



19.038

**Für ein Verbot der Finanzierung
von Kriegsmaterialproduzenten.
Volksinitiative**

**Pour une interdiction du financement
des producteurs
de matériel de guerre.
Initiative populaire**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.20 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.20 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.06.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.06.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.06.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Vara, Zopfi)

Rückweisung der Vorlage an die Kommission

mit dem Auftrag, zur Initiative eine Kommissionsinitiative im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages mit den folgenden Eckwerten auszuarbeiten: Das Verbot der indirekten Finanzierung verbotener Waffen gemäss Artikel 8c Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial soll folgendermassen ausgeweitet werden: Die indirekte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial ist verboten.

Proposition de la minorité

(Jositsch, Vara, Zopfi)

Renvoyer le projet à la commission

avec mandat d'élaborer une initiative de commission qui proposera un contre-projet indirect à l'initiative. Celui-ci contient les éléments suivants: l'interdiction du financement indirect des armes prohibées visée à l'article 8c alinéa 1 de la loi fédérale sur le matériel de guerre doit être étendue comme suit: Il est interdit de financer indirectement le développement, la fabrication ou l'acquisition de matériels de guerre prohibés.

Burkart Thierry (RL, AG), für die Kommission: Ihre Sicherheitspolitische Kommission hat am 30. April dieses Jahres die Volksinitiative "für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten" beraten. Die Initiative wurde am 21. Juni 2018 mit 104 612 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Bundesrat hat die Vorlage am 14. Juni 2019 verabschiedet. Er stellt der Initiative keinen Gegenvorschlag gegenüber und lehnt sie ab. Ihre Kommission ist mit 10 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem Antrag des Bundesrates gefolgt. Sie tat es entsprechend auch dem Erstrat gleich. Der Nationalrat hat nämlich die Initiative mit 120 zu 71 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

Was will die Initiative? Die Initiative will die Finanzierung von Kriegsmaterialherstellern weltweit verbieten. Deshalb sieht sie vor, dass der Schweizerischen Nationalbank, Stiftungen sowie Einrichtungen der staatlichen und beruflichen Vorsorge die Finanzierung von Unternehmen untersagt wird, die mehr als 5 Prozent ihres Umsatzes mit der Herstellung von Kriegsmaterial erwirtschaften. Ausserdem soll sich der Bund auf nationaler und internationaler Ebene dafür einsetzen, dass für Banken und Versicherungen gleiche Bedingungen gelten. Die Kommission hat sich einerseits materiell mit der Volksinitiative auseinandergesetzt, andererseits hat die SiK geprüft, ob dem Volksbegehren ein indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden sollte.





Zuerst aber zur Initiative: Die Mehrheit der Kommission empfiehlt Ihnen die Volksinitiative aus folgenden sechs Gründen zur Ablehnung:

1. Die Initiative führt nicht zu mehr Weltfrieden. So sympathisch und erstrebenswert die Absicht der Initiantinnen und Initianten, zu einer friedlichen Welt beitragen zu wollen, ist, so wirkungslos ist diese Volksinitiative aus Sicht der Kommission in dieser Hinsicht. Die Schweiz engagiert sich bereits heute in vielerlei Hinsicht für eine friedlichere Welt. Es existiert zudem bereits ein Finanzierungsverbot für atomare, biologische und chemische Waffen sowie für Streumunition und Antipersonenminen. Ein weltweites Finanzierungsverbot für Investitionen in die Rüstungsindustrie ist aber nicht realistisch. Weder im Rahmen der Vereinten Nationen noch in anderen internationalen Gremien besteht der Wille für ein derartiges Vorhaben. Ein Finanzierungsverbot in der Schweiz würde mangels Einfluss auf die globale Nachfrage nach Kriegsmaterial und das weltweite Angebot an solchem keine Wirkung erzielen.

2. Die Umsetzung der Initiative ist aus Sicht der Kommission kaum möglich. Mit Annahme der Initiative müssten die SNB, Stiftungen, Pensionskassen, die AHV/IV/EO und andere sicherstellen, dass sie das von ihnen verwaltete Vermögen nicht in Fonds investieren, die Beteiligungen an Unternehmen enthalten, die jährlich mehr als 5 Prozent ihres Umsatzes mit der Herstellung von Kriegsmaterial erwirtschaften. Letztlich soll dies auch für Banken und Versicherungen gelten. Da ein globales Anlageportfolio Anteile von mehreren tausend Unternehmen enthalten kann, könnte das Finanzierungsverbot kaum mit vernünftigen Mitteln umgesetzt werden. Entweder müssten die betroffenen Akteure ihre Investitionen auf spezifische Firmen beschränken, bei denen die Herstellung von Kriegsmaterial ausgeschlossen werden kann, oder jedes Jahr Tausende von Unternehmen auf deren Umsatz mit Kriegsmaterial überprüfen. Ersteres hätte wegen der ungenügenden Streuung ein stark erhöhtes Anlagerisiko zur Folge, Letzteres wäre mit einem stark erhöhten Verwaltungsaufwand und damit hohen Kosten verbunden.

3. Der unklare Begriff Kriegsmaterialproduzent sowie die willkürliche 5-Prozent-Schwelle: Gemäss Initiativtext gelten Unternehmen, die mehr als 5 Prozent ihres Jahresumsatzes mit der Herstellung von Kriegsmaterial erwirtschaften, als sogenannte Kriegsmaterialproduzenten. Betroffen sind damit weltweite Grossunternehmen wie die Ruag, Airbus und Boeing, aber auch KMU, die als Zulieferbetriebe fungieren und Einzelteile und Baugruppen herstellen, die in Rüstungsgütern verbaut werden. Dabei ist überdies zu bedenken, dass der Rüstungssektor sehr heterogen ist. Man kann nicht von einer eigenständigen Branche sprechen. Bei Herstellern von Rüstungsgütern handelt es sich zumeist um Mischkonzerne, die auch im Bereich ziviler Güter tätig sind. Bei der Beurteilung von Dual-Use-Gütern wird die ganze Angelegenheit erst recht nicht mehr praktikabel.

Die Definition der Schwelle mit 5 Prozent des Jahresumsatzes ist zudem aus Sicht der Kommission willkürlich gewählt. In der Praxis ist es für institutionelle Anleger kaum möglich nachzuvollziehen, wer unter diese Definition fällt und wer nicht. Viele Unternehmen, z. B. Familienbetriebe, legen ihre Zahlen ja auch gar nicht offen. Es ist zu befürchten, dass Anleger aus Übervorsicht Investitionen in KMU und in strukturierte Produkte meiden – mit schweren Folgen für die Wirtschaft. Die Durchsetzung dieses Verbots würde entweder zu einer massiven Kontrollbürokratie führen oder toter Buchstabe bleiben. Zudem müsste auch beim Kauf eines

AB 2020 S 380 / BO 2020 E 380

Aktienfonds oder börsengehandelter Derivate sichergestellt werden, dass keine Beteiligungen an Unternehmen enthalten sind, die mehr als 5 Prozent ihres Umsatzes mit der Herstellung von Kriegsmaterial erzielen.

4. Die Initiative wäre schädlich für unser Vorsorgesystem. Die berufliche und staatliche Vorsorge, die, wie wir alle wissen, mit Blick auf die Demografie und das Zinsniveau vor grossen Herausforderungen steht, würde dadurch noch mehr belastet. Betroffen wären insbesondere die rund 1700 Schweizer Pensionskassen, die Anlagevermögen von etwa 820 Milliarden Franken verwalten, sowie das Anlagevermögen der AVH/IV/EO von rund 34 Milliarden Schweizerfranken. Bei den Banken, Versicherungen, Stiftungen und Pensionskassen stellt das Finanzierungsverbot darüber hinaus einen starken Eingriff in die verwalteten Privatvermögen dar, da den Bürgern international gängige Anlagemöglichkeiten für ihr Vermögen verwehrt bleiben.

5. Die Initiative schadet der Schweizer Wirtschaft. Die von der Initiative angestrebte Einschränkung von Banken, vor allem im Bereich der Vermögensverwaltung und der Kreditvergabe, würde nicht nur den Schweizer Finanzplatz, sondern auch den Industriestandort Schweiz schwächen. Vor allem den hiesigen KMU der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie würde der Zugang zu Krediten erschwert, wenn sie Teil einer Zulieferkette für Rüstungsbetriebe im In- oder Ausland sind.

6. Die Initiative gefährdet die Unabhängigkeit der Schweizerischen Nationalbank. Die Initiative stellt die Unabhängigkeit der Nationalbank infrage, weil sie deren marktschonende und marktneutrale Investitionspolitik verunmöglicht. Sie würde darüber hinaus einen Präzedenzfall für weitere Auflagen, zum Beispiel in Zusammenhang mit Tabak, Kohleenergie, Wasser, Nahrungsmittel usw., schaffen.



Ich komme noch zum Aspekt eines Gegenvorschlages: Anlässlich der Kommissionssitzung wurde ein Antrag auf einen indirekten Gegenvorschlag gestellt. Er zielte auf die Anpassung von Artikel 8c Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial. Diese Bestimmung lautet in ihrer aktuellen Fassung: "Die indirekte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial ist verboten, wenn damit das Verbot der direkten Finanzierung umgangen werden soll." Von dieser Bestimmung sollte der letzte Satzteil, "wenn damit das Verbot der direkten Finanzierung umgangen werden soll", gestrichen werden. Diese Änderung hätte zur Folge, dass die indirekte Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von verbotenem Kriegsmaterial absolut verboten würde und nicht "nur" dann, wenn damit die direkte Finanzierung umgangen werden soll. In der Kommission wurde dieser Antrag mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt, dies auch mit dem Verweis auf bei dieser Massnahme vorhandene Praktikabilitätsgründe, zumal mit der angepassten Bestimmung ein Vorsatz nachgewiesen werden müsste.

In diesem Sinn bitte ich Sie namens der deutlichen Mehrheit Ihrer vorberatenden Kommission um Ablehnung des Antrags auf einen indirekten Gegenvorschlag. Im Sinn der Beschlüsse von Bundesrat und Nationalrat bitte ich Sie zudem, Volk und Ständen die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Wie der Kommissionssprecher ausgeführt hat, will die Initiative, die wir heute beraten, ein vollständiges Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten im In- und Ausland. Sie geht damit ganz ohne Zweifel relativ weit, dies auch, wie ebenfalls vom Kommissionsberichtersteller ausgeführt, weil die Grenze bei 5 Prozent des Umsatzes liegt. Wenn ein Produzent 5 Prozent des Umsatzes mit Kriegsmaterial erwirtschaftet, dann fällt er unter diese Bestimmung. Das ist vermutlich auch der Grund, warum die Initiative im Nationalrat einen sehr schweren Stand hatte.

In Bezug auf Kriegsmaterial und Kriegsmaterialexport besteht in der Bevölkerung eine hohe Sensibilität. Ich bin auch gerne bereit, davon zu sprechen, dass in der öffentlichen Diskussion eine gewisse Doppelzüngigkeit herrscht. Auf der einen Seite will man zwar mit dem Export Geld verdienen, auf der anderen Seite ist man aber erstaunt und schockiert, wenn Kriegsmaterial, das in der Schweiz produziert worden ist, entweder im Ausland zum Einsatz kommt oder an einem falschen Ort auftaucht. Das führt auch jedes Mal zu Recht zu Polemik. Daher, glaube ich, müssen wir mit einer gewissen Konsequenz sagen, die Toleranz für Kriegsmaterialexport aus der Schweiz ist in der schweizerischen Bevölkerung nur sehr beschränkt vorhanden.

Was ich zudem auch immer wieder feststelle: Kriegsmaterialexporte lassen sich letztlich nicht kontrollieren. In dem Moment, in dem ein Rüstungsgut die Schweiz verlassen hat, ist es nicht mehr unter schweizerischer Kontrolle. Auch wenn Sie vorher vieles vertraglich abmachen, verlieren Sie letztlich die Kontrolle.

Nun, wie ist heute die Situation mit Bezug auf die Finanzierung? Der Kommissionsberichtersteller hat zu Recht gesagt: Mit Bezug auf sogenannt verbotenes Kriegsmaterial gilt immerhin ein Verbot der direkten Finanzierung. Verbotenes Kriegsmaterial sind Kernwaffen, biologische Waffen, chemische Waffen, Antipersonenminen und Streumunition. Das bedeutet: Die direkte Finanzierung von Unternehmen, die solche Güter produzieren, ist heute nach geltendem Recht gemäss Artikel 8b des Kriegsmaterialgesetzes verboten.

Die indirekte Finanzierung auch der schlimmsten Waffen, die zur Verfügung stehen, ist hingegen nach wie vor erlaubt respektive nur dann verboten, wenn eine Umgehungsabsicht nachgewiesen werden kann. Man muss daher, damit man die indirekte Finanzierung, also die Beteiligung an einer entsprechenden Unternehmung, verbieten kann, dem entsprechenden Investor nachweisen, dass er das gemacht hat, weil er die direkte Finanzierung umgehen will. Jetzt stelle ich Ihnen die Frage: Wie wollen Sie das in der Praxis beweisen? Die Antwort dazu kommt von der Praxis selbst: Es gibt keine Fälle – es gibt keine entsprechenden Verurteilungen.

Von dem her müssen Sie sagen, dass dieser sogenannte Kompromiss, wonach man gesagt hat: "Ja, die indirekte Finanzierung wird auch bestraft; sie wird einfach nur dann bestraft, wenn eine Umgehungsabsicht besteht", im Prinzip ein Papiertiger ist. Das existiert in der Praxis nicht. Deshalb macht dieser Teil, den man aus der Initiative nehmen kann, Sinn, weil es ein Schlupfloch ist, das heute benützt werden kann, um sich indirekt an der Produktion schlimmster Waffen zu beteiligen.

Wenn der Kommissionsberichtersteller indirekt sagt, das sei nicht notwendig, müssen Sie sich einfach überlegen, was das bedeutet. Nehmen wir den extremsten Fall, die Produktion von Atomwaffen: Es wäre nach geltendem Recht nur dann verboten, sich finanziell an entsprechenden Produzenten zu beteiligen, wenn bei der indirekten Finanzierung eine Umgehungsabsicht nachgewiesen werden kann. Nur dann wäre das möglich. Im Nationalrat wurde ebenfalls ein entsprechender indirekter Gegenvorschlag diskutiert. Dieser ging aber weiter. Man sah auf der einen Seite ein Verbot der indirekten Finanzierung von verbotenem Kriegsmaterial vor, wie auch ich das hier mit meinem Antrag mache. Auf der anderen Seite wurde im Nationalrat noch eine Ausweitung der Transparenzvorschriften diskutiert.

Die Mehrheit im Nationalrat hat sich gegen den indirekten Gegenvorschlag ausgesprochen, das ist richtig. Ich



bin deshalb der Meinung, es würde immerhin schon reichen, wenn man sich wirklich auf den Kernbereich konzentrieren würde, also auf ein generelles Verbot der indirekten Finanzierung von verbotenem Kriegsmaterial. Dies würde bedeuten, dass bei diesen schlimmsten Formen von Rüstungsgütern – ich habe sie namentlich aufgezählt – eine Finanzierung sowohl direkt wie auch indirekt nicht mehr möglich wäre. Ich glaube, es gibt einen Konsens, auch in der schweizerischen Bevölkerung, dass wir uns nicht an solchen Produktionen beteiligen möchten. Die Begründung, warum das überhaupt erst ausgeführt worden ist, nämlich dass sich das in der Praxis nicht beweisen lasse, ist falsch, weil das Gegenteil ja aktuell bewiesen werden kann, wenn man die Praxis anschaut. Die Praxis kennt keine Fälle, wo die entsprechende geltende Bestimmung angewendet worden wäre. Das heisst, sie ist praktisch irrelevant oder findet faktisch überhaupt keine Anwendung. Insofern spiegelt uns das Gesetz in der heutigen Form etwas Falsches vor, nämlich dass die indirekte

AB 2020 S 381 / BO 2020 E 381

Finanzierung mindestens zu einem grossen Teil bereits verboten sei. Die Praxis kennt keine Fälle. Das heisst, das ist nicht so.

Auch wenn man den Gegenvorschlag annimmt, wird die Welt nicht fundamental anders. Es wäre auch gemäss Gegenvorschlag so, dass natürlich ein entsprechender Vorsatz bewiesen werden müsste. Man muss aber dann nicht die Motivationslage auch noch begründen oder nachweisen, denn das ist faktisch nicht möglich. Sie können ja nicht nachweisen, was eine entsprechende Person gedacht hat, als sie sich an einer Unternehmung beteiligt hat.

Zusammengefasst glaube ich, dass der Bereich der Kriegsmaterialproduktion ein sensibler Bereich ist und dass die schweizerische Öffentlichkeit diesbezüglich sensibel ist. Die Initiative geht sehr weit. Deshalb beantragt die Minderheit Jositsch einen indirekten Gegenvorschlag, der sich lediglich auf den Kernbereich beschränkt, also auf diejenigen Waffentypen, bei denen heute schon Konsens besteht, dass eine direkte Finanzierung nicht möglich ist. Dort soll lediglich das Verbot der indirekten Finanzierung so weit ausgeweitet werden, dass es wirklich greift.

Deshalb ersuche ich Sie, den Minderheitsantrag auf Rückweisung an die Kommission zur Ausarbeitung eines entsprechenden Gegenvorschlages zu unterstützen.

Bauer Philippe (RL, NE): Je vous dévoile tout d'abord mes liens d'intérêts: je suis président de la Convention patronale de l'industrie horlogère et, surtout, je viens de l'Arc jurassien, région tournée vers l'industrie mécanique, en particulier vers la mécanique de précision et la microtechnique. C'est une région où on aime le travail bien fait.

Aujourd'hui dans l'Arc jurassien, sur les 50 000 collaborateurs conventionnés de l'horlogerie – voire les 56 000 ou 57 000, si l'on y ajoute les non conventionnés –, entre 35 000 et 40 000 souffrent d'une réduction de leur horaire de travail. Dans l'industrie des machines, du côté de Swissmem – qui regroupe un peu plus de 200 000 collaborateurs –, les trois quarts approximativement sont en réduction de l'horaire de travail.

On nous annonce par ailleurs une grave crise dans l'Arc jurassien qui pourrait ressembler à celle des années 1970 avec une perte d'un tiers, voire de la moitié, des places de travail. Or, l'initiative populaire et le contre-projet empêcheraient les entreprises de diversifier un peu leur champ d'activité. C'est en effet à cela qu'elle revient en définitive. Par le biais de cette initiative et du contre-projet, on dit à l'industrie mécanique, aux entreprises horlogères, aux entreprises actives dans la micromécanique qu'elles doivent renoncer à diversifier leur production, qu'elles doivent rester dans une économie circulaire où les décolleteurs de la vallée de Tavannes, où les polisseurs du Locle travaillent uniquement pour les entreprises horlogères.

Cette restriction de la diversification est de nature à augmenter encore la crise horlogère. Surtout, lorsqu'on parle de 5 pour cent du chiffre d'affaires. Pensez à ce que cela représente pour une PME qui fait environ un million de francs de chiffre d'affaires par année, c'est-à-dire à peu près 80 000 francs par mois, et qui a six ou sept collaborateurs. Cela signifie que si cette entreprise accepte une commande de plus de 4000 francs par mois – par exemple dans le cadre d'un projet de "rétrofitage" militaire, mais cela pourrait concerner aussi la réparation des véhicules Duro que nous avons acceptée, ou encore une entreprise qui produit des micromoteurs, utiles aussi, c'est vrai, au secteur de l'armement –, donc si sur les 80 000 francs, 4000 francs proviennent du secteur militaire, l'entreprise n'aura plus accès aux prêts de la Banque nationale, selon les termes de l'initiative. Je crois qu'aujourd'hui nous devons clairement dire non. Cela suffit, notre économie ne peut pas s'offrir le luxe de renoncer à ce genre de contrats. L'économie de l'Arc jurassien, l'économie de la mécanique, nos entreprises horlogères ne peuvent pas s'offrir cette absence d'accès à un certain nombre de crédits.

C'est pour cela que je vous conjure de proposer au peuple et aux cantons de refuser cette initiative et de ne pas entrer en matière sur le contre-projet.



Vara Céline (G, NE): La Suisse est-elle un pays neutre? Le Covid-19 a tout arrêté ou presque. Les guerres et les conflits armés continuent de sévir dans différentes parties du monde. Beaucoup de ces conflits se perdent dans le flot médiatique qui nous submerge et nous fait oublier les violences quotidiennes qui les accompagnent. La Suisse se dit grande négociatrice. Sa neutralité est vantée par toutes et tous. La neutralité, les montres et le chocolat, c'est ce qui définit la Suisse, du moins pour les touristes. Sauf que si on voulait être juste, on devrait ajouter un autre objet d'exportation de la Suisse, les armes de guerre. En 2019, la Suisse a exporté des armes pour une valeur de 728 millions de francs. Le chocolat, cela fait plaisir, les montres, cela sert à donner l'heure, et les armes, cela sert à tuer. Je défie quiconque d'expliquer à un enfant de trois ans ce qu'est une arme et à quoi elle sert sans ressentir tout le malaise que cela provoque. Le chocolat, c'est bien plus facile.

Et l'exportation d'armes n'est que la pointe de l'iceberg. La partie submergée, c'est le financement de l'industrie d'armement par la place financière suisse. Parce que, bien qu'elle ne soit impliquée de manière indirecte dans aucun conflit, la Suisse alimente néanmoins un bon nombre de conflits armés dans le monde. Pour que les armes puissent être utilisées dans les guerres, il faut d'abord financer leur production. La Suisse y joue malheureusement un rôle central. L'argent qui parvient à l'industrie de l'armement à travers la place financière suisse nous rend complice des entreprises qui tirent leurs profits des victimes de la guerre, de peuples entiers qui s'entretuent. On pourrait en déduire qu'elle n'a donc aucun intérêt à une résolution pacifique des conflits. La Suisse en tant que pays neutre et Etat dépositaire des Conventions de Genève ne peut pas se permettre une telle politique de maximisation des profits aux dépens de vies humaines. Pourtant, la Suisse occupe la quatorzième place dans le classement peu recommandable des pays exportateurs d'armes. Si l'on compare les chiffres "per capita", le pays de la neutralité se place parmi les cinq plus gros exportateurs mondiaux de matériel de guerre.

En 2015 et 2016, avec un budget de 114 dollars par habitant, la Suisse se situait à une honteuse troisième place, derrière la Russie et Israël. En 2014, la Suisse a investi 798 dollars par habitant, soit environ 800 francs par habitant, dans des entreprises qui fabriquent de l'armement nucléaire! Oui, vous avez bien entendu: pour chaque homme, chaque femme et chaque enfant vivant en Suisse, 800 francs ont été investis par la Suisse dans la fabrication d'armes nucléaires. Alors, toujours neutre, la Suisse?

En plus de financer la fabrication des armes, nous finançons également la fabrication de dispositifs de contrôle et de surveillance des frontières employés pour bloquer les réfugiés qui fuient leur pays en guerre. Ainsi, c'est un autre mythe qui s'effondre: celui de la terre d'accueil helvétique. La place financière suisse contribue non seulement à alimenter les pays en guerre, mais aussi à empêcher les habitants d'en fuir.

Suite à ce désastreux constat, dont on ne peut plus détourner les yeux, les Jeunes Verts et le Groupement pour une Suisse sans armée ont lancé leur initiative "pour une interdiction du financement des producteurs de matériel de guerre", qui a été déposée en été 2018, avec plus de 120 000 signatures. Selon les initiates et initiants, l'argent suisse ne doit plus être utilisé pour le financement du matériel de guerre et doit ainsi cesser d'alimenter les guerres dans le monde entier.

L'initiative a pour but d'empêcher que la Banque nationale suisse, les fondations de droit suisse et les institutions de prévoyance vieillesse investissent dans des sociétés qui fabriquent du matériel de guerre, par exemple des armes nucléaires, des blindés, des armes à petit calibre ou encore des munitions. La Suisse apportera ainsi une contribution importante à la crise migratoire en évitant aux populations de devoir fuir leur pays en guerre.

La plupart des entreprises d'armement cotées en Bourse ont leur siège principal à l'étranger. La plus grande partie de l'argent investi dans l'industrie de l'armement part ainsi à l'étranger. L'initiative a donc pour but de mettre un terme aux flux d'argent vers l'industrie de l'armement à l'étranger.

AB 2020 S 382 / BO 2020 E 382

Contrairement à sa propre industrie de l'armement, la Suisse ne peut exercer aucune influence sur la production et l'exportation de matériel de guerre issu de la production d'armes internationale. Soyons donc neutres, mais soyons-le vraiment!

Je vous invite à voter au plus près de votre conscience et à soutenir cette initiative populaire, soit à soutenir la minorité.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Le rapporteur a rappelé les buts de cette initiative. Je ne vais donc pas y revenir. Je ferai quelques appréciations sur le texte qui vous est soumis.

Tout d'abord, une interdiction de financement existe déjà dans la législation actuelle. L'interdiction existante se trouve aux articles 8b et 8c de la loi sur le matériel de guerre. Il est quand même important de le rappeler: la loi interdit le financement du développement, de la fabrication et de l'acquisition de matériel de guerre interdit



en Suisse. Cela a été rappelé: il s'agit des armes nucléaires, biologiques, chimiques, des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions. La loi interdit aussi bien le financement direct que le financement indirect du développement, de la fabrication et de l'acquisition de ce matériel. Quand on parle de financement direct, il s'agit de l'octroi direct de crédits, de prêts, de dons, d'avantages financiers comparables, afin de payer ou d'avancer des frais et des dépenses.

Quand on parle de financement indirect, c'est aussi interdit si cela vise à contourner l'interdiction de financement direct.

Le financement indirect est donc la participation dans des sociétés qui développent, produisent, acquièrent du matériel de guerre interdit. C'est aussi l'acquisition d'obligations ou d'autres produits de placement émis par de telles sociétés.

La présente initiative fait deux choses: premièrement, elle interdit le financement direct et indirect de façon égale et, deuxièmement, elle englobe le matériel de guerre non interdit – les armes conventionnelles –, c'est-à-dire également les producteurs légaux de matériel de guerre. Le champ d'application factuel et personnel de l'initiative est donc bien plus grand que dans le cadre de l'interdiction existante, ce qui a aussi naturellement des conséquences extrêmement importantes.

Dans ce contexte, j'aimerais souligner que les affirmations du rapport "Don't Bank on the Bomb" ne permettent pas de tirer la conclusion que l'interdiction de financement prévue aux articles 8b et 8c de la loi sur le matériel de guerre ne fonctionne pas. Le rapport présente tout investissement dans un conglomérat, par exemple Boeing ou Airbus, comme un investissement dans la production d'armes nucléaires. Il ne tient pas compte du fait que les entreprises en question fabriquent également des produits civils, par exemple des avions commerciaux dans ce cas précis, à grande échelle.

Pour cette raison, il est faux d'arguer que l'interdiction de financement qui figure dans la loi sur le matériel de guerre a une portée trop faible. L'interdiction de financement existante n'a précisément pas pour but d'interdire sans discernement tout investissement dans un conglomérat tel Airbus, Boeing ou autres.

L'acceptation de l'initiative signifierait donc que la branche civile de ces sociétés ne serait plus financée depuis la Suisse. Le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà discuté de cette question dans le détail, à plusieurs reprises, la dernière fois en 2016, dans le cadre du traitement de la motion 14.3253. Là aussi, il avait été décidé de s'en tenir à la solution existante, parce que l'interdiction de financement inscrite dans la loi sur le matériel de guerre atteint son but.

Lors de la publication de l'édition 2015 du rapport dont je viens de faire état, le SECO en avait profité pour examiner la mise en oeuvre de l'interdiction de financement. Il a ainsi contrôlé toutes les banques et toutes les succursales bancaires suisses citées dans le rapport, sur la base d'un programme élaboré avec l'aide d'experts externes et indépendants. Le contrôle s'est terminé en 2018 et il a révélé que toutes les banques auditées disposaient de règles de conformité efficaces, qui contribuent à garantir le respect des interdictions de financement telles qu'elles sont prévues aux articles 8b et 8c de la loi fédérale sur le matériel de guerre.

Les infractions aux interdictions de financement citées dans ces articles de loi – il faut le rappeler – sont passibles d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire en vertu de l'article 35b de la loi. Jusqu'à aujourd'hui, aucune procédure pénale n'a été enregistrée en relation avec cet article.

L'initiative, et cela a été relevé par le rapporteur, serait nuisible. La Banque nationale suisse, les fondations, les caisses de pension, les fonds de compensation AVS/AI/APG devraient garantir qu'ils n'investissent pas dans des fonds comportant des participations dans des entreprises produisant du matériel de guerre. Il faut prendre en compte le fait que, à part les producteurs de matériel de guerre que je qualifierais de classique, comme Lockheed Martin, par exemple, Thales ou Ruag, il existe aussi des entreprises qui sont moins connues pour la production de matériel de guerre, comme Airbus – déjà citée –, Rolls-Royce, ainsi que de nombreuses petites et moyennes entreprises suisses comme Mecaplex AG, Schaublin SA ou Mb-Microtec AG, pour n'en citer que quelques-unes.

En France, par exemple, il y a plus de 4000 entreprises qui font partie de la chaîne de valeur de biens militaires, parmi lesquelles des petites et moyennes entreprises. En Suisse, deux grandes entreprises d'armement comptent déjà presque 3000 sous-traitants, qui ne sont pratiquement jamais perçus par le public comme des producteurs de matériel de guerre. En outre, il y a probablement beaucoup d'autres petites et moyennes entreprises qui sont concernées par l'initiative en raison du seuil de 5 pour cent du chiffre d'affaires.

Comme un portefeuille de placements d'ampleur mondiale peut comprendre des parts de plusieurs milliers de sociétés, il ne serait guère possible d'identifier tous les producteurs de matériel de guerre en engageant des moyens raisonnables. Cette situation serait associée à un risque considérablement accru en matière de placements. Cela signifie que les caisses et fonds de pension visés devraient abandonner leur stratégie actuelle de placement dans des fonds indiciels bien diversifiés et bon marché. De plus, la charge administrative



prendrait l'ascenseur et cela ferait certainement exploser les coûts. Les fonds de pension devraient alors investir dans des titres individuels.

Il est extrêmement coûteux d'identifier les producteurs de matériel de guerre, mais c'est seulement par ce biais que les producteurs pourraient être exclus de manière conséquente. Et, je le répète, c'est extrêmement difficile, puisque la valeur seuil de 5 pour cent spécifiée par les initiants est dynamique. En pratique, cela signifie qu'une petite ou moyenne entreprise qui reçoit une commande de l'industrie d'armement – je crois que M. Bauer l'a bien montré – devient un producteur de matériel de guerre à un moment donné parce qu'elle dépasse ce seuil dans son chiffre d'affaires, même si elle ne le sera peut-être plus l'année suivante.

Un manque de possibilités de diversifier les placements a pour conséquences des risques, des charges supplémentaires pour la prévoyance publique et professionnelle, qui – vous le savez – a déjà d'énormes défis liés à la démographie à relever.

Les conséquences seraient donc négatives pour le marché financier suisse, je l'ai dit. La capacité d'investir passivement dans des fonds doit être maintenue. Ces fonds offrent de bonnes valeurs de rendement, ils sont bon marché. Le risque de placement est largement diversifié. La Banque nationale suisse, les fondations et les caisses de pension profitent du règlement actuel. C'est donc l'ensemble de la place financière suisse qui pourrait être concerné par cette initiative.

Les placements dans des fonds et des produits structurés font partie du cœur de métier des banques et des compagnies d'assurance. Dans ce domaine, l'initiative – il ne faut pas l'oublier – charge le Conseil fédéral de formuler des conditions analogues pour les banques, ce qui pourrait les obliger à adapter leurs activités, ou à délocaliser leurs activités d'investissement à l'étranger.

Concernant l'industrie, elle serait naturellement touchée avec – je l'ai dit – la très faible limite de 5 pour cent pour la classification en tant que producteur de matériel de guerre. Des petites et moyennes entreprises fournissent souvent des entreprises d'armement connues, comme RUAG ou Mowag. Selon Swissmem, rien que l'entreprise Mowag à Kreuzlingen, une entreprise d'armement qui produit des véhicules militaires, a

AB 2020 S 383 / BO 2020 E 383

une collaboration avec plus de 1900 fournisseurs et sous-traitants suisses. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que les chaînes de valeur modernes sont extrêmement diversifiées, un nombre important d'entreprises suisses de la branche MEM, et surtout des PME, sont susceptibles d'être touchées par l'application de l'initiative.

Il y a aussi beaucoup d'entreprises du marché civil que vous connaissez, comme Glas Trösch, respectivement Mecaplex, Constellium, qui fabriquent par exemple des vitres, des pièces de moteur pour des avions militaires. Ces entreprises pourraient aussi être exclues du financement par les banques suisses, puisque l'initiative charge le Conseil fédéral de formuler des conditions analogues pour tout le secteur financier. Elles devraient donc se procurer leur financement à des conditions moins avantageuses à l'étranger. Comme l'a montré M. Bauer, cela va aggraver les problèmes du secteur.

Il y aurait aussi des conséquences pour notre politique de sécurité. La dépendance à l'égard des pays étrangers pour des biens militaires pourrait être accrue. De ce côté-là aussi il y a d'énormes risques.

L'indépendance même de la Banque nationale suisse pourrait être remise en question. La politique de placement, vous le savez, de notre Banque nationale est placée sous le signe de la primauté de la politique monétaire. Les placements en actions contribuent au maintien de la valeur réelle des réserves de change; ils sont conçus dans une perspective à long terme et de manière à être aussi neutres que possible. La restriction des placements visée par l'initiative pourrait être un précédent dangereux amenant d'autres restrictions de financement dans d'autres secteurs.

Enfin, et c'est peut-être par là que j'aurais dû commencer, l'initiative ne serait pas seulement nuisible, mais également sans effet. Monsieur Jositsch, vous l'avez dit, effectivement, la population est très sensible à cette question et les objectifs de l'initiative, notamment la promotion de la paix, la lutte contre les causes des migrations forcées, etc., sont aussi dans l'intérêt de notre pays. La Suisse s'engage dans ces différents secteurs par le biais de ses politiques de bons offices et de médiation. Les contrôles extrêmement stricts à l'exportation que nous menons signifient que les conflits ne sont au moins pas menés avec des armes suisses.

L'interdiction de financement des producteurs de matériel de guerre à l'échelle internationale n'est absolument pas réaliste. La volonté d'un tel projet ne s'est manifestée à ce jour ni aux Nations Unies, ni au sein d'aucune autre grande instance internationale. Par ailleurs, imposer une interdiction de financer en Suisse n'aurait aucun impact sur l'offre et la demande de matériel de guerre dans le monde.

Pour toutes les raisons que je viens longuement d'évoquer, je vous prie de suivre le Conseil national et la majorité de votre commission, et de proposer au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative sans lui opposer



de contre-projet.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag der Minderheit Jositsch ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 14 Stimmen

Dagegen ... 31 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten"

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une interdiction du financement des producteurs de matériel de guerre"

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Vara)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Vara)

... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 32 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt. Das Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.