

Radschützenpanzer
der Mowag
Kreuzlingen:
In Afghanistan
im Einsatz.



KEYSTONE

Kriegsmaterial: Schweiz liefert trotz Exportverbot

Die Kriegsmaterialverordnung verbietet Rüstungsexporte in Konfliktstaaten – Bewilligungen werden trotzdem erteilt. Laut Statistik werden problematische Empfängerländer beliefert. Und dies kurz vor der Abstimmung für ein Verbot von Kriegsmaterialexporten.

■ Evelyn Schmid

Die meisten Hauptkunden der Schweizer Rüstungsunternehmen sind in einen bewaffneten Konflikt verwickelt. Auf diese Vermutung kommt man zumindest, wenn man die Liste der Rüstungsexporte anschaut. Dies, obwohl der Bundesrat im August 2008 die Verordnung über das Kriegsmaterial (KMV) geändert hat. Denn nun stellt sich die Frage, ob der Bundesrat aufgrund dieser neuen juristischen Grundlage die Bewilligungs-

praxis für Kriegsmaterialexporte nicht hätte ändern müssen. Dies stellen auch rund sechzig Rechtsprofessoren und Völkerrechtsexperten in einem offenen Brief an die zuständigen Schweizer Behörden fest.

Die neue Verordnung sieht vor, dass die Schweiz keine Exporte mehr an Staaten bewilligt, «welche in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind» oder welche «Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen». Sie trat am 12. Dezember 2008 in Kraft. Während im Rekordjahr 2008 insbesondere Exporte nach Pa-

kistan massiv zunahm, verbuchten im ersten Halbjahr 2009 Lieferungen an Saudi Arabien sowie an Staaten, die Rüstungsgüter für den Einsatz in Afghanistan beschafften, die grössten Zunahmen (siehe Tabelle).

Egal, ob interner oder internationaler Konflikt

Artikel 5 Absatz 2 litera a KMV verlangt, dass der Bundesrat vor Erteilen einer Ausfuhrbewilligung die folgenden zwei Sachverhalte prüft: Erstens muss bestimmt werden, ob ein bewaffneter Konflikt vorliegt, und zweitens, ob ein Bestimmungsland in einen solchen «verwickelt» ist. Sind beide Kriterien kumulativ erfüllt, schliesst die KMV die Ausfuhrbewilligung aus.

Aus völkerrechtlicher Sicht ist der Begriff des bewaffneten Konfliktes hauptsächlich in den Genfer Ab-

kommen und deren Zusatzprotokollen festgelegt. Das humanitäre Völkerrecht unterscheidet zwischen internationalen bewaffneten Konflikten und Konflikten, die keinen internationalen Charakter aufweisen. Für die Interpretation der neuen KMV ist diese oft komplexe Unterscheidung allerdings nicht relevant, da die Verordnung interne und internationale bewaffnete Konflikte gleich behandelt.

Jean Pictet, der geistige Vater der vier Genfer Abkommen, hielt im Kommentar zum gemeinsamen Artikel 2 der Genfer Konventionen fest, dass «jeder Zwist zwischen zwei Staaten, welcher die Intervention von Mitgliedern der Streitkräfte herbeiführt» ein internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne von Artikel 2 darstelle. Nicht-internationale bewaffnete Konflikte müssen von Situationen interner Unruhen und Spannungen unterschieden werden.

Begründung juristisch nicht stichhaltig

Die Kriterien dieser Abgrenzung wurden durch internationale Tribunale ausgelegt. Die Berufungskammer des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) kam zum Schluss, dass ein nicht-internationaler («interner») Konflikt immer dann vorliegt, wenn es zu lang anhaltender oder intensiver («protracted») Gewalt zwischen Regierungstruppen und organisierten bewaffneten Gruppen oder zwischen solchen Gruppen selbst kommt (Tadić, Jurisdiction Appeal, 2. Oktober 1995). Die Schweiz ist bei der Auslegung ihrer Gesetze und Verordnungen an die völkerrechtlichen Definitionen von bewaffneten Konflikten gebunden.

In einer parlamentarischen Anfrage zur revidierten KMV wurde der Bundesrat im Oktober 2008 gefragt, ob die USA in Afghanistan oder im

Irak nicht in «einen bewaffneten Konflikt verwickelt» seien. Der Bundesrat antwortete, «dass sich der Verweigerungsgrund nach Artikel 5 Absatz 2 litera a KMV nicht direkt auf die Anwendbarkeit der Genfer Konventionen abstellt, sondern sich zuerst am Kriegsbegriff des Neutralitätsrechtes orientiert». Und weiter: «Solange das Engagement der USA und anderer Staaten in Irak und in Afghanistan sich auf einschlägige Resolutionen des Uno-Sicherheitsrates stützt oder mit Einwilligung des betroffenen Staates erfolgt, wird sich auch nach Inkrafttreten der revidierten KMV diesbezüglich die Bewilligungspraxis nicht ändern.»

Diese Begründung ist juristisch aus drei Gründen nicht stichhaltig:

Erstens ist festzuhalten, dass das Neutralitätsrecht einzig vorschreibt, wie sich neutrale Staaten im Falle eines zwischenstaatlichen Konfliktes zu verhalten haben. Das Anwendungsgebiet des Neutralitätsrechtes schliesst nicht-internationale Konflikte nicht ein. Wie bereits erwähnt beinhaltet der Wortlaut der neuen Verordnung aber ausdrücklich auch interne Konflikte.

Trotz Uno-Mandat findet ein Konflikt statt

Zweitens ist zu erwähnen, dass das Vorhandensein eines Uno-Mandates keinesfalls ausschliesst, dass ein bewaffneter Konflikt stattfindet. Wie oben beschrieben, ist das Vorhandensein eines bewaffneten Konfliktes durch die faktische Lage im Gebiet zu beurteilen. Der Sicherheitsrat regelt, ob ein militärisches Eingreifen in einem Konflikt bewilligt werden soll. Aber er bestimmt nicht, ob ein bewaffneter Konflikt besteht. Falls sich der erste Verhinderungsgrund der neuen KMV auf Uno-Sicherheitsrats-Resolutionen abstützen würde, hätte der Bundesrat die Gelegenheit gehabt, dies im Wortlaut der KMV anstelle des Verweises auf das Vor-

handensein eines bewaffneten Konfliktes aufzunehmen.

Drittens ist auch das Einverständnis der afghanischen (oder der irakischen) Regierung zur Präsenz von internationalen Truppen für die Auslegung der KMV unwesentlich. Der Konflikt in Afghanistan ist seit der Einwilligung der Regierung Karzai als interner bewaffneter Konflikt zu definieren, in dem die afghanische Regierung und die internationalen Streitkräfte gegen die Taliban und andere Gruppen kämpfen. Hätte Afghanistan nicht eingewilligt, würde es sich um einen internationalen Konflikt handeln. Für die KMV spielt dies aber keine Rolle, da der Wortlaut explizit beide Typen von bewaffneten Konflikten umfasst.

Nach der Prüfung des Vorhandenseins eines bewaffneten Konfliktes

Wer bezog Schweizer Kriegsmaterial?

Hauptkunden von Schweizer Kriegsmaterial, 1. Halbjahr 2009	Betrag in Mio. CHF
Deutschland*	62
Dänemark*	57
Saudiarabien	34
Belgien*	29
Grossbritannien	21
USA*	19
Frankreich*	15
Malaysia	12
Bahrain	11
Niederlande*	11

Hauptkunden von Schweizer Kriegsmaterial, 2008	Betrag in Mio. CHF
Pakistan	110
Dänemark*	84
Deutschland*	81
Belgien*	79
Grossbritannien*	47
Niederlande*	40
Rumänien*	39
Saudiarabien	32
Finnland*	31
USA*	29

*in die Konflikte in Afghanistan und/oder Irak involviert

Quelle: Eidg. Zollverwaltung, seco

muss das zweite Kriterium des Verhinderungsgrundes, die «Verwicklung» in den Konflikt, geprüft werden. Der Begriff «verwickelt» stammt weder aus dem allgemeinen noch aus dem humanitären Völkerrecht. Letzteres spricht vielmehr von den «am Konflikt beteiligten Parteien». Es liegt nahe, dass «in einen Konflikt verwickelt» auch Staaten sein können, welche nicht zu den direkt am Konflikt beteiligten Parteien gehören. Die Frage, ob die Staaten der Koalitionstruppen in Afghanistan juristisch als Konfliktpartei zu definieren sind oder ob vielmehr die Koalitionen ein eigenes völkerrechtliches Subjekt sind, ist deshalb hinfällig, denn in den Konflikt «verwickelt» sind die einzelnen Koalitionsstaaten zweifelsohne.

Saudiarabien dürfte keine Waffen erhalten

Am 19. August 2009 antwortete der Bundesrat in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage von Nationalrat Josef Lang, dass die Formulierung von Artikel 5 Absatz 2 litera a KMV zwar wie eben beschrieben verstanden werden könnte. Der Vernehmlassungsgeber sei aber beim Erlass der Norm der Auffassung gewesen, dass Ausfuhren nur ausgeschlossen seien, «wenn im Empfängerstaat für das Kriegsmaterial selber ein interner bewaffneter Konflikt herrscht».

Der Wortlaut der Verordnung verlangt allerdings nirgends, dass der bewaffnete Konflikt auf dem Territorium des Empfängerstaates selbst stattfinden muss. Auch das Argument, dass sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Bericht zur Neufassung der KMV 2006 auf das Kriterium der Menschenrechtslage im betroffenen Land konzentriert habe, erklärt nicht, wie ein territoriales Kriterium hineinge-deutet werden könnte.

Nebst dem Ausschlusskriterium der Verwicklung in bewaffnete Kon-



Initiative für ein Verbot von Kriegsmaterialexporten: Abstimmung am 29. November

flikte stellt sich die Frage, ob Saudiarabien als drittgrösster Abnehmer im 1. Halbjahr 2009 nicht ein Bestimmungsland ist, welches «Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt» und gemäss Buchstabe b der revidierten KMV keine Waffen hätte erhalten dürfen.

Exporte in die USA sind nicht mehr möglich

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) befürchtete schon 2004, dass Lieferungen an Saudiarabien für interne Repressionen verwendet würden. In einem Bericht zuhanden des Uno-Menschenrechtsrats im Juni 2009 unterstrich Human Rights Watch, dass der Wüstenstaat die Menschenrechte «systematisch und schwerwiegend» verletzt.

Bereits ein halbes Jahr vor der Revision der KMV bemerkte auch der «Arbeitskreis Sicherheit und Wehrtechnik» – eine von der PR-Agentur Farner nach der Lancierung der Kriegsmaterial-Initiative gegründete Lobbyorganisation – in einem Newsletter, dass Geschäfte mit Pakistan und Saudiarabien unter der neuen KMV nicht mehr möglich sein würden. Und der Verband der Schweizer Maschinen- und Elektroindustrie

(swissmem) kam zum Schluss, dass «nach dem Wortlaut des Gesetzes in die USA keine Rüstungsexporte mehr erfolgen dürften».

Ein Jahr später stellt sich die Frage, wie mit einer Verordnung umgegangen werden soll, welche seit dem Dezember 2008 rechtskräftig ist, deren Umsetzung aber scheinbar keine Priorität hat. Am 29. November 2009 haben die Stimmberechtigten die Gelegenheit, der Volksinitiative für ein Verbot von Kriegsmaterialexporten zu einem Achtungserfolg zu verhelfen und damit den öffentlichen Druck zu erhöhen, die Diskrepanz zwischen Verordnungstext und Umsetzung zu verringern.

La Suisse livre du matériel de guerre – en dépit d'une interdiction d'exportation

Le 29 novembre 2009, nous votons sur l'initiative populaire visant à prohiber les exportations de matériel de guerre. La statistique des exportations démontre que des livraisons sont effectuées à des pays problématiques, et ce malgré l'ordonnance révisée qui, aujourd'hui déjà, interdit les exportations de matériel d'armement vers des Etats impliqués dans des conflits. Un coup d'œil sur la liste de la clientèle des exportations d'armes par la Suisse laisse présumer que la plupart des clients majeurs sont mêlés à des différends armés. La question se pose de savoir si la pratique en matière d'autorisations pour l'exportation de matériel de guerre par la Suisse n'aurait pas dû être modifiée sur la base du nouveau fondement juridique.