

Arbeitsgruppe  
 „Demokratie und Rechtsstaat“  
 der Neuen Helvetischen Gesellschaft  
 Winterthur

Studie Nr. 9

## Zur Diskussion über die Lockerung des schweizerischen Waffenausfuhrrechts:

### *Bitte keine falschen rechtlichen Behauptungen!*

Aus der Sicht des Bundesrates ist es am Platz, die Regeln über die Ausfuhr von Kriegsmaterial so zu lockern, dass der **Export in Bürgerkriegsländer** möglich würde. Dagegen regt sich erwartungsgemäss **Opposition**, vor allem aus sittlichen Erwägungen. Sie hat sogar nicht alltägliche Gestalt angenommen. 150 Pfarrer und Pfarrerrinnen der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich haben sich in einem eine halbe Seite der Neuen Zürcher Zeitung umfassenden Inserat an den Bundesrat gewandt, er möge von dieser Lockerung absehen. Ähnlich haben zwei hohe kirchliche Funktionsträger, Gottfried Locher und Charles Morerod, das Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz HEKS und die Evangelischen Frauen Schweiz sowie das „Wort zum Sonntag“ des Fernsehens SRF vom 4. August 2018 reagiert.

Sogar die Lancierung einer Volksinitiative zur Verhinderung ist im Gespräch („Korrekturinitiative“).

**Die NHG-Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“ nimmt keine Stellung zur Absicht der Landesregierung.** Kommt es aber zu einer demokratischen Auseinandersetzung, so möchte sie verhindern helfen, dass unzutreffende Argumente gegen den Export von Kriegsmaterial (in Bürgerkriegsländer oder anderswohin) ins Feld geführt werden. Dies nicht, weil es Argumente gegen die

Lockerung sind, sondern weil es sich um **Missverständnisse der Rechtslage** handelt.

Hier knüpft die Arbeitsgruppe an einen in der Tagespresse erschienenen Leserbrief an. Dessen Argumentation ist kennzeichnend für die Vorbringen, die gerade vermieden werden sollten. Dabei bleiben den Verfassern **die moralischen Überlegungen**, die im Leserbrief hinter den rechtlichen Behauptungen stehen, **unbenommen**.

Ausserdem gibt es ja auch **realpolitische Gesichtspunkte**, die gegen eine Belieferung von Bürgerkriegsstaaten angeführt werden können. Denn es könnte der Schweiz zum Nachteil gereichen, wenn sie eine Bürgerkriegspartei beliefert hat, die unterliegt; die obsiegende und dann regierungsbildende Partei könnte daran Anstoss nehmen. Allerdings kann es Bürgerkriege geben, bei denen es fragwürdig ist, eine Belieferung zu unterbinden. Versucht eine Bewegung wie jene des Islamischen Staates einen Aufstand, kann es im allgemeinen Interesse liegen, der davon bedrängten Regierung Kriegsmaterial zukommen zu lassen. In einem solchen Ausnahmefall lässt sich dieses Interesse sogar sittlich und humanitär untermauern. Ausserdem kann es vorkommen, dass Aufständische eine völkerrechtliche Anerkennung als kriegführende Partei finden, mit entsprechenden Auswirkungen. Darum geht es aber dem Bundesrat anscheinend nicht. Es geht darum, die **Lieferung in Bürgerkriegsgegenden möglich zu machen, falls Aussicht besteht, dass die betreffenden Rüstungsgüter in einem Konflikt nicht eingesetzt werden. Eine gewiss schwierige und riskante Beurteilung.**

Nun aber **zu den Rechtsfragen**, wie sie im erwähnten Leserbrief aufgeworfen werden. In demselben wird behauptet, die Ausfuhr von Kriegswaffen sei mit der **schweizerischen Neutralität** nicht vereinbar. Die Pflichten des neutralen Staates sind aber im internationalen Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges (sog.

Haager Landkriegsrecht von 1907) festgelegt. Dessen Artikel 7 lautet: „Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was einem Heer oder einer Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.“ **Die Regelung der Kriegswaffenausfuhr steht somit auch für die neutrale Schweiz völkerrechtlich in ihrem freien politischen Ermessen.** Dabei kann sie selbstverständlich auch moralische Argumente in Betracht ziehen und strenger handeln, als das Haager Landkriegsrecht von ihr verlangt.

Der Leserbrief hält Kriegswaffenexport auch für bundesverfassungswidrig, weil **der Bundeszweckartikel der Verfassung, Art. 2 Abs. 4 BV, die Schweiz zum Einsatz für eine friedliche internationale Ordnung auffordert.** Dieser Artikel ist jedoch so allgemein formuliert, dass er, wäre das rechtsstaatlich zulässig, unvorausehbare Pflichten, Rechte und Kompetenzen des Bundes legitimieren könnte. Er ist deshalb in Wirklichkeit nur eine der Konkretisierung bedürftige Leitlinie.

**Die Bundesverfassung selber nimmt mit Art. 107 Abs. 2 einen ersten Konkretisierungsschritt vor, indem sie den Bund ermächtigt, Vorschriften über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial zu erlassen.** Wie diese zu lauten haben, lässt der Artikel offen. Die Verfassung schreibt auch hier kein Ausfuhrverbot vor. Damit ist die Exportierung von Kriegswaffen entgegen jenem Leserbrief kein „absolutes No-Go“. Hingegen ist beim Vorschriftenerlass die Tendenz zu friedlicher Ordnung von Art. 2 Bas. 4 BV im Auge zu behalten.

Exportiert ein fremder Staat Kriegswaffen in die Schweiz, so wahrt er diese friedliche Tendenz, da **laut Art. 58 Abs. 2 BV die Schweizer Armee der Kriegsverhinderung (durch Dissuasion eines Angreifers) dient.** Völkerrechtlich ist die Schweiz zudem verpflichtet, ihre Neutralität bewaffnet zu schützen. Daraus lässt

sich umgekehrt ableiten, dass die Schweiz zumindest dann im Sinne von Art. 2 Abs.4 BV handeln würde, wenn sie einem freiheitlich demokratischen Staat, dessen Armee strukturell zur Führung von Angriffskriegen unfähig ist, Waffen liefert, damit er seine territoriale und nationale Integrität wahren kann.

**Damit der in Art. 58 Abs. 2 BV formulierte Verteidigungsauftrag der Armee gesichert vollzogen werden kann, muss indessen die Schweiz eine minimale Rüstungsindustrie aufrecht erhalten.** (Dasselbe trifft aus der Sicht der Satzung der Vereinten Nationen, d.h. der UNO, zu, welche in Art. 51 das Verteidigungsrecht angegriffener Mitglieder garantiert.) Denn in einer Krise liefert das Ausland kein selber benötigtes Kriegsmaterial mehr. Um die Existenz dieser Industrie auch in Friedenszeiten zu sichern, ist jedoch der schweizerische Markt zu klein. Der Fortbestand dieser Industrie (Ruag) benötigt die Ausfuhr von Waffen. Problematisch dürfte indessen sein, dass die mehrheitlich dem Bund gehörende Ruag Kriegsmaterialfabriken im Ausland erworben hat. Hier wird derzeit eine Trennung angedacht.

Der Gesetzgeber hat die Kriegsmaterialausfuhr bewilligungspflichtig erklärt. Solche Vorschriften beruhen auf einem schwierigen Abwägen zwischen einheimischen Verteidigungsinteresse und internationaler Friedensordnung.

Bei solchem Abwägen kann der **Beizug historischer Erfahrungen** sinnvoll sein. Der von 1933 bis 1939 bis zum Äussersten gehende Friedenswille Frankreichs und des Vereinigten Königreiches (Grossbritannien) gehörte zu den Faktoren, die den deutschen Führer Hitler zum Irrtum verleiteten, er werde seine imperialen Träume ohne wesentlichen Widerstand durchsetzen können. Der zu spät und zu schwach unternommene Versuch, Hitler Einhalt zu gebieten, mündete in ein sechsjähriges grauenhaftes Ringen. Friedliche Ordnungspolitik im Sinne von Art. 2 Abs. 4 BV braucht nicht in Zahnlosigkeit zu bestehen, ganz im Gegenteil. Es ist die

Tragödie der Pazifisten, dass sie **die Notwendigkeit dissuasiver Friedenserhaltung gegenüber potentiellen Aggressoren** oft nicht verstehen.

Die Meinungen über die in dieser Exportfrage anzulegenden Massstäbe werden immer auseinandergehen. **Völkerrecht und Bundesverfassung stehen aber einer Kriegsmaterialausfuhr keineswegs schlechthin entgegen.**

\*

*Winterthur, im Herbst 2018*

*Die Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“:*

*RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur*

*RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur*

*Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler, Wallisellen*

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, die für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der „Nordostschweizerischen Arbeitsgruppe ‚Direkte Demokratie‘“ (1994/95), „Demokratiereform“ (2004/05) und „Demokratie und Rechtsstaat“ (2010).

Die vorliegende Studie wurde finanziell unterstützt von der Vereinigung Libertas Winterthur.