

Seit mehreren Jahren arbeitet die internationale Gemeinschaft im Rahmen der UNO auf den Abschluss eines internationalen Waffenhandelsvertrags hin. Die Schweiz setzt sich weiterhin für das baldige Zustandekommen eines umfassenden und wirkungsvollen Waffenhandelsvertrages ein.

Im Rahmen der Gruppe der Nuklearlieferländer findet bis Mitte 2013 eine komplette Überarbeitung der Kontrolllisten für Nukleargüter und nuklear relevante doppelt verwendbare Güter statt. Eine Reihe revidierter Kontrolltexte wurde bereits verabschiedet. Die Schweiz reichte einen eigenen Vorschlag für eine Neuausrichtung der Kontrollen von Werkzeugmaschinen ein.

Im Bereich der Embargomassnahmen stand die weitere Verschärfung der internationalen Sanktionen gegenüber Iran und Syrien im Vordergrund. Die restriktiven Massnahmen gegenüber Myanmar (Burma) wurden nach zwölf Jahren grösstenteils aufgehoben.

8.1 Massnahmen zur Nichtweiterverbreitung von Gütern zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen sowie von konventionellen Waffen

8.1.1 Politische Entwicklungen international und national

Verhandlungen über einen internationalen Waffenhandelsvertrag

Seit mehreren Jahren arbeitet die internationale Gemeinschaft im Rahmen der UNO auf den Abschluss eines internationalen Waffenhandelsvertrags (*Arms Trade Treaty, ATT*) hin. Ziel dieses Vertrags ist die rechtsverbindliche Regelung des grenzüberschreitenden Handels mit konventionellen Rüstungsgütern, welche zu mehr Verantwortung und Transparenz im internationalen Waffenhandel und zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels führen soll.

Im Juli fand eine diplomatische Konferenz zur Aushandlung des ATT am Hauptsitz der UNO in New York statt. Die Vertragsstaaten konnten sich jedoch nicht auf die Verabschiedung eines Vertragstextes einigen, weshalb die Konferenz scheiterte. Grund dafür dürften die zum Teil gegensätzlichen Interessen der Staaten im Bereich des internationalen Waffenhandels sein. Von Rüstungsimporten abhängige Staaten befürchten unter anderem, dass ein ATT sie bei der Beschaffung von notwendigen Rüstungsgütern zur Selbstverteidigung und für die Aufrechterhaltung der Sicherheit einschränken könnte. Gewisse wichtige Waffen-exportierende Staaten scheinen aber ebenso kein Interesse daran zu haben, ihre Exportpraxis einer strengen internationalen Regelung zu unterwerfen.

Die aus dem unkontrollierten internationalen Waffenhandel resultierenden Probleme können nur auf globaler Ebene wirkungsvoll gelöst werden. Dementsprechend setzt sich die Schweiz seit Beginn des Prozesses sowie anlässlich der ATT-Verhandlungskonferenz aktiv für einen umfassenden und starken ATT ein. Die Schweiz wird ihr Engagement fortführen und aktiv zu den Bemühungen für das baldige Zustandekommen des ATT beitragen. Aufgrund ihrer humanitären Tradition, ihrer Sicherheits- und Friedenspolitik sowie ihrer strengen Gesetzgebung und Bewilligungspraxis betreffend Rüstungsausfuhren ist sie ein glaubwürdiger Verhandlungspartner.

Überarbeitung der Kontrolllisten durch die Gruppe der Nuklearlieferländer

Im Rahmen der Gruppe der Nuklearlieferländer (*Nuclear Suppliers Group, NSG*)¹²³ – das internationale Exportkontrollregime für Nukleargüter und nuklear relevante doppelt verwendbare Güter (*Dual-use-Güter*) – findet von 2010 bis 2013 eine komplette Überarbeitung der bestehenden Kontrolllisten statt. Ziel ist es, diese Listen dem aktuellen Stand der Technik anzupassen und somit ihre fortlaufende Relevanz sicher zu stellen. Die Schweiz gehört weltweit zu den vier grössten Exporteuren von kontrollierten *Dual-use-Gütern* und hat somit ein grosses Interesse, diese international harmonisierten Kontrollen aktiv mitzugestalten.

Anlässlich dieser Totalrevision wurden im Berichtsjahr revidierte Kontrollen für 26 Einträge verabschiedet, darunter auch für Druckmessgeräte. Diese kommen für

¹²³ Die NSG umfasst 47 Teilnehmerstaaten: Alle 27 EU-Mitgliedstaaten, Argentinien, Australien, Belarus, Brasilien, China, Island, Japan, Kanada, Kasachstan, Kroatien, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Republik Korea, Russland, Schweiz, Südafrika, Türkei, Ukraine, USA.

zahlreiche unproblematische Zwecke zum Einsatz, können aber auch in einer Gaszentrifuge für die Urananreicherung im Rahmen eines Atomwaffenprogramms verwendet werden. In der Vergangenheit wurden Schweizer Druckmessgeräte, welche nicht von den Kontrollen erfasst waren, über Drittstaaten in den Iran weitergeleitet. Mit der erwähnten Revision wurden die Kontrollen den neusten technischen Entwicklungen angepasst und insbesondere weiteren relevanten Materialien Rechnung getragen.

Die Schweiz reichte im Rahmen der Listenüberarbeitung einen Vorschlag betreffend Kontrollen von Werkzeugmaschinen ein. Ziel ist es, die Kontrollen qualitativ zu verbessern und gleichzeitig auf jene Güter zu konzentrieren, welche nicht auch ausserhalb der NSG verfügbar sind. Indem die Schweiz fundiertes technisches Wissen einbringt, kann sie die Diskussionen massgeblich mitgestalten. Zurzeit ist offen, ob die von der Schweiz vorgeschlagene Neuausrichtung der Kontrollen auf Unterstützung der anderen NSG-Teilnehmer stossen wird.

8.1.2 Ausfuhren im Rahmen des Güterkontrollgesetzes

Die Kontrolle von *Dual-use*-Gütern und besonderen militärischen Gütern wird im Rahmen des Güterkontrollgesetzes vom 13. Dezember 1996¹²⁴ umgesetzt. Vom 1. Oktober 2011 bis 30. September 2012 wurden Bewilligungen im Gesamtwert von rund 2 999,8 Millionen Schweizerfranken ausgestellt. Da jene Güter, welche mit einer Generalausfuhrbewilligung exportiert wurden, nicht in dieser Summe enthalten sind, liegt der Gesamtwert aller mit einer Bewilligung ausgeführten Güter um ein Vielfaches höher. Ablehnungen von bewilligungspflichtigen Gütern wurden keine erfasst. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Exporteure in der Regel in kritischen Fällen und nach Absprache mit dem SECO auf das Einreichen eines offiziellen Ausfuhrantrages verzichten. Nachfolgend die wichtigsten Zahlen zu den Ausfuhren im Rahmen des Güterkontrollgesetzes in der erwähnten Zeitperiode im Überblick:

Einzelbewilligungen ¹	Anzahl	Wert in Mio. CHF
– Nuklearbereich (NSG):		
– eigentliche Nukleargüter	61	27,8
– doppelt verwendbare Güter	604	290,8
– doppelt verwendbare Güter im Chemie- und Biologiewaffenbereich (AG)	200	34,7
– doppelt verwendbare Güter im Raketenbereich (MTCR)	41	16,8
– Bereich konventionelle Waffen (WA):		
– doppelt verwendbare Güter	849	334
– besondere militärische Güter (ohne Kriegsmaterial)	190	2 266

¹²⁴ SR 946.202

Einzelbewilligungen¹	Anzahl	Wert in Mio. CHF
– Waffen (nach Anhang 5 GKV) ²	125	2,1
– Sprengstoff (nach Anhang 5 GKV) ³	21	6,1
– bewilligte Güter nach ChKV	14	0,09
Total	2 152	2 999,8

Abgelehnte Ausfuhren	Anzahl	Wert in CHF
– im Rahmen der NSG	–	–
– im Rahmen der AG	–	–
– im Rahmen des MTCR	–	–
– im Rahmen des WA	–	–
– im Rahmen der «Catch-all»-Regelung	2	26 322
Total	2	26 322

Meldungen nach Art. 4 GKV (Catch-all)	Anzahl	Wert in Mio. CHF
	1 009	511,5

Anzahl Generalausfuhrbewilligungen⁴	
– Ordentliche Generalausfuhrbewilligungen (OGB nach GKV)	122
– Ausserordentliche Generalausfuhrbewilligungen (AGB nach GKV)	28
– Generalausfuhrbewilligungen (nach ChKV)	9
Total	159
Einfuhrzertifikate	547

¹ Gewisse Bewilligungen können doppelt aufgeführt sein, da sie von zwei Exportkontrollregimen erfasst werden.

² Waffen, deren Ausfuhr nur national (Waffengesetz vom 20. Juni 1997; SR 514.54), nicht aber international kontrolliert ist.

³ Sprengstoff, dessen Ausfuhr nur national (Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977; SR 941.41), nicht aber international kontrolliert ist.

⁴ Es handelt sich um sämtliche gültigen Generalausfuhrbewilligungen. Diese haben eine Gültigkeitsdauer von zwei Jahren.

8.2 Embargomassnahmen

8.2.1 Embargomassnahmen der UNO und der wichtigsten Handelspartner

Im Bereich der wirtschaftlichen Embargomassnahmen ist die Schweiz verpflichtet, die völkerrechtlich verbindlichen Sanktionsbeschlüsse des UNO-Sicherheitsrates umzusetzen. Darüber hinaus hat die Schweiz seit 1998 praktisch alle wichtigen Sanktionsbeschlüsse der EU, des wichtigsten Handelspartners der Schweiz, mitvollzogen. Der Entscheid, ob und inwieweit sich die Schweiz derartigen EU-Massnahmen anschliesst, wird vom Bundesrat im Einzelfall geprüft und aufgrund einer umfassenden Interessensabwägung getroffen. Ein Abseitsstehen der Schweiz birgt die Gefahr, dass die von der EU beschlossenen Handels- und Finanzrestriktionen über die Schweiz unterlaufen werden.

Im Berichtsjahr stand die weitere Verschärfung der Sanktionen gegenüber Iran und Syrien im Zentrum. Während die restriktiven Massnahmen gegenüber Myanmar (Burma) grösstenteils aufgehoben wurden, traten neue Sanktionen gegenüber Guinea-Bissau in Kraft.

Die mangelnde Kooperation Irans im Hinblick auf die Schaffung von Transparenz zu seinem umstrittenen Nuklearprogramm hatte eine weitere Verschärfung der Sanktionsmassnahmen der USA, der EU und weiterer Staaten zur Folge. Der UNO-Sicherheitsrat ergriff hingegen keine weiteren Massnahmen gegenüber Teheran. Die von der EU im Januar beziehungsweise März beschlossenen zusätzlichen Sanktionsmassnahmen wurden von der Schweiz grösstenteils übernommen.¹²⁵ Sie betreffen ein Lieferverbot für Ausrüstungsgüter für die iranische petrochemische Industrie sowie Finanzierungsverbote in diesem Bereich, ein Verbot des Kaufs und Verkaufs von Edelmetallen und Diamanten an beziehungsweise von staatlichen iranischen Stellen, ein Verbot der Lieferung von Ausrüstungen, welche zur Überwachung des Internets oder zum Abhören des Telefonverkehrs benützt werden können sowie die Ausweitung der bewilligungspflichtigen Geldtransfers auf Bargeldzahlungen. Die bereits bestehenden Listen von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, deren Export in den Iran verboten oder bewilligungspflichtig ist, wurden angepasst. Die Listen von sanktionierten natürlichen und juristischen Personen wurden in Anlehnung an die EU ebenfalls ausgeweitet. Insbesondere aus aussenpolitischen Gründen (Ausübung des Schutzmachtmandates für die USA in Iran) wurden die von der EU verhängten Sanktionen jedoch nicht vollständig übernommen. So wurde die iranische Zentralbank vom Bundesrat nicht mit Sanktionen belegt. Aus denselben Gründen wurden Geschäfte mit iranischem Erdöl und petrochemischen Produkten nicht wie in der EU verboten, sondern einer Meldepflicht an das SECO unterstellt. Die Schweiz importiert seit 2006 kein Rohöl aus Iran. Insbesondere die sukzessive Ausweitung der US-Sanktionen gegenüber Iran führte dazu, dass das internationale Bankensystem bezüglich Finanztransfers von und nach Iran eine äusserst grosse Zurückhaltung zeigte. Direkte Zahlungen über das Schweizer Bankensystem kamen praktisch zum Erliegen, was eine Reihe von Exporteuren, beispielsweise die Pharmabranche, vor grosse Probleme stellte. Auch die Rückzahlung von SERV-versicherten Exportkrediten geriet ins Stocken. Das SECO unterstützt die betroffenen Unternehmen soweit möglich bei der Suche nach alternativen Zahlungswegen.

¹²⁵ AS 2012 1945 2883 3869 4559

Es muss verhindert werden, dass die Lieferung von Nahrungsmitteln und Medikamenten wegen Sanktionsmassnahmen beeinträchtigt wird.

Angesichts der gewaltsamen Auseinandersetzungen und des kompromisslosen und blutigen Vorgehens des syrischen Regimes gegen die Zivilbevölkerung hatte die Schweiz bereits am 18. Mai 2011 Sanktionsmassnahmen gegenüber Syrien ergriffen und diese kontinuierlich verschärft. Der UNO-Sicherheitsrat konnte sich auch im Berichtsjahr nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen und überliess damit das Feld der Initiative einzelner Mitgliedstaaten. Die EU, wie auch andere Staaten, erliessen schärfere Massnahmen gegenüber Damaskus. Damit soll der Druck auf das Regime von Präsident Bashar al-Assad erhöht werden, damit dieses die Gewalt einstellt und die Missachtung der Menschenrechte beendet. Der Bundesrat orientierte sich wie bereits im Vorjahr an den von Brüssel beschlossenen Sanktionsmassnahmen und verschärfte die Schweizer Sanktionen in mehreren Schritten, wozu die bisher gültige Verordnung einer Totalrevision unterzogen wurde.¹²⁶ Neu wurde die Ausfuhr von wichtigen Ausrüstungsgütern für die Erdöl- und Erdgasindustrie, für die Erstellung neuer Kraftwerke sowie zur Überwachung des Internets und des Telefonverkehrs untersagt. Die Erbringung von Dienstleistungen und die Gewährung von Finanzmitteln in diesem Zusammenhang wurden ebenfalls verboten. Die Lieferung und der Kauf von Edelmetallen und Diamanten an den bzw. vom syrischen Staat wurden untersagt, ebenso Frachtflüge syrischer Luftverkehrsgesellschaften aus der beziehungsweise in die Schweiz. Im Finanzbereich wurde neu die syrische Zentralbank den Sanktionen unterstellt und somit ihre Gelder in der Schweiz eingefroren. Der Handel mit neu ausgegebenen staatlichen syrischen Anleihen wurde untersagt. In der Schweiz tätige Finanzinstitute dürfen keine neuen Geschäftsbeziehungen mit syrischen Banken eingehen, und der Abschluss neuer Versicherungen und Rückversicherungen mit dem syrischen Staat wurde verboten. Im Gegensatz zu Iran hat der Bundesrat gegenüber Syrien ab dem 24. September 2011 das EU-Erdölembargo übernommen. Aufgrund der Finanzsanktionen wurden in der Schweiz syrische Vermögenswerte im Umfang von rund 130 Millionen Schweizerfranken blockiert. Eine Reihe von syrischen natürlichen und juristischen Personen ergriffen dagegen Rechtsmittel und strengten vor dem Bundesverwaltungsgericht Rekurse an. In zwei Fällen wurden die abschlägig ausgefallenen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht weitergezogen.

Die seit Oktober 2000 in Kraft stehenden und in der Zwischenzeit mehrmals verschärften Sanktionen gegenüber Myanmar (Burma) wurden am 9. Mai grösstenteils aufgehoben.¹²⁷ Der Bundesrat reagierte damit auf den unter Präsident Thein Sein verzeichneten Demokratisierungsprozess und die Fortschritte im Bereich der Menschenrechte. Lediglich das Embargo für Rüstungs- und Repressionsgüter wurde, in Übereinstimmung mit der Sanktionspolitik anderer Staaten, vorläufig beibehalten. Sollte sich die politische Situation in Myanmar wieder wesentlich verschlechtern, ist der Bundesrat bereit, die Zwangsmassnahmen im Einklang mit den wichtigsten Handelspartnern wieder zu verschärfen.

¹²⁶ AS 2012 1209 2339 3257 3489 4061 4375 4615)

¹²⁷ AS 2012 2885

Gegenüber der Putschregierung von Guinea-Bissau erliess der Bundesrat am 1. Juni Finanz- und Reisesanktionen.¹²⁸ Damit setzte er die vom UNO-Sicherheitsrat mit der Resolution 2048 ergriffenen Massnahmen sowie die von der EU zusätzlich beschlossenen Restriktionen um.

Die übrigen Sanktionsverordnungen wurden weitergeführt und wo nötig angepasst.

8.2.2 Massnahmen gegen Konfliktdiamanten

Um zu verhindern, dass Rohdiamanten aus Konfliktgebieten in den legalen Handel gelangen, beteiligt sich die Schweiz seit 2003 am internationalen Zertifizierungssystem für Rohdiamanten des Kimberley Prozesses. Die entsprechenden Massnahmen wurden auch im vergangenen Jahr weitergeführt.

Unter der Präsidentschaft der USA steuerte der Kimberley-Prozess auf sein zehnjähriges Bestehen zu. Im Jubiläumsjahr 2013 wird erneut Südafrika, welches die Verhandlungen zur Etablierung des Zertifizierungssystems lanciert hatte, den Prozess leiten. Der Kimberley Prozess zählt mittlerweile 80 Teilnehmerstaaten.

Dank deutlicher Fortschritte bei der Implementierung des Kimberley-Prozesses in Simbabwe wurde die Spezialordnung, welcher Harare seit 2009 unterstellt war, aufgehoben. Der Kimberley Prozess hatte die Diamantenexporte aus Simbabwe mit besonderen Kontrollen belegt, nachdem bekannt geworden war, dass es beim Abbau der Diamantenvorkommen im Marange-Gebiet zu massiven Menschenrechtsverletzungen durch die Armee gekommen war.

Nach mehrjährigen Verhandlungen einigten sich die Teilnehmerstaaten zudem auf die Einrichtung einer administrativen Unterstützung für den Prozess, mit dem Ziel, die alljährlich rotierende Präsidentschaft administrativ zu entlasten. Die entsprechenden Dienstleistungen sollen unentgeltlich vom Weltdiamantenrat erbracht werden.

Weiterhin unterstützt die Schweiz mit einem geringen finanziellen Beitrag Projekte in afrikanischen Produktionsländern zur Verhinderung und Bekämpfung von Schmuggel, zur Gewaltprävention im Diamantenbereich und zur Erhöhung des direkten Nutzens für die lokalen Diamantenschürfer.

Die Schweiz stellte zwischen dem 1. Oktober 2011 und dem 30. September 2012 insgesamt 674 Zertifikate für Rohdiamanten aus. In dieser Zeitperiode wurden Rohdiamanten im Wert von 1,9 Milliarden US-Dollar (7,3 Millionen Karat) importiert bzw. eingelagert und solche im Wert von 2,1 Milliarden US-Dollar (7,3 Millionen Karat) exportiert bzw. ausgelagert. Der Rohdiamantenhandel findet fast ausschliesslich über das Zollfreilager Genf-Flughafen statt.

¹²⁸ AS 2012 3251 3589