den die vorliegende Motion beinhaltet, würde dem Bundesrat die Möglichkeit zu einer Abweichung von den Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte eröffnen. Damit würde der Bundesrat endlich wieder über eine gesetzliche Grundlage verfügen, um bei Bedarf rasch reagieren zu können.

Damit bin ich beim zweiten Punkt: Es handelt sich um einen eingeschränkten Anwendungsbereich. Wir von der Mitte sind der Überzeugung, dass die Kompetenzerteilung an den Bundesrat in diesem Fall und in dieser Zeit korrekt ist. Die Motion ist auch im Kontext des vorangehenden Artikels 22a zu lesen. Zudem gilt weiterhin der Verweis auf das Embargogesetz in Artikel 25.

Zuerst müssen ausserordentliche Verhältnisse vorliegen, und weiter muss die Abweichung für die Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz notwendig sein. Das ist kein Freipass für den Bundesrat, denn die Sicherheitspolitischen Kommissionen müssen bei einer solchen Abweichung innerhalb von 24 Stunden informiert werden. Informieren heisst auch, dass die Kommissionsmitglieder nicht darüber entscheiden können. Da wir kein Verordnungs veto kennen, könnten Kritiker monieren, dass damit nichts erreicht sei. Das sehen wir anders. Durch die Vorabinformation sind die politischen Akteure besser, schneller und früher als bisher informiert, und es steht ihnen frei, in der Folge die politischen Instrumente von Aufsicht, Kontrolle oder Sonderprüfung bei Bedarf zu lancieren. Die zeitliche Befristung der Verordnung stellt zudem sicher, dass es sich um eine temporäre Massnahme handelt.

Ich komme zum dritten Punkt, den Konsequenzen für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis. In Artikel 1 KMG wird der Auftrag zur Aufrechterhaltung der industriellen Kapazität in der Schweiz stipuliert, dies mit Blick auf die Landesverteidigung. Die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis wird für die Schweizer Armee immer wichtiger. Aus ganz aktuellem Anlass zitiere ich, was heute Nachmittag die Armee via Mediensprecher mitgeteilt hat: "Beim Unterhalt der Schützenpanzer des Typs M113 stellten Experten der Logistikkbasis der Armee (LBA) einen Mangel fest, der zum Bruch der Antriebswelle führen kann. Ein solcher würde den Schützenpanzer lenk- und bremsunfähig machen. Aus Sicherheitsgründen hat die Armee deshalb ein vorläufiges Fahrverbot für die gesamte M113-Flotte verfügt." Weiter heisst es: "Die Ersatzteilbeschaffung kann sich jedoch aufgrund von Lieferengpässen auf den Märkten verzögern."

Das steht indirekt in einem Zusammenhang mit der Motion. Die Schweizer Rüstungsindustrie muss ein verlässlicher Partner sein – für die Schweizer Armee, also für uns selbst, wie für Kunden im Ausland. Auslandsgeschäfte werden benötigt, um notwendige minimale Volumina produzieren zu können. Es kann nicht sein, dass Länder, die in der Schweiz bestellen, im Ereignisfall bei Schweizer Lieferanten auflaufen. Es ist schon bedenklich, wenn die Schweizer Armee lange auf Ersatzteile warten muss. Damit ist nun einmal mehr offensichtlich, dass die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis in der Schweiz notwendig ist.

Aus all den genannten Gründen unterstützen wir die Motion und bitten Sie, das auch zu tun.

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 lui octroyant une compétence dérogatoire par rapport



aux critères d'autorisation de la loi sur le matériel de guerre. Dans le cadre des débats parlementaires, cette compétence n'avait pas trouvé de majorité. La présente motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats vise à revenir sur cette proposition.

Le Conseil fédéral a proposé son adoption, puisqu'il avait déjà demandé une 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 malheureusement que la réalité nous a vite rattrapés.

Qu'en est-il de cette compétence dérogatoire? Quels sont ses objectifs? Quelles sont ses limites? Cette compétence dérogatoire 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 mieux garantir le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense.

Cependant – et 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. Tout d'abord, lorsque l'intérêt supérieur de l'Etat à autoriser une affaire 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. Enfin, 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 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 de l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, les obligations en matière d'exportation de matériel de guerre selon les conventions de La Haye resteraient applicables. Vous constaterez donc que cette compétence dérogatoire n'est en aucun cas un chèque en blanc permettant au Conseil fédéral de contourner l'esprit et les objectifs de la législation sur le matériel de guerre. Les conditions à remplir sont extrêmement strictes.

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 en raison de l'instabilité croissante de la situation géopolitique. Le Conseil fédéral avait alors évoqué le fait 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 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 venir.

L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine est venue rappeler de manière évidente que les craintes évoquées alors par le Conseil fédéral n'étaient pas un simple exercice de rhétorique, mais bien une réalité avec laquelle nous devons composer aujourd'hui. Par ailleurs, les tensions croissantes entre les Etats-Unis et la Chine, et celles qui s'observent au Moyen-Orient ne viennent en rien apaiser le sentiment que d'autres conflits ouverts peuvent émerger à l'avenir. Aux yeux du Conseil fédéral, il est donc primordial que la Suisse dispose d'un outil lui permettant de réagir rapidement, de façon exceptionnelle, à ces nouvelles réalités géopolitiques et sécuritaires. L'introduction de cette compétence dérogatoire devrait permettre de répondre à cet impératif, tout en gardant un champ d'application très restreint. En effet, dans l'éventualité où un Etat avec lequel l'industrie suisse fait commerce de matériel de guerre 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. Le droit international, dont le droit de la neutralité fait partie, devrait toujours être respecté. Cette pesée d'intérêts lui permettrait cependant de déterminer les exportations de matériel de guerre qui pourraient être encore autorisées au regard du droit international, et celles qui 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 est intégrée dans des chaînes de valeur 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 manoeuvre nécessaire pour pouvoir réagir rapidement si la situation s'aggrave. Ceci est particulièrement vrai si les partenaires de la Suisse en

AB 2023 N 2444 / BO 2023 N 2444

matière de politique économique et d'armement, tels que les Etats-Unis, la France, l'Allemagne ou l'Italie, devaient être impliqués dans un conflit armé. Si un tel scénario devait se produire aujourd'hui, 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 ne sont pas les seuls produits considérés comme matériel de



guerre. Les pièces détachées, les éléments d'assemblage fournis à des entreprises étrangères dans le cadre de chaînes de valeur internationales seraient également concernés par une telle interdiction absolue d'exportation. Cela pourrait poser de gros défis à la Suisse et représenter de grands risques sur les plans de politique de sécurité et de politique extérieure.

On peut penser par exemple aux affaires compensatoires liées à l'acquisition d'avions de combat F-35, 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 quelles exportations de matériel de guerre doivent être approuvées et lesquelles doivent être refusées au regard du droit international et des principes de la politique étrangère de la Suisse.

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. A leur tour, de telles mesures de rétorsion pourraient mettre en péril les intérêts sécuritaires de la Suisse. 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 seraient cloués 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 extrêmement forte de la part de nos partenaires.

Puisque cela a été réclamé, je vous présente une situation concrète qui pourrait hypothétiquement se produire à l'avenir. Imaginons que les Etats-Unis entrent dans un conflit armé international et que le Conseil de sécurité de l'ONU reste bloqué. Sans résolution du Conseil de sécurité, un Etat neutre doit traiter de façon égale les belligérants ou s'abstenir complètement de soutien militaire. Dans ce domaine, la loi sur le matériel de guerre est aujourd'hui plus stricte que ne l'exige la neutralité. Pendant que la neutralité exige l'égalité de traitement des parties en conflit, la loi, quant à elle, interdit toute exportation de matériel de guerre.

Avec une compétence dérogatoire, il serait théoriquement possible d'autoriser les systèmes d'armes et les composants dans les cas où il est possible d'établir qu'ils ne seront pas utilisés dans le conflit dans lequel les Etats-Unis seraient, par hypothèse, impliqués ou que le matériel concerné n'est pas approprié à une utilisation dans le conflit. Toutefois, dans un tel scénario, le Conseil fédéral devrait décider, en tenant compte de la situation concrète, si une distinction parmi les destinataires finaux et les biens d'équipement militaire couverts par le principe d'égalité de traitement est juridiquement justifiée. Dans les circonstances actuelles, on ne peut naturellement pas, aujourd'hui, anticiper cette décision.

En procédant de la sorte, la Suisse ne favoriserait pas l'une des parties au conflit aux dépens de l'autre, et la pratique serait conforme au droit de la neutralité. Par exemple, il serait ainsi possible d'autoriser l'exportation de composants d'une entreprise suisse, qui seraient intégrés à l'avion de combat F-35, assemblés aux Etats-Unis avant d'être fournis à un pays tiers qui en aurait fait l'acquisition. Par contre, l'exportation des mêmes composants destinés à être intégrés aux F-35 utilisés par l'armée américaine – partant de principe que ces avions seraient engagés dans le conflit – ne pourrait, en principe, pas être autorisée en raison du principe d'égalité de traitement découlant du droit de la neutralité.

J'en arrive aux conclusions. Si, demain, un pays européen ou les Etats-Unis – pays qui peut être considéré comme étant un partenaire économique et sécuritaire important de la Suisse – entrent dans un conflit armé et que la Suisse ne dispose pas d'une compétence dérogatoire dans sa législation sur le matériel de guerre, les exportations d'armements et de leurs composants vers ces pays ne pourraient plus être autorisées du tout. Une telle interdiction pourrait avoir des conséquences très importantes – je l'ai dit – sur les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité et de politique extérieure. Ce n'est qu'avec une telle compétence dérogatoire que le Conseil fédéral pourrait réagir rapidement, de manière appropriée, aux nouvelles circonstances de la politique de sécurité, et toujours dans les limites fixées par le droit international et les obligations de la Suisse qui en découlent.

Enfin, et afin d'anticiper les critiques qui viseraient à accuser le Conseil fédéral de déni démocratique, arguant que la suppression de la compétence dérogatoire proposée dans le contre-projet à l'initiative correctrice était une condition importante à son retrait, je tiens ici à replacer les choses dans leur contexte et à rafraîchir la mémoire de certains: les initiants eux-mêmes avaient proposé la possibilité d'introduire une exception dans la loi, qui aurait permis d'exporter du matériel de guerre vers des Etats impliqués dans un conflit, pour autant que ceux-ci soient considérés comme étant des pays démocratiques disposant d'un régime de contrôle des exportations comparable à celui de la Suisse. Cela veut dire que le contre-projet entré en vigueur en mai 2022 est plus strict que ce qu'exigeaient à l'origine les auteurs de l'initiative eux-mêmes. D'un point de vue démocratique, il n'est donc pas problématique de revenir sur une proposition similaire à celle qui était prévue par les initiants et qui, en plus, a l'avantage d'être encore plus précise.



Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral vous prie d'approuver cette motion.

Schlatter Marionna (G, ZH): Ja, Herr Bundesrat, wir haben von Herrn Kommissionssprecher Addor das Beispiel der Mowag-Panzer in Brasilien gehört. Es wurde öffentlich, dass diese von der brasilianischen Polizei in den Slums gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wurden und werden. Ist das die Art von Flexibilität, die Sie sich wünschen?

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Non, Madame Schlatter, comme je viens de le dire, les conditions qui permettraient au Conseil fédéral de déroger aux critères d'autorisation sont extrêmement strictes. Elles sont cumulatives – je viens de vous donner un exemple concret. Naturellement, pour chaque cas qui surgirait, le Conseil fédéral, avec cette compétence, devrait faire cette pesée d'intérêts. Il devrait aussi informer les Commissions de la politique de sécurité. Il y a donc énormément de garde-fous et – si vous me passez l'expression – de mesures de sécurité pour empêcher le Conseil fédéral de faire n'importe quoi.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion. Eine Minderheit Seiler Graf beantragt die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3585/27899)

Für Annahme der Motion ... 117 Stimmen

Dagegen ... 74 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Schluss der Sitzung um 18.25 Uhr

La séance est levée à 18 h 25

AB 2023 N 2445 / BO 2023 N 2445