



# **Internationale Kooperationen in der militärischen Ausbildung und Rüstung; Bericht der GPK-S vom 6. Oktober 2015**

## **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 11. Dezember 2015

---

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Oktober 2015 betreffend internationale Kooperationen in der militärischen Ausbildung und Rüstung nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

11. Dezember 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga  
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) stellte dem Bundesrat am 6. Oktober 2015 einen Bericht zur internationalen Kooperation in der militärischen Ausbildung und Rüstung zu. Gegenstand der Untersuchung war die Frage, ob es in diesen beiden Bereichen genügend klare strategische Vorgaben gibt, ob diese in der Praxis eingehalten werden und ob diese Aktivitäten mit den ausserpolitischen Interessen der Schweiz übereinstimmen. Dazu wurden die bestehenden bilateralen Abkommen und Vereinbarungen in den Bereichen Ausbildung und Rüstung untersucht.

Die GPK-S hat verschiedene Mängel bezüglich der Klarheit der strategischen Vorgaben sowie der Steuerung und der Transparenz geortet, dies insbesondere im Rüstungsbereich. Zur Behebung dieser Mängel hat die GPK-S fünf Empfehlungen mit Massnahmen formuliert und vom Bundesrat eine Stellungnahme verlangt.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat teilt das Anliegen der GPK-S, dass auch bei internationalen Kooperationen in den Bereichen der militärischen Ausbildung und Rüstung Transparenz herrschen und diese Aktivitäten mit den ausserpolitischen Interessen abgestimmt sein sollen. Der Bundesrat ist deshalb mit der Stossrichtung des Berichts der GPK-S und der Mehrheit der darin geäusserten Anliegen einverstanden. Konkret nimmt der Bundesrat zu den einzelnen Empfehlungen wie folgt Stellung:

### *Empfehlung 1: Erhöhung der Transparenz*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, für eine bessere Transparenz über die Kooperationsabkommen mit anderen Staaten im Bereich der militärischen Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit zu sorgen. Er soll dabei insbesondere prüfen, ob die Rahmenabkommen im Rüstungsbereich nicht wie die Abkommen im Bereich der militärischen Zusammenarbeit in der systematischen Rechtsammlung publiziert werden sollten. Zudem hat er dafür zu sorgen, dass künftig sämtliche Abkommen und Vereinbarungen – ungeachtet ihrer Tragweite – im jährlichen Bericht des Bundesrates über die internationalen Verträge aufgelistet werden.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung aufgrund der Rechtsgrundlagen bezüglich Publikation teilweise einverstanden.

Der Bundesrat unterstützt das Anliegen der GPK-S, möglichst grosse Transparenz sicherzustellen. Die am 1. Januar 2016 in Kraft tretende neue Gesetzgebung (Publi-

kationsgesetz vom 18. Juni 2004<sup>1</sup>, Publikationsverordnung vom 17. November 2004<sup>2</sup>) sieht eine Publikationspflicht für rechtsetzende oder zur Rechtsetzung ermächtigende völkerrechtliche Verträge und Beschlüsse des internationalen Rechts vor, das heisst für Verträge und Beschlüsse, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Dementsprechend werden die nicht rechtsetzenden völkerrechtlichen Verträge in der Regel nicht publiziert. Als solche gelten Vollzugsabkommen zu internationalen Abkommen im Sinne von Artikel 48a Absatz 1 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995<sup>3</sup> betreffend die Ausbildung im Ausland oder mit ausländischen Truppen und zu internationalen Abkommen im Sinne von Artikel 109b des Militärgesetzes betreffend Rüstungskooperationen.

Der Bundesrat ist mit der Forderung einverstanden, künftig alle Rahmenabkommen und Vereinbarungen nach Artikel 48a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>4</sup> im jährlichen Bericht des Bundesrates über die internationalen Verträge aufzuführen.

*Empfehlung 2: Klärung der Verbindlichkeit und der davon abhängigen Genehmigungsverfahren*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die verantwortlichen Stellen im Rüstungsbereich die rechtliche Verbindlichkeit von Abkommen und Vereinbarungen künftig vertieft und sorgfältig abklären. Er prüft zudem, ob noch weitere Massnahmen nötig sind, um sicherzustellen, dass künftig alle verbindlichen Abkommen und Vereinbarungen durch den Bundesrat genehmigt werden.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden.

Es ist auch dem Bundesrat ein Anliegen, dass alle Rahmenabkommen und Vereinbarungen sorgfältig auf ihre Verbindlichkeit hin geprüft werden und ein korrektes Genehmigungsverfahren gewährleistet ist. Das VBS hat diesbezüglich bereits Massnahmen getroffen, um die materielle Prüfung von Rahmenabkommen und Vereinbarungen im Rüstungsbereich zu vertiefen. Dazu gehört auch, dass für diese Prüfung schon frühzeitig das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht konsultiert werden. Verbindliche Abkommen sind grundsätzlich durch den Bundesrat zu genehmigen.

1 SR 170.512, AS 2015 3977  
 2 SR 170.512.1, AS 2015 3989  
 3 SR 510.10  
 4 SR 172.010

*Empfehlung 3: Konkretisierung der strategischen Vorgaben und bessere Überprüfung von deren Einhaltung*

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass künftig sorgfältiger geprüft wird, ob eine Kooperation zur Umsetzung der gesetzlichen Aufträge der Armee beitragen kann. Er sorgt dafür,

- a. dass die strategischen Vorgaben und die Ziele für internationale Kooperationen im Ausbildungs- und im Rüstungsbereich konkretisiert werden; und
- b. dass bei der Genehmigung von einzelnen Kooperationsaktivitäten jeweils geprüft wird, ob diese Vorgaben eingehalten sind (vgl. auch Empfehlung 4).

Der Bundesrat ist mit dieser Empfehlung nicht einverstanden.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der GPK-S nicht, wonach die Vorgaben für die militärische Ausbildung und Rüstung ungenügend seien und deshalb konkretisiert werden müssten. Der Bundesrat glaubt, dass mit den gesetzlichen Aufträgen und Aufgaben, den sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten (wie dem sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebereich) sowie weiteren übergeordneten politischen und rechtlichen Vorgaben, vor allem bezüglich Neutralitätspolitik und -recht, genügend Leitlinien für die Kooperationsaktivitäten bestehen; diese Vorgaben bedürfen keiner weiteren Konkretisierung. Nach Auffassung des Bundesrates geht es vielmehr darum, im Rahmen dieser Eckwerte und Leitlinien Kooperationsmöglichkeiten zu nutzen, um die Wirksamkeit und Effizienz der gesetzlichen Aufgabenerfüllung zu verbessern. Dabei gilt es zu bedenken, dass solche Kooperationen in der Realität von konkreten Anliegen und Bedürfnissen ausgehen, sich also «von unten nach oben» ergeben, und nicht von «oben nach unten». Entscheidend für den Bundesrat ist, dass die Kooperationsanliegen von Fall zu Fall bezüglich ihres konkreten Nutzens und der Einhaltung massgebender politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen beurteilt werden. Darin besteht die Aufgabe des Bundesrates. Er hält diesen Ansatz für zielführender als die Formulierung von detaillierten und abstrakten Vorgaben darüber, welche Kooperationen anzustreben sind. Der Bundesrat will sich die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit im konkreten Einzelfall erhalten und diese nicht mit Vorgaben nach unten delegieren.

*Empfehlung 4: Verbesserung der Steuerung im Rüstungsbereich*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, für eine bessere Steuerung der Kooperationen im Rüstungsbereich zu sorgen. Er stellt sicher, dass armasuisse

- a. für eine Präzisierung der strategischen Vorgaben im Rüstungsbereich sorgt;
- b. eine Stelle bezeichnet, welche einen Überblick über die Kooperation und Aktivitäten hat; und
- c. klare Genehmigungsprozesse für die Durchführung von Kooperationsaktivitäten definiert (vgl. auch Empfehlung 3).

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden.

Das VBS hat diesbezüglich im Bereich Rüstung schon vorher Handlungsbedarf erkannt und bei der armasuisse die Erarbeitung von internen Vorgaben für Kooperationen im Rüstungsbereich sowie die Regelung der relevanten Prozesse und Verantwortlichkeiten bezüglich der internationalen Rüstungszusammenarbeit eingeleitet.

*Empfehlung 5: Stärkere Beachtung der aussenpolitischen Wirkung der Kooperationen und besserer Einbezug des EDA im Rüstungsbereich*

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, damit die zuständigen Stellen von armasuisse

- a. beim Abschluss von Rahmenabkommen und Vereinbarungen sowie bei gemeinsamen Aktivitäten stärker auf deren aussenpolitische Opportunität achten; und
- b. das EDA angemessen einbeziehen.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden.

Es ist für den Bundesrat unbestritten, dass bei internationalen Kooperationen grundsätzlich immer auch aussenpolitische Überlegungen miteinbezogen werden müssen. Das gilt auch in den Bereichen der militärischen Ausbildung und Rüstung. Der Bundesrat weist darauf hin, dass insbesondere bei der Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Ausbildung die Koordination und Konsultation zwischen VBS und EDA gut eingespielt ist. Im Rüstungsbereich werden unter engem Einbezug des EDA die aussenpolitische Opportunität und die Frage der Vereinbarkeit mit der Neutralität von Rahmenabkommen und Vereinbarungen konsequent geprüft.

