

Nein zu Waffengewalt, ja zur Selbstverteidigung der Schweiz

**Argumentarium des Rates des
Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK
zur Eidgenössischen Volksinitiative
«Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten»**

Résumé

Die Volksinitiative betrifft Kriegsmaterial und sogenannte «besondere militärische Güter». Abgesehen von einzelnen, sehr begrenzten Ausnahmen fordert sie ein *generelles* Ausfuhrverbot. Der SEK nimmt differenziert Stellung. Er hält ein allgemeines Exportverbot in diesem Bereich nicht für vereinbar mit der Tatsache, dass die Schweiz für ihre eigene bewaffnete Landesverteidigung Rüstungsgüter importiert. Andererseits unterstützt der SEK das Grundanliegen der Initiative: es muss verhindert werden, dass schweizerische Rüstungsgüter trotz gegenteiliger Vorschriften weiterhin in Spannungsgebiete sowie in Staaten exportiert werden, in denen die Menschenrechte dauerhaft und gravierend verletzt werden. Mit anderen Worten: die Forderung der Initiative geht zu weit, aber ihr Anliegen verdient Unterstützung. Wer dieses Anliegen teilt und eine andere Praxis durchsetzen will, kann dies mit der Zustimmung zur Volksinitiative zum Ausdruck bringen. Wenn dagegen die Forderung nach einem generellen Ausfuhrverbot für grundsätzlich nicht zustimmungsfähig gehalten wird, lässt sich auch eine ablehnende Stimmabgabe begründen.

Im Folgenden wird in Form von Thesen der Gedankengang des vorliegenden Argumentariums zusammengefasst. Nach einer kurzen Würdigung der Volksinitiative, wird auf die Besonderheiten der schweizerischen politischen Diskussion hingewiesen. Danach wird die Bedeutung einer kritischen Haltung zu Kriegsmaterial-Exporten aus christlicher und kirchlicher Sicht unterstrichen. Waffengewalt ist grundsätzlich problematisch, und die politische Anstrengung darf nicht dem «gerechten Krieg», sondern muss dem «gerechten Frieden» gelten; nicht Krieg sondern Friede ist der «Ernstfall». Den Frieden fördern, bewahren, wiederherstellen – mit einer Politik der Gewaltminderung und der internationalen Gerechtigkeit ist oberstes Gebot. Waffengewalt kann dieser Politik des gerechten Friedens nur in streng definierten Ausnahmesituationen dienen. Für die Ausfuhr von Rüstungsgütern bedeutet dies, dass sie nur mit grossen Einschränkungen zu rechtfertigen ist, und die Praxis konsequent, transparent und der Kontrolle einer unabhängigen politischen Instanz unterworfen sein muss.

12 Thesen

1. Die Initiative hat das Verdienst, die politische Aufmerksamkeit und die politische Verantwortung des Souveräns erneut auf ein Problem zu lenken, das häufig verdrängt wird, aber immer noch nicht zufrieden stellend gelöst ist.
2. Die schweizerische politische Diskussion über die Ausfuhr von Rüstungsgütern hat eine spezifische Färbung. Dafür gibt es drei Gründe: die humanitäre Tradition der Eidgenossenschaft, ihre internationale Verantwortung als Depositarstaat der Genfer Konventionen, sowie ihre Neutralitätspolitik.
3. Zu den bisherigen Volksinitiativen für ein Teil- oder Totalverbot von Kriegsmaterial-Exporten in den Jahren 1936, 1970, 1992 haben sich Christinnen und Christen, kirchennahe Verbände, kirchliche Hilfswerke und in der Regel auch kirchenleitende Gremien und deren Beratungsorgane mit positiver Tendenz geäussert. Ein christliches Engagement in dieser politischen Debatte war und ist deutlich spürbar.
4. Die sozialetische Position des SEK besteht dabei über Jahrzehnte hinweg konsequent in einem Plädoyer für Zwischenlösungen. Auch in der Vergangenheit sprach sich der SEK nicht für ein generelles Verbot der Ausfuhr von Rüstungsgütern aus. Stattdessen machte er immer wieder zum Teil sehr detailliert ausgearbeitete Verbesserungsvorschläge für eine als ungenügend und missbräuchlich kritisierte Praxis der Bewilligung von Rüstungsgüterexporten.

5. Die Verheissung von Frieden und der Einsatz dafür, gehören zum Wesen des christlichen Glaubens. Der Handel mit Rüstungsgütern muss aus dieser Sicht in jedem Fall kritisch beurteilt werden. Seine Berechtigung ist immer fraglich; er ist kein Warenaustausch wie jeder andere.
6. Bei internationalen und innerstaatlichen Konflikten darf nicht die Frage nach einem «gerechten Krieg» im Vordergrund stehen. Ganz im Gegensatz dazu ist «gerechter Frieden» das theologisch-ethische Leitbild. Nicht der Krieg, sondern der Frieden ist der « Ernstfall». Für den Frieden muss gekämpft werden - durch den Aufbau einer gerechten internationalen Ordnung. Waffengewalt ist dafür im Normalfall kein geeignetes und kein zulässiges Instrument
7. Zu den Zielen einer Politik des gerechten Friedens gehören Abrüstung, Rüstungskontrolle und die Bereithaltung von Kriegsmaterial auf einem möglichst tiefen Niveau.
8. Nicht ausgeschlossen wird, dass in manchen, ethisch streng zu definierenden Situationen die Verletzung des Friedens vorübergehend bewaffnete Einsätze erfordert. Entwicklung, Herstellung, Besitz und Einsatz von Kriegsmaterial sind unter diesen Umständen nicht zu vermeiden, aber immer in Frage zu stellen und einer friedenspolitischen Absicht unterzuordnen.
9. Solange ein Staat Kriegsmaterial einführt, kann er nicht die Ausfuhr von Kriegsmaterial grundsätzlich verbieten (zumindest nicht in die Herkunftsländer der Importe, sowie wohl auch nicht mit Blick auf die in allen technischen Produktionsbereichen unverzichtbare Konkurrenzsituation eines internationalen Marktes). Ein generelles Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial kann daher im derzeitigen schweizerischen Kontext einer bewaffneten Selbstverteidigung nicht gerechtfertigt werden. Dies ist ein grundsätzlicher Einwand gegen die Initiative.
10. Der Verlust von Arbeitsplätzen und die Belastung von Betroffenen durch die Umstrukturierung von Betrieben und Branchen ist kein zwingendes Argument gegen ein Kriegsmaterial-Exportverbot. Die Sozial- und Wirtschaftsverträglichkeit restriktiver Massnahmen muss jedoch gesichert sein. Die Initiative trägt diesem Aspekt Rechnung.
11. Der SEK fordert:
 - Strengere Kriterien für Exportbewilligungen
 - restriktivere, längerfristig orientierte und damit weniger schwankende Bewertungen von Endempfängerstaaten in Bezug auf die Menschenrechtspraxis und die geopolitische Stabilität
 - Grössere Unabhängigkeit der entscheidungsbefugten Behörde
 - Die Schaffung einer der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats direkt verantwortlichen Expertenkommission.
12. Mit der Forderung eines generellen Ausfuhrverbots von Kriegsmaterial geht die Volksinitiative zu weit; daraus lässt sich ein Nein ableiten. Das Grundanliegen der Initianten würde so allerdings übergangen. Wer der Initiative zustimmt, trotz inhaltlicher Vorbehalte, gibt diesem Grundanliegen mehr politisches Gewicht und bekundet damit, dass die nach wie vor unzureichende, inkonsequente und immer wieder öffentlich angeprangerte Praxis der Kontrolle von Rüstungsgüter-Exporten verbessert werden muss.

Ausführliches Argumentarium

Gegenstand der Volksinitiative

Die eidgenössische Volksinitiative enthält vier zentrale Forderungen:

- Förderung internationaler Bestrebungen für Abrüstung und Rüstungskontrollen;
- Verbot der Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial, besonderen militärischen Gütern und damit zusammenhängenden Immaterialgütern;
- Verbot der Vermittlung und des Handels mit entsprechenden Gütern an Empfänger im Ausland;
- Unterstützungspflicht des Bundes während zehn Jahren zugunsten der von den Verboten betroffenen Regionen und Beschäftigten.¹

Im Gesetz und in der Verwaltungspraxis wird der Handel mit Kriegsmaterial und «besonderen militärischen Gütern» eingeschränkt. Er unterliegt behördlichen Bewilligungs- und Kontrollverfahren. Diese Verfahren sind jeweils spezifisch im Kriegsmaterialgesetz (KMG in der revidierten Fassung von 1998) und in der Kriegsmaterialverordnung (KMV) bzw. in der (wesentlich weniger restriktiven) Güterkontrollgesetzgebung (GKG) und der Güterkontrollverordnung (GKV) geregelt. Die ausführende Behörde ist in beiden Fällen das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), sofern der Bundesrat nicht verwaltungsintern unterschiedlich bewertete Anträge selbst entscheidet.²

Die Abgrenzung von «Kriegsmaterial» und «besonderen militärischen Gütern» ist nicht immer eindeutig³ Dies ist nicht nur ein definitorische Spitzfindigkeit, sondern in Bezug auf die Glaubwürdigkeit der Exportkontrollmassnahmen auch ein erhebliches praktisches Problem.⁴

Über Kriegsmaterial und besondere militärische Güter hinaus bezieht die Initiative auch «Immaterialgüter» in das Exportverbot ein und meint damit das *Know-how*, das für die Entwicklung, die Herstellung und den Gebrauch von Kriegsmaterial und besonderen militärischen Gütern nötig ist und etwa als Lizenz vergeben werden kann.⁵ Ausserdem verbietet die Initiative die Vermittlung von Gütern der hier diskutierten Art an im Ausland etablierte Interessenten (also nicht nur die stoffliche Ausfuhr, sondern auch die grenzüberschreitende Anbahnung von Geschäften).

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 2008, S. 7531.

² Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Initiative den Begriff des Kriegsmaterials ausdehnt auf «Kleinwaffen und leichte Waffen sowie die zugehörige Munition»; in bestimmten Fällen kommen hier nicht die genannten Gesetze, sondern das Begleitscheinverfahren der Waffengesetzgebung zur Anwendung. Kleinwaffen fordern Tag für Tag Tausende von Opfern, etwa in instabilen afrikanischen Staaten, wo die Problemkreise «Kindersoldaten» und «missbräuchlicher Export von Kleinwaffen» häufig eng zusammenhängen. Zu den internationalen Organisationen, die die Weltöffentlichkeit auf diese erschütternden Situationen aufmerksam machen, gehört der Ökumenische Rat der Kirchen ÖRK.

³ Kriegsmaterial wurde spezifisch für militärische Zwecke konzipiert, «besondere militärische Güter» können dagegen auch für zivile Aufgaben bestimmt sein (Polizei, Zoll, Rettungsdienste; Beispiele sind Nachtsichtgeräte, Wärmebildkameras usw.).

⁴ Ein bekanntes Beispiel sind militärische Trainingsflugzeuge (PC-7 und PC-9), die problemlos mit den nötigen Vorrichtungen für die Anbringung von Raketen oder Bomben versehen werden können und damit von den «besonderen militärischen Gütern» zum Kriegsmaterial mutieren. 2005 machte der Einsatz von Pilatus-Flugzeugen gegen Rebellen im Darfur durch die tschadische Luftwaffe diese Möglichkeit des Missbrauchs augenfällig. Der Pilatus-Tschad-Skandal gehört zu den auslösenden politischen Momenten der Kriegsmaterial-Export-Initiative von 2007.

⁵ Ausgenommen sind Technologien, die allgemein zugänglich sind oder der wissenschaftlichen Grundlagenforschung dienen.

Gewisse unbeabsichtigte Nebeneffekte des generellen Verbots werden durch explizite Ausnahmen ausgeschlossen. So sind beispielsweise Jagd- und Sportwaffen nicht betroffen. Im Übrigen sind die sogenannten *Dual Use*-Güter, also solche, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden und deren Beurteilung im Einzelfall wesentlich komplexer ist, grundsätzlich nicht Gegenstand der Initiative.⁶

Über die erwähnten Gegenstände hinaus enthält der Text eine friedenspolitische Gesamtperspektive sowie Massnahmen zur Sozial- und Wirtschaftsverträglichkeit des Exportverbots. Die Initiative verpflichten den Bund, «Regionen und Beschäftigte», die von den Verboten betroffen sind, während zehn Jahren nach Annahme der Initiative durch Volk und Stände zu unterstützen.

Auf Antrag des Bundesrates haben Nationalrat und Ständerat die Initiative abgelehnt. Der Bundesrat hat keinen Gegenentwurf formuliert. Er hat jedoch auf Grund eines kritischen Berichts der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 7.11.2006 in Aussicht gestellt, im Rahmen einer Revision der KMV die Bewilligungskriterien schärfer zu fassen. Dies ist am 8.12.2008 geschehen. In der Praxis wird jedoch der Ausschluss der Bewilligung für Länder, «die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind» oder in solche, in denen die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt werden, nicht konsequent gehandhabt.⁷

Historische Einordnung der Initiative

Die eidgenössische Volksinitiative «Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» steht in einer bis in die zwanziger und dreissiger Jahre des 20. Jahrhunderts zurückreichende politischen Tradition. Sie ist der vierte Versuch der Bevölkerung, ein Waffen- oder Kriegsmaterialexportverbot in der eidgenössischen Verfassung zu verankern.⁸ Die Volksinitiativen von 1936, von 1970 und von 1992 gehen ihr voraus. In allen Fällen lösten Situationen besonderer moralischer Betroffenheit den Vorstoss zum (Total- oder Teil-)Verbot der Rüstungsgüterausfuhr aus.⁹ In den neunziger Jahren wurde zudem auch grundsätzlich die Vereinbarkeit von Nord-Süd-Solidarität und nachhaltiger Entwicklung mit dem Export von Rüstungsgütern in Frage gestellt: «Hilfswerke erleben es immer wieder als unerträglichen Widerspruch, wenn Schweizer Waffenlieferungen ihre Bemühungen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit beeinträchtigen.»¹⁰ Zu den direkten Schäden bewaffneter Auseinandersetzungen kommt in dieser Betrachtung die Vergeudung finanzieller und personeller Ressourcen hinzu, die in Aufrüstung und zermürbende regionale Konflikte gesteckt werden statt in Bildung und Entwicklung.

In der schweizerischen Diskussion über Exporte von Rüstungsgütern liegt ein starker Akzent auf der humanitären Tradition der Eidgenossenschaft und auf ihrer besonderen Verantwortung als Depositarstaat der Genfer Konventionen. Dass damit ein hoher Anspruch

⁶ Dies im Unterschied zu der Volksinitiative von 1992.

⁷ Ein frappantes Beispiel ist Saudi-Arabien. Aber auch die Belieferung westlicher Demokratien ist mit dem Wortlaut der Verordnung kaum vereinbar, wenn solche Staaten in internationale bewaffnete Konflikte involviert sind (Beispiele sind Grossbritannien, die USA und Deutschland mit Blick auf den Afghanistan-Krieg). Diese Inkonsequenz wurde im Oktober 2009 von sieben schweizerischen Professoren der Rechte öffentlich kritisiert.

⁸ Die folgenden Ausführungen beziehen die ausführlichen, noch unveröffentlichten Recherchen von André Röhliberger im Rahmen seiner Lizentiatsarbeit im Fach Geschichte ein. Auch für sonstige Hinweise auf den Diskussionsstand und auf wichtige Quellen sei André Röhliberger an dieser Stelle gedankt.

⁹ Bekannte Beispiele sind der Bührle-Skandal 1968, die Verstrickung schweizerischer Waffenlieferungen in den Biafrakrieg, später dann der zweite Golf-Krieg (Kuwait-Krieg) 1991 sowie auch das seit den neunziger Jahren verstärkte Bewusstsein für die hohe Zahl von Opfern von Kleinwaffen.

¹⁰ Albrecht Hieber in: «Weltweit den Frieden entwickeln. Entwicklungsorganisationen zur Schweizer Kriegsmaterialausfuhr und Friedensförderung», 1994, S. 1

erhoben wird, die eigene Praxis der Kontrolle von Rüstungsexporten konsequent nach menschenrechtlichen Kriterien zu gestalten, liegt auf der Hand.¹¹

Bedeutung für die Kirchen

In sämtlichen bisherigen Abstimmungen über Kriegsmaterial- bzw. Rüstungs- oder Waffenausfuhr haben sich Christinnen und Christen, kirchennahe Verbände, kirchliche Hilfswerke und in der Regel auch kirchenleitende Gremien und deren Beratungsorgane engagiert und öffentlich geäußert. Dies gilt auch für den Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund SEK. Sein Institut für Sozialethik (ISE) hat in den siebziger Jahren sehr detailliert, mit vielen Fakten und Zahlen, die Frage «Schweizerische Waffenausfuhr ohne Alternative?»¹² untersucht und Optionen aufgezeigt. Bis in die neunziger Jahre hat das ISE regelmässige Analysen und Berichte zur Entwicklung der schweizerischen Waffenausfuhr herausgegeben.

Charakteristisch für die dort und später (aber im Grunde auch schon in den dreissiger Jahren) vertretene sozialethische Position des SEK ist der Versuch, einen Zwischenraum politischer Regelungen zu sondieren, der es erlauben würde, die gravierenden Missbräuche der Praxis von Kriegsmaterial-Exporten abzustellen, ohne deswegen dem von den jeweiligen Volksinitiativen geforderten generellen Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial das Wort zu reden.¹³ Für diese Haltung spielt es eine wesentliche Rolle, dass die Schweiz selbst mit ihrer bewaffneten Neutralität ein legitimes Recht staatlicher Selbstverteidigung in Anspruch nimmt. Deshalb wäre die Einfuhr von Kriegsmaterial bei gleichzeitigem Ausfuhrverbot unbillig. Zudem ist Konkurrenz auf einem internationalen Marktes notwendig, um mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten.

Dessen ungeachtet sah das ISE eine grössere Übereinstimmung seiner Positionen mit dem Text der damaligen Volksinitiative «für eine vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot» als mit dem Kriegsmaterialgesetz von 1972.¹⁴ Die Studie kommt zu dem Schluss: «Diese Überlegungen machen deutlich, dass das Volk vor eine unbefriedigende Alternative gestellt ist.» Auch in der wieder aufflammenden Diskussion in den neunziger Jahren und in der Beurteilung der damaligen Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» behält das ISE seine differenzierte Position bei, während die evangelischen Hilfswerke Brot für Alle (BFA) und HEKS die Initiative klar befürworten.

Christinnen und Christen und ihre Kirchen sind in dieser Frage in besonderer Weise herausgefordert. Die Verheissung von Frieden und der Einsatz für Frieden gehören zum Wesen des christlichen Glaubens. Aus diesem Grund hat der Ökumenische Rat der Kirchen (ÖRK) die «Dekade zur Überwindung der Gewalt» ausgerufen (2001–2010). Aus der Einsicht heraus, dass dauerhafter Frieden gerechte Lebensverhältnisse erfordert, wird in diesem

¹¹ So auch der Jurist Walter Kälin in seinem Rechtsgutachten aus dem Jahr 1989. Vgl. Walter Kälin, Rechtsgutachten zur Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes zuhanden der Geschäftsprüfungs-kommission des Nationalrates, Bern 1989. Dieses Gutachten kann bei den Parlamentsdiensten bestellt werden.

¹² Titel der von Hans Ruh, Roland Campiche und Hans-Balz Peter verfassten und vom Vorstand des SEK gebilligten Publikation. Studien und Berichte, Nr. 5/6, Bern, Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, 1972, 59 S. + 16 S. Tabellenanhang.

¹³ Solche Zwischenlösungen sieht das ISE beispielsweise im Verzicht auf Waffenlieferungen in die Dritte Welt sowie in (mit heutigem internationalem Handelsrecht allerdings nicht mehr zu vereinbarenden) exklusiven Handelsverträgen betreffend Kriegsmaterial zwischen der Schweiz und verlässlichen demokratischen Rechtsstaaten.

¹⁴ «[W]ird die Initiative von Volk und Ständen angenommen, so wird vieles von dem, was diese Studie postuliert, in Kraft gesetzt. [...] Das neue Bundesgesetz aber ist abgefasst, ohne dass wesentliche Anliegen dieser Studie aufgenommen wären» (Ruh, Campiche & Peter, Schweizerische Waffenausfuhr, op. cit., S. 59, Unterstreichung im Original).

Zusammenhang oft der auf den ersten Blick überraschende Begriff des «gerechten Friedens» gebraucht. Im «Ersten Entwurf einer ökumenischen Erklärung zum gerechten Frieden» heisst es: «[D]ie Welt nach innen – der Aufbau des Friedens als Bildung des Herzens – und die Welt nach aussen – der Aufbau des Friedens in und mit gerechten Institutionen – rufen nach Friedensstiftern. Die Erde ruft nach Christen, die zusammen mit anderen innerhalb der Schöpfung und mit der Schöpfung Frieden schliessen.»¹⁵ Zum «Aufbau des Friedens in und mit gerechten Institutionen» gehört zweifellos auch der politische Einsatz für einen Umgang mit Kriegsmaterialexporten, der menschenrechtsverträglich ist und Gewalt vermindert.

Theologisch-ethische Kriterien

Das Leitbild des «gerechten Friedens»

Frieden ist nur möglich unter den Bedingungen sozialer und internationaler Gerechtigkeit. Für diesen sogenannten gerechten Frieden setzen sich Kirchen heute ein und vollziehen damit eine Abwendung von der historischen theologischen Problematik des «gerechten Kriegs». Während die auf Augustin und dann auf Thomas von Aquin zurückgehende Lehre vom gerechten Krieg den Frieden als Zustand kaum problematisierte und stattdessen nach Bedingungen fragte, unter denen die Anwendung kriegerischer Gewalt zwar immer noch als leidvoll, aber doch als gerechtfertigt erscheinen mochte, versteht das auf Impulse von Karl Barth und Dietrich Bonhoeffer aufbauende Konzept vom gerechten Frieden den Frieden als permanente gestalterische Aufgabe der Politik. An die Stelle der Kriegführung tritt gewissermassen die Friedenführung als strategische Herausforderung. Entsprechend findet man in vielen ökumenischen Dokumenten den Ausdruck «den Frieden bauen». Die Erhaltung, die Pflege und die Wiederherstellung eines gerechten Friedens haben höchste Priorität.

Geschichtlich betrachtet, stelle das Konzept des «gerechten Friedens» einen regelrechten Durchbruch in der theologisch-ethischen Diskussion des 20. Jahrhunderts dar. Es spiegelt zweifellos das Grauen zweier Weltkriege und die Absurdität eines bis zur *Overkill*-Kapazität gesteigerten Aufrüstungs-Wettkampfs mit Massenvernichtungswaffen wider. Aber es ist auch geprägt vom Wunder der weitgehend friedlichen Revolutionen von 1989, das als besondere Verpflichtung zum Aufbau einer friedlichen Weltordnung verstanden wurde. Der gerechte Frieden als ethisches Leitbild ist auch das Resultat eines intensiven ökumenischen Gesprächs zwischen den historischen Friedenskirchen (darunter die Mennoniten) und den mehr oder weniger staatsnahen Grosskirchen. Die einen haben das von der Bergpredigt Jesu inspirierte Ideal der Gewaltlosigkeit bewahrt und hochgehalten, stehen aber immer in der Gefahr einer politisch wirkungslosen Nischenexistenz. Die andern haben staatlicher Ordnung und staatlicher Gewalt zuviel zugestanden und ihr manchmal Weihen verliehen, die im Widerspruch stehen zu der für das ganze Neue Testament typischen nüchternen Haltung gegenüber dem Staat; aber sie haben auch gelernt, dass der Einsatz für den Staat dort eine unverzichtbare Aufgabe von Christinnen und Christen und von Kirchen ist, wo jener als demokratischer Rechtsstaat auf Beteiligung angewiesen ist und auf seine menschenrechtlichen Grundlagen und Grenzen immer wieder hingewiesen werden muss.¹⁶

¹⁵ Erster Entwurf einer ökumenischen Erklärung zum gerechten Frieden, geplant für die Internationale ökumenische Friedenskonvokation in Kingston, Jamaika, 17.–25. Mai 2011, Absatz 116, S. 27. http://gewaltueberwinden.org/fileadmin/dov/files/iepc/peace_declarations/drafting_group/Erklaerung_Erster_Entwurf_full.pdf

¹⁶ Häufig und zu Recht wird in diesem Zusammenhang der auf Zwingli zurückgehende Begriff des «Wächteramts» der Kirche zitiert.

Für den Normalfall einer Strategie des gerechten Friedens ist Waffengewalt kein geeignetes und kein zulässiges Instrument. Vielmehr gehören Abrüstung, Rüstungskontrolle, die Bereithaltung von Kriegsmaterial auf einem möglichst tiefen Niveau zu den vorrangigen Zielen einer solchen Strategie.

Nicht ausgeschlossen wird allerdings, dass in manchen Situationen die Verletzung des Friedens vorübergehend bewaffnete Einsätze erfordert. Dabei muss Verhältnismässigkeit gewahrt und Eskalation vermieden werden; das Ziel solcher Einsätze kann nur die Wiederherstellung gerechten Friedens sein. Unter diesen restriktiv zu handhabenden Prämissen ist die bewaffnete Verteidigungs- und Interventionsbereitschaft einer legitimen politischen Autorität zulässig und notwendig. Entwicklung, Herstellung, Besitz und Einsatz von Kriegsmaterial sind unter diesen Umständen nicht zu vermeiden, aber immer neu zu prüfen und einer friedenspolitischen Absicht unterzuordnen.

Das Paradox der Ware Kriegsmaterial

Rüstungsgüter sind aus den genannten Gründen nicht Waren wie alle anderen. Kriegsmaterial als Ware steht unter dem Vorbehalt, dass sein Kauf und Verkauf mit einer möglichst weitgehenden Einschränkung seiner tatsächlichen Verwendung einhergehen muss. Dieser paradoxe Charakter der Ware Kriegsmaterial steht in einem schwer erträglichen Spannungsverhältnis zu kommerzieller Rationalität. Die konsequente Kontrolle von Produktion und Verbleib der Rüstungsgüter, also auch ihres Exports, die beharrliche politische und administrative Weiterarbeit an der Verbesserung der betreffenden Vorschriften, Strukturen und Abläufe sind für Trägerinnen und Träger öffentlicher Verantwortung ein lästiges und zugleich selbstverständliches Gebot, um Schaden abzuwenden.

Das relative Recht branchenspezifischer wirtschaftlicher und arbeitsplatzpolitischer Interessen

Die Förderung wirtschaftlichen Wohlstands dient dem Gemeinwohl. Im Einzelfall ist wirtschaftliche Produktion jedoch nie Selbstzweck. Aufbau, Erhaltung und Abbau von Produktionszweigen spiegeln Marktbedürfnisse, ein soziales und technisches Potential, Konkurrenzverhältnisse und viele andere Faktoren wider. Umstrukturierungen von Betrieben und ganzen Branchen begleiten die Geschichte der Industriegesellschaft und können auch politische Gründe haben. Sie sind für die Betroffenen belastend und verlangen nach sozialverträglichen Lösungen. Arbeitsplatzabbau ist jedoch kein Argument, um die Reduzierung oder Einstellung von bestimmten Produktionszweigen auszuschliessen, wenn diese aus ethisch wohl erwogenen übergeordneten Gründen erforderlich sein sollte.¹⁷ Die wirtschaftliche Prosperität einzelner Branchen und Betriebe und die Arbeitsplatzsicherung in bestehenden Produktionszweigen kann sich insofern nur auf ein relatives Recht berufen. Aus menschenrechtlichen Rücksichten ist dagegen die generelle Wirtschafts- und Sozialverträglichkeit restriktiver Eingriffe in bestimmte Produktionsbereiche zwingend; dabei

¹⁷ In einer grundsätzlich immer noch gültigen, wenngleich etwas schroffen Formulierung heisst es dazu in der erwähnten ISE-Studie von 1972: «Es muss festgehalten werden, dass noch so ungünstige Auswirkungen eines Waffenausfuhrverbots bzw. einer verstärkten Beschränkung des Kriegsmaterialexportes an sich keine hinreichenden Gründe zu deren Ablehnung sind; sie stellen vielmehr nur den ökonomischen Preis für eventuelle positive Folgen einer solchen Massnahme dar» (Ruh, Campiche & Peter, Schweizerische Waffenausfuhr, op. cit., S. 20). Ähnlich die «Friedens-Denkschrift» des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, siehe EKD (Hrsg.), Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2007, S. 102.

ist die konkrete Lebenswelt der Menschen, auch regionale Besonderheiten, zu berücksichtigen.

Die Vergleichbarkeit der Massstäbe oder das Diskriminierungsverbot

Die willkürlich unterschiedliche Behandlung der Interessen mehrerer Partner sowie, in diesem Fall, der Interessen anderer Staaten und spiegelbildlicher Interessen des eigenen Landes widerspricht einem ethisch grundlegenden Diskriminierungsverbot. Solange ein Staat Kriegsmaterial importiert, kann er den Export von Kriegsmaterial nicht verbieten (zumindest nicht, streng genommen, in das Herkunftsland solcher Importe). Ohne Wechselseitigkeit auch des Warenaustauschs ist ein partnerschaftliches, faires Verhältnis zwischen Staaten und Staatengemeinschaft schwer vorstellbar. Es geht hierbei zugleich um politische Kohärenz. Nehmen wir den umgekehrten Fall an. Wenn ein Staat aus menschenrechtlich motivierten oder auch der Wahrung wesentlicher Eigeninteressen dienenden Gründen die Ausfuhr von Kriegsmaterial in einen bestimmten anderen Staat untersagt, kann er nicht gleichzeitig die dortige einheimische Kriegsmaterialproduktion durch Käufe unterstützen wollen. Insofern ist das Problem der Kriegsmaterial-Exporte immer auch eine Anfrage an die inländische Rüstungspolitik. Letztere ist aber nicht Gegenstand des Wortlauts der Volksinitiative. Daher muss die *ethische Argumentation* zur Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» (und nur um sie geht es hier) eine Sachlage berücksichtigen, in der die Schweiz eine Armee zu Verteidigungs- und allenfalls (dies wird hochkontrovers diskutiert) zu Interventionszwecken unterhält und sie mit Kriegsmaterial aus einheimischer und ausländischer Produktion ausrüstet.¹⁸

Beurteilung der Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten»

Der Initiative kommt das Verdienst zu, dass die politische Aufmerksamkeit und die politische Verantwortung des Souveräns erneut auf ein Problem gelenkt wird, das häufig verdrängt und nicht zufrieden stellend gelöst ist. Kleinere und grössere Skandale sowie zahlreiche Fälle kaum verständlicher Bewertungen bestimmter Abnehmerländer von schweizerischem Kriegsmaterial beweisen, dass der Ermessensspielraum zu gross ist. Die Verantwortlichen unterliegen immer wieder der Versuchung, aussenwirtschaftlichen Interessen gegenüber einer konsequenten Menschenrechts- und Friedenspolitik den Vorrang zu geben.¹⁹

«Das Initiativkomitee will in erster Linie verhindern, dass schweizerische Rüstungsgüter in bewaffneten Konflikten zum Einsatz gelangen.»²⁰ Man wird dieser Einschätzung des Bundesrates sicher zustimmen können; die Sorge, die bisherige Bewilligungspraxis werde diesem Anliegen nicht gerecht, ist begründet, selbst nach der Revision der KMV vom 8.12.2008.

¹⁸ In der Anhörung zum Sicherheitspolitischen Bericht im März 2009 hat der SEK sich nicht grundsätzlich gegen eine bewaffnete Landesverteidigung gewandt. Er hat jedoch das oben erläuterte Konzept des «gerechten Friedens» in den Mittelpunkt seiner Ausführungen gestellt und den Primat der zivilen Aspekte von Sicherheitspolitik betont.

¹⁹ Ein Beispiel neben vielen sind die umfangreichen Lieferungen von Kriegsmaterial an Pakistan (6. Platz in der Statistik der Endabnehmerstaaten von 2007, 1. Stelle in der Statistik von 2008) und die erstaunlich kurzfristig schwankenden Bewertungen dieses Staats im Hinblick auf die Menschenrechtslage und die geopolitische Stabilität. Die Differenzierung zwischen Angriffs- und Verteidigungswaffen ist gleichfalls nicht überzeugend, da auch Defensivwaffen das militärische Kräfteverhältnis und damit die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts beeinflussen. Andere ausserordentlich problematische Endempfängerstaaten sind Ägypten, Saudi-Arabien, Indien und Südkorea, teils aus menschenrechtspolitischen, teils aus geostrategischen Erwägungen.

²⁰ Botschaft des Bundesrates, BBl 2008, S. 7546.

Positiv hervorzuheben ist die in der Initiative vorgesehene Verpflichtung des Bundes, ein Verbot der Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial gegenüber den betroffenen Regionen und Beschäftigten sozial- und wirtschaftsverträglich zu gestalten. Der Bundesrat rechnet allerdings mit Verzögerungen bei der rechtlichen Umsetzung und mit Schwierigkeiten bei der praktischen Wirksamkeit solcher Massnahmen.²¹ Der durch diese Massnahmen sowie durch Beitrags- und Steuerausfälle anfallende finanzielle Aufwand wird in der Botschaft des Bundesrates für dem Bund auf insgesamt etwa 0,5 Milliarden CHF in einem Zeitraum von zehn Jahren geschätzt. Der Anteil der betroffenen Güter am Gesamtvolumen der schweizerischen Warenexporte liegt bei einer Grössenordnung von 0,3% (2007: 0,24 %, 2008: 0,33%). Bei einem Verbot wären auch indirekte volkswirtschaftliche Effekte zu berücksichtigen, wobei umstritten ist, inwieweit ein Exportverbot von Kriegsmaterial die betroffenen Betriebe insgesamt zur Produktionsaufgabe zwingen würde. Dass aus Sicht der Betroffenen «die Möglichkeiten einer sogenannten Rüstungskonversion, das heisst der Umstellung auf zivile Produktion, als gering eingeschätzt werden»²², ist zunächst nur ein verständliches taktisches Argument. In einer internationalen Perspektive ist Rüstungskonversion seit 1989 eine Herausforderung von gewaltigen Dimensionen (wiedervereinigtes Deutschland, Länder Ostmitteleuropas). Die Befürchtungen, die an dieser Stelle in einem schweizerischen nationalen Rahmen formuliert werden, sind vor diesem Hintergrund zwar nicht unbegründet, aber vielleicht etwas übertrieben. Dass grundsätzlich ein Verbot schweizerischer Kriegsmaterial-Exporte die Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft überstrapazieren würde, wird auch von den Gegnern der Initiative nicht behauptet.

Kritisch ist zur eidgenössischen Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» zu bemerken, dass angesichts des von der Schweiz selbst in Anspruch genommenen Rechts auf bewaffnete Landesverteidigung sowie der damit einhergehenden Kriegsmaterialeinfuhren ein generelles Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial ethisch nicht gerechtfertigt werden kann. Insofern bleiben die in den siebziger und den neunziger Jahren vom Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes formulierten Einwände gültig.

Nötig ist die konsequente Anwendung von strengeren Massstäben für Exportbewilligungen. Ausserdem müssen Endempfängerstaaten in einer längerfristigen Sicht bewertet werden; zwischenzeitliche Entspannungen und prekäre rechtsstaatliche Verbesserungen genügen nicht. Jedenfalls dürfen sie nicht gegen eine fortdauernd problematische Menschenrechtspraxis und eine dauerhaft krisenbelastete geopolitische Situation ausgespielt werden. Die vom ISE 1972 und 1994 erhobene Forderung nach einer grösseren Unabhängigkeit der entscheidungsbefugten Behörden bleibt aktuell.²³ Bedrückend ist zweifellos der Mangel an Initiative von Seiten des Bundesrates selbst, um die Bewilligungspraxis von Kriegsmaterial-Exporten konsequenter und letztlich glaubwürdiger zu gestalten. Entsprechende Beschlüsse und Absichtserklärungen des Bundesrates in dieser Materie wurden und werden offensichtlich immer wieder von aussen angestossen und angemahnt; auch die Umsetzung in der Verwaltungspraxis gibt immer wieder Anlass zur Kritik. Hierin kommt ein Grundproblem aussenpolitischer und aussenwirtschaftspolitischer Prioritätensetzung zum Ausdruck.

Es ist insofern nicht überflüssig, dass die Initiative auch den bei ihrer Bewertung oft wenig gewürdigten, weil nicht unmittelbar rechtswirksamen Passus enthält: «Er [der Bund] unterstützt und fördert internationale Bestrebungen für Abrüstung und Rüstungskontrolle.»

²¹ BBI 2008, S. 7543ff.

²² BBI 2008, S. 7542.

²³ Das ISE schlägt eine unabhängige, direkt der Geschäftsprüfungskommission des Parlaments unterstellte Expertenkommission vor. Vgl. ISE/Justitia et Pax (Hrsg.), Waffenexporte aus christlicher Sicht. Überlegungen zur Revision des Kriegsmaterialgesetzes, in: ISE-texte 3/94, Bern 1994, S. 11.

Auch die fortbestehende Gefährdung der Menschheit durch Massenvernichtungswaffen gehört zu den immer wieder verdrängten, unbequemen politischen Tatsachen. Die besondere Neutralitätspolitik der Schweiz und ihre humanitäre Tradition verleihen ihr in diesem Bereich ein spezifisches moralisches Recht, diplomatisch aktiv zu werden. Dass dies ihre Glaubwürdigkeit bei der Handhabung der Exportkontrollen von Kriegsmaterial voraussetzt, ruft die Volksinitiative implizit in Erinnerung.

Ethische Überlegungen zum Stimmverhalten

Wieder stehen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor dem Dilemma, eine – wie schon 1972 bemängelt wurde - «unbefriedigende Alternative» abwägen zu müssen. Sie haben die Wahl zwischen einem generellen Verbot von Kriegsmaterial-Exporten und der Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage und Praxis. Das eine geht zu weit, das andere ist nicht hinnehmbar.

Damit wirft die eidgenössische Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» auch die Frage nach einem ethisch verantwortlichen Umgang mit dem Stimmverhalten auf. Sehr verkürzt gesagt, gibt es hier im Sinne der klassischen, in dieser Terminologie auf Max Weber zurückgehenden Unterscheidung von Gesinnungsethik und Verantwortungsethik zwei mögliche Antworten:

- Aus gesinnungsethischer Perspektive ist das Stimmverhalten Ausdruck einer sich inhaltlich mit dem Wortlaut der Initiative identifizierenden oder sich von ihm distanzierenden politischen Überzeugung. Ein Ja oder ein Nein bedeutet Ja oder Nein zu diesem Text. Angesichts der in der vorliegenden Beurteilung geltend gemachten Einwände ist daher die Initiative in gesinnungsethischer Perspektive abzulehnen.

- Aus verantwortungsethischer Perspektive sind jedoch auch die zu erwartenden Folgen des Stimmverhaltens zu berücksichtigen. Ein Anliegen zu verstärken, um ihm mehr politisches Gewicht zu geben, ohne damit schon einem vorliegenden Entwurf für eine Verfassungsbestimmung uneingeschränkt zuzustimmen, ist in dieser verantwortungsethischen Perspektive legitim. Taktisches Stimmverhalten ist deshalb nicht unethisch, es ist Ausdruck einer verantwortungsethisch gerechtfertigten Würdigung der Gesamtumstände und deren Folgen. Aus dieser Perspektive ist die Initiative als Ausdruck wesentlicher und bislang ungenügend berücksichtigter politischer Anliegen zu bejahen.

Sowohl die gesinnungsethische als auch die verantwortungsethische Perspektive auf das Stimmverhalten hat ihr Recht und ihre Grenzen. Eine theologisch-ethische Stellungnahme im protestantischen Kontext wird ohnehin die Gewissen nicht binden, aber schärfen wollen. Immerhin kann ein Ja auch dann ethisch und politisch verantwortlich sein, wenn inhaltliche Vorbehalte ein Nein nahelegen.

Autor: Otto Schäfer

© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund

Bern, 15 Oktober 2009

info@sek.ch

www.sek.ch