



WBF  
SECO – Ressort Exportkontrollpolitik Dual-Use  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern  
[patrick.holzer@seco.admin.ch](mailto:patrick.holzer@seco.admin.ch)  
[seraina.frost@seco.admin.ch](mailto:seraina.frost@seco.admin.ch)

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Theaterplatz 4  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

[info@spschweiz.ch](mailto:info@spschweiz.ch)  
[www.spschweiz.ch](http://www.spschweiz.ch)

Bern, 24. Januar 2018

## **Stellungnahme zur Überführung der Verordnung über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung ins Güterkontrollgesetz**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Überführung der Verordnung über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung (VIM) ins Güterkontrollgesetz (GKG). Gerne nehmen wir dazu Stellung.

### **Zusammenfassung**

Die SP stimmt der Vorlage zu. Die Verordnung hat sich bewährt. Die Umsetzung bildete bisher keinerlei Probleme. Es ist wichtig, dass aus der Schweiz keine Überwachungstechnologien zu repressiven Zwecken ausgeführt werden – weil dies den Zielen unserer Aussenpolitik entspricht, weil damit erhebliche Reputationsrisiken verbunden sind und weil dies die Kohärenz mit den internationalen Bemühungen der Schweiz um Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte erfordert.

Die SP schlägt eine elegantere Möglichkeit vor, um eine gesetzliche Grundlage für diese Notverordnung zu schaffen. Es ist nicht einzusehen, weshalb allein bei Überwachungstechnologien das Risiko minimiert werden soll, dass diese für repressive Zwecke missbraucht werden könnten. Die SP fordert deshalb, für sämtliche Tätigkeiten, die im Güterkontrollgesetz geregelt sind, die Möglichkeit einer politischen Beurteilung einzuführen. Das Risiko der Verwendung von Gütern zur Verletzung der Menschenrechte soll neu generell ein Verweigerungsgrund für die Erteilung von Bewilligungen werden.

### **Zustimmung zur Überführung der Verordnung ins GKG**

Die SP begrüsst die Vorlage und stimmt dieser zu. Die vom Bundesrat am 13. Mai 2015 erlassene verfassungsunmittelbare Verordnung über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung ([SR 946.202.3](#); nachfolgend VIM) hat sich bewährt. Umso wichtiger ist es, mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zu verhindern, dass die VIM am 12. Mai 2019 aus rechtlichen Gründen ausser Kraft tritt.

Im Vollzug stellte die Umsetzung der VIM keine Probleme. Seit Inkrafttreten bis am 30. September 2017 wurden 267 Gesuche (Gesamtwert CHF 22.3 Mio.) bewilligt und sechs Gesuche (Gesamtwert CHF 1.6 Mio.) verweigert. Die geringe Anzahl verweigerter Ausfuhrbewilligungen wirft freilich die Frage auf, ob tatsächlich alles getan wurde, um den missbräuchlichen Gebrauch von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung durch die Endempfängerin oder den Endempfänger zu verhindern. Für die SP ist entscheidend, dass alles daran gesetzt wird, um die (auch im erläuternden Bericht erwähnten) gewichtigen politischen Ziele tatsächlich zu erreichen:

1. Aus der Schweiz gelieferte Güter zur Internet- und Mobilfunküberwachung dürfen nicht zur Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen und zur inneren Repression verwendet werden.
2. Es gilt die bedeutenden Reputationsrisiken zu minimieren, die mit solchen Lieferungen sowohl für die Schweiz als auch ihre Wirtschaftsakteure verbunden sind.
3. Zudem ist die Kohärenz mit dem Schweizer Engagement auf internationaler Ebene zur Friedensförderung, Stärkung der Menschenrechte und sozialen Entwicklung zu wahren. Aussenpolitische Ziele dürfen nicht durch Technologieexporte unterlaufen werden.

### **Es gibt eine deutlich elegantere Lösung**

Die SP schlägt vor, das Problem der ab dem 12. Mai 2019 fehlenden Rechtsgrundlage für die Notrechtsverordnung [VIM](#) deutlich eleganter zu lösen, als dies der Vernehmlassungsentwurf macht. Zwar wird dieser von der SP unterstützt. Jeder Vorentwurf birgt aber Verbesserungspotenzial. In dieser Logik schlägt die SP vor, eine generellere Lösung zu treffen. Dies hätte den bedeutenden Vorteil, nachhaltig auf neue technologische Entwicklungen reagieren zu können. Es könnte damit in Zukunft vermieden werden, per Notrecht zu legislieren, wenn neue Technologien auf den Markt kommen.

Wie schwerfällig die aktuellen Verfahren sind, zeigt ein kleiner Blick zurück. Gewisse Kategorien von Internet- und Mobilfunküberwachungstechnologien hat das internationale Exportkontrollregime der Vereinbarung von Wassenaar bereits seit dem Jahr 2012 in seinen Güterkontrolllisten erfasst und den internationalen Exportkontrollmassnahmen unterstellt. Der Bundesrat missachtete diese Vorgabe jedoch und unternahm drei Jahre lang nichts – obschon das Güterkontrollgesetz in [Art. 2](#) Abs. 2 sowie [Art. 5](#) vorsieht, dass die Schweiz solche internationalen Kontrollmassnahmen unterstützt. Er wurde erst aktiv, als SP-Nationalrat Pierre-Alain Fridez am 19. März 2015 die Interpellation [15.3261](#) „Export von Überwachungs- und Aufklärungstechnologie. Wo bleiben die Menschenrechte?“ einreichte.

Ein wichtiger Grund für das dreijährige Abwarten dürfte darin bestanden haben, dass das GKG eine wichtige Rechtslücke aufweist. Die Partnerstaaten der Vereinbarung von Wassenaar sahen als Hauptkriterium zur Verweigerung einer Ausfuhrbewilligung für Überwachungstechnologien vorab deren missbräuchliche Verwendung für Zwecke der inneren Repression vor. Das Güterkontrollgesetz der Schweiz bildet bisher aber keine ausreichende Rechtsgrundlage, um Ausfuhrbewilligungen zu verweigern, sofern die Gefahr besteht, dass die betreffenden Güter von der Endempfängerin oder vom Endempfänger zu Repressionszwecken verwendet werden.

Der Bundesrat musste also am 13. Mai 2015 allein deshalb die rechtsstaatlich unschöne Form einer verfassungsunmittelbaren Notverordnung wählen, weil [GKG Art. 6](#) die Kriterien zur Verweigerung von Bewilligungen viel zu eng umschreibt. Die voraussichtliche Verwendung für Zwecke der inneren Repression findet dort ebenso wenig Erwähnung wie irgendwelche anderen Überlegungen zur Achtung der Menschenrechte sowie zu den übrigen Zielen der schweizerischen Aussenpolitik.

**Es leuchtet freilich nicht ein, weshalb die Schweiz die missbräuchliche Verwendung für Zwecke der inneren Repression ausschliesslich bei Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung verhindern, beim Export sämtlicher anderer Güter im GKG aber weiterhin in Kauf nehmen will.**

Die SP fordert deshalb, in [GKG Art. 6](#) die Kriterien zur Verweigerung von Bewilligungen so zu umschreiben, dass das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung für Zwecke der inneren Repression bei sämtlichen Güterkategorien minimiert werden kann:

Güterkontrollgesetz, Artikel 6, Absatz 1<sup>bis</sup>

c. (neu) die innere Repression oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen und Handlungen begünstigt werden könnten, die mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik nicht vereinbar sind.

Mit dieser Ergänzung von [GKG Art. 6](#)

- erhält die verfassungsunmittelbar erlassene VIM eine dauerhafte Rechtsgrundlage;
- wird das Kriterium der inneren Repression, der Menschenrechte und damit der Ziele der schweizerischen Aussenpolitik über Güter zur Internet- und Mobilfunküberwachung hinaus anwendbar;
- wird die Transparenz erhöht, worum es geht – die Vermeidung von Beihilfe zur Repression – was aus den aktuellen Formulierungen im GKG nicht hervorgeht und erst in der VIM ersichtlich wird;
- entfällt der rechtsstaatlich unschöne Zwang, im Fall neuer technologischer Entwicklungen erneut auf verfassungsunmittelbares Notrecht zurückgreifen zu müssen;
- übernimmt die Schweiz eine Regelung, die im Sinne eines *level playing field* den Bestimmungen in der EU und damit jenen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz entspricht.

Der erläuternde Bericht verschleiert in dieser Frage mehr als dass er erhellt. Dort wird zwar betont, dass die EU die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz ist und ausser Zypern alle EU-Mitgliedstaaten auch Partnerstaaten der Vereinbarung von Wassenaar sind. Es wird aber nicht klargestellt, dass die [Dual-Use-Verordnung \(EG\) Nr. 428/2009](#)<sup>1</sup> längst auch das Ziel verfolgt, keine Beihilfe zu Repression und Menschenrechtsverletzungen zu leisten. Artikel 8 dieser Verordnung macht in Form einer „Catch-All-Klausel“ (auch Auffangklausel genannt) klar, dass aus Menschenrechtserwägungen selbst für nicht gelistete Güter die Bewilligung verweigert werden kann:

*Dual-Use-Verordnung (EG) Nr. 428/2009, Artikel 8*

*(1) Ein Mitgliedstaat kann die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, die nicht in Anhang I aufgeführt sind, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit **oder aus Menschenrechtserwägungen** untersagen oder hierfür eine Genehmigungspflicht vorschreiben.*

In Artikel 12 der gleichen Verordnung werden die Verweigerungsgründe für die Erteilung von Einzel- und Globalausfuhrgenehmigungen aufgeführt. Zu berücksichtigen sind Erwägungen in Bezug (a) „auf die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen“, (b) „auf die Verpflichtungen im Rahmen von Sanktionen“, (c) „Überlegungen der nationalen Aussen- und Sicherheitspolitik, einschliesslich der Aspekte, die vom [Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern](#) erfasst werden“ und (d) hinsichtlich der „beabsichtigten Endverwendung“.

Der Verweis in Buchstabe (c) erlaubt, Bewilligungen zu verweigern, falls zu befürchten ist, dass die Güter durch die Endempfängerin oder den Endempfänger zu Repressionszwecken verwendet werden, indem die gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern von 2008 für anwendbar erklärt werden. Diese benennen acht Ausschlussgründe für den Rüstungsexport, darunter „Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland“. Dort wird klar festgehalten, dass EU Mitgliedstaaten bei der Erteilung einer Bewilligung „die Haltung des Empfängerlandes zu den einschlägigen Grundsätzen der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte“ bewerten und „eine Ausfuhrgenehmigung verweigern, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression benutzt werden könnten“.

Die Vermeidung der Beihilfe zur internen Repression ist in der EU also seit 2008 ein Ausschlussgrund für Bewilligungen im Bereich von Rüstungsgütern und seit 2009 auch im Bereich von Dual-use-Gütern,

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung und der Durchfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0428>

indem die betreffende Dual-use-Verordnung die Ausschlussgründe für Rüstungsgüter für anwendbar erklärt.

2016 schlug die Europäische Kommission in einer [Neufassung der Dual-Use-Verordnung](#)<sup>2</sup> zudem vor, die bestehenden Catch-all-Kontrollen nochmals auszuweiten. Nunmehr sollen – in Ergänzung zu den bestehenden kritischen Endverwendungen – ausdrücklich auch dann Unterrichts- bzw. Genehmigungspflichten bestehen, wenn das Exportgut für Menschenrechtsverletzungen oder für terroristische Handlungen bestimmt ist oder sein könnte. Dies wird in den Unternehmen den Aufwand der internen Compliance-Programme erhöhen. Dennoch bestehen keine Zweifel daran, dass diese neue Regelung in der EU mehrheitsfähig ist, wie externe Beobachter<sup>3</sup> und die [Beschlüsse des Ausschusses für internationalen Handels](#) des Europäischen Parlaments vom 23. November 2017 zeigen. Eine im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte [Wirkungsabschätzung](#)<sup>4</sup> untermauert diese Sichtweise und ordnet sie ein. Unter anderem wird hier aufgezeigt, dass die EU Ausfuhrkontrollen weltweit als anerkannte hochstehende Standards anerkannt sind und diese zahlreichen Staaten als Benchmark dienen, an denen sie sich orientieren können.

Die Schweiz ist deshalb gut beraten, sich diese Regelung parallel ebenfalls zu eigen zu machen, um nicht plötzlich als potenzieller Ausweich-Standort zur Unterlaufung von EU-Recht genutzt zu werden, was die Reputationsrisiken in unerträglichem Mass steigern würde.

Aus all diesen Erwägungen fordert die SP, mit der Ergänzung von Güterkontrollgesetz, Artikel 6, Absatz 1<sup>bis</sup> durch den vorgeschlagenen Buchstaben c. die Möglichkeit zu eröffnen, Ausfuhrgesuche grundsätzlich aufgrund ihrer politischen Tragweite hin bewerten zu können und diese Möglichkeit nicht – wie im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen – auf die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung zu begrenzen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Peter Hug  
Politischer Fachsekretär

---

<sup>2</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung, der technischen Unterstützung und der Durchführung betreffender Güter mit doppeltem Verwendungszweck vom 28. September 2016; 2016/0295 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52016PC0616>

<sup>3</sup> Philip Haellmigk, Die Catch-all-Kontrollen für nichtgelistete Güter in der EU, in: AW-Prax – Aussenwirtschaftliche Praxis 3/2017, Seite 79, [http://haellmigk.com/wp-content/uploads/2017/06/AW-Prax\\_Maerz\\_2017.pdf](http://haellmigk.com/wp-content/uploads/2017/06/AW-Prax_Maerz_2017.pdf).

<sup>4</sup> Commission Staff Working Document Impact Assessment, Report on the EU Export Control Policy Review, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union regime for the control of exports, transfer, brokering, technical assistance and transit of dual-use items (Recast), SWD/2016/0315 final - 2016/0295 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0315>