



Bern, 15. Mai 2024

---

# Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (KMG)

## Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

---



## Übersicht

**Die in die Vernehmlassung gegebene Vorlage zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996 (KMG) bezweckt die Aufnahme eines neuen Gesetzesartikels, welcher dem Bundesrat eine Abweichungskompetenz einräumen würde, um im Falle ausserordentlicher Umstände zur Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes von den Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte abzuweichen. Der Bundesrat hätte sich auch weiterhin an die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu halten, so auch im Bereich des Neutralitätsrechts.**

### Ausgangslage

Mit der Vorlage zur Änderung des KMG erfüllt der Bundesrat den Auftrag, den ihm das Parlament durch Annahme der Motion 23.3585 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S) am 18. Dezember 2023 erteilt hat. Die Motion greift den ursprünglichen Vorschlag auf, den der Bundesrat im März 2021 in seinem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» unterbreitet hatte. Dieser Vorschlag hatte damals im Parlament jedoch keine Mehrheit gefunden.

### Inhalt der Vorlage

Durch die Aufnahme einer Abweichungskompetenz in das KMG erhalte der Bundesrat einen Handlungsspielraum, um die Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial an sich ändernde aussen- und sicherheitspolitische Gegebenheiten anzupassen. Dies würde es zudem erlauben, im Inland eine an die Bedürfnisse der Schweizer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechtzuerhalten und die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu wahren.

Die Anwendung der Abweichungskompetenz könnte zum Beispiel erforderlich werden, um im Rahmen der industriellen Zusammenarbeit zwischen Schweizer Zulieferbetrieben und Rüstungsunternehmen in Partnerstaaten, die plötzlich in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, die Ausfuhr bestimmter Einzelteile und Baugruppen aufrechterhalten zu können. So wäre die Schweiz auch in der Lage, die Rechtssicherheit von Offset-Geschäften im Zusammenhang mit Käufen von Rüstungsgütern der Schweizer Armee zu verbessern.

Der Bundesrat hätte weiterhin die aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz zu wahren und ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Diese Verpflichtungen beinhalten insbesondere den Vertrag über den Waffenhandel, das Neutralitätsrecht, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte. Somit könnte die Abweichungskompetenz nicht für Kriegsmaterialausfuhren geltend gemacht werden, welche den relevanten neutralitätsrechtlichen Pflichten im Kontext eines internationalen bewaffneten Konflikts widersprüchen. Die Abweichungskompetenz soll auch nicht zur Anwendung kommen, um Ausfuhren in Bestimmungsländer zu bewilligen, die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzen. Ihr Ziel besteht vielmehr darin, die Einbindung der Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie in die internationalen Wertschöpfungsketten im Falle ausserordentlicher Umstände aufrechtzuerhalten. Es geht also nicht darum, das Exportkontrollregime für Ausfuhren in Länder zu liberalisieren, für welche schon heute auf Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens keine Bewilligungen erteilt werden. Im Übrigen dürfte der Bundesrat nur für einen begrenzten Zeitraum von den Bewilligungskriterien abweichen und im Falle einer Anwendung der Abweichungskompetenz ist die Mitwirkung des Parlaments in der Vorlage bereits geregelt.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
1.1	Handlungsbedarf und Ziele .....	4
1.2	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates .....	6
1.3	Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen .....	6
<b>2</b>	<b>Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Grundzüge der Vorlage</b> .....	<b>7</b>
3.1	Inhalt der vorgeschlagenen Regelung .....	7
<b>4</b>	<b>Erläuterungen zur Bestimmung</b> .....	<b>10</b>
4.1	Artikel 22b .....	10
4.2	Der Rahmen von Artikel 22 KMG (Art. 22b Abs. 1) .....	10
4.3	Ausserordentliche Umstände (Art. 22b Abs. 1 Bst. a) .....	12
4.4	Wahrung der Interessen des Landes (Art. 22b Abs. 1 Bst. b) .....	13
4.5	Zeitliche und sachliche Dringlichkeit (Art. 22b Abs. 2 und Abs. 3) .....	13
4.6	Handlungsspielraum des Bundesrates .....	13
4.7	Anwendungsbereich .....	14
<b>5</b>	<b>Auswirkungen</b> .....	<b>16</b>
5.1	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....	16
5.2	Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz .....	16
5.3	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund .....	17
<b>6</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b> .....	<b>17</b>
6.1	Verfassungsmässigkeit .....	17
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz .....	17
6.3	Erlassform .....	17

# Erläuternder Bericht

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Mit der Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996<sup>1</sup> über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz bzw. KMG) erfüllt der Bundesrat den Auftrag, der ihm das Parlament durch Annahme der Motion 23.3585 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S) am 18. Dezember 2023 erteilt hat. Die Änderung bezweckt die Aufnahme eines neuen Artikels (22b) in das KMG, welcher dem Bundesrat die Kompetenz einräumen würde, im Falle ausserordentlicher Umstände zur Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes von den Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte abzuweichen.

Durch die Aufnahme einer Abweichungskompetenz in das KMG soll der Bundesrat einen Handlungsspielraum erhalten, um die Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial an sich ändernde aussen- und sicherheitspolitische Gegebenheiten anzupassen (vgl. untenstehenden Abschnitt «Verbindung zur Korrektur-Initiative und Entwicklung des geopolitischen Umfelds»). Diese Kompetenz würde es zudem erlauben, im Inland eine an die Bedürfnisse der Schweizer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechtzuerhalten (im Einklang mit Art. 1 KMG) und die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu wahren (vgl. untenstehenden Abschnitt «Die Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB) der Schweiz»), was angesichts der aktuellen Sicherheitslage dem nationalen Interesse der Schweiz entspricht.

In dem im Zuge der Behandlung der Motion 23.3585<sup>2</sup> am 7. November 2023 veröffentlichten Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (SiK-N) hielt es die Kommissionsmehrheit für notwendig, dem Bundesrat ein Instrument zur Verfügung zu stellen, mit dem er bei Bedarf rasch reagieren kann, wenn Landesinteressen auf dem Spiel stehen. Dieses Instrument soll auch die Aufrechterhaltung der STIB ermöglichen, die für die Wahrung der Verteidigungsfähigkeit zentral ist. Dasselbe gilt für den Erhalt von Arbeitsplätzen im Hochtechnologiebereich. Dabei muss die Schweiz international – zum Beispiel mit Blick auf Offset-Geschäfte – als zuverlässige Partnerin wahrgenommen werden. Derweil war die Kommissionsminderheit der Ansicht, die Forderung nach einer Revision des KMG komme knapp zweieinhalb Jahre nach dem Rückzug der Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» zu früh.

### **Verbindung zur Korrektur-Initiative und zur Entwicklung des geopolitischen Umfelds**

Im März 2021 hatte der Bundesrat dem Parlament in seinem indirekten Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative<sup>3</sup> bereits die Aufnahme einer solchen Abweichungskompetenz ins KMG vorgeschlagen. Deshalb beantragte er am 30. August 2023 die Annahme der Motion 23.3585<sup>4</sup> und schlug dabei die Beibehaltung der von ihm ursprünglich gewählten Formulierung vor. Bereits damals hatte der Bundesrat auf die Notwendigkeit hingewiesen, angesichts der zunehmenden Instabilität der geopolitischen Weltlage über eine Abweichungskompetenz zu verfügen. Er vertrat die Meinung, dass die Gefahr von internen und internationalen bewaffneten Konflikten global zugenommen habe und auch westliche Länder, welche die wichtigsten Kunden der Schweizer Rüstungsindustrie sind, in Zukunft an bewaffneten

---

<sup>1</sup> SR 514.51

<sup>2</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 23.3585 > Kommissionsberichte

<sup>3</sup> BBl 2021 623

<sup>4</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 23.3585 > Antrag des Bundesrates vom 30.8.2023

Konflikten im Sinne des KMG werden könnten. Der Vorschlag des Bundesrats hatte im Parlament jedoch keine Mehrheit gefunden. So nahm das Parlament den indirekten Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative am 1. Oktober 2021 an, ohne dass die Abweichungskompetenz in das neu geänderte Gesetz aufgenommen worden wäre. In der Folge wurde die Korrektur-Initiative zurückgezogen,<sup>5</sup> und das geänderte Gesetz trat am 1. Mai 2022 in Kraft.

Während der Behandlung der Korrektur-Initiative nahmen die Spannungen zwischen Russland und der Ukraine kontinuierlich zu, um schliesslich kaum fünf Monate nach der Schlussabstimmung über den Gegenvorschlag in eine militärische Aggression Russlands zu münden, wodurch Europa in eine Krise gestürzt wurde, die nach wie vor anhält. Durch die militärische Aggression sind die in der Vergangenheit vom Bundesrat geäusserten Befürchtungen nun zu einer Realität geworden, mit der der Bundesrat umgehen muss. Die Eskalation der Situation im Nahen und Mittleren Osten sowie die zunehmenden Spannungen zwischen China und den USA (insbesondere im Zusammenhang mit dem Status Taiwans) – um nur einige Beispiele zu nenne – geben zudem Anlass zur Sorge, dass in einer mehr oder weniger nahen Zukunft weitere bewaffnete Konflikte ausbrechen könnten.

In diesem Zusammenhang soll durch die Motion 23.3585 der SiK-S der ursprüngliche Vorschlag wieder aufgegriffen werden, den der Bundesrat in seinem indirekten Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative unterbreitet hatte. Ziel ist es, dem Bundesrat einen Handlungsspielraum zu verschaffen, damit dieser rasch und mit ausserordentlichen Massnahmen auf diese neuen geo- und sicherheitspolitischen Realitäten reagieren kann.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Initiantinnen und Initianten der Korrektur-Initiative selbst die Aufnahme von Ausnahmen für die Ausfuhr von Kriegsmaterial an in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelte Bestimmungsländer vorgeschlagen hatten, sofern diese als demokratische Länder betrachtet werden und über ein Exportkontrollregime verfügen, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist, sowie an Länder, die ausschliesslich im Rahmen einer Resolution des Sicherheitsrats der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) in solche Konflikte verwickelt sind.<sup>6</sup>

### **Die Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB) der Schweiz**

Artikel 1 KMG beschreibt das Gleichgewicht, welches das KMG aufrechterhalten soll. Demnach geht es einerseits darum, durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen sowie ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren. Und andererseits soll eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden können.

Eine leistungsfähige STIB ist in vielen Staaten ein wesentlicher Bestandteil der Rüstungspolitik und somit auch der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Gerade die Schweiz muss diesen Aspekt berücksichtigen, weil sie als neutraler Staat, der keiner Verteidigungsallianz angehört, keinen Anspruch auf militärische Unterstützung durch andere Staaten hat. Die Technologiekompetenzen und Industriefähigkeiten der Schweiz im Bereich der Sicherheits- und Wehrtechnik bestehen vorwiegend im Wissen und in den Fähigkeiten von Niederlassungen internationaler Rüstungskonzerne, die für ihre leistungsfähigen Produkte zum Beispiel in den Bereichen Munition, Flugabwehr und Landfahrzeuge bekannt sind, sowie von innovativen kleinen und mittleren privaten Unternehmen, die gegen starke internationale Konkurrenz technologisch hochwertige Subsysteme oder Einzelkomponenten für militärische und zivile Gesamtsysteme

---

<sup>5</sup> BBI 2022 146

<sup>6</sup> Vgl. Wortlaut der Initiative: BBI 2021 623, S. 6.

produzieren. Gemeinsam mit den Forschungseinrichtungen in der Schweiz bilden diese Unternehmen die STIB, die damit weit mehr als nur die klassischen Rüstungsunternehmen umfasst.

So ist die Aufrechterhaltung der STIB Gegenstand des zweiten Teils von Artikel 1 KMG und gehört damit zum Auftrag, den der Bundesrat vom Gesetzgeber erhalten hat. Die Stärkung der STIB ist dem Bundesrat deshalb ein wichtiges sicherheitspolitisches Anliegen. Darauf hat er in seinen Grundsätzen für die Rüstungspolitik des VBS vom 24. Oktober 2018<sup>7</sup> einen starken Fokus gelegt. Die STIB soll in der Lage sein, für die Armee und weitere Institutionen staatlicher Sicherheit des Bundes die zentralen Technologiekompetenzen und Industriefähigkeiten mit den erforderlichen Kapazitäten in der Schweiz sicherzustellen.

Wehrtechnische Autarkie ist für fast alle Staaten unerreichbar. Das gilt auch für die Schweiz. Der Heimmarkt ist für eine ökonomisch tragbare Produktion zu klein, weil die Nachfrage der Organe des nationalen Sicherheitsapparats nicht ausreicht. Die STIB-Unternehmen müssen somit exportieren können, soll ihr Geschäftsmodell rentabel sein. Aus diesem Grund ist neben der Beschaffung im Inland und den Offset-Geschäften insbesondere die Exportkontrollpolitik von grosser Bedeutung, weil diese drei Instrumente direkt die Absatzmöglichkeiten der Unternehmen beeinflussen und somit die direktesten Steuerungsmöglichkeiten zur Stärkung der STIB darstellen. Eine leistungsfähige STIB erfordert wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen, die es den Unternehmen ermöglichen, ihre konkurrenzfähigen Produkte und Dienstleistungen auch international anzubieten. Der Bund schafft mit seiner Gesetzgebung und der Exportkontrollpolitik unter Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen und im Einklang mit seinen aussenpolitischen Grundsätzen die diesbezüglichen Voraussetzungen.

Auf dieser Grundlage soll die STIB dazu beitragen, in definierten Bereichen die rüstungspolitischen Abhängigkeiten der Schweiz vom Ausland zu reduzieren. Eine einheimische wehrtechnische Industrie stärkt die Handlungsfreiheit der Schweiz dadurch, dass sie gegenseitige Abhängigkeiten mit den wichtigsten Wirtschafts- und Sicherheitspartnern der Schweiz schafft (etwa wenn Schweizer STIB-Unternehmen wesentliche Komponenten und Ersatzteile für ausländische Waffensysteme liefern). Ohne diese gegenseitigen Abhängigkeiten wäre im Fall schwerwiegender politisch-militärischer Krisen oder gar eines Krieges – also gerade dann, wenn eine gute Ausrüstung und Bewaffnung der Armee wichtiger denn je ist – der Nachschub an Rüstungsgütern aus dem Ausland nicht mehr gewährleistet. Bei einem solchen Szenario müssten ausländische Rüstungsindustrien in erster Priorität die Bedürfnisse ihres Heimstaates und seiner Partner erfüllen; den Bedürfnissen eines neutralen Staates wie der Schweiz würde aus nachvollziehbaren Gründen weniger Bedeutung zugemessen. Nur durch solche gegenseitigen Abhängigkeiten kann die Schweiz sicherstellen, dass sie von ihren Partnern im Krisenfall ebenfalls priorisiert wird.

## **1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates**

Das Vorhaben wurde weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027<sup>8</sup> noch im entsprechenden Bundesbeschluss<sup>9</sup> angekündigt.

## **1.3 Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen**

Diese Vorlage zur Änderung des KMG erlaubt es, die Motion 23.3585 «Änderung des Kriegsmaterialgesetzes» der SiK-S abzuschreiben.

---

<sup>7</sup> BBI 2018 7253

<sup>8</sup> BBI 2024 525

<sup>9</sup> BBI 2024 526

## 2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Schweiz und die Mehrzahl ihrer Partnerländer sind Unterzeichnerstaaten des Vertrags über den Waffenhandel<sup>10</sup> (Arms Trade Treaty, ATT). Dieser Vertrag formuliert völkerrechtliche Verpflichtungen, an die alle teilnehmenden Staaten gleichermaßen gebunden sind.

Seit der Umsetzung des Gegenvorschlags zur Korrektur-Initiative ist der Rechtsrahmen der Schweiz im Bereich der Exportkontrolle strenger als jener der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), wodurch die Schweizer Rüstungsindustrie im Verhältnis zur europäischen Konkurrenz benachteiligt wird. Die markantesten Abweichungen stellen das zwingende Ausschlusskriterium betreffend die Menschenrechte (Art. 22a Abs. 2 Bst. b KMG) und das zwingende Ausschlusskriterium betreffend Länder dar, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind (Art. 22a Abs. 2 Bst. a KMG). Diese Abweichungen sind unter anderem mit der langen humanitären Tradition der Schweiz und ihrer Neutralität zu erklären.

Die Bewilligungskriterien, welche die EU-Mitgliedstaaten in ihrer jeweiligen nationalen Gesetzgebung anwenden, basieren auf dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union.<sup>11</sup> Was die Schweiz von der EU unterscheidet, ist, dass der Wortlaut der zwingenden Ausschlusskriterien im Schweizer Gesetz (vgl. Punkt 3.1 «Präsentation von Artikel 22a») unmissverständlich formuliert ist. Dagegen verfügen die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Gesetzgebung generell über genügend Handlungsspielraum, um auch die Ausfuhr von Kriegsmaterial in Staaten zu bewilligen, bei denen sie grundsätzlich von einer Exportbewilligung absehen würden. Dies ist zum Beispiel in Fällen denkbar, in denen ihre nationalen Interessen auf dem Spiel stehen.

## 3 Grundzüge der Vorlage

### 3.1 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

In der Motion 23.3585 der SiK-S wird der Bundesrat beauftragt, das KMG wie folgt zu ändern:

*Art. 22b (neu)*                      Abweichung des Bundesrates von den Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann unter Einhaltung der Voraussetzungen in Artikel 22 von den Bewilligungskriterien nach Artikel 22a abweichen, wenn:

- a. ausserordentliche Umstände vorliegen; und
- b. die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes dies erfordert.

<sup>2</sup> Erfolgt die Abweichung mittels Verfügung, so informiert der Bundesrat die sicherheitspolitischen Kommissionen der Bundesversammlung spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss.

<sup>3</sup> Erfolgt die Abweichung mittels Verordnung, so befristet der Bundesrat diese angemessen; ihre Geltungsdauer beträgt höchstens vier Jahre. Der Bundesrat kann die Geltungsdauer einmal verlängern. In diesem Fall tritt die Verordnung sechs Monate nach dem Inkrafttreten ihrer Verlängerung ausser Kraft, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung bis dahin keinen Entwurf für eine Anpassung der Bewilligungskriterien nach Artikel 22a unterbreitet.

---

<sup>10</sup> SR 0.518.61

<sup>11</sup> Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, ABl. L 335 vom 13.12.2008, S. 99; zuletzt geändert durch Beschluss (GASP) 2019/1560, ABl. L 239 vom 17.9.2019, S. 16.

Vor der Präsentation der Voraussetzungen, die für die Anwendung der im neuen Artikel 22b vorgesehenen Abweichungskompetenz gegeben sein müssen, sollen hier kurz Artikel 22 KMG sowie die Bewilligungskriterien aus Art. 22a KMG vorgestellt werden, von denen der Bundesrat unter bestimmten Umständen abweichen kann. Artikel 22 KMG beschreibt die Richtlinien, welche bei der Beurteilung von Gesuchen um die Bewilligung von Auslandsgeschäften zu befolgen sind und die in Artikel 22a KMG genauer ausgeführt werden.

## **Präsentation von Artikel 22**

Artikel 22 KMG lautet wie folgt:

Art. 22            Herstellung, Vermittlung, Ausfuhr und Durchfuhr

Die Herstellung, die Vermittlung, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Kriegsmaterial für Empfänger im Ausland werden bewilligt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.

Der Artikel 22 KMG legt die Bewilligungsvoraussetzungen fest. So werden Gesuche für Auslandsgeschäfte mit Kriegsmaterial bewilligt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.

## **Präsentation von Artikel 22a**

Die genauen Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte sind in Artikel 22a KMG aufgeführt. Sie lauten wie folgt:

Art. 22a            Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte

<sup>1</sup> Bei der Beurteilung eines Gesuchs um die Bewilligung von Auslandsgeschäften nach Artikel 22 und von Abschlüssen von Verträgen nach Artikel 20 sind zu berücksichtigen:

- a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;
- b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes; namentlich sind zu berücksichtigen die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten;
- c. die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit; namentlich ist der mögliche Umstand zu berücksichtigen, dass das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden Liste der Entwicklungshilfeempfänger des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC-Liste) unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist;
- d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, namentlich hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;
- e. die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.

<sup>2</sup> Auslandsgeschäfte nach Artikel 22 und Abschlüsse von Verträgen nach Artikel 20 werden nicht bewilligt, wenn:

- a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;
- b. das Bestimmungsland Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt;
- c. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder

- d. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird.

<sup>3</sup> Abweichend von den Absätzen 1 und 2 kann eine Bewilligung erteilt werden für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen jeglichen Kalibers mit der dazugehörigen Munition, sofern die Waffen zur ausschliesslichen Verwendung für private oder sportliche Zwecke bestimmt sind.

<sup>4</sup> Abweichend von Absatz 2 kann eine Bewilligung für Auslandsgeschäfte für Einsätze zugunsten des Friedens erteilt werden, die auf der Grundlage eines Mandats der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder einer supranationalen Organisation, deren Ziel die Friedensförderung ist, durchgeführt werden.

Artikel 22a enthält Kriterien, welche bei Auslandsgeschäften zu berücksichtigen sind (Ablehnungskriterien, Abs. 1) oder aber zwingend zu einer Bewilligungsverweigerung führen (Ausschlusskriterien, Abs. 2). Daneben bestehen in den Absätzen 3 und 4 Ausnahmeregelungen.

Die Ablehnungs- und Ausschlusskriterien von Artikel 22a inklusive der Ausnahmebestimmungen in den Absätzen 3 und 4 sind bei der Einzelfallbeurteilung im Einklang mit Artikel 22 auszulegen. So sieht Artikel 22 u. a. vor, dass die völkerrechtlichen Pflichten einzuhalten sind. Dadurch wird sichergestellt, dass ein Auslandsgeschäft den völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz nicht widerspricht. Insbesondere stehen diese Geschäfte so auch im Einklang mit dem Vertrag über den Waffenhandel, dem Neutralitätsrecht, dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten. Daneben finden sich hier namentlich die folgenden aussenpolitischen Grundsätze aus Artikel 54 der Bundesverfassung (BV)<sup>12</sup> wieder: Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz, Linderung von Not und Armut, Achtung der Menschenrechte, der Demokratie sowie des friedlichen Zusammenlebens der Völker. Da die aussenpolitischen Grundsätze weiter formuliert sind als die konkreten Abwägungs- bzw. Ablehnungskriterien, bleiben diese Grundsätze bestehen. Konkret bedeutet dies, dass bei der Auslegung von Artikel 22a allen aussenpolitischen Grundsätzen Rechnung getragen werden muss und nicht einzelne Grundsätze ausser Acht gelassen werden können.

Absatz 1 nennt die Kriterien, die bei der Prüfung von Gesuchen berücksichtigt werden müssen, aber nicht zwingend zu einer Ablehnung führen, sondern vielmehr eine Güterabwägung erfordern. Der Bundesrat hat somit einen Ermessensspielraum bei der Gewichtung dieser Kriterien zum Zeitpunkt der Entscheidung darüber, ob das Gesuch abgelehnt werden muss oder nicht. In Absatz 2 sind die Fälle definiert, in denen die Bewilligungsverweigerung zwingend ist.

Absatz 3 ermöglicht die Bewilligungserteilung für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen für private oder sportliche Zwecke unabhängig von den aufgeführten Kriterien. Als private Zwecke gelten namentlich die Jagd, der persönliche Schutz oder die Sammlung.

Absatz 4 sieht eine Ausnahme der Bewilligungskriterien vor, wenn das auszuführende Kriegsmaterial im Rahmen von Einsätzen zugunsten des Friedens verwendet werden soll, sofern die Einsätze auf der Grundlage eines Mandats der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder einer supranationalen Organisation, deren Ziel die Friedensförderung ist, durchgeführt werden. Weil Bestimmungsländer, auf deren Territorium Einsätze zugunsten des Friedens stattfinden, in den meisten Fällen in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind und/oder die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzen, sind Ausfuhren in solche Länder grundsätzlich zwingend ausgeschlossen. Die Schweiz hat jedoch ein Interesse daran, dass solche

---

<sup>12</sup> SR 101

Auslandsgeschäfte (vorliegend geht es primär um Ausfuhren) unter klaren Rahmenbedingungen<sup>13</sup> in Abweichung von den zwingenden Ausschlusskriterien in Absatz 2 bewilligungsfähig sind.

## **4 Erläuterungen zur Bestimmung**

### **4.1 Artikel 22b**

Die in Artikel 22b eingeführte Abweichungskompetenz böte dem Bundesrat einen Handlungsspielraum, um die Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial an sich ändernde aussen- und sicherheitspolitische Gegebenheiten anzupassen. Diese Kompetenz würde es zudem erlauben, im Inland eine an die Bedürfnisse der Schweizer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechtzuerhalten (Art. 1 KMG) und die aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz zu wahren.

Konkret sieht die Abweichungskompetenz für den Bundesrat in Artikel 22b analog zu Artikel 7c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)<sup>14</sup> zwei Möglichkeiten vor: Er kann entweder (i) im Einzelfall mittels Verfügung von den Ablehnungskriterien in Artikel 22a KMG abweichen (Abs. 2) oder (ii) eine in angemessener Weise befristete Verordnung erlassen (Abs. 3). In beiden Fällen ist diese Abweichungskompetenz nur unter den folgenden, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen anwendbar:

1. Der Bundesrat hat sich bei der Abweichung von den Bewilligungskriterien in Artikel 22a KMG an die absoluten Schranken von Artikel 22 KMG zu halten;
2. Es müssen ausserordentliche Umstände vorliegen;
3. Die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes erfordert dies;
4. Es besteht eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit, die keinen Aufschub für gesetzgeberische Arbeiten erduldet.

### **4.2 Der Rahmen von Artikel 22 KMG (Art. 22b Abs. 1)**

Das KMG hält in Artikel 22 fest, dass Auslandsgeschäfte auch bei Anwendung der Ausnahmeregelung nur bewilligt werden können, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.

#### **4.2.1 Die Grundsätze der Aussenpolitik**

Die aussenpolitischen Grundsätze sind als Zielvorgaben des Bundes insbesondere in Artikel 54 BV verankert. Demgemäss setzt sich der Bund für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt ein, trägt bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt sowie zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Aufgrund ihrer Verankerung in der Bundesverfassung können die aussenpolitischen Grundsätze, wie sie in Artikel 54 BV festgehalten sind, nur durch andere aussenpolitische Interessen relativiert werden. Zusätzlich kommt der Schweiz als Depositar der Genfer Abkommen und aufgrund ihrer humanitären Tradition eine Fürsprecherrolle für das humanitäre Völkerrecht und für humanitäre Werte zu.

Bei der Beurteilung von Ausfuhrgesuchen für Kriegsmaterial ist im Übrigen immer auch die Neutralität der Schweiz zu beachten. Diese setzt sich aus dem (auf den Haager

---

<sup>13</sup> BBI 2021 623, S. 36–37.

<sup>14</sup> SR 172.010

Konventionen vom 18. Oktober 1907 basierenden) Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik zusammen.

Mittels ihrer Neutralitätspolitik trifft die Schweiz daher ausserhalb konkreter rechtlicher Pflichten weitere Massnahmen, welche die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität gewährleisten und damit ihren besonderen Status als dauernd neutraler Staat in der Staatengemeinschaft sicherstellen.

#### **4.2.2 Internationale Verpflichtungen der Schweiz**

Im Bereich der Kriegsmaterialexporte sind verschiedene völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz relevant. Dazu gehören unter anderem völkerrechtliche Waffenembargos und Sanktionsmassnahmen (insbesondere des UNO-Sicherheitsrats), der Vertrag über den Waffenhandel, das Neutralitätsrecht, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte. Deren Anwendung und Umsetzung bestimmt sich nach den relevanten völkerrechtlichen Quellen und entsprechender internationaler Rechtsprechung.

Vor dem Hintergrund des aktuellen Kontexts und der Relevanz des mit der Abweichungskompetenz einhergehenden Handlungsspielraums werden die neutralitätsrechtlichen Pflichten nachfolgend näher erläutert.

#### **Neutralitätsrecht**

Der Status der Neutralität beinhaltet völkerrechtliche Verpflichtungen, welche in den zwei Haager Konventionen von 1907 und im Völkergewohnheitsrecht verankert sind. Das Neutralitätsrecht findet nur Anwendung auf internationale bewaffnete Konflikte, nicht aber auf interne bewaffnete Konflikte. Allerdings können sich auch bei Kriegsmaterialexporten an Staaten, welche Partei eines nicht internationalen (internen) bewaffneten Konflikts sind, Glaubwürdigkeitsfragen für die Schweizer Neutralität ergeben. Dies kann zum Beispiel bei Stellvertreterkonflikten der Fall sein.

Im aktuellen Kontext sind die folgenden drei spezifischen neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen relevant:<sup>15</sup>

1. Das Verbot, im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konflikts militärische Unterstützung zu leisten;
2. Das Verbot, Kriegsmaterial oder kriegsrelevante Güter aus staatseigenen Beständen an Konfliktparteien zu liefern. Der Begriff «kriegsrelevante Güter» kann im jeweiligen Kontext eines Konflikts sehr unterschiedliche Bedeutungen haben. Um zu bestimmen, was «kriegsrelevante Güter» sind, müssen detaillierte Kenntnisse über die Bedürfnisse der Konfliktparteien vorliegen.
3. Die Verpflichtung zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots bei der Beschränkung der Ausfuhr von Kriegsmaterial oder kriegsrelevanten Gütern durch private Unternehmen. Kriegsmaterialexporte privater Unternehmen sind gemäss Neutralitätsrecht zwar erlaubt, unterliegen aber dem KMG. Und dieses sieht vor, dass der Export von Kriegsmaterial nicht bewilligt wird, wenn das Bestimmungsland in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist. Das KMG geht in diesem Punkt somit weiter als die neutralitätsrechtliche Pflicht.

Bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial in Form von Baugruppen und Einzelteilen an Drittstaaten zur Weiterverarbeitung und Integration in Waffensysteme entschied der

---

<sup>15</sup> Bericht des Bundesrates vom 26. Oktober 2022 in Erfüllung des Postulates 22.3385 der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 11. April 2022 über Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, S. 5–6 und 20–21.

Bundesrat, dass die Zulieferung an Rüstungsunternehmen mit Sitz in Partnerstaaten<sup>16</sup> möglich ist – und zwar auch dann, wenn das im Ausland hergestellte Kriegsmaterial in der Folge in einen Staat gelangen könnte, der in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist. Das Neutralitätsrecht macht für diesen Fall internationaler Wertschöpfungsketten keine Vorgaben. Gemäss dieser Praxis des Bundesrates werden solche Kriegsmaterial-Zulieferungen für Partnerstaaten grundsätzlich bewilligt, solange ihr Anteil am Herstellungswert des Endprodukts weniger als 50 Prozent beträgt<sup>17</sup> (bei anderen Ländern darf dieser Anteil die Schwelle von 30 Prozent nicht übersteigen).

Mit Blick auf die Suspendierung des Neutralitätsrechts und der daraus resultierenden Pflichten ist allgemein anerkannt, dass das Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung kommt, sollte der UNO-Sicherheitsrat eine Bedrohung bzw. einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellen. Im Falle eines vom UNO-Sicherheitsrat beschlossenen Waffenembargos gegen eine Partei eines bewaffneten Konflikts kommt zudem das Gleichbehandlungsgebot nicht zur Anwendung, sodass die Schweiz Exporte durch private Unternehmen unter Einhaltung des geltenden Rechtsrahmens und insbesondere des KMG erlauben darf.

#### **4.3 Ausserordentliche Umstände (Art. 22b Abs. 1 Bst. a)**

Der Entscheid, bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände von den Bewilligungskriterien in Artikel 22a KMG abzuweichen, ist nur zulässig, wenn ein hohes Staatsinteresse an der Bewilligung eines ansonsten auf Grundlage dieses Artikels nicht bewilligungsfähigen Auslandsgeschäftes gegenüber Interessen an einer Nichterteilung der Bewilligung deutlich überwiegt.

Aufgrund der Einbindung der Schweizer Sicherheits- und Wehrtechnikindustrie in die internationalen Wertschöpfungsketten, welche durch eine Ablehnung von Gesuchen um die Bewilligung von Auslandsgeschäften auf Grundlage von Artikel 22a Absatz 2 KMG<sup>18</sup> in Mitleidenschaft gezogen werden könnten, sollte der Bundesrat über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügen, um rasch auf ausserordentliche Umstände reagieren zu können.

Deshalb obliegt die Entscheidung darüber, in welcher Situation ausserordentliche Umstände im Sinne der Abweichungskompetenz vorliegen, dem Bundesrat. Solche Umstände könnten gegeben sein, wenn Länder, mit denen die Schweiz enge wirtschaftliche oder diplomatische Beziehungen unterhält, von stark eskalierenden sicherheitspolitischen Spannungen betroffen sind. Dabei ist zu beachten, dass sich diese ausserordentlichen Umstände von den ausserordentlichen Umständen unterscheiden, die zur Suspendierung oder zum Widerruf bereits erteilter Bewilligungen führen (Art. 19 Abs. 2 KMG).

---

<sup>16</sup> Partnerstaaten in diesem Zusammenhang sind die folgenden Länder nach Anhang 2 zur Kriegsmaterialverordnung (SR 514.511): 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, USA.

<sup>17</sup> Bericht des Bundesrates vom 26. Oktober 2022 in Erfüllung des Postulates 22.3385 der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 11. April 2022 über Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, S. 21.

<sup>18</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass nicht nur ganze Waffensysteme als Kriegsmaterial gelten. Vielmehr fallen auch Einzelteile und Baugruppen, die im Rahmen internationaler Wertschöpfungsketten an ausländische Unternehmen geliefert werden, unter die Ausschlusskriterien von Artikel 22a KMG.

#### **4.4 Wahrung der Interessen des Landes (Art. 22b Abs. 1 Bst. b)**

Die Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz könnte insbesondere dann ins Feld geführt werden, wenn künftige Entwicklungen die weitere industrielle Zusammenarbeit von Schweizer Zulieferbetrieben mit Rüstungsunternehmen eines Partnerstaates der Schweiz auf Grundlage von Artikel 22a KMG verunmöglichen würden.

Gerade bei Ländern, zu denen die Schweiz ein enges Verhältnis pflegt und die wichtige politische und wirtschaftliche Partner sind, müsste dem Bundesrat bei solchen ausserordentlichen Umständen die Möglichkeit gegeben sein, eine Güterabwägung zur Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen vorzunehmen. Wichtig wird diese Möglichkeit der Güterabwägung beispielsweise auch dann, wenn Offset-Verpflichtungen aus einer allfälligen Kriegsmaterial-Beschaffung betroffen sind, die im Falle der Ablehnung von Ausfuhrbewilligungen Gegenmassnahmen – zum Beispiel mit Folgen für den Nachschub der Schweizer Armee – mit sich bringen könnten.

Sollten ausserordentliche Umstände eintreten und die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz eine Abweichung von diesen Kriterien notwendig machen, so bleibt das Parlament entlang der gesetzlichen Vorgaben für die Anwendung des verfassungsmässigen Notrechts involviert (vgl. Art. 7c RVOG).

#### **4.5 Zeitliche und sachliche Dringlichkeit (Art. 22b Abs. 2 und Abs. 3)**

Für die Inanspruchnahme der Abweichungskompetenz muss zudem eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit bestehen, die keinen Aufschub für gesetzgeberische Arbeiten erduldet. Zeitliche Dringlichkeit könnte zum Beispiel gegeben sein, wenn Komponenten, für die ein Ausfuhrgesuch gestellt wurde, im Ausland sehr dringend gebraucht werden.

Erfolgt die Abweichung mittels Verfügung, so informiert der Bundesrat die sicherheitspolitischen Kommissionen der Bundesversammlung spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss, d. h. nach Erlass der Verfügung. Erfolgt die Abweichung mittels Verordnung, so befristet der Bundesrat diese angemessen, höchstens aber auf vier Jahre. Er kann die Geltungsdauer einmal verlängern. In diesem Fall tritt die Verordnung sechs Monate nach dem Inkrafttreten ihrer Verlängerung automatisch ausser Kraft, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung bis dahin keinen Entwurf für eine Anpassung der gesetzlichen Bewilligungskriterien nach Artikel 22a unterbreitet. Eine solche Anpassung der Bewilligungskriterien wäre dem Referendum unterstellt. Dieser Mechanismus lehnt sich an das System des verfassungsmässigen Notrechts an (vgl. Art. 7c RVOG).

#### **4.6 Handlungsspielraum des Bundesrates**

Durch die Aufnahme der Abweichungskompetenz in das Gesetz erhält der Bundesrat einen Handlungsspielraum im Rahmen der aus Artikel 22 KMG resultierenden Verpflichtungen. Ist dieser Handlungsspielraum anwendbar, hat der Bundesrat eine Güterabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob ausserordentliche Umstände vorliegen, welche die Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen erfordern, und ob eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit besteht, die keinen Aufschub für gesetzgeberische Arbeiten erduldet.

Der Bundesrat dürfte somit nur für einen begrenzten Zeitraum, in Einzelfällen und innerhalb eines klar abgesteckten Rechtsrahmens von den Bewilligungskriterien abweichen, um in dringlichen Situationen rasch auf ausserordentliche Umstände zu reagieren.

## 4.7 Anwendungsbereich

Die Anwendung der Abweichungskompetenz des Bundesrates ist somit vor allem bei Staaten vorgesehen, mit denen die Schweiz Handel mit Kriegsmaterial betreibt – und insbesondere bei ihren wichtigsten wirtschafts- und rüstungspolitischen Partnern, wenn die Bewilligung von Kriegsmaterialgeschäften auf Grundlage von Artikel 22a KMG nicht mehr möglich ist. In solchen Fällen wäre es wichtig, dass der Bundesrat innerhalb des geltenden Rechtsrahmens eine Güterabwägung vornehmen kann. Es geht also um Staaten, in die Kriegsmaterialausfuhren aktuell gemäss der geltenden Gesetzgebung bewilligt werden. Im Übrigen bestehen zwischen den betreffenden Schweizer Rüstungsunternehmen und den entsprechenden Firmen dieser Länder gut integrierte Wertschöpfungsketten.

Grundsätzlich erlaubt es die Abweichungskompetenz dem Bundesrat, innerhalb eines definierten Rechtsrahmens von sämtlichen Bewilligungskriterien in Artikel 22a KMG abzuweichen. Allerdings ist bei den meisten Kriterien eine Differenzierung nach der Art des auszuführenden Kriegsmaterials, der Situation im Bestimmungsland, dem Endempfänger und dem Ziel der Endnutzung vorgesehen. Weil zudem die internationalen Verpflichtungen sowie die aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz den Anwendungsbereich begrenzen, würde die Abweichungskompetenz hauptsächlich dann zur Anwendung kommen, wenn eine solche Differenzierungsmöglichkeit durch das Gesetz ausgeschlossen ist. Deshalb werden in der Folge nur die Ausschlussgründe nach Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe a und b erläutert.

### **Anwendbarkeit bei Ländern, die in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind**

Wird ein wichtiger wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Partner der Schweiz in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt im Sinne von Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe a KMG<sup>19</sup> verwickelt, kann die Wahrung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz unter der Voraussetzung erforderlich werden, dass eine sofortige Reaktion unerlässlich ist und die Bedingungen von Artikel 22 KMG gewahrt werden.

In Anbetracht dessen ist die Anwendung der Abweichungskompetenz gemäss Artikel 22b KMG denkbar, wenn:

1. Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe a KMG die Ausfuhr an einen Staat verhindert, der in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist:

Ohne eine Entscheidung des UNO-Sicherheitsrats, die eine Suspendierung des Neutralitätsrechts zur Folge hätte, würde Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe a der Schweiz in diesem Fall die Lieferung von Kriegsmaterial oder kriegsrelevanten Gütern an die kriegführenden Staaten verbieten. Der Verkauf von Kriegsmaterial oder kriegsrelevanten Gütern durch private Schweizer Unternehmen an die kriegführenden Staaten wäre neutralitätsrechtlich jedoch nicht verboten, müsste aber dem Gleichbehandlungsgebot genügen – es sei denn, der Sicherheitsrat hätte ein Waffenembargo gegen eine Partei eines bewaffneten Konflikts verhängt. Dann hätte der Bundesrat die Möglichkeit, unter Anwendung seiner Abweichungskompetenz von Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe a KMG abzuweichen. Auf Grundlage der Abweichungskompetenz könnte der Bundesrat somit seinen Handlungsspielraum unter Berücksichtigung der Art des Kriegsmaterials, seiner Verwendung und des Endempfängers sowie im

---

<sup>19</sup> Vgl. Definition in der Botschaft vom 5. März 2021 zur Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Kriegsmaterialgesetzes) (BBl 2021 623).

Lichte der Schranken von Artikel 22 KMG und insbesondere der Neutralitätspolitik ausloten.

In Anbetracht dessen wäre je nach Kontext gegebenenfalls die Bewilligung von Ausfuhren möglich, die nicht zu den militärischen Operationen beitragen, in die der Partner der Schweiz verwickelt ist. Dasselbe gilt für Material, das für den Einsatz im betreffenden Konflikt nicht geeignet ist. In einem solchen Fall müsste der Bundesrat unter Berücksichtigung der konkreten Situation entscheiden, ob eine Unterscheidung zwischen den Endempfängern und dem vom Gleichbehandlungsgebot betroffenen Material juristisch und politisch gerechtfertigt ist.<sup>20</sup>

2. Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe a KMG die Ausfuhr von Kriegsmaterial an einen Staat verbietet, der in einen internen bewaffneten Konflikt verwickelt ist:

Im Falle eines internen bewaffneten Konflikts kommt das Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung. Allerdings haben die meisten internen bewaffneten Konflikte auch eine internationale Dimension. Deshalb kann es unter Umständen notwendig sein, bei Prüfung der Anwendbarkeit der Abweichungskompetenz im Lichte von Artikel 22 KMG neutralitätspolitische Überlegungen zu berücksichtigen.

Des Weiteren ist bei der Übernahme eines von der UNO oder der EU verhängten Waffenembargos durch den Bundesrat die Erteilung von Bewilligungen für die Ausfuhr von Kriegsmaterial gemäss Artikel 25 KMG ausgeschlossen. Dieser Artikel besagt, dass keine Bewilligung erteilt wird, wenn Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz<sup>21</sup> vom 22. März 2002 erlassen worden sind. Obwohl gemäss dem neuen Artikel 22b von den Bewilligungskriterien in Artikel 22a KMG abgewichen werden könnte, ist eine Abweichung vom vorrangigen Artikel 25 in dieser Situation nicht möglich.

Es sei für alle Fälle darauf hingewiesen, dass Lieferungen an Staaten, die sich im Rahmen einer vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossenen oder einer von diesem gemäss Kapitel VII der UNO-Charta bewilligten Mission in einem bewaffneten Konflikt engagieren, gemäss Kriegsmaterialgesetz (Art. 22a Abs. 4 KMG) weiterhin zulässig sind und keine Anwendung der Abweichungskompetenz erfordern.

### **Anwendbarkeit bei Ländern, welche die Menschenrechte missachten**

Grundsätzlich nicht möglich wäre die Anwendung der Abweichungskompetenz des Bundesrates bei Ländern, in welche die Schweiz Kriegsmaterialausfuhren aktuell aufgrund schwerwiegender und systematischer Menschenrechtsverletzungen nicht bewilligt (zwingendes Ausschlusskriterium in Art. 22a Abs. 2 Bst. b KMG), wobei die in Artikel 22a Absätze 3 und 4 sowie in Artikel 23 KMG (Sonderregel für Ersatzteillieferungen) genannten Fälle ausgenommen sind.

Im aktuellen Kontext wäre die Anwendung der Abweichungskompetenz schwierig zu rechtfertigen, um Kriegsmaterialausfuhren in unter das Ausschlusskriterium in Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe b KMG fallende Bestimmungsländer zu erlauben. Denn die Abweichungskompetenz ist zur Bewältigung künftiger Herausforderungen vorgesehen – und nicht zur Liberalisierung des Exportkontrollregimes mit dem Ziel, nun Gesuche zu bewilligen, die momentan abgelehnt würden. Der Bundesrat ist jedoch nicht in der Lage, Entscheide vorwegzunehmen, die er in der Zukunft aufgrund der

---

<sup>20</sup> Vgl. beispielsweise die vom Bundesrat angewandte Praxis während des Irak-Kriegs im Jahr 2003: Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während des Irak-Konflikts in Erfüllung des Postulats Reimann (03.3066) und der Motion der SVP-Fraktion (03.3050), BBl 2005 6997 (S. 7013).

<sup>21</sup> SR 946.231

Entwicklungen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik treffen wird. Die Schranken von Artikel 22 KMG bleiben in allen Fällen anwendbar.

Die gleiche Überlegung gilt auch für Fälle, die unter die Ausschlussgründe von Artikel 22a Absatz 2 Buchstaben c und d KMG fallen, welche besagen, dass Gesuche nicht bewilligt werden, wenn im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird (Bst. c) oder dass das auszuführende Kriegsmaterial dort an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird (Bst. d).

## **5 Auswirkungen**

### **5.1 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Laut einer Studie der BAK Economics AG von 2023<sup>22</sup> erwirtschaften die Schweizer Hersteller von Rüstungs- und Dual-Use-Gütern eine Wertschöpfung von 35 Milliarden Franken, mit der 137 000 Arbeitsplätze verbunden sind. Diese Zahlen beinhalten die Herstellung von Rüstungsgütern (d. h. von Kriegsmaterial und besonderen militärischen Gütern), die Herstellung von Dual-Use-Gütern (d. h. Gütern, welche sowohl für zivile als auch militärische Zwecke verwendet werden können), die Herstellung von zivilen Gütern durch die Produzenten von Rüstungs- oder Dual-Use-Gütern sowie die Erbringung von Dienstleistungen entlang der Wertschöpfungsketten. Für die Rüstungsindustrie selbst beläuft sich die gesamte Wertschöpfung auf 2,3 Milliarden Franken und die Zahl der Arbeitsplätze auf rund 14 300. Zwischen der Rüstungs- und der Dual-Use-Industrie bestehen mitunter enge Verbindungen, und manche Unternehmen sind gleichzeitig in beiden Bereichen tätig. Daher können sich Waffenausfuhrbeschränkungen auch direkt oder indirekt auf die Dual-Use-Industrie auswirken (Verlust von Synergien und Skalenerträgen).

Je nach Tragweite einer Situation, in der «ausserordentliche Umstände» vorliegen, kann der Nutzen der Abweichungskompetenz für die STIB der Schweiz von marginaler oder von entscheidender Bedeutung sein. Dies hängt vom jeweiligen Fall ab.

### **5.2 Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz**

Gemäss dem aktuellen Rechtsrahmen ist eine Güterabwägung durch den Bundesrat nur möglich, wenn sie sich auf die Bestimmungen der Bundesverfassung, insbesondere Artikel 184 BV, stützt. Eine solche auf die BV gestützte Bewilligung von Kriegsmaterialausfuhren stünde jedoch dem expliziten Wortlaut des Gesetzes entgegen und könnte staatspolitische Fragen aufwerfen, weshalb eine gesetzlich vorgesehene Abweichungskompetenz klare Verhältnisse schafft. Sollten ausserordentliche Umstände eintreten, könnte der Bundesrat dank der Abweichungskompetenz im präzisen Rahmen der Wahrung der aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen des Landes, einschliesslich jener im Bereich der STIB, eine Güterabwägung vornehmen. Die Aufnahme eines Artikels 22b in das Gesetz würde der Schweiz somit in einem zunehmend instabilen internationalen Umfeld mehr aussen- und sicherheitspolitische Flexibilität ermöglichen.

Zum Beispiel könnte die Abweichungskompetenz in Fällen, in denen wichtige wirtschaftliche und sicherheitspolitische Partner der Schweiz in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt werden, potenziell die Aufrechterhaltung wichtiger Geschäftsbeziehungen erlauben. Unter dem aktuellen Rechtsrahmen wäre dies nicht möglich. Ausserdem könnte durch die Abweichungskompetenz möglicherweise die Rechtssicherheit von Offset-Geschäften

---

<sup>22</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Exportkontrollen und Sanktionen > Exportkontrolle Industriegüter > Statistik > Volkswirtschaftliche Bedeutung

im Zusammenhang mit Käufen von Rüstungsgütern der Schweizer Armee verbessert werden.

### **5.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund**

Diese Vorlage zur Änderung des KMG wirkt sich weder finanziell noch personell auf den Bund aus.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 107 Absatz 2 BV, der den Bund ermächtigt, Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial zu erlassen. Zu berücksichtigen ist auch Artikel 54 Absatz 1 BV, welcher festlegt, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind.

### **6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage tangiert keine völkerrechtlichen Verträge oder Verpflichtungen. Sie steht insbesondere im Einklang mit den Schweizer Verpflichtungen gegenüber dem Vertrag über den Waffenhandel.

### **6.3 Erlassform**

Die Vorlage beinhaltet eine wichtige rechtsetzende Bestimmung, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen ist. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV.