



23.402

Parlamentarische Initiative

SiK-S.

Änderung des Kriegsmaterialgesetzes

Initiative parlementaire

CPS-E.

**Modification de la loi
sur le matériel de guerre**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

23.3005

Motion SiK-N.

Änderung des Kriegsmaterialgesetzes

Motion CPS-N.

**Modification de la loi sur le matériel
de guerre**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.23

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.23

23.402

Antrag der Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit

(Zopfi, Jositsch, Minder, Vara)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Zopfi, Jositsch, Minder, Vara)

Ne pas donner suite à l'initiative

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.



**23.3005**

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie haben auch dazu einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen.

AB 2023 S 510 / BO 2023 E 510

Juillard Charles (M-E, JU), pour la commission: Comme convenu, nous traiterons simultanément les deux interventions mentionnées et une pétition sur le même thème, celui de la modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre.

Permettez-moi de rappeler le contexte général. Le 24 février 2022, la Russie a débuté une offensive militaire contre son voisin l'Ukraine, un Etat au sens du droit international. La guerre était de retour sur le sol européen après plus de 70 ans de paix. Grâce à une résistance sans doute insoupçonnée par l'agresseur, l'armée ukrainienne a réussi à contenir l'armée russe dans quelques régions frontalières plutôt russophones.

Les pays occidentaux ont rapidement réagi pour venir en aide à l'Ukraine, notamment par des moyens militaires mis à disposition par l'Otan. En même temps que des sanctions de tous ordres déployées par la communauté internationale, auxquelles la Suisse s'est ralliée, diverses formes d'aide ont été acheminées vers l'Ukraine.

Les pressions diplomatiques et économiques n'ont pas ébranlé la volonté de la Russie de poursuivre son offensive militaire. Il s'en est suivi des demandes de soutien militaire réitérées de la part de l'Ukraine aux pays occidentaux. L'Union européenne, en particulier l'Allemagne et la France, et les autres pays de l'Otan y ont répondu favorablement et répondent encore à ces appels à l'aide.

Face à l'ampleur des besoins, certains Etats ont demandé à la Suisse d'accepter la réexportation de matériel militaire acquis au préalable auprès de nos entreprises d'armement. Ces demandes s'inscrivent dans le cadre légal suisse en vigueur, qui a été resserré récemment, en 2021, pour répondre aux demandes de l'initiative "contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile", dite initiative correctrice. C'était avant la guerre en Ukraine.

Le Conseil fédéral a refusé ces demandes d'autorisation en s'appuyant sur le droit suisse, invoquant aussi le droit de la neutralité. Sur le plan international, la position de la Suisse est de moins en moins comprise, malgré les efforts notoires déployés par les conseillers fédéraux lors de leurs rencontres avec leurs homologues européens et en dépit des explications fournies et des autres soutiens, essentiellement humanitaires, apportés sur place, ou encore de l'accueil de très nombreux réfugiés qui ont fui leur pays.

La générosité de la population suisse a été remarquable et remarquée. Sur le plan interne, des sondages ont montré qu'une majorité de la population était favorable à l'autorisation de réexporter des armes à destination de l'Ukraine, par solidarité avec une population victime des atrocités de cette guerre. Au-delà de son aide humanitaire, la Suisse a aussi offert ses bons offices et son savoir-faire en matière d'arbitrage de conflits. Mais pour l'instant, ce sont encore les armes qui ont la priorité; on l'a encore vu ces derniers jours.

Retranché derrière la neutralité et la loi sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral continue de rejeter les demandes formulées par les pays voisins et amis. Ceci a conduit ces mêmes amis à remettre en cause les achats d'armes et de munitions à nos entreprises, ce qui aurait des conséquences sur l'emploi, bien sûr, mais aussi sur notre propre capacité de défense. Cette situation se confirme tous les jours.

Le Parlement fédéral a réagi de diverses manières. Ses deux Commissions de la politique de sécurité, les CPS, ont élaboré plusieurs interventions, dont les deux qui nous occupent aujourd'hui: l'initiative parlementaire 23.402 de la CPS du Conseil des Etats et la motion 23.3005 de la CPS du Conseil national.

Au passage, notre commission a aussi traité la pétition 23.2008, sans y donner suite.

Le premier point est la modification de la loi sur le matériel de guerre par l'initiative parlementaire de notre Commission de la politique de sécurité, première phase; il faut bien préciser que nous sommes dans la première phase.

Réunie les 20 et 21 mars et 11 mai 2023, la Commission de la politique de sécurité de votre conseil a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire 23.402, qu'elle avait elle-même déposée le 3 février 2023. L'initiative demande que la loi fédérale sur le matériel de guerre soit modifiée, de manière à limiter à cinq ans la durée de validité des déclarations de non-réexportation pour les pays qui achètent du matériel de guerre en Suisse.

Cette réglementation ne s'appliquerait qu'aux pays mentionnés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre. En outre, des critères stricts seraient appliqués, afin qu'aucun matériel de guerre suisse ne soit utilisé lors de conflits armés. La réexportation de matériel de guerre vers un pays en guerre serait toutefois possible si le pays en question fait usage de son droit de légitime défense, conformément au droit international



public. Les déclarations de non-réexportation signées par les pays mentionnés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre plus de cinq ans avant l'entrée en vigueur de cette modification législative seraient abrogées.

Pour être bref, au terme de ses travaux, sur lesquels je vais revenir, la commission propose, par 8 voix contre 4 et 1 abstention, de donner suite à l'initiative parlementaire. Une minorité propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. Un de ses représentants vous fera part de ses arguments tout à l'heure.

Je passe à l'état actuel de l'examen préalable et au résumé des travaux de la commission: dans le cadre des discussions sur la question de la réexportation de matériel de guerre, la Commission de la politique de sécurité avait décidé, par 6 voix contre 4 et 2 abstentions, de déposer l'initiative parlementaire 23.402 le 3 février 2023. Lors de sa séance du 21 février 2023, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a décidé, par 16 voix contre 7 et 2 abstentions, de ne pas y donner suite. C'est la raison pour laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui à en parler. La CPS-E a alors procédé à un nouvel examen de cet objet au cours de ses séances des 20 et 21 mars et du 11 mai. A l'issue de ses discussions, elle a décidé, par 8 voix contre 4 et 1 abstention, de proposer à son conseil de donner suite à l'initiative.

Quelles sont les considérations de la commission? La majorité de la commission considère que la réglementation actuelle concernant les déclarations de non-réexportation est trop restrictive et qu'il est donc nécessaire de la revoir. Elle estime que la réglementation des réexportations fait partie du droit national et non du droit de la neutralité, dans la mesure où le Conseil fédéral n'aura plus à prendre de décisions au cas par cas à l'avenir, mais qu'un processus automatique sera désormais mis en place, comme le prévoit la présente initiative parlementaire.

Cette appréciation est largement corroborée par les avis exprimés par les experts que la commission a auditionnés. En effet, dans le cas précis de la guerre en Ukraine, comme pour tout autre conflit reconnu comme contraire au droit par les conventions internationales, la Convention de La Haye de 1907 qui codifie le droit de la neutralité ne serait pas violée.

En ce qui concerne l'instant idéal pour procéder à une modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre, la majorité de la commission fait remarquer qu'il y a malheureusement toujours une guerre qui fait rage quelque part dans le monde et que, par conséquent, cette loi doit pouvoir être adaptée à tout moment, indépendamment de tout conflit en cours. De plus, une modification de cette loi nécessiterait un certain temps avant que cette dernière ne puisse entrer en vigueur, et elle serait soumise au référendum facultatif. A noter que, dans cette phase, nous n'avons pas examiné la question de l'urgence qui pourrait la rendre applicable à la guerre en Ukraine, mais c'est une question qui pourra peut-être, au besoin, être reprise dans la deuxième phase du traitement de l'initiative parlementaire.

A l'étranger, la neutralité de la Suisse est respectée. Cependant, les dispositions trop restrictives de la réglementation sur les réexportations sont de moins en moins comprises, ce qui a des répercussions négatives sur le pays, et pas seulement pour les entreprises d'armement. L'assouplissement proposé doit en outre renforcer la compétitivité de l'industrie suisse de l'armement.

La majorité de la commission est d'avis qu'un régime de réexportation trop restrictif dissuaderait également les pays qui sont attachés aux valeurs suisses et qui se conforment à un régime de contrôle des exportations comparable – les pays mentionnés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de

AB 2023 S 511 / BO 2023 E 511

guerre – d'acheter du matériel de guerre à la Suisse. Elle estime que la Suisse doit faire en sorte de conserver une Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) si elle entend continuer à assurer sa défense de manière autonome. Pour la majorité de la commission, l'assouplissement des conditions de réexportation contribuerait au maintien d'une solide BTIS.

Une minorité de la commission souligne que la neutralité de la Suisse est inscrite dans la Constitution. Elle estime qu'une modification du régime de réexportation de matériel de guerre n'est pas compatible avec le droit de la neutralité, d'autant qu'elle interviendrait alors qu'une guerre interétatique est en cours. Elle relève également que les personnes concernées se trouvant dans un pays en guerre ne voient pas la différence entre l'exportation et la réexportation de matériel de guerre et que le matériel de guerre qui a été exporté jusqu'à présent l'a été sur la base de la loi fédérale sur le matériel de guerre en vigueur. Le fait de procéder à des modifications, appliquées rétroactivement à des exportations déjà effectuées, nuirait à la sécurité juridique.

La minorité souligne en outre que le régime de réexportation a été délibérément conçu sur une base restrictive afin d'éviter que du matériel de guerre suisse ne soit utilisé dans des endroits non souhaités.

Cet acquis ne doit selon elle pas être abandonné. Enfin, elle rappelle que la Suisse, en tant que pays neutre et Etat dépositaire des Conventions de Genève, a un autre rôle à jouer dans les conflits armés que celui de



fournir un soutien militaire direct ou indirect. Cette dernière question n'a d'ailleurs pas été approfondie par notre commission.

Je conclus, concernant cette initiative parlementaire, en vous rappelant que votre Commission de la politique de sécurité vous propose d'y donner suite par 8 voix contre 4 et 1 abstention.

En ce qui concerne la motion 23.3005, lors des mêmes séances des 20 et 21 mars ainsi que du 11 mai 2023, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de cette motion déposée par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national le 24 janvier 2023 et partiellement adoptée par le Conseil national le 8 mars 2023.

La motion, telle qu'adoptée par le Conseil national, charge le Conseil fédéral de modifier l'article 18 de la loi fédérale sur le matériel de guerre de manière à ce que ce dernier puisse déclarer abrogée la déclaration de non-réexportation du pays qui a acheté du matériel de guerre suisse si la réexportation se rapporte à une situation qui, selon la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, est contraire à l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international. Il s'agit de la proposition visant l'article 18 alinéa 3.

La guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine a montré qu'il y avait lieu de préciser la déclaration de non-réexportation selon l'article 18 de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Il y a notamment lieu de créer une dérogation lorsqu'il y a violation de l'interdiction du recours à la force visée à l'article 2 alinéa 4 de la Charte des Nations Unies. La possibilité de lever la déclaration de non-réexportation devrait être introduite dans la loi fédérale sur le matériel de guerre pour le cas où des gouvernements souhaiteraient fournir une assistance à un Etat qui a été attaqué dans son intégrité territoriale.

La Suisse reconnaît que chaque Etat doit respecter l'intégrité territoriale des autres Etats, ainsi que l'interdiction du recours à la force conformément à l'article 2 alinéa 4 de la Charte des Nations Unies, et a besoin que ces principes soient respectés. La Russie a récemment attaqué l'Ukraine dans son intégrité territoriale en recourant à la force militaire, ce qui est incompatible avec la Charte des Nations Unies. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a pour mission de constater de telles violations du droit international. Les mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies sont aussi contraignantes pour la Suisse.

La possibilité précitée doit être inscrite à l'article 18. Elle doit être présentée comme une exception, fondée sur le droit international, qui peut être envisagée dans certains cas afin de lever l'interdiction de réexportation.

Toutefois, dans le cas concret de l'invasion de l'Ukraine, le Conseil de sécurité des Nations Unies ne peut pas constater de violation de l'interdiction de recourir à la force en raison du veto opposé par la Russie. C'est pourquoi il serait également opportun d'introduire dans la loi fédérale sur le matériel de guerre une disposition couvrant le cas dans lequel le Conseil de sécurité des Nations Unies ne peut pas rendre de décision en raison d'un veto opposé par l'un de ses membres.

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a répondu aux demandes de réexportation de matériel de guerre provenant de Suisse vers l'Ukraine formulées par des Etats européens en se fondant sur le droit de la neutralité tel qu'il ressort de la 5e Convention de La Haye de 1907 et de l'article 22a alinéa 2 lettre a de la loi fédérale sur le matériel de guerre.

Etant donné que l'exportation de matériel de guerre depuis la Suisse vers l'Ukraine ne pourrait être autorisée en vertu de l'article de la loi fédérale sur le matériel de guerre mentionné ci-dessus, le Conseil fédéral a répondu par la négative aux demandes d'autorisation de réexportation de matériel de guerre à l'Ukraine.

Les compléments à l'article 18 de cette même loi proposés par la motion resteraient sans effet. D'abord, l'alinéa 3 instituerait une exception qui existe déjà aujourd'hui dans une forme comparable. Les mesures militaires que le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait ordonner ou autoriser au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies seraient contraignantes en vertu du droit international, et le droit de la neutralité ne s'appliquerait pas. Si une résolution dans ce sens était passée, le Conseil fédéral pourrait aujourd'hui déjà autoriser la réexportation de matériel de guerre à certaines parties belligérantes, conformément à l'article 22a alinéa 4 de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Or, aucune résolution de ce genre n'a été adoptée en lien avec le conflit en Ukraine.

Concernant l'alinéa 4 initialement prévu dans la motion, qui assimilait une recommandation de la majorité qualifiée de l'Assemblée générale des Nations Unies à une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, le fait que les décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies ne sont pas contraignantes en vertu du droit international, et cela indépendamment du quorum, pose problème. Selon le Conseil fédéral, de telles décisions ne modifient en rien l'application du droit de la neutralité. Si la Suisse décidait de manière unilatérale d'adopter une disposition telle que celle proposée à l'alinéa 4, elle violerait l'égalité de traitement et, par conséquent, les devoirs découlant du droit de la neutralité.

C'est pour toutes ces raisons que le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

La commission du Conseil national a traité la motion le 8 mars 2023. A l'issue des débats du Conseil national,



et vu les explications fournies par le Conseil fédéral, la motion a été adoptée avec des modifications majeures, à savoir: l'alinéa 3 a été maintenu, par 98 voix contre 96 et 2 abstentions; par contre, le nouvel alinéa 4 a été rejeté, par 117 voix contre 78 et 1 abstention.

J'en viens aux considérations de votre commission. Etant donné que le Conseil national n'a accepté qu'une partie de la motion, à savoir celle qui ne constitue pas un changement par rapport à la pratique actuelle du Conseil fédéral, la commission est d'avis que l'examen de la modification législative proposée ne doit pas être poursuivi. Comme le rappelle le Conseil fédéral dans son avis du 22 février 2023, "les mesures militaires que le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait ordonner ou autoriser au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies seraient contraignantes en vertu du droit international, et le droit de la neutralité ne s'appliquerait pas. Si une résolution dans ce sens était passée, le Conseil fédéral pourrait aujourd'hui déjà autoriser la réexportation de matériel de guerre à certaines parties belligérantes".

Comme l'alinéa 4, qui apportait quelque chose de nouveau, n'a pas été retenu, la commission vous propose, à l'unanimité, de rejeter cette motion.

Quelques mots concernant la pétition Anor Albert 23.2008, "Pas de modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre": cette pétition a été examinée en parallèle des

AB 2023 S 512 / BO 2023 E 512

examens des deux interventions précédentes. Son contenu a été pris en compte dans la mesure où nous en avons discuté lors des séances de commission. Nous sommes arrivés à la conclusion que cette pétition avait donc été traitée et qu'elle peut ainsi être liquidée.

Pour conclure et en résumé, premièrement, la majorité de la commission vous recommande de donner suite à l'initiative parlementaire 23.402. Deuxièmement, elle vous recommande à l'unanimité de rejeter la motion 23.3005. Troisièmement, elle vous recommande de considérer la pétition 23.2008 comme liquidée.

Zopfi Mathias (G, GL): Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen, der parlamentarischen Initiative 23.402 keine Folge zu geben und damit gleich zu entscheiden, wie Sie es in der letzten Session bei der Motion Burkart 22.3557, "Neutralität wahren, Stib stärken. Abschaffung der Nichtwiederausfuhrerklärung für Länder mit gleichen Werten und vergleichbarem Exportkontrollregime", getan haben. Die damalige Motion hat vom Bundesrat mehr oder weniger das verlangt, was wir jetzt hier auf dem Weg der parlamentarischen Initiative vor uns haben. Es ist für die Minderheit nicht verständlich, weshalb das gleiche Konzept nochmals vorgelegt wird, nachdem wir bereits entschieden haben. Es ist nicht nur das Konzept, welches in diesem Rat selbst abgelehnt wurde; es ist auch das Konzept, welches die SiK des Nationalrates nicht annehmen wollte, und zwar mit grosser Mehrheit.

Ich bin überzeugt, dass wir bei allen Konzepten, die wir hier noch diskutieren, kein mehrheitsfähiges Konzept finden werden. Ich meine, dass es effizienter wäre, wenn wir uns um mehrheitsfähige Dinge kümmern würden, als immer und immer wieder diese Frage zu beraten. Viele von uns haben das Bedürfnis, der Ukraine in Russlands schrecklichem Krieg gegen das Land beizustehen. Aber dieser Vorstoss hat mit der Unterstützung der Ukraine nicht direkt zu tun. Er ist viel mehr eine Lex Rüstungsindustrie, als er eine Lex Ukraine ist. Er führt dazu, dass wichtige Bestimmungen der Kriegsmaterialgesetzgebung aufgegeben werden. Dabei handelt es sich um Bestimmungen, die sicherstellen sollen, dass Schweizer Waffen nicht in Kriegsgebieten, Bürgerkriegen usw. landen – und Sie alle wissen, dass dies in der Vergangenheit geschehen ist. Das sind nicht nur die Bestimmungen, die wir vor Kurzem, 2021, ins Gesetz geschrieben haben. Insbesondere ist es das Konzept der Nichtwiederausfuhrerklärung, das seit vielen Jahren, mindestens seit 2008, so wie heute besteht und mit dem Vorstoss schlicht und einfach ausgehöhlt wird.

Sie wissen, damals wurde das eingeführt, weil Schweizer Rüstungsgüter in Krisengebieten – z. B. im Jemen, wenn ich mich richtig erinnere – gelandet sind. Diese Errungenschaften der letzten zwanzig Jahre würden wir aufgeben, und wir würden riskieren, dass Schweizer Munition und Rüstungsgüter wieder in die ganze Welt gelangten. Dem Jemeniten oder Sudanesen ist es dann egal, ob es Schweizer Munition ist, mit der er erschossen wird, und es nützt ihm wenig, dass wir hier drin mit der Gesetzgebung ja eigentlich den heldenhaften Kampf der Ukraine unterstützen wollten.

Das Konzept des Vorstosses setzt darauf, dass wir einfacher – will heissen: ohne Nichtwiederausfuhrerklärung – Waffen an Länder liefern können, die "unseren Werten verpflichtet sind" und "über ein Exportkontrollregime verfügen, das dem unsern vergleichbar ist". Jetzt schauen Sie einmal Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung an. Ja, Sie finden dort Länder, die aussenpolitisch eine ähnliche Position wie die Schweiz verfolgen. Das ist z. B. Österreich, das sich als neutraler Staat mit ähnlichen Fragen konfrontiert sieht wie wir im Moment. Sie finden auf dieser Liste aber auch andere Länder wie Ungarn; das ist ein Staat, der als "illiberale Demokra-



tie" bezeichnet wird, dessen Werte sich derzeit wohl wenig mit den unseren decken und dessen Staatschef regelmässig Sympathie für Putin äussert. Diese Länder könnten dann Schweizer Waffen weitergeben – ja, unter bestimmten Bedingungen, theoretisch. Die Schweiz könnte die Einhaltung dieser Bedingungen jedoch gar nicht mehr prüfen. Sie würde ihr Vertrauen in diese Länder legen und hoffen – und es wäre nicht mehr als ein Hoffen –, dass diese dann gut hinschauen.

Die Kommissionsmehrheit schreibt im Bericht, die zu restriktive Regelung von Wiederausfuhren werde immer weniger verstanden, was sich negativ auf die Schweiz auswirke. Lassen Sie sich diese Erkenntnis der Kommissionsmehrheit einmal auf der Zunge zergehen. Kein Wort davon, dass die Position der Schweiz, die dürftige humanitäre Unterstützung oder die zögerliche Haltung bezüglich der Ukraine ein Problem wäre. Ja, das wirft man der Schweiz vor, aber doch nicht, dass sie bei den Waffenexporten berechnete Massnahmen ergreift, damit ihre Waffen nicht überall landen. Die Schweiz beschränkt damit die Möglichkeit, Geld mit Rüstungsgütern zu verdienen, und sie beschränkt sich darin, von Konflikten auf dieser Welt finanziell zu profitieren.

Ja, die Schweiz hat eine Rüstungsindustrie, und ich bin davon überzeugt, dass sie als bewaffnet-neutraler Staat auch eine braucht. Aber als neutraler Staat und als Depositarstaat der Genfer Konventionen braucht die Schweiz auch die höchsten Exportbeschränkungen, und diese hat sie. Sie sind weit, weit höher als jedes vergleichbare Regime der Anhang-2-Länder, und zwar aller Anhang-2-Länder. Auch diesbezüglich ist der Vorstoss Augenwischerei.

Der Vorstoss ist ausserdem demokratiepolitisch fragwürdig. Man kann die Bestimmungen des Kriegsmaterialgesetzes gut oder schlecht finden, da bin ich einverstanden. Sie kamen aber zustande, weil dafür Volksinitiativen eingereicht und dann auch zurückgezogen wurden. Nun das Kriegsmaterialgesetz (KMG) zu ändern, wäre angesichts der gemachten Versprechungen und demokratiepolitisch unredlich. Es wäre aber vor allem auch unredlich, wenn man die verlangten Lockerungen des KMG mit der Ukraine begründen würde.

Die Ukraine braucht unsere Hilfe – Hilfe und nicht einfach Waffen. Sie können mir glauben, dass mir mein Besuch im Oktober 2022 in der Ukraine dies klar vor Augen geführt hat. Die Ukraine benötigt Hilfe beim Wiederaufbau von Infrastrukturen, und zwar jetzt. In jedem Gebiet, das die Ukraine zurückerobert, hat die russische Armee zum Beispiel die Kommunikationsinfrastruktur zerstört. Die Transportwege wurden und werden gezielt angegriffen. Das Land braucht Hilfe bei der Entminung. Bei meinem Besuch habe ich zerstörte Gebäude gesehen, darunter Kindergärten, Wohnhäuser, Polizeistationen, Krankenhäuser usw. Der Bedarf an Unterstützung ist enorm. Die Ukraine benötigt für ihre Bürgerinnen und Bürger dringend eine Schutzmacht in Moskau, welche ihre konsularischen Interessen vertritt. Und die Ukraine ist auf die Arbeit des IKRK dringend angewiesen. In jedem Krieg braucht es Hilfe, damit die Zivilbevölkerung den Krieg übersteht. Hier kann die Schweiz viel machen – das wäre unsere Rolle.

Ich habe Tätigkeitsfelder genannt, in denen die Schweiz meisterhaft unterwegs sein könnte. Wir dürfen eigentlich stolz sein auf diese Rolle, aber wir müssen sie auch ausfüllen. Wir werden nächste Woche einen Vorstoss beraten, der mehr Engagement der Schweiz fordert, und ich hoffe auf Ihre Zustimmung. Im Rahmen der Debatte zur Motion Burkart hat Kollege Hegglin genau das erwähnt und aufgezeigt, wo die Schweiz gefragt ist. Das ist sie an vielen Orten, und es sind genau jene Orte, wo der neutrale Staat mehr tun kann und mehr tun muss als andere.

Der Begriff der Neutralität ist in Verruf geraten. Er ist in Verruf geraten, weil wir uns unter seinem Deckmantel als Geschäftemacher betätigt haben und uns vielleicht auch weiter als Geschäftemacher betätigen wollen. Das ist genau, was man uns mit diesem Vorstoss auch wieder vorwerfen könnte. Aber die Neutralität ermöglicht es uns auch, Organisationen wie das IKRK zu beherbergen und zu schützen. Alleine die Arbeit des IKRK und die Wichtigkeit des internationalen Genf dürften realistisch gesehen weit, weit über dem Nutzen der Freigabe von Munition aus Schweizer Produktion liegen. Also gefährden wir sie doch nicht. Es erstaunt mich echt, dass diese Rollendiskussion in der Deutschschweiz nicht ansatzweise so stark geführt wird wie die Frage der Waffenfreigaben, zumindest in den Medien.

Die Neutralität hat einen Wert; sie hat dann einen Wert, wenn wir sie in die dringend notwendige europäische Sicherheitsarchitektur einbetten. Wie 1815 die Neutralität im europäischen Kontext konzipiert wurde, so kann sie in der

AB 2023 S 513 / BO 2023 E 513

Sicherheitspolitik des Europa der Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Selbst wenn Sie aber dem Konzept der militärischen Neutralität skeptisch gegenüberstehen, gilt das, was Kollegin Z'graggen bei der Debatte über die Motion Burkart gesagt hat, nämlich dass man die Vor- und Nachteile der Neutralität, ihre Interpretation und ihre Entwicklung nicht voreilig, sondern wohlüberlegt diskutieren sollte.

Wir haben in der Kommission Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtler angehört. Sie haben uns klar gesagt,



dass jeder Entscheid, der direkt zu einer Unterstützung einer Kriegspartei führt, einen Rechtsverstoss darstelle. Das gelte nicht nur für die Anfrage eines Staates, Munition für die Lieferung freizugeben, es gelte auch für unsere Gesetzgebung. Wenn wir ein Gesetz machen, das die Ukraine militärisch besserstellen soll, wenn das unsere Motivation ist, dann ist das rechtswidrig. Sie waren sich einig, dass das Haager Abkommen gilt.

Der Berichterstatter hat sehr intensiv auf das Thema Ukraine hingewiesen. Die Mehrheit der Kommission begründet ihre Unterstützung und diesen Vorstoss aber nicht mit der Ukraine. Sie können das PDF des Kommissionsberichtes nehmen und das Wort "Ukraine" suchen – es kommt kein einziges Mal vor, kein einziges Mal. 14-mal, wenn ich richtig gezählt habe, kommt das Wort "Kriegsmaterial" vor.

Stellen Sie sich die Botschaft an das Ausland vor, wenn wir ausgerechnet jetzt mehr Waffen exportieren wollen: an alle, aber nicht an die Ukraine. Man könnte uns doch zu Recht vorwerfen, dass wir das Geld wählen und nicht die Moral. Das ist das Zeichen, das wir aussenden würden. Was wir nicht aussenden würden, wäre das Zeichen, dass wir handeln. Denn jedem muss klar sein, dass die parlamentarische Initiative zuerst verschiedene Phasen überstehen müsste. Eine Vernehmlassung würde stattfinden, und am Schluss, nach mehreren Sessionen mit Differenzbereinigungen, gäbe es mit Sicherheit eine Volksabstimmung über diese Frage. Sprich: Es würde mindestens 2025, und hier wäre ich wahrscheinlich noch optimistisch, bis wir die Gesetzesänderung, die wir hier anstossen würden, auch beschlossen hätten.

Hinzu kommt, dass die Nichtwiederausfuhrerklärungen erst nach fünf Jahren aufgehoben würden. Die Frage der Rückwirkung ist nämlich höchst heikel und würde wahrscheinlich negativ beantwortet werden müssen. Für die Ukraine wäre die Lieferung dann 2030 möglich – stellen Sie sich das vor!

Es ist nichts als unredlich, so zu tun, als würden wir in jedem Moment Waffen freigeben, wenn es doch mindestens bis 2025, vielleicht auch bis 2030 dauern dürfte. Es ist unredlich, so zu tun, als ginge es um die Ukraine, wenn es stattdessen um die Rüstungsindustrie geht. Es ist unredlich und demokratiepolitisch unfair, legitimierte Bestimmungen aus Volks- und parlamentarischen Abstimmungen zur Kriegsmaterialgesetzgebung unter diesen Vorwänden aufzuweichen.

Mein klares Fazit ist: Versenken wir heute diese parlamentarische Initiative, die ein untauglicher Versuch am falschen Objekt ist. Nutzen wir unsere Zeit, unsere Ressourcen, um über wirkliche Hilfe für die Ukraine zu reden, sie zu beschliessen und unsere Rolle zu stärken. Und, ja, diskutieren wir über die Neutralität, unsere Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur, und, damit verbunden, ja, diskutieren wir auch die Kriegsmaterialgesetzgebung. Das sollten wir aber in Ruhe tun und mit der Gewissheit, dass wir im humanitären Bereich so viel mehr tun können für die Unterstützung der leidenden Zivilbevölkerung, und zwar nicht nur in der Ukraine, sondern weltweit, als wenn wir es hiermit tun würden.

Ich bitte Sie, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Wir haben jetzt ausführliche Begründungen der Kommissionmehrheit und der Kommissionsminderheit gehört. Wie Sie wissen, beenden wir die Ratssitzung heute um 12 Uhr. Ich bitte Sie daher, bei Ihren Voten den Zeitplan im Auge zu behalten.

Burkart Thierry (RL, AG): Lassen Sie mich nur drei Punkte anbringen zur vorliegenden parlamentarischen Initiative der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates:

1. Es geht nicht um die Debatte der Neutralität. Das wurde festgehalten, auch seitens der Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtler, die wir anlässlich der Kommissionssitzung vom 11. Mai angehört haben. Da waren zwar die Meinungen in verschiedener Hinsicht unterschiedlich, aber in einem war man sich einig: Immer dann, wenn der Entscheid über eine Wiederausfuhr nicht in der Schweiz gefällt wird, ist es kein neutralitätsrechtliches Thema. Dies gesagt, müssen wir festhalten: Aufgrund dessen, was wir hier vorliegen haben, ist es kein neutralitätsrechtliches Thema. Jetzt können Sie natürlich einfach allgemein, wolkig über die Neutralität und die Bedeutung der Neutralität für die Schweiz reden, aber es zielt an der eigentlichen Debatte vorbei. Geschätzter Herr Kollege Zopfi, diese Debatte führt zu nichts. Ich glaube behaupten zu dürfen, hier drin finden Sie wahrscheinlich niemanden, der die Neutralität abschaffen möchte. Der erste Befund in Bezug auf die Neutralität lautet also: Wenn der Entscheid nicht in der Schweiz gefällt wird, und das ist ja genau das Konzept dieses Vorstosses, ist es kein neutralitätsrechtliches Thema.

Zum zweiten Aspekt: Wenn Sie sagen, es sei eigentlich das gleiche Konzept, das wir hier noch einmal diskutieren, und deshalb sei es unredlich, dass wir überhaupt noch einmal über dieses Thema sprechen, muss ich Ihnen entgegenhalten: Nein, das ist falsch. Es ist ein ergänztes Konzept, es ist nämlich das Konzept, dass man eine zweite Thematik der Neutralität beachtet, jene der mittelbaren Weitergabe von Waffen. Ja, Sie haben recht: In der Haager Konvention steht nicht nur die mittelbare Weitergabe von Waffen an kriegführende Länder drin, sondern auch die unmittelbare. Genau diesem Aspekt trägt man aber in diesem Konzept heute Rechnung



– im Text und nicht nur in der Begründung –, indem es eben eine Sperrfrist von fünf Jahren gibt. Also ist eine unmittelbare und mittelbare Weitergabe von Waffen und Munition nicht möglich und kann nicht möglich sein, wenn wir diesen Vorstoss unterstützen.

Der dritte Aspekt, der belegt, dass es eben das Neutralitätsrecht unseres Landes oder ganz allgemein nicht verletzt, ist derjenige, dass dieser Vorstoss ja eine Gleichbehandlung vorsieht, die Gleichbehandlung aller Länder, ja sogar Russlands. Aber es wird in Bezug auf sachliche Gründe differenziert, sachliche Gründe wie die Unterzeichnung der wichtigsten internationalen Waffenausfuhrregimes. Dann wird auch noch eingeschränkt, wann überhaupt eine Weiterausfuhr stattfinden darf und wann nicht, nämlich gemäss den Kriterien des KMG: Wenn in einem Land z. B. systematisch Menschenrechte verletzt werden, dann dürfen die Waffen nicht weitergegeben werden. Das ist das grundsätzliche Konzept dieser Vorlage, und insofern widerspricht sie dem Neutralitätsrecht eben nicht.

2. Wir haben, und da gebe ich Ihnen recht, Herr Zopfi, ein Problem mit der Akzeptanz der Neutralität in der Welt. Weshalb haben wir dieses Problem? Wir haben es genau deshalb, weil der Bundesrat, aber auch verschiedene Kolleginnen und Kollegen hier drin die Verwechslung machen und das Verbot der Wiederausfuhr mit der Neutralität begründen. Das führt dazu, dass zumindest in der westlichen Welt dieses Konzept der Neutralität nicht mehr verstanden wird. Es wird zwar verstanden und akzeptiert, dass wir neutral sind. Es wird verstanden und akzeptiert, dass wir deshalb nicht direkt Waffen oder Munition in die Ukraine liefern. Was aber nicht verstanden wird, ist, dass wir andere Länder daran hindern, über Waffen und Munition, die sie vor Jahren für ihren eigenen Gebrauch bei uns beschafft haben, zu verfügen und sie weiterzugeben. Das schadet eben auch unserer Neutralität. Denn Neutralität ist darauf angewiesen, dass sie in der Weltgemeinschaft akzeptiert wird. Genau deshalb schaden wir derzeit der Neutralität: mit einer Debatte, die mit der Neutralität im engeren Sinne gar nichts zu tun hat, weil es nämlich um eine Bestimmung im KMG geht.

3. Ich verstehe Sie, Herr Kollege Zopfi. Ihr Anliegen war es natürlich immer, dass man die Rüstungsindustrie in der Schweiz beschränkt. Insofern kann ich in einem gewissen Sinn nachvollziehen, dass Sie hiervon nicht abrücken möchten, denn das würde natürlich gemacht. Damit – und das ist der dritte Punkt, auf den ich zu sprechen kommen muss – zerstören wir natürlich die Rüstungsindustrie in unserem Land. Und so zerstören wir auch das Konzept der bewaffneten Neutralität, weil dazu eben die Rüstungsindustrie gehört.

AB 2023 S 514 / BO 2023 E 514

Wenn man natürlich sagt – wie das Kollege Jositsch getan hat, wie das Bundespräsident Berset getan hat, wie Sie es eben getan haben oder wie das auch Nationalrat Köppel immer wieder tut –, es dürfe nie in einem Krieg eine Schweizer Waffe oder Schweizer Munition auftauchen, dann muss man ehrlich sein und sagen: Wir wollen keine Kriegsmaterialindustrie mehr in unserem Land. Denn wofür produziert man es sonst? Der Name sagt es ja bereits: eben für Kriege. Kriege sind Verteidigungskriege, aber manchmal leider auch das Gegenteil, das müssen wir in Europa zurzeit – schon seit über einem Jahr – traurigerweise zur Kenntnis nehmen.

Ich bitte Sie einfach, daran zu denken, was wir heute für eine Botschaft aussenden. Die Botschaft ist, dass sich die Schweiz von den westlichen Bemühungen im Zusammenhang mit dem Krieg in Europa entsolidarisiert hat. Ich bin oft in Europa unterwegs und treffe teilweise Vertreterinnen und Vertreter anderer Länder, etwa gerade wieder vor anderthalb Wochen in Stockholm. Ich muss Ihnen sagen: Wissen Sie, was auf der politischen Ebene in Europa zurzeit das wichtigste Thema ist? Es ist der Krieg in Europa. Die anderen Länder in Europa haben eine andere Wahrnehmung als wir in der Schweiz. Sie haben die Wahrnehmung, dass das zurzeit die grösste Bedrohung für Europa ist, und die Wahrnehmung ist, dass sich die Schweiz um die Bemühungen für Stabilität und Sicherheit in Europa foutiert. Die Solidarität in Europa ist zurzeit auch eine Waffensolidarität. Ob man das möchte oder nicht, das ist aktuell der Fall. Die Schweiz foutiert sich darum, und das wird nicht verstanden.

Herr Kollege Zopfi, Sie haben nun von den 25 Ländern das Land Ungarn bemüht. Nun ja, es mag sein, dass es das unsympathischste Land auf der Liste dieser 25 Länder ist. Das möchte ich ja nicht einmal bestreiten. Aber, geschätzter Herr Kollege Zopfi, Sie möchten in die Europäische Union. Ungarn ist Teil der Europäischen Union und redet dort viel mehr drein als bei diesem Aspekt. Ich glaube nicht, dass wir wahnsinnig grosse Angst davor haben müssen, was Ungarn mit Waffen aus der Schweiz tut. Ich weiss nicht einmal, ob Ungarn jemals einmal von der Schweiz Waffen bezogen hat.

Ich bitte Sie wirklich, zu überlegen, welches Signal wir aussenden. Die Sichtweise, dass wir uns um die Bemühungen für die Ukraine foutieren, würden wir heute zementieren, und das, muss ich Ihnen sagen, kommt nicht gut an. Das wird nicht verstanden, damit wird auch die Neutralität nicht mehr verstanden; damit gefährden wir die Neutralität, damit gefährden wir die Bemühungen um Sicherheit und Stabilität in Europa, und damit gefährden wir die Interessen unseres Landes. Wir tun das nicht nur für die Interessen anderer, sondern auch im Interesse der Schweiz, wenn wir heute diesem Konzept zustimmen.



Letzte Bemerkung: Auch der Bundesrat hat bestätigt, dass es nichts mit Neutralität zu tun hat, nämlich in den Antworten auf die Interpellation Walti 23.3372 und die Anfrage Portmann 23.1008. Ich bitte Sie, Herr Kollege Zopfi, das nachzulesen. Es geht nicht um Neutralität, es geht um die Frage des Kriegsmaterialgesetzes, es geht darum, dass wir ein Konzept haben, mit dem wir die Neutralität nicht berühren. Es geht darum, dass wir damit Akzeptanz schaffen können für unser Land in Europa, auch im Sinne einer gewissen Solidarität, und es geht darum, dass wir damit auch die bewaffnete Neutralität erhalten können. Es ist in diesem Sinne – und ja, da gebe ich Ihnen recht – auch eine Lex Rüstungsindustrie, aber eben nicht nur, sondern es geht auch um Solidarität in Europa.

Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie diesem Vorstoss zustimmen können, der ein adaptierter, verbesserter Vorstoss zu meinem ist und der die entsprechenden Bedenken der Diskussion vom letzten Mal berücksichtigt.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Der Sprecher der Minderheit hat gesagt, es wäre demokratiepolitisch fragwürdig, wenn wir das Kriegsmaterialgesetz jetzt schon wieder ändern würden. An der letzten Änderung des Kriegsmaterialgesetzes, einer Verschärfung, war ich ja nicht ganz unbeteiligt. Ich muss sagen, ich finde es demokratiepolitisch nicht fragwürdig. Seit dem 24. Februar 2022 ist die Welt nicht mehr dieselbe wie zuvor. Wenn man diese ganze damalige Diskussion um Verschärfung später geführt hätte, wäre das Resultat ganz anders ausgefallen, und eine Korrektur-Initiative hätte überhaupt nie eine Chance gehabt. Ich möchte jetzt wirklich, dass wir die Gelegenheit nutzen, damit das Land, aber auch der Bundesrat nie mehr in eine solche Situation kommt, wo eben immer ein Einzelfall entschieden werden muss. Wir haben jetzt die Möglichkeit, das Kriegsmaterialgesetz wieder zu ändern. Für mich ist es keine Lex Rüstungsindustrie, für mich ist es eine Lex Verlässlichkeit und eine Lex Glaubwürdigkeit der Schweiz.

Ich muss auch sagen, Kollege Zopfi war schon ein bisschen widersprüchlich, wenn er einerseits sagt, ja, es soll eine Lex Ukraine sein, man möchte der Ukraine helfen, er aber andererseits gleichzeitig jegliche andere Möglichkeit einer Lex Ukraine quasi ablehnen würde. Das Kriegsmaterialgesetz ist nationales Recht. Es widerspricht weder unserer Bundesverfassung, noch gibt es ein Problem mit der Haager Konvention. Aber es ist ein Gesetz, das in der heutigen Form nichts und niemandem hilft und auch nirgendwo verstanden wird. Ich bitte Sie also, dieser Änderung zuzustimmen.

Würth Benedikt (M-E, SG): Wenn ich Herrn Zopfi richtig zugehört habe, sagt er ja in seiner Begründung auch: Wir müssen in diesem Land eine andere Ukraine-Politik betreiben. Ich finde, dieses Gegeneinanderstellen ist im Kern falsch. Es geht doch um ein Sowohl-als-auch. Wir können diesen Entscheid heute fällen, und wir können gleichzeitig auch eine Debatte darüber führen, welche Rolle die Schweiz in diesem Ukraine-Krieg einnehmen soll. Das liegt doch auf der Hand.

Hier müssen wir schon auch differenzieren: Was können wir unilateral machen, ohne die anderen zu fragen? Was können wir international machen, wo braucht es auch eine Abstimmung mit anderen?

Unilateral ist es klar: Wir können unsere humanitären Aktivitäten ausbauen. Dazu werden wir nächste Woche eine Diskussion führen. Dort wird sich einfach die Frage stellen, zu welchem Zeitpunkt wir welche Massnahmen treffen.

Aber bei internationalen Massnahmen sind wir nicht alleine. Ich habe dem Bundesrat mit meiner Interpellation 23.3229 Fragen gestellt, was die Aktivitäten im Bereich der Verhandlungen anbelangt. Ich zitiere Ihnen gerne aus der Stellungnahme des Bundesrates: "Die Schweiz ist bereit, Verhandlungen zwischen den Kriegsparteien zu fasilitieren, und ruft dies regelmässig in Erinnerung. Sie stellt dafür auch das internationale Genf zur Verfügung. Für Verhandlungen müssen gewisse Voraussetzungen vorhanden sein, wie etwa die Bereitschaft beider Parteien zu verhandeln. Der Bundesrat ist nach wie vor bereit, ein Schutzmachtmandat für die Ukraine in Russland zu übernehmen." Auch diesen Punkt haben Sie in Ihrer Begründung angesprochen. Weiter heisst es: "Dazu braucht es das Einverständnis beider Seiten. Bisher hat das russische Aussenministerium dieses nicht erteilt."

Das ist die Situation. Ich glaube, wir können hier in diesem Saal nicht einen Vorstoss bekämpfen mit Elementen, die eben auch international das Einverständnis einer anderen Partei bedingen. Schlussendlich stellt sich die Frage, inwieweit Russland überhaupt noch die Neutralität der Schweiz respektiert. Das ist eine zentrale Frage. Neutralität muss ja schlussendlich international respektiert werden, sonst funktioniert sie im konkreten Fall nicht. Dazu schreibt der Bundesrat: "Russland stellt die Neutralität der Schweiz infrage"; das ist einfach die Situation.

Ich denke, dass wir hier und dort Entscheidungen treffen und sowohl diesen Weg der Kommissionsmehrheit gehen als auch die Debatte zur Frage führen sollten, welche Rolle die Schweiz im Ukraine-Krieg einnehmen muss, diplomatisch, humanitär. Das liegt auf der Hand. Aber vermischen wir doch diese Dinge nicht.



Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Une phrase prononcée par notre collègue Würth est essentielle, à savoir que la neutralité de la Suisse ne peut exister que si elle est reconnue par les tiers. J'aimerais donc poser la question suivante: quelle sera la perception de la neutralité après que notre Parlement aura pris, en plein conflit d'agression de la Russie contre l'Ukraine,

AB 2023 S 515 / BO 2023 E 515

aujourd'hui voire plus tard, une décision qui permettra la réexportation d'armes à l'un des belligérants partie à ce conflit?

Il est clair que ce type de décision de notre Parlement, qu'elle intervienne aujourd'hui, ou plus tard dans l'autre chambre, aura un impact significatif.

Je dois vous dire qu'en tant qu'élus genevois qui défendent la Suisse internationale sur la place genevoise, ces décisions m'inquiètent. Je m'inquiète de la perception que l'on pourrait avoir de la Suisse quant à sa neutralité. Car la force de la Genève internationale, c'est aussi la neutralité. On peut bien sûr faire une lecture étroite de la neutralité au sens juridique et dire que l'on peut, aujourd'hui, modifier la loi sans remettre en question nos engagements de 1907. Mais, dans les faits, comment cela sera-t-il perçu par les autres Etats?

Et là, permettez-moi de douter de ce que vous dites, à savoir que la perception ne va pas changer. Au contraire, le fait de changer les règles du jeu au cours d'un conflit majeur – qui change la face du monde, je veux bien l'admettre – a un impact extrêmement fort. Jusqu'à maintenant, les critiques à propos de notre neutralité n'ont été formulées que par la Russie et la Biélorussie. Cela fait donc partie d'une stratégie de positionnement de cette puissance et de son alliée et d'une stratégie de communication. Mais demain, avec la modification de loi proposée, soit par la motion, soit par l'initiative parlementaire, d'autres Etats émettront des critiques à l'égard de la Suisse. Et c'est cette extension des critiques au sujet de notre neutralité et de la Genève internationale qui est, à mon avis, extrêmement préoccupante.

C'est le premier aspect. Le second aspect, c'est que ces lois vont être perçues par l'extérieur comme des lois pour résoudre notre participation indirecte à l'alliance d'armement de l'Ukraine, mais, dans les faits, elles ne serviront pas à cela. En effet, les délais de mise en oeuvre de la motion et de l'initiative parlementaire, même si l'on va aussi vite que l'on peut, dépasseront très probablement – avec quasi-certitude – la fin du conflit; on ose l'espérer. Nous n'imaginons pas pour l'instant que ce conflit va durer encore trois ou quatre ans. Nous aurions donc surtout adopté une loi – et cela a été dit par le porte-parole de la minorité – qui favorise les possibilités d'exportation de l'armement. Cela a été aussi confirmé dans ses explications de manière implicite par notre collègue Burkart.

Soyons donc clairs: aujourd'hui, nous ferions une loi qui permet plus facilement l'exportation en raison de la possibilité de réexportation, alors que cela va finalement à l'encontre de la philosophie développée par notre Parlement ces dernières années en matière de politique d'exportation d'armes, à savoir de restriction de cette politique.

Dans ces conditions, compte tenu des problématiques relatives à la neutralité telle qu'elle est perçue par les états tiers, de l'impact possible sur la Genève internationale et du fait qu'il faut rester dans cette perspective de restriction des exportations en vue d'éviter que l'on retrouve des armes suisses dans des conflits tiers, je vous invite à rejeter la motion et à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire.

Jositsch Daniel (S, ZH): Der Kommissionsberichterstatte und die anderen Unterstützer der Motion 23.3005 und der parlamentarischen Initiative 23.402 argumentieren mit der Ukraine. Das ist verständlich; es löst Betroffenheit aus, und es löst auch in mir innere Zweifel aus. Natürlich haben wir alle in dieser schrecklichen Situation das Bedürfnis, der Ukraine, die unrechtmässigerweise von einem Aggressor in einer Art und Weise, die jegliches Völkerrecht verletzt, überfallen worden ist, beizustehen. Das ist verständlich.

Aber Sie wissen alle ganz genau, dass wir hier legislieren können, wie wir wollen: Erstens wird eine entsprechende Änderung die Situation betreffend die Ukraine aus zeitlichen Gründen nicht beeinflussen. Bis wir die Regulierung hinter uns gebracht haben, wird dieser Krieg hoffentlich vorbei sein. Zweitens wird es unsere Situation mit anderen Staaten sowieso nicht unmittelbar verändern. Das heisst, die Argumentation mag viele Leute emotional überzeugen, aber sie hat eigentlich mit der Änderung, die wir hier vornehmen, gar nichts zu tun.

Es geht im Prinzip, wie Herr Zopfi als Minderheitssprecher gesagt hat, nur darum, eine Änderung, die wir vor zwei Jahren vorgenommen haben, wieder rückgängig zu machen. Das erachte ich als durchaus legitim. Genau diejenigen, die damals gegen die Verschärfung waren, befürworten die Änderung jetzt.



Was ich nicht verstehe: Wir sprechen hier ja nicht über Parteien, aber zwischen links und rechts gibt es jemanden in der Mitte, der zufälligerweise auch so heisst. Diese Partei, mindestens Teile von ihr, scheint nun die Meinung geändert zu haben. Da muss ich Ihnen einfach sagen: Sie können keine Ad-hoc-Regulierung machen, also Sie können nicht, je nachdem, was in den Medien gerade gefordert wird, einfach die Meinung ändern. Sie wissen ganz genau, was passiert: Sie können jetzt die Regeln für die Wiederausfuhr ändern. Man wird Ihnen sicher Applaus spenden, das ist natürlich angenehm – das habe ich auch gerne. Aber in zwei Jahren steht dann in der Zeitung, dass irgendwo auf dieser Welt wieder Kriegsmaterial aus der Schweiz auftaucht. Dann werden Sie kommen und sagen, dass wir das Gesetz wieder ändern müssen.

Wenn wir das machen, sind wir als Gesetzgeber und als Staat nicht mehr glaubwürdig. Wenn wir ein Gesetz haben und sagen, dass die Nichtwiederausfuhr so und so geregelt ist, und das mit einem anderen Staat ausmachen, dann gilt das. Verträge sollten grundsätzlich ihre Gültigkeit haben, und Gesetze sollten auch grundsätzlich ihre Gültigkeit behalten.

Zur Neutralität möchte ich mich nicht mehr äussern. Das habe ich in der letzten Debatte eingehend gemacht; die Argumente sind bekannt. Nur noch ein Punkt dazu, was die Neutralität betrifft und was Herr Würth ausgeführt hat: Herr Würth, ob wir neutral sind und wie unsere Neutralität ausgestaltet ist, sollten wir entscheiden und nicht die anderen. Wie das wahrgenommen wird, ist völlig klar – das ist das Wesentliche an der Neutralität -: Wenn zwei sich streiten und Sie neutral sind, haben beide das Gefühl, Sie helfen ihnen nicht, und denken, Sie seien nicht neutral. Aber, und das ist für mich der wesentliche Punkt: Dieser Krieg, wie jeder andere Krieg, wird nicht auf dem Kriegsschauplatz entschieden – im Fall der Ukraine leider. Ich hätte auch gerne, die Ukraine würde den Krieg gewinnen. Aber die Erfahrung zeigt, dass Kriege steckenbleiben und irgendwann nach einer gewissen Zeit irgendwo an einem Verhandlungstisch eine Lösung gefunden wird, die manchmal nicht optimal ist. Aber das ist so in der internationalen Politik, weil es dort keinen Richter gibt, vor den man hintreten kann und der sagt: So, ich entscheide jetzt, wer recht hat und wer nicht. Es sind vielmehr die Mächtigen, die sich letztlich leider durchsetzen. Irgendwo muss man dann eine Verhandlungslösung finden.

Vielleicht – ich sage nicht: mit Sicherheit –, und das ist unsere Stärke, können dann eben doch wir als neutraler Staat auftreten und bei einer Verhandlungslösung mithelfen. Wenn wir das nicht tun und unsere Position aufgeben – und ich glaube, wir müssen das nur einmal entscheiden –, wenn wir also einmal entschieden haben, dass wir nicht mehr neutral sind, dann werden wir es definitiv auch nicht mehr werden. Diese Verhandlungsposition sollten wir uns aufrechterhalten. Denn was gewinnen wir? Natürlich können wir über die Wiederausfuhr von ein bisschen Kriegsmaterial in das Kriegsgebiet beitragen. Aber das ist nicht der kriegsentscheidende Punkt. Damit können wir nicht weiterhelfen. Als neutraler Staat, der eine Verhandlungslösung fördert, können wir die Ukraine wesentlich mehr unterstützen. Mit humanitärer Unterstützung können wir wesentlich mehr beitragen als über die Kriegsmaterialausfuhr.

Schlussendlich geht es hier bei dieser Änderung darum, ein Gesetz rückgängig zu machen, um die inländische Kriegsmaterialproduktion zu stärken; anderen im Saal geht es darum, international wieder ein bisschen besser dazustehen. Da muss ich Ihnen sagen: Das Erste können Sie machen, aber dann argumentieren Sie bitte nicht mit der Ukraine. Zum Zweiten muss ich Ihnen sagen: Wenn man neutral ist, muss man eine gewisse Stärke haben, das zu sein, auch wenn es nicht unbedingt angenehm ist.

AB 2023 S 516 / BO 2023 E 516

Deshalb ersuche ich Sie ebenfalls, die Motion abzulehnen respektive der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): Wir haben am 6. März 2023 anlässlich der Debatte zur Motion "Neutralität wahren" eine Grundsatzdebatte zur Thematik der Neutralität und auch zur Thematik der Waffenausfuhren geführt. Der Ständerat hat sich damals dafür ausgesprochen, das Kriegsmaterialgesetz nicht anzupassen. Heute liegt uns ein sehr ähnliches Konzept als parlamentarische Initiative vor; es sind ja noch weitere parlamentarische Initiativen unterwegs, bzw. es wird bereits an Gesetzen gearbeitet. Die Argumente am 6. März waren im Wesentlichen, ich muss nicht die ganze Debatte wiederholen: Neutralität zu wahren, keine Kriegsmaterialexporte in Kriegskonfliktgebiete zuzulassen und eben das Kriegsmaterialgesetz nicht zu lockern. Ich habe am Schluss meines Votums gesagt, es gelte – Herr Zopfi hat es ja gesagt – unter der Prämisse der Neutralität, gesamtheitlich und strategisch vorauszudenken, wohin die Schweiz wolle und wie die Schweiz damit umgehen wolle. Erst gestützt auf eine umfassende Analyse, was die Neutralität auch für die Schweiz in Zukunft und in einem neuen Umfeld bedeutet, soll der Bundesrat allfällig notwendige Massnahmen zum Entscheid vorlegen.

Ich habe heute keine neue Ausgangslage vorgefunden. Ich habe heute keine Grundlage des Bundesrates vorliegen, wie er sich positionieren will, wie er strategisch vorausdenken will. Man hört aus dem Bundesrat



unterschiedliche Signale. Das ist alles sehr, sehr unbefriedigend. Wenn man jetzt sagt, es gehe nur um das Kriegsmaterialgesetz und nicht um die Neutralität, und man gleichzeitig dauernd nur über die Neutralität redet, dann ist doch das auch ein bisschen seltsam. Ich bin über diese parlamentarische Initiative und über die Arbeitsweise unserer Sicherheitspolitischen Kommission irritiert. Ich bin irritiert, weil wir nach einer Grundsatzdebatte gesagt haben, dass wir ein ähnliches Konzept nicht wollen.

Ich bin aufgrund der rechtsstaatlichen Grundlagen noch mehr irritiert, dass in dieser parlamentarischen Initiative eine Rückwirkung eingebaut wird. Diese Rückwirkung, Sie können es lesen, lautet: "Nichtwiederausfuhr-Erklärungen, die mehr als fünf Jahre vor dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung durch Länder des Anhangs 2 der Kriegsmaterialverordnung unterzeichnet worden sind, werden vom Bundesrat für aufgehoben erklärt." Eine rückwirkende Aufhebung von Beschlüssen, rückwirkend auf fünf Jahre – das ist doch ein rechtsstaatliches Unding, das können wir doch nicht machen.

Wie gesagt, dass die Kommission hier auf diesem Pfad weiterarbeitet und die Motion, die wir abgelehnt haben, mit einer Rückwirkung noch verschlimmbessert, ist für mich nicht verständlich. Wir wissen, dass die Kommission in der gleichen Sitzung eine parlamentarische Initiative des Nationalrates unterstützt hat, die jetzt in ein Gesetz münden wird, weil ihr von beiden Kommissionen Folge gegeben wurde. Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass die SiK-S jetzt beim Ständerat rückwirkend das Einverständnis dafür abholen will, dass sie diese parlamentarische Initiative auf die Piste geschickt hat.

Ich bitte Sie, die Motion abzulehnen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, beim Grundsatzentscheid vom 6. März zu bleiben und die Neutralität – um die geht es halt trotzdem, auch wenn es eine Anpassung des Kriegsmaterialgesetzes ist – hier nicht anzugehen. Vor allem gilt: Der Zeitpunkt ist völlig falsch gewählt, um diese parlamentarische Initiative der SiK-S jetzt auf den Weg zu schicken. Ich danke Ihnen, wenn Sie beim Beschluss vom 6. März bleiben.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Ich erlaube mir eine kurze Replik an Kollege Jositsch, der ja während der Hälfte der Debatte nicht bei uns hier im Ratssaal war, aber offenbar mit halbem Ohr im Vorzimmer des Ständerates oder sonst wo mitgehört hat.

Ich wiederhole normalerweise nicht gerne, was ich bereits gesagt habe, aber für mich ist die Welt seit dem 24. Februar 2022 nicht mehr dieselbe wie vorher. Dieses Kriegsmaterialgesetz ist ein nationales Gesetz, das wir uns selber auferlegt haben, diese Fessel haben wir uns selber angelegt; es wird weder von der Bundesverfassung noch von der Haager Konvention so gefordert. Einer Verhandlungslösung stehe ich selbstverständlich auch nicht im Wege, im Gegenteil: Das eine soll man tun und das andere nicht lassen. Man soll sich immer und überall und mit allen Mitteln für den Frieden einsetzen und dafür kämpfen.

Kollege Zopfi hat ja vorhin im Zusammenhang mit ziemlich vielen Beispielen von "Unredlichkeit" gesprochen. Da möchte ich doch jetzt auch noch ein weiteres Beispiel für "Unredlichkeit" anführen. Wir haben eine Rüstungsindustrie, und wir haben eine Rüstungsindustrie, die international tätig ist. Wenn wir da nicht die Möglichkeit haben, verlässlich zu sein und schlussendlich die Waffen, von denen wir alle hoffen, dass sie nicht eingesetzt werden, zu liefern, dann weiss ich nicht, wie es gehen soll. Sie sollten einfach nicht weiter suggerieren, dass wir mit all diesen rigiden Gesetzen verhindern können, dass irgendwann irgendwo einmal Schweizer Kriegsmaterial in falsche Hände gelangt.

Ich mache Ihnen gerne ein Beispiel: Wir hatten im Herbst 2021 einen Fall, wo zwei Schweizer Transportflugzeuge, die in die USA verkauft worden waren, leider in die Hände der Taliban gelangt sind. Diese beiden Transportflugzeuge unterstanden weder dem Kriegsmaterialgesetz noch dem Güterkontrollgesetz. Das hat niemand gewollt. Es ist daher unredlich, zu suggerieren, dass wir mit Gesetzen, wenn sie nur streng genug sind, wirklich garantieren können, dass nie Schweizer Rüstungsmaterial – hier war es nicht einmal Rüstungsmaterial, sondern es waren nur Flugzeuge – in falsche Hände gelangt. Konsequenterweise müsste man jegliche Rüstungsindustrie in der Schweiz verbieten. Das will niemand, ich glaube, auch Sie wollen das nicht. Aber schlussendlich geht es um die Glaubwürdigkeit.

In dem Sinne bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Zanetti Roberto (S, SO): Ich bin wirklich in einem ziemlichlichen Dilemma, und ich bin hin- und hergerissen. Ich wurde vor über fünfzig Jahren vor den Stahlwerken Gerlafingen im Rahmen der Waffenausfuhr-Initiative 1972 politisiert. Damals verteilte ich Flugblätter, weil ich es moralisch anrühlich fand, dass man mit Waffengeschäften Geld verdient – also vor über fünfzig Jahren. Wenn ich da meine Biografie in Erwägung ziehe, kann ich dieser parlamentarischen Initiative so gesehen eigentlich nicht zustimmen, über die wir abstimmen sollen. Umgekehrt, in Anbetracht der Situation in der Ukraine, will ich mir nicht den Vorwurf der unterlassenen Hilfeleistung gefallen lassen. Das ist mein Dilemma. Ich habe mir einmal mehr erlaubt, die Situation in der Ukraine zu zitieren; das



hat mein Kollege Burkart auch gemacht. Ich wurde gestern von unbedarfter Seite dafür kritisiert. Ich habe nachgeschaut, wie es verfahrensrechtlich mit der parlamentarischen Initiative 23.402 aussieht, und ich habe festgestellt, dass ihr die SiK-N keine Folge gegeben hat. Aber es gibt jetzt die neue parlamentarische Initiative 23.403 der SiK-N – sie steht nicht zur Debatte –, für die es überall Zustimmung gibt. Das ist eigentlich der Weg, der beschritten werden sollte. Deshalb werde ich der parlamentarischen Initiative 23.402 heute nicht zustimmen. Aber das ist kein apodiktisches Nein gegen eine Flexibilisierung des Gesetzes. Das wollte ich einfach deklariert haben, damit Sie sehen, dass man durchaus in besten Absichten und Treuen und mit Hin- und-her-Abwägen zu unterschiedlichen Schlüssen kommen kann und dass wir uns nicht gegenseitig mit der Moralkeule erschlagen sollten.

Ich werde also hier Nein sagen. Wenn die parlamentarische Initiative 23.403 zu gegebener Zeit noch rechtzeitig in den Rat kommt, würde ich ihr dann zustimmen.

Dittli Josef (RL, UR): Ich fasse mich kurz. Zwei Korrekturen:

1. Herr Jositsch, Sie haben gesagt, wir wollten damit das Kriegsmaterialgesetz rückgängig machen. Das stimmt nicht, es hat damit nichts zu tun. Bei der Änderung des Kriegsmaterialgesetzes ging es um eine Bestimmung für Waffenexporte unter bestimmten Voraussetzungen an Länder mit einem inneren Konflikt. Dort wollten wir dem Bundesrat eine

AB 2023 S 517 / BO 2023 E 517

Ausnahmeregelung geben. Hier geht es um die Nichtwiederausfuhrerklärung und um Artikel 18 des Kriegsmaterialgesetzes, wo man sehr wohl eine neutralitätspolitische Formulierung finden kann, die absolut mit der Neutralität vereinbar ist.

2. Zu Kollegin Z'graggen, die gerade nicht mehr hier ist: Diese parlamentarische Initiative ist nicht dieselbe wie jene, der in den beiden Kommissionen schon Folge gegeben wurde. Sie unterscheidet sich durch ein wesentliches Element: Diejenige, der bereits Folge gegeben wurde, beinhaltet das Uniting-for-Peace-Verfahren. Das ist neutralitätspolitisch nicht unbedenklich. Die vorliegende parlamentarische Initiative beinhaltet dies nicht und ist neutralitätspolitisch korrekt – einfach, dass das auch noch gesagt ist.

Ich bitte Sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Juillard Charles (M-E, JU), pour la commission: Je serai très bref, simplement pour rappeler que nous sommes dans le cas d'une initiative parlementaire en première phase. C'est un peu comme si nous faisons un débat d'entrée en matière sur une modification législative ultérieure, qui pourra être discutée en commission. Il n'est donc aujourd'hui pas question de faire un débat sur la neutralité, parce qu'on a vu, par les experts auditionnés, qu'on ne se situe pas du tout dans le cadre de la neutralité, et que cela ne heurte pas la Convention de La Haye sur cette question.

Quant à savoir si c'est le fait que nous entrons ou non en matière qui pourrait remettre en cause notre neutralité, ou plutôt la perception que nous avons de notre neutralité, ce que je peux vous dire, pour avoir rencontré plusieurs parlementaires d'autres pays pas plus tard que la semaine dernière dans le cadre de l'APF à Paris, c'est que c'est plutôt notre position actuelle qui n'est pas comprise et qu'on se demande quand on participera à cette solidarité internationale. Mais, de nouveau, ce n'est pas le débat d'aujourd'hui – nous pourrions le reprendre. Et, surtout, sans vouloir anticiper l'avis du Conseil fédéral, celui-ci nous a dit à plusieurs reprises qu'il devait refuser ces demandes parce que le droit suisse ne les autorisait pas. J'espère donc qu'il saisira l'opportunité qui lui est offerte de soutenir cette modification législative, qui lui donnerait justement, cette fois, des compétences pour aller dans ce sens-là.

C'est la raison pour laquelle, Mesdames et Messieurs, je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Je rebondis sur ce que vient de dire M. le conseiller aux Etats Juillard. Je ne vais pas me prononcer aujourd'hui au nom du Conseil fédéral, puisqu'il n'a pas eu l'opportunité de débattre de l'initiative parlementaire. Mais je vous assure, Monsieur Juillard, que j'ai écouté avec attention les arguments des uns et des autres. Si l'initiative poursuit son chemin, le Conseil fédéral prendra position. Par conséquent, nous aurons le moment venu une discussion en ayant pris connaissance de tous les éléments énoncés durant votre débat qui était, de mon point de vue, extrêmement fructueux et intéressant.

Je vais me prononcer sur la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, qui vise à modifier l'article 18 de la loi sur le matériel de guerre en introduisant deux nouvelles exceptions à la déclaration de non-réexportation. La première exception prévoit que le Conseil fédéral peut, à la demande d'un gouvernement étranger, abroger la déclaration de non-réexportation aux deux conditions suivantes: d'une part, si la



réexportation demandée se rapporte à une situation que le Conseil de sécurité des Nations Unies a déclarée, dans une résolution, contraire à l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international, et, d'autre part, si aucun intérêt prépondérant de politique extérieure de la Suisse ne s'y oppose. La deuxième exception doit s'appliquer lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies ne parvient pas à prendre une décision en raison d'un veto. Dans un tel cas, le Conseil fédéral pourrait approuver la réexportation si l'Assemblée générale des Nations Unies a constaté, à la majorité de deux tiers, une violation de l'interdiction internationale du recours à la force en vertu de l'article 2 alinéa 4 de la Charte des Nations Unies.

Vous le savez, le Conseil fédéral propose le rejet de la motion. Le 8 mars dernier, le Conseil national a partiellement suivi le Conseil fédéral en rejetant la deuxième exception, celle qui concerne l'Assemblée générale des Nations Unies. Il ne reste donc plus qu'à discuter de la première exception, que le Conseil fédéral rejette, et cela a été dit très clairement par le rapporteur, pour une raison extrêmement simple: cette première exception proposée existe déjà aujourd'hui sous une forme comparable.

Je le répète pour le Bulletin officiel: les mesures militaires que le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait ordonner ou autoriser au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies seraient contraignantes en vertu du droit international. Le droit de la neutralité ne s'appliquerait pas. Si une résolution dans ce sens était passée, le Conseil fédéral pourrait, aujourd'hui déjà, autoriser la réexportation de matériel de guerre à certaines parties belligérantes, conformément à l'article 22a alinéa 4 de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Ce complément a en effet été explicitement intégré dans la loi fédérale sur le matériel de guerre pour le cas d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. L'alinéa 3 proposé dans la motion est donc déjà couvert par la loi en vigueur, ce qui rend son acceptation inutile.

C'est pour cette raison que le Conseil fédéral vous propose tout simplement de rejeter la motion.

23.402

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Zopfi beantragt, ihr keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.402/5853)

Für Folgegeben ... 22 Stimmen

Dagegen ... 17 Stimmen

(4 Enthaltungen)

23.3005

Abgelehnt – Rejeté

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Ich möchte Ihnen zum Schluss der heutigen Sitzung nochmals das Beachten unserer Sitzungszeiten ans Herz legen. Sie bestimmen die Dauer unserer Debatten letztlich selbst, und das ist auch richtig so. Nachdem sich heute wiederum einige Pendenzen angehäuft haben, werden wir in der dritten Sessionswoche wahrscheinlich eine Nachmittagssitzung abhalten müssen.

Ich bedanke mich bei Herrn Bundesrat Parmelin für die Begleitung unserer heutigen Sitzung und wünsche ihm noch einen schönen Tag. Ihnen allen wünsche ich schöne Fraktionsausflüge.

Schluss der Sitzung um 11.55 Uhr

La séance est levée à 11 h 55

AB 2023 S 518 / BO 2023 E 518