

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17425.704.00408
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Die Schweizer Rüstungsindustrie	18
2.1 Bewilligungsverfahren und -kriterien	18
2.2 Ausfuhrgesuche	19
3 Voraussetzungen zur Auftrags Erfüllung	21
3.1 Massnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von der Industrie	21
3.2 Aktualisierungsbedarf besteht beim Export-Bewilligungsprozess.....	22
3.3 Verordnungsanpassungen und die Auslegungspraxis haben eine hohe Bedeutung ..	23
4 Kontrollen in der Schweiz und im Ausland	28
4.1 Es braucht mehr risikobasierte Firmenaudits.....	28
4.2 Das Instrument «Post Shipment Verification» sollte schlanker ausgestaltet werden	29
5 Das Zusammenspiel im Gesamtsystem Bund	31
5.1 Die Ressortstruktur und die organisatorische Eingliederung der Abteilung Exportkontrolle und Sanktionen.....	31
5.2 Die Eidgenössische Zollverwaltung braucht mehr Instruktionen von der Sektion Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik.....	32
5.3 Die Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte ist zu isoliert.....	34
5.4 Doppelspurigkeiten beim Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen.....	35
5.5 Die Strafbestimmungen und Urteile zum Kriegsmaterialgesetz fallen milde aus	36
5.6 Die Sektion Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik verfügt nicht immer über die aktuellen Waffenhandelsbewilligungen.....	36

Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....38

Anhang 2: Abkürzungen.....40

Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Das Wesentliche in Kürze

Die Rüstungsexporte trugen 2016 mit 412 Millionen Franken bzw. 0,14 % zu den Schweizer Warenausfuhren bei. Die Exporte werden durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), je nach Art des Geschäftes aber auch durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und andere Departemente oder den Bundesrat genehmigt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit der Exportkontrolle des Bundes im Bereich Kriegsmaterial geprüft. Das SECO hält sich bei seinen Bewilligungsabläufen an das Kriegsmaterialgesetz (KMG), die Kriegsmaterialverordnung (KMV) sowie an die Auslegungspraxis des Bundesrates. Die durch die EFK geprüften Kriegsmaterialexporte aus dem Jahr 2016 sind auf dieser Basis alle korrekt bewilligt worden.

Verordnungsanpassungen und die Auslegungspraxis (durch vertrauliche Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter) haben eine hohe Bedeutung und führten über die letzten 20 Jahre zu einer eher wirtschaftsfreundlichen Umsetzung des KMG. Im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit sollte die Auslegungspraxis des KMG in die KMV aufgenommen bzw. in geeigneter Form publiziert werden.

Die SECO-Abteilung Exportkontrolle und Sanktionen im Allgemeinen und die Sektion Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik im Speziellen sollten in der Ausübung ihrer Funktion als Bewilligungs- und Kontrollbehörde für Kriegsmaterial eine kritische Distanz zu den beaufsichtigten Firmen und ihren Lobbyisten pflegen.

Es braucht mehr risikobasierte Firmenaudits

Das SECO hat die Kompetenz, bei Schweizer Kriegsmaterialproduzenten jederzeit eine Prüfung vor Ort durchzuführen. Diese Firmenaudits stellen ein starkes, risikoorientiertes Kontrollinstrument dar, haben aber für das SECO wenig Priorität.

Um mehr Ressourcen für solche Inspektionen freizusetzen, könnten im Gegenzug die SECO-Überprüfungen im Ausland bei den Bestellern von Kriegsmaterial, die «Post Shipment Verifications» (PSV), reduziert bzw. externalisiert werden, da solche PSV sehr ressourcenintensiv und nach Einschätzung der EFK weniger wirksam sind.

Das «Kontrollnetzwerk Bund» für Kriegsmaterialexporte ist zu weitmaschig und ungenügend koordiniert

Nebst dem SECO und dem EDA sind weitere Bundesstellen involviert: Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) etwa hat Vollzugsaufgaben an der Grenze; mit gezielten Informationen des SECO über zu prüfende Lieferungen von ausgewählten Firmen könnte die EZV die Priorisierung und Wirksamkeit ihrer Kontrolltätigkeit erhöhen. Bei der Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte beim Nachrichtendienst des Bundes wiederum arbeitet nur ein Vollzeitmitarbeiter, welcher von der Bundesanwaltschaft nicht über Anzeigen und potenzielle Verstösse von Kriegsmaterialfirmen bzw. laufende Verfahren orientiert wird.

Die Industrie nutzt durch Gesetz, Verordnung und Auslegungspraxis geschaffene alternative Exportmöglichkeiten

Aufgrund der internationalen Arbeitsteilung in der Rüstungsindustrie können Kriegsmaterialgeschäfte, die aus der Schweiz nicht bewilligungsfähig sind, dennoch auf verschiedenen Wegen realisiert werden.

Gemäss Art. 18 Abs. 2 KMG, der sogenannten Baugruppenregel, können Baugruppen bis zu maximal 50 % der Herstellkosten des Fertigproduktes ohne Nichtwiederausfuhrerklärung exportiert werden. Dies ermöglicht Lieferungen via «Zwischen-Länder» an Enddestinationen, welche aus der Schweiz unter Umständen nicht direkt beliefert werden könnten. Als Beispiel dient ein geplantes Geschäft mit [REDACTED].

Falls eine Schweizer Rüstungsfirma ein Kriegsmaterialgeschäft zwischen zwei Staaten vermittelt bzw. für die Produktion in einem Drittland eigene Lizenzen vergibt und damit Umsatzprovisionen verdient, sind solche Export-Transaktionen in die sogenannten KMV-Anhang-2-Länder (insgesamt 25 Staaten) nicht bewilligungspflichtig. Als Beispiel sei hier die Firma [REDACTED] genannt. Nachdem das SECO den Direktexport und beim zweiten Gesuch der Bundesrat den indirekten Export von Pistolen(-teilen) via die USA nach Saudiarabien abgelehnt hatten,¹ konnte die Firma – mittels Produktion mit Lizenzvereinbarungen in der Europäischen Union – das Geschäft mit Saudiarabien via die USA dennoch realisieren.

Des Weiteren haben Prüfinterviews gezeigt, dass die Industrie den Abgrenzungsspielraum zwischen KMG und Güterkontrollgesetz (GKG) zu nutzen weiss. Wenn ein Unternehmen plausibel machen kann, dass ihre Rüstungsprodukte auch zivil eingesetzt werden, fällt der Export nicht unter das KMG, sondern unter das weniger restriktive GKG. In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist der Fall «[REDACTED]»: Diese Firma hatte 2007 Zielfernrohre via Italien in den Iran exportiert. 2014 wurde die Firma wegen Widerhandlung gegen das KMG verurteilt. Mit ihrer Einsprache konnte [REDACTED] jedoch belegen, dass die Zielfernrohre ebenfalls zivil verwendet werden können und der Export deshalb nicht unter das KMG fällt.²

Schliesslich sind Produktverschiebungen innerhalb eines Konzerns relativ frei. Solange der Endkunde noch nicht bekannt ist, gibt es für solche Exporte faktisch kaum Ablehnungsgründe.

¹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 23.01.2013: «Bundesrat lehnt Gesuch für die Ausfuhr von Einzelteilen zu Pistolen ab.»

² Bundesgerichtsurteil vom 28. Januar 2016 (6B_14/2015)

Audit du contrôle du transfert de matériel de guerre

Secrétariat d'État à l'économie SECO

L'essentiel en bref

En 2016, les exportations d'armement ont contribué à hauteur de 412 millions de francs ou 0,14 % aux exportations suisses de marchandises. Les exportations sont autorisées par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) mais aussi, selon la nature de la transaction, par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et d'autres départements ou par le Conseil fédéral.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié l'efficacité des contrôles des exportations de la Confédération dans le secteur du matériel de guerre. Dans le cadre de ses procédures d'autorisation, le SECO se conforme à la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG), l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) et la pratique d'interprétation du Conseil fédéral. Les exportations de matériel de guerre de 2016 contrôlées par le CDF ont toutes été autorisées correctement sur cette base.

Les modifications d'ordonnances et la pratique d'interprétation (par des décisions confidentielles du Conseil fédéral ayant un caractère de principe) revêtent une grande importance et ont conduit ces 20 dernières années à une application de la LFMG plutôt favorable à l'économie. Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la pratique d'interprétation de la LFMG devrait être reprise dans l'OMG ou publiée dans une forme appropriée.

Le service Contrôles à l'exportation et sanctions du SECO, de manière générale, et la section Maîtrise des armements et politique de la maîtrise des armements, en particulier, devraient entretenir une distance critique à l'égard des entreprises contrôlées et de leurs lobbyistes lors de l'exercice de leur fonction d'autorité de contrôle et d'autorisation du matériel de guerre.

Il faut plus d'audits d'entreprises fondés sur l'analyse des risques

Le SECO est habilité à effectuer un contrôle sur place à tout moment auprès des producteurs suisses de matériel de guerre. Ces audits d'entreprises constituent un puissant instrument de contrôle axé sur l'analyse des risques, mais ils ne sont pas une priorité pour le SECO.

Afin de dégager plus de ressources pour de telles inspections, les contrôles du SECO à l'étranger auprès des acheteurs de matériel de guerre, les « Post Shipment Verifications » (PSV), pourraient quant à eux être réduits ou externalisés, puisque ces PSV mobilisent énormément de ressources et, de l'avis du CDF, ne sont pas très efficaces.

Le « réseau de contrôle de la Confédération » pour les exportations de matériel de guerre est insuffisamment développé et pas assez coordonné

Outre le SECO et le DFAE, d'autres organes de la Confédération sont concernés: des tâches d'exécution aux frontières incombent par exemple à l'Administration fédérale des douanes (AFD); avec des informations ciblées du SECO sur les livraisons à contrôler de certaines entreprises choisies, l'AFD pourrait améliorer la hiérarchisation et l'efficacité de son activité de contrôle. À l'Office central chargé de lutter contre les transactions illégales de matériel

de guerre au sein du Service de renseignement de la Confédération, seul un collaborateur travaille à temps plein. Ce dernier n'est pas informé par le Ministère public de la Confédération sur les plaintes et les potentielles infractions d'entreprises de matériel de guerre ou sur les procédures en cours.

L'industrie profite des possibilités d'exportation offertes par la loi, l'ordonnance et la pratique d'interprétation

En raison de la division internationale du travail dans l'industrie de l'armement, les transactions portant sur du matériel de guerre qui ne peuvent pas être autorisées depuis la Suisse pourront malgré tout être réalisées de différentes manières.

Selon l'art. 18, al. 2, LFMG (la « règle des éléments d'assemblage »), des éléments d'assemblage peuvent être exportés sans déclaration de non-réexportation jusqu'à concurrence maximale de 50 % des coûts de fabrication du produit fini. Des livraisons via des « pays intermédiaires » vers des destinations finales qui, dans certaines circonstances, ne peuvent pas être approvisionnées directement depuis la Suisse, sont alors possibles. Exemple: une vente [REDACTED].

Si une société d'armement suisse sert d'intermédiaire pour une vente de matériel de guerre entre deux États ou attribue ses propres licences pour la production dans un pays tiers et génère ainsi des commissions sur le chiffre d'affaires, ces exportations ne sont pas soumises à autorisation dans les pays de l'annexe 2 de l'OMG (25 États au total). À titre d'exemple on peut citer ici la société [REDACTED]. Alors que le SECO avait refusé l'exportation directe et, après une seconde demande, le Conseil fédéral avait refusé l'exportation indirecte de (pièces de) pistolets vers l'Arabie saoudite via les États-Unis¹, l'entreprise avait tout de même été en mesure de réaliser la transaction avec l'Arabie saoudite via les États-Unis grâce à une production avec accord de licence dans l'Union européenne.

En outre, des entretiens de contrôle ont montré que l'industrie savait tirer profit de la marge de manœuvre entre la LFMG et la loi sur le contrôle des biens (LCB). Lorsqu'une entreprise peut établir de façon plausible que ses produits d'armement sont aussi utilisés à des fins civiles, l'exportation ne relève pas de la LFMG mais de la LCB, moins restrictive. Dans ce contexte, il est intéressant de citer le cas « [REDACTED] »: en 2007, cette société avait exporté des lunettes de visée vers l'Iran via l'Italie. En 2014, la société avait été condamnée pour infraction à la LFMG. Dans son opposition, [REDACTED] avait toutefois pu démontrer que les lunettes de visée pouvaient aussi être utilisées dans le secteur civil et que l'exportation ne relevait donc pas de la LFMG.²

Enfin, les transferts de produits sont relativement libres au sein d'un groupe industriel. Tant que le client final n'est pas encore connu, il n'existe quasiment aucun motif pour refuser de telles exportations.

Texte original en allemand

¹ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.1.2013: « Le Conseil fédéral refuse l'exportation de pièces détachées pour pistolets »

² Arrêt du Tribunal fédéral du 28.1.2016 (6B_14/2015)

Verifica del controllo concernente il trasferimento di materiale bellico

Segreteria di Stato dell'economia SECO

L'essenziale in breve

Nel 2016 le esportazioni di armi hanno contribuito alle esportazioni svizzere con 412 milioni di franchi o 0,14 %. A seconda della natura delle transazioni, le esportazioni vengono approvate dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e da altri Dipartimenti o dal Consiglio federale.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'efficacia del controllo delle esportazioni effettuate dalla Confederazione nel settore del materiale bellico. Nei processi di autorizzazione la SECO si attiene alla legge federale sul materiale bellico (LMB), all'ordinanza concernente il materiale bellico (OMB) e alla prassi interpretativa del Consiglio federale. Le esportazioni di materiale bellico del 2006, controllate dal CDF, risultano tutte correttamente approvate conformemente a queste basi legali.

Le modifiche di ordinanze e la prassi interpretativa (mediante decisioni confidenziali del Consiglio federale aventi carattere di principio) hanno una notevole importanza e negli ultimi 20 anni hanno portato un'attuazione della LMB piuttosto favorevole all'economia. Per garantire una maggiore trasparenza e certezza del diritto, la prassi interpretativa della LMB dovrebbe essere recepita nell'OMB e pubblicata in una forma appropriata.

Nell'esercizio della loro funzione di autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni e al controllo del materiale bellico, la divisione della SECO Controlli delle esportazioni e sanzioni, in generale, e la sezione Controllo degli armamenti e politica di controllo degli armamenti, in particolare, dovrebbero mantenere una distanza critica dalle imprese monitorate e dai loro lobbisti.

È necessario aumentare il numero di controlli in base ai rischi presso le imprese

La SECO ha la facoltà di effettuare in qualsiasi momento un'ispezione in loco presso i produttori svizzeri di materiale bellico. Queste verifiche presso le imprese sono uno strumento di controllo importante, orientato alla valutazione dei rischi, che tuttavia hanno scarsa priorità per la SECO.

Per liberare più risorse per questo tipo di ispezioni, si potrebbero invece ridurre o esternalizzare i controlli effettuati dalla SECO all'estero presso i committenti di materiale bellico, i «Post Shipment Verifications» (PSV), poiché queste verifiche successive alla spedizione richiedono molte risorse e, secondo il CDF, sono poco efficaci.

La «rete di controlli della Confederazione» per le esportazioni di materiale bellico è troppo diradata e insufficientemente coordinata

Oltre alla SECO e al DFAE, nei controlli sono coinvolti altri Servizi della Confederazione: l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), ad esempio, svolge compiti esecutivi al confine. Grazie a informazioni mirate da parte della SECO sulle forniture soggette a controlli, effettuate da imprese selezionate, l'AFD potrebbe aumentare la priorità e l'efficacia della

sua attività di controllo. Per contro, presso l'Ufficio centrale per la repressione delle attività illegali concernenti materiale bellico all'interno del Servizio delle attività informative della Confederazione lavora soltanto un collaboratore a tempo pieno, che non viene informato dal Ministero pubblico della Confederazione sulle denunce e sulle possibili violazioni commesse dalle imprese produttrici di materiale bellico o sulle procedure in corso.

L'industria sfrutta nuove opportunità di esportazione tramite leggi, ordinanze e prassi interpretative

A causa della ripartizione internazionale dei compiti nell'industria degli armamenti, le attività concernenti il materiale bellico, che non sono autorizzate dalla Svizzera, possono tuttavia essere svolte in vari modi.

Secondo l'articolo 18 capoverso 2 LMB (cosiddetta regola degli assemblaggi di materiale bellico) gli assemblaggi possono essere esportati fino a un massimo del 50 per cento dei costi di produzione del prodotto finito senza la dichiarazione di non riesportazione. Ciò consente di effettuare forniture alle destinazioni finali che in determinate circostanze non potrebbero essere direttamente consegnate dalla Svizzera, passando per «Paesi intermediari». Citiamo a titolo esemplificativo una vendita [REDACTED].

Se un'azienda svizzera di armamenti svolge un'attività di intermediazione per il traffico di materiale bellico tra due Stati o concede proprie licenze per la produzione in un Paese terzo, ottenendo commissioni sul fatturato, queste transazioni di esportazione non sono soggette ad autorizzazione nei cosiddetti Paesi che figurano nell'allegato 2 LMB (complessivamente 25 Stati). Citiamo a titolo esemplificativo il caso dell'azienda [REDACTED]. Dopo che la SECO aveva respinto l'esportazione diretta di componenti per pistole, a fronte della seconda richiesta il Consiglio federale ne aveva vietato l'esportazione indiretta attraverso gli Stati Uniti d'America verso l'Arabia Saudita¹. Tuttavia, l'azienda è riuscita ad effettuare la transazione con l'Arabia Saudita attraverso gli Stati Uniti d'America stipulando accordi di licenza con l'Unione europea.

Inoltre, interviste di controllo hanno dimostrato che l'industria sa sfruttare il margine di delimitazione tra la LMB e la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI). Se un'impresa riesce a rendere plausibile che i suoi armamenti possano essere utilizzati anche in ambito civile, l'esportazione non rientra nel campo d'applicazione della LMB ma in quello meno restrittivo della LBDI. In questo contesto, citiamo a titolo esemplificativo il caso dell'azienda «[REDACTED]»: nel 2007 questa azienda ha esportato cannocchiali da puntamento in Iran attraverso l'Italia. Nel 2014 è stata condannata per infrazione alla LMB. Tuttavia, nel suo ricorso [REDACTED] ha potuto dimostrare che i cannocchiali da puntamento possono anche servire in ambito civile e pertanto l'esportazione non rientra nel campo di applicazione della LMB².

Infine, i trasferimenti di prodotti all'interno di un gruppo di aziende sono relativamente liberi. Se il cliente finale non è ancora conosciuto, di fatto i motivi di opposizione a tali esportazioni sono pressoché inesistenti.

Testo originale in tedesco

¹ Comunicato stampa del Consiglio federale del 23.01.2013: «Il Consiglio federale respinge la richiesta di esportazione di componenti per pistole»

² Sentenza del Tribunale federale del 28 gennaio 2016 (6B_14/2015)

Audit of the control of the transfer of war material

State Secretariat for Economic Affairs SECO

Key facts

In 2016, arms exports accounted for CHF 412 million or 0.14% of Swiss exports. The exports are approved by the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) or, depending on the type of transaction, also by the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), other departments or the Federal Council.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) assessed the effectiveness of federal export checks on war material. In its authorisation procedures, SECO complies with the War Material Act (WMA), the War Material Ordinance (WMO) and the Federal Council's interpretation practice. On this basis, all war material exports in 2016 which were checked by the SFAO were correctly authorised.

Ordinance amendments and the interpretation practice (by confidential Federal Council decrees of a framework nature) are of great importance and have led to a business-friendly implementation of the WMA over the past 20 years. For the purpose of transparency and legal certainty, the WMA's interpretation practice should be included in the WMO and/or published in an appropriate form.

SECO's export control and sanctions departments in general, and specifically the arms control and arms control policy section, are intended to maintain a critical distance between SECO in carrying out its function as licensing and control authority for war material and the companies and their lobbyists which are to be supervised.

More risk-based company audits required

SECO has the power to carry out on-site inspections at Swiss war material manufacturers at any time. These company audits represent a strong risk-oriented control instrument but are of lower priority for SECO.

In order to free up more resources for such inspections, SECO inspections of war material purchasers abroad, i.e. post shipment verifications (PSVs), could be reduced or outsourced, as such PSVs are very resource-intensive and, according to the SFAO, less effective.

Federal control network for war material exports is too weak and insufficiently coordinated

In addition to SECO and the FDFA, other federal offices are involved: the Federal Customs Administration (FCA) for example has enforcement responsibilities at the borders; targeted information from SECO on shipments from selected companies which need inspecting would allow the FCA to increase the prioritisation and efficiency of its control activities. On the other hand, the Central Office for Combating the Illegal Trade in War Material at the Federal Intelligence Service only employs one full-time member of staff who is not informed of any reports, potential infringements by war material companies or ongoing proceedings.

Law, ordinance and interpretation practice means industry can benefit from alternative export possibilities which have been created

Due to the international division of labour in the defence industry, war material transactions which are unable to be authorised from Switzerland, can still be carried out via various other means.

According to Art. 18 para. 2 WMA, the so-called assembly package rule, assembly packages of up to a maximum of 50% of the production cost of the finished product can be exported without a non-re-export declaration. This allows shipments via "intermediate countries" to final destinations which Switzerland would otherwise not be able to deliver to. An example of this is the planned sale [REDACTED].

If a Swiss defence company acts as a broker for war material transactions between two countries or grants a licence for production in a third country and by doing so earns commission based on turnover, such export transactions to the WMO Annex 2 countries (a total of 25 countries) do not require authorisation. The company [REDACTED] is an example of this. After SECO rejected the direct export of pistols (components) to Saudi Arabia and, upon its second application, the Federal Council rejected their indirect export via the USA¹, the company was nevertheless able to trade with Saudi Arabia via the USA using production and licence agreements in the European Union.

Furthermore, inspection interviews have shown that the industry knows how to take advantage of the demarcation leeway between the WMA and the Goods Control Act (GCA). If a company can plausibly show that its defence products are also used for civilian purposes, their export does not come under the WMA, instead it falls under the less restrictive GCA. In this context, it is worth noting the "[REDACTED]" case: in 2007, this company exported telescopic sights to Iran via Italy. In 2014, the company was found guilty of violating the WMA. However, on appeal, [REDACTED] was able to prove that the telescopic sights were also used for civilian purposes and that the export therefore did come under the WMA.²

In end effect, products can be moved within a group relatively freely. As long as the end client is not yet known, there are de facto few reasons for refusing such exports.

Original text in German

¹ Federal Council press release of 23.01.2013: "Federal Council rejects application for the export of pistol components"

² Federal Supreme Court ruling of 28 January 2016 (6B_14/2015)

Generelle Stellungnahme des SECO

Das SECO nimmt mit Befriedigung von der Feststellung der EFK Kenntnis, dass es sich als geprüfte Verwaltungseinheit an die gesetzlichen Grundlagen und die Auslegungspraxis des Bundesrates hält und die geprüften Kriegsmaterialexporte korrekt bewilligt worden sind.

Trotz diesem grundsätzlich positiven Befund enthält der Bericht mehrere Kritikpunkte, die allerdings vor dem Hintergrund der einleitenden Feststellung nicht die gesetzeskonforme Wahrnehmung der Aufgaben durch das SECO betreffen, sondern eher an den Gesetzgeber gerichtet sind. Dabei entsteht der Eindruck einer politischen Beurteilung der Kriegsmaterialausfuhr und der gesetzlichen Regelungen durch die EFK. Besonders gut sichtbar wird dies anhand der im Gesamtkontext eher negativ konnotierten Ausführungen unter den Titeln «Die Industrie nutzt durch Gesetz, Verordnung und Auslegungspraxis geschaffene, alternative Exportmöglichkeiten» und «Verordnungsanpassungen und die Auslegungspraxis haben eine hohe Bedeutung» sowie anhand des Kommentars in Fussnote 41 («... eine weitere Aufweichung dieses KMV-Artikels»). Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang auch die Erwähnung eines beim SECO pendenten Geschäfts unter Ziffer 3.3, weil damit die freie Meinungs- und Willensbildung im Bewilligungsverfahren beeinträchtigt werden kann.

Im Ergebnis wirkt der Bericht eher einseitig, wenig differenzierend und einzelne Feststellungen erscheinen arbiträr. Aus methodischer Sicht werden Analyse, Beurteilung und Empfehlungen nicht immer sauber auseinandergelassen. Als Beispiele mögen die folgenden Aussagen im Bericht dienen: «Verordnungsanpassungen und die Auslegungspraxis [...] führten über die letzten 20 Jahre zu einer eher wirtschaftsfreundlichen Umsetzung des Kriegsmaterialgesetzes.» Oder: «Ein Blick nach Deutschland ist interessant: Gemäss [...] sind Rüstungsexporte kein Mittel der Wirtschaftspolitik.» Mit diesen Äusserungen bleibt einerseits unreflektiert, dass der Bundesrat und das SECO lediglich den gesetzgeberischen Willen, wie er im Kriegsmaterialgesetz selber und der parlamentarischen Debatte dazu zum Ausdruck kommt, umsetzen und andererseits wird verkannt, dass die deutsche Ausfuhrpraxis für Kriegsmaterial und weitere Rüstungsgüter seit jeher deutlich liberaler ausfällt, als jene der Schweiz. Darüber hinaus wird damit impliziert, dass Kriegsmaterialausfuhren in der Schweiz ein Mittel der Wirtschaftspolitik sind und damit unterschlagen, dass diese – wie es in Artikel 1 Kriegsmaterialgesetz stipuliert ist – in erster Linie eine sicherheitspolitische Funktion zu erfüllen haben. Die als Grundlage für den Vergleich mit Deutschland herangezogenen Aussagen werden völlig isoliert wiedergegeben, eine Einbettung in einen breiteren Kontext fehlt, was sie willkürlich erscheinen lässt. Ein weiteres Beispiel ist die Beurteilung, wonach im verantwortlichen Ressort des SECO «zu viele Ressourcen für politische Dossiers und juristische Themen engagiert» seien und «Die operative Tätigkeit [...] bei eigentlich zwei Waffenspezialisten» verbleibt. Sie trägt dem Umstand keine Rechnung, dass die Beurteilung von Ausfuhrgesuchen eine juristische Vollzugsaufgabe ist und lässt auch ausser Acht, dass die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse, Bürgerbriefe, Medienanfragen, Anfragen von Anwaltskanzleien und Nichtregierungsorganisationen von aussen an das SECO herangetragen werden. Es trifft ferner auch nicht zu, dass die operative Haupttätigkeit bei zwei Waffenspezialisten verbleibt. Einerseits werden hierfür deutlich mehr Ressourcen eingesetzt, andererseits sind auch die der Beurteilung zu Grunde gelegten Annahmen falsch, weil mindestens zwei weitere im Bewilligungswesen eingesetzte Mitarbeiter über einen vergleichbaren fachlichen Hintergrund und Erfahrungsschatz (Offiziersgrad, langjährige Arbeit im VBS) verfügen.

Schliesslich ist der Bericht stellenweise unsorgfältig redigiert und fehlerhaft. So wird beispielsweise ausgeführt, «...innerhalb eines Konzerns [seien] Produkteverschiebungen relativ frei [...]» bzw. «Fertigprodukte (z. B. Munition oder Gewehre) [könnten] so international relativ frei an Lager transferiert werden, da es für solche Exporte faktisch kaum Ablehnungsgründe gibt». In den Ausführungen der EFK wird diesbezüglich einerseits zu wenig genau zwischen fertigen Produkten sowie Einzelteilen und Baugruppen unterschieden. Das führt zu einer falschen Beurteilung, weil entgegen der Darstellung der EFK für den Export von fertigen Produkten an verwandte Konzerngesellschaften im Ausland die genau gleichen Regeln zur Anwendung kommen wie für andere Ausfuhren an nichtstaatliche Empfänger auch. Andererseits sind die Ausführungen der EFK selbst mit Blick auf Einzelteile und Baugruppen in dieser Absolutheit unzutreffend. Es wird nämlich mit keinem Wort erwähnt, dass für solche Geschäfte in jedem Einzelfall eine Ausfuhrbewilligung der Schweiz und eine Einfuhrbewilligung des Einfuhrlandes notwendig sind. Die aus dem Kontext gerissene Wiedergabe des massgeblichen Sachverhalts im Bericht erweckt den Eindruck, Kriegsmaterialexporte an verwandte Konzerngesellschaften könnten nicht wirksam kontrolliert werden. Das ist jedoch unrichtig. Es bleibt auch weitgehend unberücksichtigt, dass sich die Äusserungen der EFK auf Exporte an Länder des Anhangs 2 KVM beziehen, das heisst Länder, die über eine vergleichbare Exportkontrolle wie die Schweiz und ebensolche Werte verfügen, also insbesondere Staaten innerhalb der Europäischen Union. Bei diesen liegt es in der Natur der Sache, dass es selten objektive Gründe für eine Ablehnung der beantragten Geschäfte gibt. Soweit andere Bestimmungsländer betroffen sind, sind die Aussagen der EFK gar falsch.

Insgesamt stellt sich die grundsätzliche Frage, in wie weit die EFK ihrem selber gesetzten Prüfziel gemäss Ziffer 1.2 des Berichts und ihrem gesetzlichen Auftrag gerecht wird.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Interne Revision SECO (DBIR) hat 2016 die neue Applikation Elic (IT-System zur Abwicklung von Kriegsmaterial- und Dual-Use-Güterexporten) revidiert.³ DBIR kam zum Schluss, dass die Applikation erhebliche Schwächen aufweist, bis hin zum Risiko ungerechtfertigter Exportbewilligungen. Das SECO hat daraufhin [REDACTED] mit einem IT-Audit beauftragt (Bericht vom 1. Juni 2016). [REDACTED] sah ebenfalls Risiken, dass gesetzliche Vorschriften versehentlich oder willkürlich umgangen werden könnten. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat daraufhin mit Brief vom 31. Oktober 2016 eine Meldung gemäss Finanzkontrollgesetz (FKG) Art. 15 Abs. 3 an den Gesamtbundesrat verfasst und auf die Risiken im Zusammenhang mit Elic hingewiesen. Gleichzeitig wurde darin festgehalten, dass die EFK das Thema «Exportkontrollen» gemäss Kriegsmaterialgesetz (KMG) 2017 prüfen wird.

Um die Stabilität von Elic abschliessend zu prüfen, hat das SECO eine weitere IT-Firma ([REDACTED]) eingesetzt. Mit Bericht vom 5. Juli 2017 hat [REDACTED] die Funktionstüchtigkeit von Elic bestätigt, aber auch auf Verbesserungspotenziale hingewiesen.⁴

Die im [REDACTED]- und DBIR-Bericht erwähnten Risiken von ungerechtfertigten Exportbewilligungen waren v. a. auf mangelnde Funktionstrennungen (systemseitig, aber auch organisatorisch) zurückzuführen. Diese Trennung war jedoch bei nur zwei Vollzeitstellen im Bewilligungsprozess schwer zu realisieren.

DBIR hat im August 2017 einen Follow-up ihrer Empfehlungen⁵ aus 2016 durchgeführt und der EFK ihr Umsetzungscontrolling präsentiert. Alle kritischen Feststellungen wurden korrigiert bzw. werden bis zur definitiven Umsetzung durch kompensatorische Kontrollen adressiert (Einführung eines Vieraugenprinzips bei allen Bewilligungen; Transfer eines Mitarbeiters von der Sektion Exportkontrollen / Industrieprodukte (BWIP) zur Sektion Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik (BWRP)⁶ zur Verstärkung des Teams; Dossierkontrollen durch den Ressortleiter).

Um Überschneidungen mit diesen beiden Engagements zu vermeiden, wurde der Fokus der EFK-Prüfung auf die nachfolgenden Fragen gelegt.

³ Revisionsbericht Ref. 2016-03 vom 27. Juli 2016.

⁴ «Die technologische Basis ist gut ... Die Workaround Lösung «Batch-Job», welche entscheidet, ob das Geschäft einer vorgesetzten Stelle zur Prüfung weitergeleitet werden soll, ist ungenügend und muss ersetzt werden ... Das Projektmanagement ist sowohl seitens Auftraggeber, aber insbesondere seitens Ersteller sehr schwach.» [REDACTED]-Bericht, Seite 5, Management Summary).

⁵ Inklusive Empfehlungen aus dem [REDACTED]-Bericht.

⁶ Siehe Abkürzungen in Anhang 2 und Organigramm unter Kapitel 3.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung hatte eine Beurteilung der Wirksamkeit des Exportkontrollregimes⁷ im Bereich Kriegsmaterial (KMG und KMV) zum Ziel.

Dabei wurden folgende Prüffragen behandelt:

1. Sind die Voraussetzungen beim SECO gegeben, um den Auftrag gemäss KMG/KMV und internationalen Verpflichtungen zu erfüllen?
2. Sind die SECO-Kontrollen bei den Kriegsmaterialexporturen in der Schweiz und bei den Endkunden im Ausland effektiv und effizient?
3. Funktioniert das Zusammenspiel im Gesamtsystem Bund (WBF, EDA, EZV, NDB, fedpol und VBS) im Bereich Kriegsmaterial?

«Besondere militärische Güter» bzw. «Dual-Use-Produkte»⁸ nach Güterkontrollgesetz (GKG), in der Zuständigkeit der Sektion BWIP, und die Sektion Sanktionen / Embargos (BWSA) waren nicht Gegenstand dieser Prüfung (ausser der Frage der Abgrenzung zwischen KMG und GKG bei konkreten Exportanträgen, siehe dazu Kapitel 3.3).

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde in der Zeit vom 28. August bis 6. Oktober 2017 von Alessandro Manferdini (Revisionsleiter), Grégoire Demaurex, Daniel Ortner und Yves Steiner durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Michael Mayer.

Die Prüfergebnisse basieren auf einer Analyse von Exportbewilligungen (inkl. die dazugehörigen Dokumente) ausgewählter Kriegsmaterialfirmen aus dem Jahr 2016 und auf Interviews, auch bundesextern mit Vertretern der Rüstungsindustrie, der Lehre und mit weiteren Experten.

Am 22. Februar 2018 erstattete die RUAG Strafanzeige gegen einen ihrer leitenden Mitarbeiter. Die Bundesanwaltschaft hat in diesem Zusammenhang ein Strafverfahren eröffnet wegen Widerhandlung gegen das Kriegsmaterialgesetz, ungetreue Geschäftsbesorgung und evtl. ungetreue Amtsführung. Das Verfahren richtet sich nicht gegen die RUAG, sondern gegen Einzelpersonen. Die betroffenen Exporte gehen auf die Jahre 2010 bis 2014 zurück und waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die relevanten Unterlagen standen der EFK uneingeschränkt zur Verfügung und die notwendigen Auskünfte wurden erteilt.

⁷ Mit «Export» sind im ganzen Bericht immer auch alle anderen kriegsmaterialrelevanten Bewegungen wie Transfer, Handel, Vermittlung, Immaterialgüter, Durchfuhr, temporäre Ausfuhr (z. B. für Ausstellungen, Trainingszwecke etc.) sowie auch Einfuhr gemeint (gemäss Art. 2 KMG).

⁸ Begriff «Besondere militärische Güter»: kein direkter Einsatz im Gefecht; Begriff «Dual-Use» (doppelt verwendbar): zivil und militärisch nutzbare Güter.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 27. März 2018 statt. Teilgenommen haben: die Staatssekretärin des SECO, der Leiter der Abteilung Exportkontrolle und Sanktionen, der Ressortleiter Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik, die Leiterin Interne Revision SECO, die Stellvertreterin der Sektion Private Sicherheitsdienste EDA, der Chef der Abteilung Auswertung NDB, der Leiter der Zentralstelle Kriegsmaterial NDB, der Chef der Abteilung Ausweisschriften fedpol, die Stellvertreterin der Sektion Aufgabenvollzug EZV, ein Zollexperte der Sektion Risikoanalyse EZV und, seitens EFK, der Direktor, der Mandatsleiter und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Schweizer Rüstungsindustrie

2016 erreichten die Kriegsmaterialausfuhren 411,9 Millionen Franken (34,7 Millionen Franken weniger als im Jahr 2015).⁹ Dies entspricht einem Anteil von 0,14 % der gesamten Schweizer Warenausfuhren. Die Schweiz belegt damit international den 11. Platz und produziert 1 % der weltweiten Rüstungsgüter.¹⁰

Die fünf wichtigsten Bestimmungsländer (mit 57 % aller Ausfuhren) waren:

1. Deutschland (93,2 Millionen Franken bzw. 23 % der Exporte)
2. Südafrika (51,3 Millionen Franken bzw. 12 % der Exporte)
3. Indien (34,6 Millionen Franken bzw. 8 % der Exporte)
4. USA (32,1 Millionen Franken bzw. 8 % der Exporte)
5. Pakistan (25,5 Millionen Franken bzw. 6 % der Exporte).

Die fünf grössten Schweizer Lieferanten von Kriegsmaterial (mit einem Anteil von 67 % aller Ausfuhren) waren die folgenden Firmen:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

2.1 Bewilligungsverfahren und -kriterien

Gemäss Art. 13 Abs. 1 Kriegsmaterialverordnung (KMV) ist das SECO Bewilligungsbehörde für Kriegsmaterialgeschäfte. Je nach finanzieller Bedeutung und Destination des Geschäfts erfolgt die Beurteilung des Gesuchs im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des EDA. Über Gesuche mit erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite, oder falls sich das SECO und das EDA nicht einigen können, entscheidet der Bundesrat (nach Art. 14 Abs. 3 und 4 KMV).

Bei den Bewilligungen sind neun Kriterien zu berücksichtigen (gemäss Art. 5 KMV), wobei die Interpretation von Art. 5 Abs. 2 Bst. a KMV, nebst dem am 1. November 2014 eingeführten Art. 5 Abs. 4 KMV, das am meisten diskutierte Kriterium ist.¹¹ [REDACTED]

⁹ [REDACTED]

¹⁰ NZZ-Artikel vom 23. Februar 2016: «Die Schweiz liegt auf dem 11. Platz».

¹¹ «Der neu eingefügte Artikel 5 Absatz 4 KMV ermöglicht es, dass in Zukunft Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Staaten mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausnahmsweise bewilligt werden können, sofern ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verwendet wird.» (SECO, 19. September 2014)

von Voranfragen ist in der Kriegsmaterialgesetzgebung nicht vorgesehen. Das SECO betrachtet solche Voranfragen aber als eine Dienstleistung für die Industrie und beantwortet sie im Sinne einer (rechtlich unverbindlichen) Auskunftserteilung.¹⁷

Von den erteilten Ausfuhrbewilligungen entfielen [REDACTED]
[REDACTED] im Sinne von Art. 18 Abs. 2 KMG
(siehe dazu auch Kapitel 3.3, im Zusammenhang mit der Baugruppenregel). [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

¹⁷ Zuständigkeiten und Verfahren zur Behandlung von Kriegsmaterialexporten (Bericht der IDA vom 22. Dezember 2005, Seite 6).

¹⁸ [REDACTED].

3 Voraussetzungen zur Auftragserfüllung

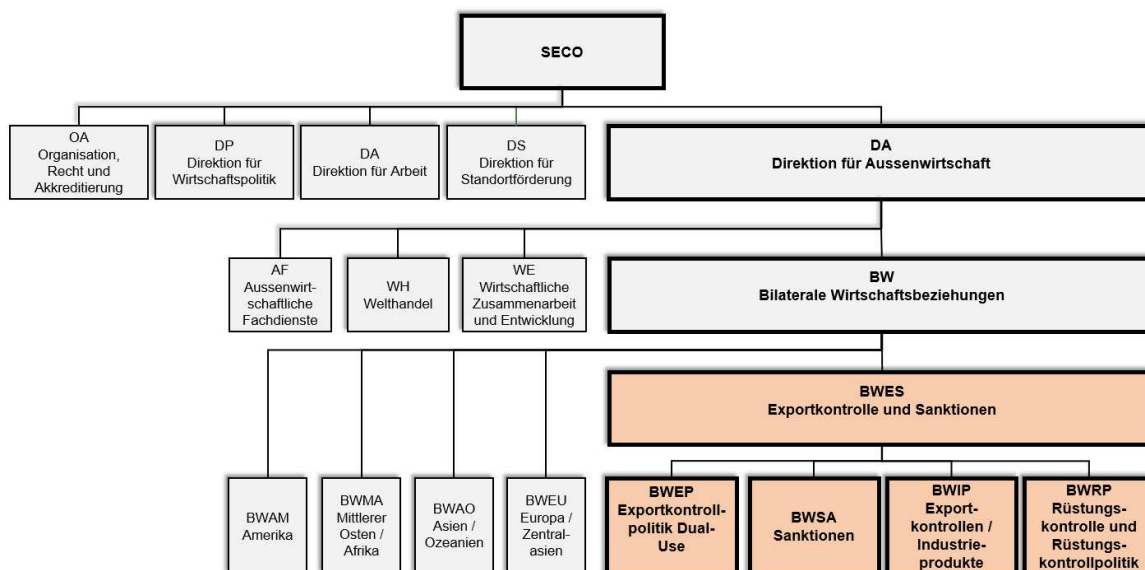


Abbildung 1: Organigramm SECO und BWES (Stand 1. August 2017)

3.1 Massnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von der Industrie

Alle SECO-Mitarbeitenden müssen sich an die «Weisungen zum Umgang mit Geschenken, Einladungen und anderen Vorteilen sowie zum Verwendungsverbot von nicht öffentlich bekannten Informationen»¹⁹ halten. Gemäss Abschnitt 2e) dieser Weisungen darf die Sektion BWRP zusätzlich auch keine Gutscheine bzw. Naturalgeschenke annehmen, da es an Entscheidungsprozessen beteiligt ist. Ebenso müssen Interessenkonflikte und Nebenbeschäftigungen deklariert werden.

Ab 2018 werden die Mitarbeitenden von BWRP jährlich eine Unabhängigkeitserklärung unterschreiben. Das ganze Ressort wird sich einer Personensicherheitsprüfung (PSP) unterziehen. Schliesslich wird BWRP seine externen Kommunikationsregeln präzisieren (auf Basis der SECO-Standards).²⁰

Beurteilung

Die EFK hat die formellen Massnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der BWRP-Mitarbeitenden überprüft und als adäquat beurteilt.

Nach Ansicht der EFK sollte die Abteilung Exportkontrollen und Sanktionen (BWES) – und das Ressort BWRP im Speziellen - in ihrer Funktion als Bewilligungs- und Kontrollbehörde, vor allem mit Bezug auf konkrete Exportgeschäfte, eine kritische Distanz zu den beaufsichtigten Firmen und ihren Lobbyisten beachten.

¹⁹ Stand 12. Juni 2015.

²⁰ Das Bundesstrafgericht bezeichnete den E-Mail-Verkehr zwischen BWRP und dem Kunden im Fall [REDACTED] als «unnötig vertraut» (Urteil vom März 2017 gegen den Thuner Waffenhersteller [REDACTED]).

3.2 Aktualisierungsbedarf besteht beim Export-Bewilligungsprozess

Art. 14 Abs. 5 KMV ermöglicht es dem SECO, über gewisse Geschäfte alleine zu entscheiden. Dies trifft für Ausfuhrgesuche in Länder zu, die in Anhang 2 zur KMV aufgeführt²¹ und wie die Schweiz Mitglied aller vier internationalen Exportkontrollregimes sind.²²

Die Regeln der Zusammenarbeit für Exportbewilligungen zwischen BWRP (SECO) und der Abteilung Sicherheitspolitik (ASP) beim EDA basieren auf einer «Vereinbarung von 1998».²³ Darin wurde für Anhang-2-Länder Folgendes geregelt: Für Exporte über 10 Millionen Franken ist die Stellungnahme der ASP einzuholen, für Exporte zwischen 1 und 10 Millionen ist die ASP zu informieren, für Exporte unter 1 Million entscheidet die BWRP alleine. Bei Gesuchen für Exporte in Länder ausserhalb des Anwendungsbereichs von Anhang 2 ist die Stellungnahme der ASP immer einzuholen.²⁴ Gesuche um Verlängerungen müssen, unter Berücksichtigung der oben erwähnten Bedingungen, der ASP ebenfalls unterbreitet werden. Fast die Hälfte der ca. 2500 jährlichen Gesuche sind Verlängerungsanträge, deren Bewilligung meist eine reine Formalität ist. Im Bereich besondere militärische Güter bzw. Dual-Use (Sektion BWIP) haben die Bewilligungen bereits eine Laufzeit von zwei Jahren.

Die Sektion BWRP erhält jährlich etwa 70 Voranfragen. Die Behandlung von Voranfragen ist in der «Vereinbarung von 1998» nicht geregelt. Bei potenziell kritischen Geschäften schickt das BWRP die Mehrheit dieser Voranfragen jedoch freiwillig an die ASP (teilweise aber mit einer gewissen Zeitverzögerung).

Beurteilung

Die «Vereinbarung von 1998» sollte aktualisiert werden. Der Geldwert hat sich seither verändert und die Schwellenwerte könnten nach oben angepasst werden. Das gemeinsame Vorgehen bei Voranfragen bzw. bei nachträglichen Gesuchsänderungen sollte mit dem EDA ebenfalls geregelt werden.

Nach Einschätzung der EFK sind Effizienzgewinne (ohne erhöhte Exportrisiken) realisierbar. Das SECO könnte über kleinere Geschäfte (auch für Länder ausserhalb des Anwendungsbereichs von Anhang 2) alleine entscheiden. Jährliche Gesuchsverlängerungen (ungefähr 50 % der behandelten Dossiers) sind aufwendig und verbessern die Kontrolle nicht grundlegend: Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, können die längeren Bewilligungen jederzeit wieder suspendiert bzw. widerrufen werden (Art. 19 Abs. 2 KMG). Bewilligungen könnten also analog zum GKG für zwei Jahre ausgestellt werden.

Diese Massnahmen würden es BWRP und ASP erlauben, sich noch stärker auf die wesentlichen Exportgeschäfte und Risiken zu konzentrieren. Die Wirksamkeit im Exportbewilligungsprozess könnte damit erhöht werden.

²¹ «Anhang-2-Länder» sind: Argentinien, Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und die USA.

²² Die vier Exportkontrollregimes sind: die Vereinbarung von Wassenaar, die Gruppe der Nuklearlieferländer, das Raketentechnologiekontrollregime und die Australiengruppe.

²³ P.231.50-0-FR, 13. März 1998, EDA.

²⁴ Gesuche für Exporte in Staaten, für die in den vorangegangenen zwölf Monaten Lieferungen bereits bewilligt wurden, gelten jedoch als stillschweigend bewilligt, falls die ASP nicht innert fünf Tagen reagiert.

3.3 Verordnungsanpassungen und die Auslegungspraxis haben eine hohe Bedeutung

Das KMG reicht auf das Jahr 1998 zurück und kam als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» zustande. In den Folgejahren wurde das Gesetz durch verschiedene Verordnungsanpassungen und Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter ausgelegt bzw. konkretisiert. Diese Anpassungen führten zu einer eher wirtschaftsfreundlichen Umsetzung des KMG. Der Inhalt der BRBs mit Grundsatzcharakter ist mehrheitlich nicht publiziert.

Bei internationalen Geschäften für Baugruppen / Halbfabrikate ist es möglich, dass indirekt Schweizer Rüstungsgüter (mit einem Anteil von maximal 50 % am ausländischen Endprodukt) via Anhang-2-Länder (bzw. mit einem Anteil von maximal 30 % für Länder ausserhalb des Geltungsbereichs von Anhang 2) in ein Drittland gelangen, welches direkt aus der Schweiz nicht beliefert werden dürfte.²⁵

Voranfragen bzw. Export-Gesuche, welche unter Art. 18 Abs. 2 KMG fallen, sind auch bewilligungsfähig, wenn der Endkunde dem Gesuchsteller nicht bekannt ist.

Innerhalb eines Konzerns gelten diese Prozentregeln nur, wenn der Endkunde bereits bekannt ist. Fertigprodukte (z. B. Munition oder Gewehre) können so international relativ frei an Lager transferiert werden, da es für solche Exporte faktisch kaum Ablehnungsgründe gibt.

Art. 18 Abs. 2 KMG will der internationalen Arbeitsteilung in der Rüstungsindustrie Rechnung tragen und es wird auf Basis eines Grundsatzentscheides des Bundesrats aus dem Jahre 2000 auf die Exportkontrollregimes der Anhang-2-Länder vertraut: Halbfabrikate bis zu einem Anteil von 50 % der Herstellkosten des Endprodukts brauchen für ein Anhang-2-Land keine Nichtwiederausfuhrbestätigung, sondern lediglich eine Einbaubestätigung.²⁶ Für Länder ausserhalb des Geltungsbereichs von Anhang 2 KMG sind es, wie oben erwähnt, maximal 30 % der Herstellkosten des Endprodukts.

Die Anzahl der Gesuche, welche unter Art. 18 Abs. 2 KMG fallen, sind wesentlich (ca. 55 % für das Jahr 2016). Je nach finanziellem Volumen müssen solche Gesuche gemäss der «Ver einbarung von 1998» jedoch nicht ans EDA zur Beurteilung weitergeleitet werden.

Beispiele
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

²⁵ Art. 18 Abs. 2 KMG: Auf die Nichtwiederausfuhrerklärung kann bei Einzelteilen oder Baugruppen von Kriegsmaterial verzichtet werden, wenn feststeht, dass diese im Ausland in ein Produkt eingebaut und nicht unverändert wiederausgeführt werden sollen, oder wenn es sich um anonyme Teile handelt, deren Wert im Verhältnis zum fertigen Kriegsmaterial nicht ins Gewicht fällt.

²⁶ [REDACTED]

Wegen der 50 %-Regel – [REDACTED] ist ein Land im Geltungsbereich von Anhang 2 KMV – kann ein solches Geschäft grundsätzlich bewilligt werden (trotz deklarierter Enddestination Katar). Eine direkte Lieferung aus der Schweiz nach Katar würde vom SECO gemäss aktueller Praxis abgelehnt. Das SECO hat diese Voranfrage von [REDACTED] nicht beantwortet, sondern um ein formelles Gesuch gebeten.

[REDACTED]-Panzer der [REDACTED] via Lizenzvereinbarung aus Kanada nach Katar

[REDACTED] Schweiz (Teil des [REDACTED]-Konzerns) wollte ebenfalls ihre [REDACTED]-Panzer ([REDACTED]) an Katar liefern. Das Gesuch für einen temporären Export zu Testzwecken nach Katar wurde aber vom Bundesrat am 20. April 2016 abgelehnt.²⁷ [REDACTED] ist bei solchen Geschäften in der Vergangenheit via Lizenzvereinbarung auf ihre kanadische Tochtergesellschaft ausgewichen.²⁸ Da Kanada ein Anhang-2-Land ist, brauchte es für diesen Immaterialgütertransfer keine SECO-Bewilligung (gemäss Art. 20 Abs. 3 KMG).²⁹

Nur für Transfers in Länder ausserhalb des Anwendungsbereichs von Anhang 2 KMV braucht es für Handel, Vermittlung und Immaterialgüter (z. B. für die Verlagerung von Know-how, Lizenzen, Konstruktionsplänen etc.) eine SECO-Bewilligung. In diesen Kategorien gibt es aber sehr wenig Gesuche.³⁰

Beispiele

Der Fall « [REDACTED] »³¹

Die [REDACTED] stellte im Juni 2012 ein *erstes* Exportgesuch für in Einzelteile zerlegte, *komplette* Pistolen via die USA nach Saudiarabien, welches vom SECO abgelehnt wurde.

Im September 2012 stellte das Unternehmen ein *zweites* Gesuch. Jetzt waren nur noch Einzelteile im Wert von 42 % der Herstellkosten aus der Schweiz via die Tochtergesellschaft in den USA für Saudiarabien bestimmt. Auch dieses zweite Gesuch wurde – diesmal vom Bundesrat – trotz grundsätzlicher Bewilligungsfähigkeit gemäss der Baugruppenregel von Art. 18 Abs. 2 KMG abgelehnt.³²

Im April 2013 stellte [REDACTED] ein *drittes* Gesuch für den Export von [REDACTED] im Wert von [REDACTED] in die USA. [REDACTED]

[REDACTED] Die Pistolen, welche für Saudiarabien bestimmt seien, wären mittels *Lizenzen* in Frankreich, Italien, Österreich und den USA (alles Anhang-2-Länder) hergestellt worden. Auf dieser Basis wurde das dritte Gesuch vom SECO bewilligt.

²⁷ Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.04.2016: «Bundesrat beurteilt verschiedene Gesuche für die Ausfuhr von Kriegsmaterial.»

²⁸ «Schweizer Panzer bereit für den Krieg», Blick, 13.05.2015: «Die Panzer stammen nicht aus Schweizer Produktion ... Anfang der 90er-Jahre bestellten die Saudis rund 1000 Exemplare bei der Firma [REDACTED]. Die allermeisten wurden via Lizenzvereinbarung aus Kanada geliefert, weil der Bundesrat den Export stoppte. Die [REDACTED] kassierte Gebühren.»

²⁹ Wortlaut Art. 20 Abs. 3 KMG: «Der Bundesrat kann für bestimmte Länder Ausnahmen vorsehen».

³⁰ Anzahl bewilligte Gesuche im Jahr 2016: zwei für den Handel, drei für die Vermittlung und vier für Immaterialgüter, im Vergleich zu total 2385 bewilligten Exportanträgen.

³¹ Der Fall [REDACTED] wurde 2013 in der Presse breit abgedeckt.

³² Medienmitteilung des Bundesrates vom 23.01.2013: «Bundesrat lehnt Gesuch für die Ausfuhr von Einzelteilen zu Pistolen ab.»

[REDACTED]

Mit Bezug auf den Fall « [REDACTED] » hat Nationalrätin Galladé 2013 eine Motion verfasst.³⁴ Die Motion wurde vom Nationalrat abgelehnt.

Die Frage, ob das KMG oder das GKG anwendbar ist, stellt sich oft bei der Behandlung von Gesuchen von Einzelteilen oder Baugruppen. Das zentrale Zuteilungskriterium ist das *Konzept eines Gutes* (rein militärische Anwendung vs. möglicher, ziviler Zweck).³⁵ Als Beispiel sei der Fall « [REDACTED] » (Antriebs Elemente für die Steuerung der Lenkflügel von Raketen) erwähnt. Dieses Gesuch wurde von BWIP behandelt (zuständiges Ressort für besondere militärische Güter und Dual-Use gemäss GKG). Während der Konsultation hat sich die ASP (EDA)³⁶ aber gefragt, ob die Produkte aufgrund ihres militärischen Zweckes nicht eher dem KMG unterstellt werden sollten. Dieser Interpretation hat sich BWIP vorerst angeschlossen. Abklärungen von BWRP (zuständig für Kriegsmaterial gemäss KMG) haben jedoch ergeben, dass die betroffenen Baugruppen in derselben Ausführung auch für zivile Zwecke verwendet werden können. Deshalb wurde das Gesuch schliesslich durch BWIP nach den Regeln des GKG abgehandelt.³⁷

Die Liste des Kriegsmaterials im Anhang 1 der KMGV wurde seit 2002 nie ergänzt, Anhang 3 der GKV für die besonderen militärischen Güter wird hingegen jährlich angepasst.³⁸ Auf Basis von Art. 5 Abs. 3 KMG ist der Bundesrat für die Bezeichnung des Kriegsmaterials verantwortlich.³⁹

Beurteilung

1. Die Einhaltung der Bundesratsvorgabe von 30 % bzw. 50 % der Herstellkosten (die sog. Baugruppenregel von Art. 18 Abs. 2 KMG) ist gemäss Einschätzung der EFK kaum zuverlässig verifizierbar, da es sich um interne Kalkulationen der Antragssteller handelt, welche bei Firmenaudits nicht plausibilisiert werden. Kritische Länder können so via

³³ [REDACTED]

³⁴ Motion Galladé Chantal (13.3123): Export von Baugruppen von Kriegsmaterial, Endverbraucher kennen. «Der Bundesrat soll beauftragt werden, beim Export von Baugruppen von Kriegsmaterial nicht weiterhin auf die Nichtwiederausfuhr-Erklärung zu verzichten ... Der Bundesrat hat bei einem Drittel aller Schweizer Kriegsmaterialexporte keine Ahnung, wer der Endverbraucher ist. Dies führt das ganze Bewilligungssystem ad absurdum: Bei einem Drittel der Schweizer Kriegsmaterialexporte besteht damit die realistische Möglichkeit, dass diese am Ende in ein Land gelangen, für welches der Bundesrat die Ausfuhrbewilligung verweigern würde, wenn er den Endverbraucher kennen würde.»

³⁵ Art. 5 Abs. 2 KMG.

³⁶ Das SECO konsultiert das EDA, falls Unklarheit darüber besteht, ob ein Verweigerungsgrund nach Art. 6 GKG vorliegt.

³⁷ Sonntagszeitung vom 12. März 2017: Schweizer Firma liefert Waffenteile an die türkische Armee: «Die Güterliste, in welcher die besonderen militärischen Güter kategorisiert werden, ist umfassender als diejenige des Kriegsmaterialgesetzes.»

³⁸ Die beiden Anhänge dienen der Produktspezifizierung.

³⁹ Wortlaut Art. 5 Abs. 3 KMG: «Der Bundesrat bezeichnet das Kriegsmaterial in einer Verordnung».

Anhang-2-Länder mit Schweizer Rüstungsgütern beliefert werden. Schliesslich sind Produktverschiebungen innerhalb eines Konzerns relativ frei. Solange der Endkunde noch nicht bekannt ist, gibt es für solche Exporte faktisch kaum Ablehnungsgründe.

2. Ebenso können Firmen mittels der durch den Bundesrat (Art. 20 Abs. 3 KMG in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 KMV und Art. 7 KMV) gewährten Länder-Ausnahmen für die Bereiche Handel, Vermittlung und Immaterialgüter in die 25 Staaten gemäss Anhang 2 KMG ausweichen (z. B. via nicht bewilligungspflichtige Lizenzvereinbarungen), um ein in der Schweiz abgelehntes Exportgeschäft dennoch durch ein Drittland zu realisieren. Da in den Kategorien Vermittlung und Immaterialgüter physisch kein Schweizer Grenzübertritt stattfindet, besteht zudem das Risiko, dass für solche Transaktionen gar keine Bewilligungen beantragt werden. Dieses Risiko ist im aktuellen Prüfkonzert der Firmenaudits (siehe Kapitel 4.1) nicht abgedeckt.
3. Die Ressorts BWRP, BWIP (beide SECO) und die ASP (EDA) sind sich betreffend Güterkategorisierung nicht immer einig. Diese Einteilung ist aber entscheidend, da für Exporte nach GKG weniger strenge Regeln bzw. Kontrollen zur Anwendung kommen als beim KMG. Zugleich sind gemäss GKG grundsätzlich mehr Länder als nach KMG belieferbar.⁴⁰ Prüfinterviews der EFK haben bestätigt, dass die Industrie (siehe dazu auch den Fall «██████████» unter Kapitel 5.5) den Spielraum zwischen KMG und GKG nutzt und bewusst mit der zivilen Verwendungsmöglichkeit argumentiert (nach Art. 5 KMG). Die Liste des Kriegsmaterials mit den Produktspezifizierungen (Anhang 1 KMV) wurde seit 2002 nicht mehr ergänzt.

Das SECO stützt sich bei der Beurteilung von Exportbewilligungsgesuchen u. a. auf die drei oben aufgeführten Bundesratsvorgaben.

Zusammen mit der Auslegung von Art. 5. Abs. 2 Bst. a KMV (Definition «interner, bewaffneter Konflikt»; Details siehe Kapitel 2.1)⁴¹ und mit dem 2014 neu eingefügten Art. 5 Abs. 4 KMV (Ausnahmen für Lieferungen in «Staaten mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen»)⁴² hat dies nach Meinung der EFK zu einer eher wirtschaftsfreundlichen Umsetzung des Kriegsmaterialgesetzes geführt. Die in den letzten 20 Jahren erfolgten Verordnungsanpassungen sowie die Auslegungspraxis des KMG nehmen somit einen hohen Stellenwert ein, wobei die Auslegungspraxis teilweise über vertrauliche Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter erfolgt, welche nicht anderweitig publiziert sind.⁴³

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, die Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit in die Kriegsmaterialverordnung aufzunehmen bzw. in geeigneter Form zu publizieren.

⁴⁰ Für Exporte von Dual-Use-Gütern kann eine Generalausfuhrbewilligung (ohne Einzelbewilligung) ausgestellt werden, und zwar in alle Länder gemäss Anhang 7 GKG. Dies sind alle Anhang-2-Länder plus Bulgarien, Südkorea, Türkei und die Ukraine.

⁴¹ Gemäss Tagesanzeiger-Artikel vom 4. November 2017: «Schweizer Waffen für Bürgerkriegsländer?» verlangen 13 Vertreter von Rüstungsfirmen in einem Brief an die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats eine weitere Aufweicung dieses KMV-Artikels.

⁴² «Der neu eingefügte Artikel 5 Absatz 4 KMV ermöglicht es, dass in Zukunft Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Staaten mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausnahmsweise bewilligt werden können, sofern ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verwendet wird.» (SECO, 19. September 2014)

⁴³ Siehe Anhang 1 für eine Auswahl von BRB zur Auslegungspraxis von KMG/KMV.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat das WBF am 15. Juni 2018 beauftragt, ihm anlässlich zukünftiger Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter im jeweiligen Antrag auch einen Vorschlag zu unterbreiten, wie diese in geeigneter Form publik gemacht werden können, um damit die geforderte Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

4 Kontrollen in der Schweiz und im Ausland

4.1 Es braucht mehr risikobasierte Firmenaudits

Es gibt ca. 300 Kriegsmaterialunternehmen in der Schweiz. Gemäss einem Grundsatzpapier der Abteilung Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen SECO (BW)⁴⁴ sollten innerhalb von zehn Jahren alle Firmen einmal geprüft werden. Dies ist mit den gegenwärtigen ca. sechs Prüfungen pro Jahr nicht möglich.

Im Entwurf zum Prüfkonzept⁴⁵ ist erwähnt, dass «Bundesanwaltschaft, Zentralstelle für Kriegsmaterial und weitere externe Stellen» BWRP eine Rückmeldung geben müssen, damit dann bei diesen Unternehmen gezielt Audits stattfinden. Dies wird heute nicht gelebt und solche Informationen fliessen kaum (siehe dazu Kapitel 5 zum Gesamtsystem Bund im Bereich Kriegsmaterial).

Die Firmenaudits sind in der heutigen Organisation eine Zusatzbelastung für die Mitarbeitenden im Bewilligungswesen. Revisionsberichte aus den Jahren 2015/16 sind für vier Firmen noch nicht finalisiert ([REDACTED]).

Beurteilung

Die Firmenaudits stellen ein starkes Kontrollinstrument dar, sind aber in der heutigen Form wenig effektiv und haben keine Priorität. Die Mitarbeitenden von BWRP sind dazu nicht ausgebildet. Hier wäre es sinnvoll, ein Prüfprogramm aufzusetzen (inkl. einer jährlichen Risikoanalyse zur Firmenselektion, z. B. anhand der Zollstatistiken etc.). Es sollte nicht bei jeder Firma und nicht jedes Jahr das Gleiche geprüft werden.

Im Bewilligungsprozess müssen nur ausnahmsweise Vertragskopien eingereicht werden. Das monetäre Volumen eines Geschäfts wird meist nicht explizit belegt. Dies ist aber eine wichtige Grösse, welche den Gesuchsablauf aufgrund der definierten Grenzen steuert (grösser als 10 Millionen Franken, grösser als 1 Million Franken bzw. die 50 %- oder 30 %-Grenze für Baugruppen bei der Baugruppenregel nach Art. 18 Abs. 2 KMG).

BWRP sollte schon bei der Gesuchsbewilligung bzw. im Rahmen der Firmenaudits vermehrt Verträge anfordern. Das EDA praktiziert dies bereits im vertieften Prüfverfahren des BPS (siehe Kapitel 5.4).⁴⁶

Des Weiteren sollte bei den Firmen der kriegsmaterialrelevante Umsatz verifiziert werden (Einhaltung von Art. 20 KMG, Stichwort Handel, Vermittlung und Immaterialgüter gemäss Kapitel 3.3).

Die Person, die eine «Post Shipment Verification» (PSV) durchführt, sollte nach Ansicht der EFK vermehrt auch bei Firmenaudits eingesetzt werden (siehe Kapitel 4.2). Zudem könnten die Ressorts BWRP und BWIP bei Firmenaudits öfters zusammenarbeiten.

Das Exportkontrollinstrument der Firmenaudits ist in der heutigen Form kaum wirksam.

⁴⁴ Kontrollen gemäss Güterkontroll-, Kriegsmaterial- und Embargogesetz, 8. Juli 2016.

⁴⁵ Konzept zur Überprüfung der Geschäftstätigkeit der dem Kriegsmaterialgesetz unterstehenden Schweizer Firmen, BWRP, 2017 (Entwurf), Seite 4.

⁴⁶ Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS, SR 935.41).

4.2 Das Instrument «Post Shipment Verification» sollte schlanker ausgestaltet werden

PSV existieren seit 2012⁴⁷ als Reaktion auf Schweizer Handgranaten, die in Syrien gefunden wurden. Gemäss [REDACTED] kann das SECO auch private Inspektionsfirmen für PSV beiziehen. Die Schweizer Vertretung vor Ort (v. a. auch die Verteidigungsattachés) soll bei der Organisation und Durchführung helfen.

PSV werden bei Lieferungen in kritische Länder, welche eine Nichtwiederausfuhrbestätigung unterschrieben haben, durchgeführt.⁴⁸ Für 2017 sind sechs geplant. PSV brauchen teilweise bis zu sechs Monate Vorbereitungszeit.

Ziel einer PSV ist es, sämtliches Kriegsmaterial physisch zu verifizieren. Gemäss einem BWRP-internen Handbuch muss aber nur darauf bestanden werden, 60 % aller Waffen zu sehen.⁴⁹ Selbst diese 60 %-Vorgabe wird nicht immer erreicht, speziell auch in kritischen Ländern: [REDACTED]

[REDACTED]⁵¹ Trotz PSV in Ghana wurden zwei Jahre später Sturmgewehre und Granatwerfer nach Spanien reexportiert.⁵²

Beurteilung

Im Vergleich zu den risikobasierten Firmenaudits bzw. dem Bewilligungswesen ist PSV nach Meinung der EFK ein weniger wirksames und ressourcenintensiveres Kontrollinstrument. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe kam in ihrem Bericht «Zuständigkeiten und Verfahren zur Behandlung von Kriegsmaterialexporten» vom 22. Dezember 2005 «...zum Schluss, dass Inspektionen selbst mit grossem Aufwand im Ergebnis unsicher bleiben. [...] Auch wenn sie mit grossem Aufwand durchgeführt werden, garantieren sie keineswegs, dass keine unerlaubte Weitergabe erfolgt.»

Das Instrument der PSV könnte effizienter gestaltet werden. Ansatzpunkte sind gemäss Einschätzung der EFK eine (zumindest teilweise) externe Vergabe an eine international präsen- te Prüfgesellschaft oder eine unabhängige Durchführung durch die im Ausland stationierten Verteidigungsattachés des VBS oder die diplomatische Vertretung bzw. mittels Amtshilfe. Dies wäre ohne zusätzliche Präsenz des SECO vor Ort denkbar.

Ebenso könnten dazu die Kriegsmaterialunternehmen mehr in die Pflicht genommen werden. Aufgrund von Garantien, Wartungsaufträgen und Ersatzteilen kennen diese normalerweise den Verbleib ihrer Produkte.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, mehr risikoorientierte Firmenaudits in der Schweiz anstatt der ressourcenintensiven und weniger wirksamen Post Shipment Verifications im Ausland durchzuführen.

⁴⁷ BRB vom 19. September 2012 und BRB vom 16. Mai 2013.

⁴⁸ Gemäss einer Länderrisikomatrix.

⁴⁹ Handbuch über Pre-Licence und Post-Shipment Verification, BWRP, Seite 4.

⁵⁰ [REDACTED]

⁵¹ [REDACTED]

⁵² Pressemitteilung des Bundesrates vom 16.06.2017: «Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Ghana vorübergehend gestoppt.»

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung, mehr risikobasierte Firmenaudits in der Schweiz durchzuführen, steht im Einklang mit den bereits eingeleiteten Bestrebungen des SECO, welche eine höhere Anzahl an Überprüfungen vorsehen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Ermöglicht wird dies u.a. durch eine bereits erfolgte Verschiebung von Ressourcen innerhalb des Leistungsbereichs und eine stärker risikobasierte Ausgestaltung der Audits mit entsprechender Konzentration der Ressourcen.

Anders als die EFK beurteilt das SECO die Ressourcenintensität der Post Shipment Verification (PSV), namentlich im Verhältnis zum damit einhergehenden Nutzen. Zu aller erst ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass für die Durchführung von PSV gestützt auf einen Beschluss des Bundesrates lediglich eine Vollzeitstelle eingesetzt wird. Der mit den Vorschlägen der EFK allfällig verbundene Effizienzgewinn kann deshalb allein schon aus diesem Grund nur sehr beschränkt ausfallen.

Mit Blick auf die Wirkung von PSV verkennt die EFK, dass diese eines der wirkungsvollsten Instrumente zur Verhinderung einer unerwünschten Weitergabe von Waffen sind. Die Darstellungen zu diesem Thema lassen eine Einbettung in den Gesamtkontext vermissen. Insbesondere fehlt es an Ausführungen, dass die Exportkontrollbehörden im Rahmen einer Überprüfung vor Ort einen sehr weitgehenden Einblick in die Organisation beim Endempfänger der Waffen und dessen Umgang damit erhalten, der eine gute Einschätzung des Risikos einer Weitergabe ermöglicht. Die bislang durchgeführten PSV haben denn auch zu einer Anpassung der Ausfuhrpraxis gegenüber einzelnen Bestimmungsländern geführt, was ohne PSV mangels Informationen kaum möglich gewesen wäre. Das als Einzelfall im Bericht aufgeführte Beispiel Ghanas ändert nichts an dieser Beurteilung. Am Rande sei erwähnt, dass das gleiche Bestimmungsland auch mehreren PSV unterzogen werden kann. Die Schweiz hat das Instrument der PSV 2012 als eines der ersten Länder weltweit eingeführt. Seither haben sich verschiedene europäische Länder beim SECO gemeldet und sind teilweise im Begriff, dem Beispiel der Schweiz folgend, solche ebenfalls einzuführen (u.a. Deutschland oder die Niederlande). Auch innerhalb der massgeblichen internationalen Gremien werden PSV als ein probates Mittel zur Bekämpfung von Weiterleitungen genannt, so bspw. beim internationalen Vertrag über den Waffenhandel.

Die von der EFK gemachten Vorschläge zur Effizienzsteigerung erachtet das SECO mehrheitlich als nicht zielführend. Die Durchführung von PSV stellt einen Eingriff in die Souveränität eines ausländischen Staates dar und betrifft darüber hinaus den äusserst sensiblen Bereich der Sicherheitspolitik. In der überwiegenden Mehrheit aller Fälle finden PSV innerhalb von Anlagen der Armee oder anderer Sicherheitskräfte statt, die nicht öffentlich zugänglich sind. Eine externe Vergabe der Durchführung von PSV erscheint vor diesem Hintergrund unrealistisch. Auch eine ausschliessliche Durchführung durch Verteidigungsattachés oder die diplomatischen Vertretungen ist kaum möglich. Zum einen gibt es in vielen Lieferländern keinen Schweizer Verteidigungsattaché, zum anderen hat die bisherige Erfahrung gezeigt, dass die diplomatischen Vertretungen weder über die notwendigen Kapazitäten noch über das nötige Knowhow zur Durchführung einer PSV verfügen. Selbstverständlich ist eine Durchführung einer PSV in Einzelfällen durch die Verteidigungsattachés nicht ausgeschlossen und wird bereits heute so gehandhabt. Ebenfalls werden die diplomatischen Vertretungen schon heute mit einbezogen. Eine verstärkte Einbindung der exportierenden Industrie in die Überprüfung des Verbleibs des Kriegsmaterials ist sinnvoll und lässt sich, soweit dies nicht bereits heute gemacht wird, ohne weiteres umsetzen.

5 Das Zusammenspiel im Gesamtsystem Bund

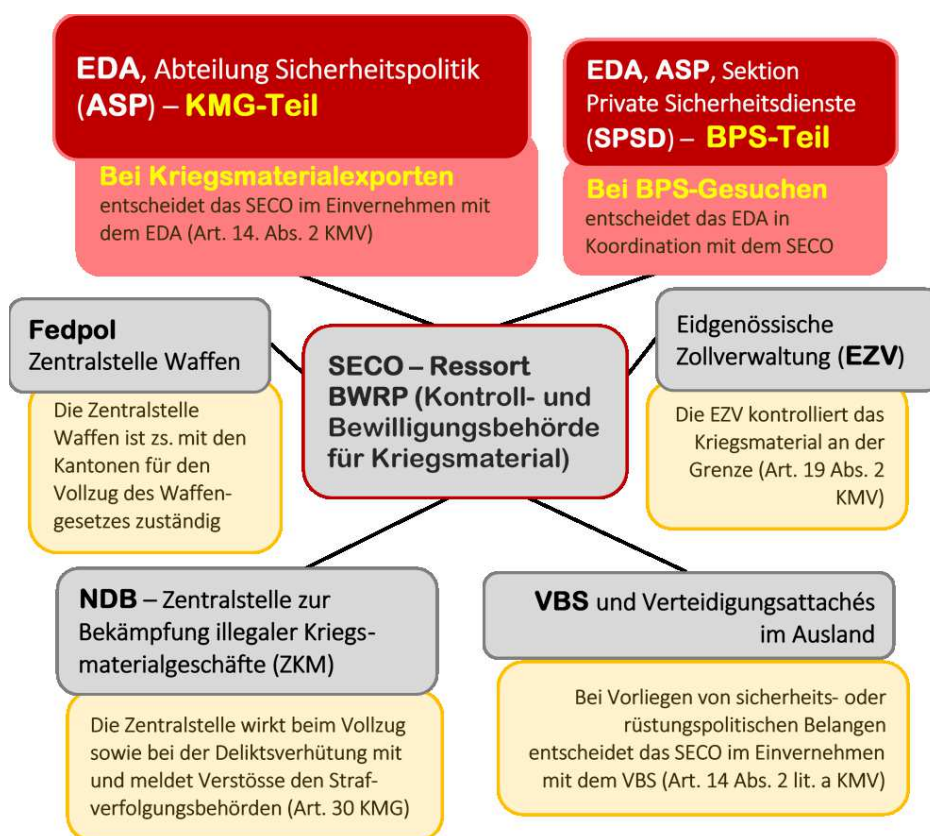


Abbildung 2: Das Kontrollnetzwerk Bund im Bereich Kriegsmaterial (Darstellung EFK)

5.1 Die Ressortstruktur und die organisatorische Eingliederung der Abteilung Exportkontrolle und Sanktionen

Die Abteilung BWES, bestehend aus den vier Sektionen BWRP, BWIP, BWEP (Ressort Exportkontrollpolitik Dual-Use) und BWSA, ist der Abteilung BW (Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen) unterstellt (siehe Organigramm unter Kapitel 3).

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist das Kompetenzzentrum des Bundes für alle Kernfragen der (Aussen-)Wirtschaftspolitik.⁵³ BWES ist aber eine Bewilligungs- und Kontrollbehörde. Der Zweckartikel des KMG (Art. 1) erwähnt die Erfüllung internationaler Verpflichtungen, die Wahrung ausserpolitischer Grundsätze⁵⁴ sowie die Bedürfnisse der Landesverteidigung. Ein Blick nach Deutschland ist interessant: Gemäss dem Bundesministerium

⁵³ Art. 5 Abs. 1 OV-WBF (SR 172.216.1).

⁵⁴ Gemäss dem Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats von Ständerat Bruno Frick (10.3622) vom 18. Juni 2010 ist mit «ausserpolitischen Grundsätzen» auf Basis von Art. 2 Abs. 4 und Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung das Folgende gemeint: Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie; friedliches Zusammenleben der Völker; Linderung von Not und Armut in der Welt; Wohlfahrt der Schweiz: «Damit wird insbesondere die wirtschaftliche Wohlfahrt der Schweiz verstanden. Allerdings kann das Wohlfahrtsziel nicht allein auf ökonomische Aspekte reduziert werden.» (Seite 8).

für Wirtschaft und Energie sind «Rüstungsexporte kein Mittel der Wirtschaftspolitik».⁵⁵ Zusätzlich hat Deutschland in einem politischen Grundsatzpapier festgehalten, dass Rüstungsausfuhren restriktiv zu bewilligen sind und nicht dem Aufbau exportspezifischer Kapazitäten dienen sollten.⁵⁶

Die Aufbauorganisation von BWES und die adäquate Ressourcenausstattung der vier dazugehörigen Ressorts wurden bereits 2012 von der EFK und DBIR in einem gemeinsamen Bericht thematisiert.⁵⁷ Damals war eine Reorganisation von BWES vorgesehen, und die organisatorische Eingliederung von BWES (als Bewilligungs- und Kontrollbehörde) im Bereich «Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen» wurde ebenfalls diskutiert. Die Reorganisation wurde allerdings nie vollzogen und eine Entscheidung der Geschäftsleitung dazu liegt nicht vor. BWEP (3,5 Vollzeitstellen) ist weiterhin nur für die politischen Dossiers für Dual-Use zuständig, während BWIP die Bewilligungen und Kontrollen in diesem Bereich verantwortet (vier Vollzeitstellen). BWRP hingegen vereint beides, politische Arbeit sowie das Bewilligungs- und Kontrollwesen im Ressort Kriegsmaterial (mit 7,5 Vollzeitstellen). BWSA ist für die Sanktionen und Embargos zuständig (mit 8,3 Vollzeitstellen).

Beurteilung

Nach Meinung der EFK sind bei BWRP zu viele Ressourcen für politische Dossiers und juristische Themen engagiert. Die operative Tätigkeit (Gesuchsbeurteilungen, Bewilligungen und Kontrolltätigkeiten – das eigentliche «Herzstück» einer Kontrollbehörde) verbleibt als Haupttätigkeit bei zwei Waffenspezialisten.

Aus Sicht der EFK sollte die Struktur und Unterstellung von BWES hinterfragt werden.

5.2 Die Eidgenössische Zollverwaltung braucht mehr Instruktionen von der Sektion Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik

BWIP und BWRP können der EZV Listen mit Firmennamen (inkl. einer Einteilung in Kategorien 1 und 2) senden. Lieferungen von Kategorie-1-Firmen werden durch die EZV systematisch angehalten und dem SECO zur weiteren Behandlung gemeldet. Bei Kategorie-2-Firmen wird die Lieferung nur gestoppt, wenn kein gültiges bzw. korrektes Exportgesuch vorhanden ist oder die Ware sonst auffällt. Bei beiden Kategorien kann das SECO der EZV auch spezifische Anweisungen geben (z. B. das Fotografieren der Seriennummern etc.).

Die beiden Risikokategorien sind bei der EZV systemseitig hinterlegt und bei Firmen in der Risikokategorie 1 werden die Lieferungen vollständig gesperrt. Der grösste Teil der Kriegsmaterialtransfers mit Zollüberquerung laufen durch das EDEC-System.⁵⁸

⁵⁵ Staatssekretärin Iris Gleicke gab im Bundestag Auskunft zu Rüstungsexportgenehmigungen der Bundesregierung. Sie betonte, Rüstungsexporte seien kein Mittel der Wirtschaftspolitik, sondern ein Instrument der Sicherheitspolitik (22.05.2014; <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Videos/2014/20140522-aktuelle-stunde-ruestingsexportgenehmigungen.html>).

⁵⁶ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19. Januar 2000, Präambel und Kapitel III, 1 (zitiert im Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats von Ständerat Bruno Frick (10.3622) vom 18. Juni 2010).

⁵⁷ EFK-Bericht 12211.

⁵⁸ Seit dem 20. Dezember 2016 erfolgt die Selektion (und bei Bedarf die Sperrung mit automatischer Intervention) zentralisiert im elektronischen Zollveranlagungsverfahren EDEC. Das Ausfuhrverfahren NCTS funktioniert jedoch nur dezentral. Im vereinfachten Verfahren «Zugelassener Versender» (ZV) gibt es die sogenannte Interventionszeit (15 bzw. 30 Minuten) für gesperrte Sendungen. Reagiert die Zollstelle nicht innerhalb dieser Zeit, gilt die Sendung als frei. Dies stellt ein gewisses Risiko dar (das SECO hat sich anscheinend aus Kostengründen für die betroffenen Firmen gegen die

Die Anzahl von Firmen auf der Risikoprofilliste der Sektion BWRP ist von 2013 bis heute stark gefallen: von acht Firmen gibt es nur noch eine [REDACTED].⁵⁹ Gemäss BWIP funktioniert das Instrument Risikoprofil aber gut. Seit Ende 2016 sperrt die EZV die Firmen der Risikoliste zentral (Sektion Risikoanalyse). Vorgenommene Kontrollen dokumentieren die Zollstellen ausserdem in der Applikation Argos.

Beurteilung

Im Gegensatz zu BWIP arbeitet BWRP kaum mehr mit dem Risikoprofil. Ohne dieses Instrument der Priorisierung ist es aber für die EZV schwieriger, ihrer Aufgabe gemäss Art. 19 Abs. 2 KMV nachzukommen (bei ca. 100 000 Zollanmeldungen pro Tag). Dem Risiko von Falschdeklarationen beim Export bzw. von Ausfuhren ohne Elic-Deklaration kann nicht wirksam begegnet werden.

BWRP sollte deshalb das Instrument Risikoprofil wieder stärker einsetzen und der EZV klare Anweisungen geben. Hinweise zu Firmen, deren Lieferungen an der Grenze genauer kontrolliert werden müssen, sollten aus den Firmenaudits und aus dem Kontrollnetzwerk Bund hervorgehen (durch Inputs der Zentralstelle Kriegsmaterial beim NDB, der Zentralstelle Waffen beim fedpol, der EZV selber, dem EDA via BPS gemäss Kapitel 5.4 und durch die kantonalen Polizeibehörden via die Koordinationssitzungen der Arbeitsgruppe Waffen und Munition).

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO die Erarbeitung eines Konzepts für die Bündelung sämtlicher im Gesamtsystem Bund (gemäss Abbildung 2) verfügbaren Informationen, deren Bewertung und zielgerichteten Weiterleitung an die EZV, damit diese an der Grenze risikoorientiert kontrollieren kann.

Stellungnahme des SECO

Gemäss Art. 19 Abs. 2 KMV obliegt die Kontrolle an der Grenze der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV). Grundsätzlich ist es an der EZV sicherzustellen, dass sie ihrer gesetzlichen Vollzugsaufgabe nachkommen kann. Das SECO wird aber im Interesse einer möglichst guten und glaubwürdigen Exportkontrolle alles daransetzen, mittels der Weitergabe gezielter Informationen zur Effektivitätssteigerung der Kontrolltätigkeit der EZV beizutragen. Dies setzt allerdings voraus, dass das SECO seinerseits mit allen verfügbaren Informationen bedient wird. Es prüft deshalb die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Bestandesanalyse und Ausarbeitung eines Konzepts zur Bündelung aller relevanten Informationen.

Integration des NCTS-Tools in EDEC ausgesprochen). Im Kriegsmaterialbereich sind jedoch die NCTS-Transfers eher marginal. Sie betreffen vor allem Firmen, die temporär Einzelteile sowie Baugruppen für Reparaturen in die Schweiz importieren.

⁵⁹ Die [REDACTED] wurde im März 2017 verurteilt, da sie Kriegsmaterial via Neuseeland an Kasachstan geliefert und den Endabnehmer beim SECO verheimlicht hatte (nachdem ein erstes Gesuch mit einer Direktlieferung bereits abgelehnt wurde).

5.3 Die Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte ist zu isoliert

Die Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte (ZKM) beim NDB ist eine Position mit nur einem Vollzeit-Mitarbeiter. Eine spezifische Stellenbeschreibung⁶⁰ bzw. ein Pflichtenheft der ZKM liegt nicht vor.

Die ZKM liefert BWRP wenig Informationen, da sie selber auch nicht durch die BA über Verfahren im Bereich KMG auf dem Laufenden gehalten wird. Früher (damals noch als Bundespolizei) hatte die ZKM noch selbst ermittelt.⁶¹ Heute meldet die ZKM Ermittlungsbedürfnisse bei der Bundeskriminalpolizei (BKP) an, welche dann im Auftrag der BA ermittelt. Diesbezüglich sind in den letzten zwei bis drei Jahren bei der BKP keine Meldungen eingegangen.

[REDACTED]⁶²
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]⁶³

Die ZKM prüft gemäss Art. 20 KMV die Lieferung von Kriegsmaterial an die vorgesehenen Bestimmungsorte und den bewilligten Endempfänger. Obwohl ursprünglich vom Gesetzgeber wohl eine physische Verifizierung vorgesehen war, findet heute nur eine Papierbestätigung statt. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]⁶⁴ Bei welchen Lieferungen eine Überprüfung stattfindet, entscheidet die ZKM selber (es sind vor allem Geschäfte über 100 000 Franken in Länder ausserhalb der OECD).⁶⁵

Die ZKM pflegt einen regelmässigen Austausch mit der EZV. Nachrichtendienste aus dem Ausland geben der ZKM oft auch gute Hinweise (z. B. im Fall Ghana von den [REDACTED] Behörden; im Fall «[REDACTED]» vom [REDACTED]-Nachrichtendienst; im Fall [REDACTED] von den [REDACTED] Behörden).

Beurteilung

BWRP (für die genauere Kontrolle von betroffenen Bewilligungen bzw. die risikoorientierte Firmenauswahl für die jährlichen Audits) und die EZV (für gezieltere, physische Kontrollen an der Grenze) sollten von der ZKM mehr Hinweise betreffend exponierte Firmen erhalten. Diese Informationen fliessen aber nur noch spärlich, seit die ZKM 2010 als «Ein-Personenstelle» beim NDB eingegliedert ist. Die Wirksamkeit der Exportkontrolle wurde dadurch geschwächt.

⁶⁰ Die Funktion wird generisch mit «Analyst-Auswertung» bezeichnet und die Aufgaben sind wenig konkret beschrieben.

⁶¹ «Da die gerichtspolizeilichen Ermittlungen seit 2001 von der Bundeskriminalpolizei vorgenommen werden, wurde die ZKM im Rahmen eines Aufgabenverzichts seit Ende 2005 nicht mehr besetzt. Deren administrative Aufgaben werden weiterhin vom Dienst Analyse und Prävention wahrgenommen, bis eine andere Lösung gefunden wird» (IDA-Bericht 2005, Seite 8).

⁶² [REDACTED]

⁶³ [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

⁶⁴ [REDACTED]

⁶⁵ Aktennotiz vom 6. Juli 2007 (Bundesamt für Polizei, Dienst für Analyse und Prävention).

Die Distanz zu den Waffenspezialisten beim fedpol (wo die Stelle nach Ansicht der EFK besser integriert war), zur BKP und zum operativen Geschäft ist zu gross. Die ZKM hat im Gegensatz zur BKP keine investigativen Kompetenzen und ist vor allem präventiv tätig.

Die Eingangsbestätigungen gemäss Art. 20 KMV passen nicht zur nachrichtendienstlichen Tätigkeit der ZKM. Ein Transfer dieser operativen Verantwortung ins BWRP wäre sinnvoll.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Bundesanwaltschaft, der Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte im Nachrichtendienst des Bundes in Erfüllung von Art. 20 Abs. 4 Nachrichtendienstgesetz sämtliche Informationen zu Verfahren im Bereich Kriegsmaterial zur Verfügung zu stellen.

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft wird dem Nachrichtendienst des Bundes, gestützt auf die einschlägigen Grundlagen, weiterhin die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen liefern.

5.4 Doppelspurigkeiten beim Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen

Der Begriff «Sicherheitsdienstleistung» ist im BPS weit gefasst und schliesst unter anderem den Betrieb und die Wartung von Waffensystemen, die logistische und operationelle Unterstützung sowie die Beratung und Ausbildung von Streit- und Sicherheitskräften ein. Ein Unternehmen, das Sicherheitsdienstleistungen im Ausland ausführt, untersteht seit 2015 einer vorgängigen Meldepflicht beim EDA. Daraus ergeben sich Überschneidungen im Bereich der SECO-EDA-Bewilligungsverfahren für Auslandsgeschäfte nach KMG/GKG *einerseits* (wie unter Kapitel 3.2 erläutert) und der Meldepflicht nach dem neuen BPS *andererseits* (von den 34 Firmen, welche seit Inkrafttreten des BPS beim EDA registriert wurden, sind 23 auch im KMG-/GKG-Bereich tätig). EDA und SECO müssen sich deshalb koordinieren. Es gilt der Grundsatz der einmaligen Meldung, idealerweise elektronisch via die Applikation Elic.

Beurteilung

Ein systematisches Feedback des EDA an BWRP betreffend BPS-Meldungen sowie hinsichtlich der Resultate der vertieften Prüfverfahren ist nicht immer sichergestellt. Die meisten Anträge werden durch die betroffenen Firmen ausserhalb der SECO-Applikation Elic direkt beim EDA platziert.

Nach Einschätzung der EFK wäre es effizienter, wenn BPS-Meldungen ebenfalls *erstinstanzlich* durch das Ressort BWRP geprüft würden und, analog zu den KMG-/GKG-Bewilligungen, *erst in zweiter Instanz* an das EDA zur Genehmigung gehen. Dies würde die Kohärenz bei den Gesuchsbehandlungen und damit die Wirksamkeit der Exportkontrolle erhöhen. Dieser Aspekt kann bei der nächsten Gesetzesrevision berücksichtigt werden.

5.5 Die Strafbestimmungen und Urteile zum Kriegsmaterialgesetz fallen milde aus

Im Bereich Kriegsmaterial verfolgt die BA wenig Fälle bzw. bringt diese selten zur Anklage. Die Verfahren sind lang («██████» dauerte zehn Jahre, ██████ reicht zurück ins Jahr 2008). Die Strafen sind milde und oft können aufgrund der gesetzlichen Grundlage – für eine Übertretung der Verfügung – nur Bussen verhängt werden.

Der Fall «██████»

2007 informierte BWIP den NDB, dass der Genfer Waffenhändler ██████ ohne Bewilligung u. a. 150 Zielfernrohre durch die Schweiz via Italien in den Iran führen liess.⁶⁷

2014 verurteilte die BA ██████ wegen Widerhandlungen gegen das KMG und das GKG (mit einer Busse von 600 Franken).

██████ erhob Einsprache gegen den Strafbefehl der BA beim Bundesstrafgericht.

2016 hielt das Bundesgericht fest, dass für die Einstufung der infrage stehenden Zielfernrohre als Kriegsmaterial Art. 5 Abs. 1 Bst. b KMG massgebend ist. Danach gelten Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden, als Kriegsmaterial. Es müssen somit zwei Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Zielfernrohre als solches angesehen werden: a) Die Zielfernrohre wurden spezifisch für den Kampfeinsatz oder die Gefechtsführung konzipiert, b) die Zielfernrohre werden in der Regel nicht für zivile Zwecke verwendet.

Nach Ansicht des Bundesgerichts hat das Bundesstrafgericht zwar die erste Voraussetzung der Konzeption korrekt geprüft, ist jedoch nicht näher auf die zweite Voraussetzung der regelmässigen Nichtverwendung im zivilen Bereich eingegangen. Das Bundesgericht konnte somit nicht prüfen, ob das Bundesstrafgericht Art. 5 Abs. 1 Bst. b KMG willkürlich angewendet hat. Aus diesem Grund wurde das Urteil des Bundesstrafgerichts teilkassiert und zur Neuurteilung an das Bundesstrafgericht zurückgewiesen.

Am 20. Oktober 2017 hat das Bundesstrafgericht ██████ schliesslich zu einer bedingten Geldstrafe von 300 Franken verurteilt. Das Gericht wertete die Lieferungen der Zielfernrohre nach Iran im Gegensatz zu seinem ersten Urteil nicht mehr als Verstösse gegen das KMG.

5.6 Die Sektion Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik verfügt nicht immer über die aktuellen Waffenhandelsbewilligungen

Die Waffenhandelsbewilligungen (WHB) werden durch die zuständigen Wohnkantone erteilt. Gemäss Artikel 68 Absatz 4 der Waffenverordnung (WV) müssen das fedpol und das SECO unverzüglich und im automatisierten Verfahren informiert werden. Zurzeit erfolgt dies noch in Papierform (teilweise verspätet, unvollständig oder gar nicht). Die WHB wird laut Gesetz «ad personam» erteilt (i. d. R. an ein Geschäftsleitungsmitglied). Jeder Personalwechsel sollte also immer eine entsprechende Erneuerung der WHB auslösen.

⁶⁷ Tagesanzeiger, 3. November 2014: «Waffen gelangten über das Tessin in den Iran»

Bei fedpol existiert seit April 2016 neben der Zentralstelle Waffen auch eine Koordinationsstelle für den illegalen Waffenhandel («Focal-Point Firearms»). Diese erhält Informationen von Interpol und Europol.

Beurteilung

Die WHB sollten zeitnäher aktualisiert werden.

Zwischen der Koordinationsstelle für illegalen Waffenhandel und BWRP wäre ein formeller Austausch wichtig. Dies gäbe BWRP auch weitere Hinweise für gezielte Firmenaudits und würde die Wirksamkeit der Exportkontrolle im Bereich Kriegsmaterial verbessern.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung (BV, SR 101)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Kriegsmaterialgesetz (KMG, SR 514.51)

Kriegsmaterialverordnung (KMV, SR 514.511)

Güterkontrollgesetz (GKG, SR 946.202)

Güterkontrollverordnung (GKV, SR 946.202.1)

Waffengesetz (WG, SR 514.54)

Waffenverordnung (WV, SR 514.541)

Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen
(BPS, SR 935.41)

Nachrichtendienstgesetz (NDG, SR 121)

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung (OV-WBF, SR 172.216.1)

Auswahl von Bundesratsbeschlüssen und weiteren, mehrheitlich vertraulichen Dokumenten zur Auslegungspraxis von KMG/KMV

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Zuständigkeiten und Verfahren zur Behandlung von Kriegsmaterialexporten: Bericht der
Interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 22. Dezember 2005

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Anhang 2: Abkürzungen

ASP	Abteilung Sicherheitspolitik EDA
BA	Bundesanwaltschaft
BKP	Bundeskriminalpolizei
BPS	Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen
BW	Abteilung Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen
BWEP	Sektion Exportkontrollpolitik Dual-Use
BWES	Abteilung Exportkontrolle und Sanktionen
BWIP	Sektion Exportkontrollen / Industrieprodukte
BWRP	Sektion Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik
BWSA	Sektion Sanktionen
DBIR	Interne Revision SECO
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GKG	Güterkontrollgesetz
GKV	Güterkontrollverordnung
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
KMG	Kriegsmaterialgesetz
KMV	Kriegsmaterialverordnung
NDG	Nachrichtendienstgesetz
PSP	Personensicherheitsprüfung
PSV	Post Shipment Verification
WG	Waffengesetz
WHB	Waffenhandelsbewilligung
WV	Waffenverordnung
ZKM (NDB)	Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte NDB

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).