



23.403

**Parlamentarische Initiative  
Änderung des Kriegsmaterialgesetzes  
Erläuternder Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates**

vom 18. Juni 2024

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Arbeiten der Subkommission</b>	<b>7</b>
2.1	Zusammensetzung	7
2.2	Sitzungen der Subkommission	8
2.3	Nicht weiterverfolgte Varianten	10
2.3.1	Varianten mit «Uniting for Peace»-Kriterium	10
2.3.2	Zwingende Verpflichtungen für den Drittstaat	11
2.4	Involvierung von Schweizer Behörden im Kontext von Nichtwiederausfuhrerklärungen	11
<b>3</b>	<b>Grundzüge der Vorlage</b>	<b>13</b>
3.1	Mehrheitsvariante	13
3.2	Abgelehnte Varianten	17
3.2.1	Variante ohne Rückwirkungsklausel	17
3.2.2	Allgemeine, bedingungslose Befristung auf 5 Jahre	17
3.2.3	Präzisierung der Länder, die von den Artikeln 15, 16a und 20 KMG ausgenommen werden können	18
<b>4</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>19</b>
4.1	Artikel 18 Absatz 3 (neu)	19
4.2	Artikel 46 Absatz 3 (neu)	21
<b>5</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>22</b>
5.1	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	22
5.2	Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz	23
<b>6</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>24</b>
6.1	Verfassungsmässigkeit	24
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	24
6.3	Erlassform	24

## Bericht

### 1 Ausgangslage

Der 24. Februar 2022 stellt sicherheitspolitisch eine Zäsur dar: An jenem Tag hat Russland völkerrechtswidrig die Ukraine angegriffen und einen Krieg ausgelöst, der bis heute andauert. Dieser Konflikt hat verheerende Konsequenzen für die Ukraine, ihre Bevölkerung, ihre Volkswirtschaft und ihre Infrastruktur, hat aber auch tiefgreifende Auswirkungen auf die Sicherheitsarchitektur Europas. In einer grossen Solidaritätswelle haben zahlreiche europäische Länder aus ihren eigenen Beständen Kriegsmaterial an die Ukraine geliefert – was der Schweiz aufgrund des Neutralitätsrechts nicht möglich ist.

Mit dem Ausbruch der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine ist im In- und Ausland auch die Debatte über die Wiederausfuhr von Schweizer Waffen neu aufgeflammt. In diesem Kontext ersuchten im Laufe des Jahres 2022 Deutschland, Spanien und Dänemark die Schweiz um Erlaubnis, Kriegsmaterial schweizerischer Herkunft an die Ukraine weiterzuleiten.

Das Neutralitätsrecht umfasst neben dem Verbot staatlicher Waffenlieferungen an Kriegsparteien und dem Gleichbehandlungsgebot von Kriegsparteien bei privaten Waffenlieferungen vor allem ein Verbot, eine Kriegspartei militärisch zu begünstigen. Eine Zustimmung zur Wiederausfuhr durch die Schweiz an eine Kriegspartei würde im beschriebenen Fall eine militärische Begünstigung einer Kriegspartei darstellen.

Gemäss Artikel 18 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG<sup>1</sup>) müssen Abnehmer von Schweizer Kriegsmaterial eine sogenannte Nichtwiederausfuhr-Erklärung unterzeichnen, mit der sie sich dazu verpflichten, das Material nicht ohne Zustimmung der Schweizer Bewilligungsbehörde wieder auszuführen.

Weder das Kriegsmaterialgesetz noch die Kriegsmaterialverordnung (KMV<sup>2</sup>) legen explizit die Kriterien fest, nach denen die Verwaltung oder der Bundesrat Gesuche ausländischer Regierungen um Wiederausfuhr beurteilt. In der Praxis wenden die Bewilligungsbehörden jedoch die gleichen Kriterien wie für die direkte Ausfuhr von Kriegsmaterial an. Diese Kriterien sind in Artikel 22 und 22a KMG festgelegt. Bei der Beurteilung solcher Gesuche spielen gegebenenfalls auch neutralitätsrechtliche Überlegungen eine Rolle, namentlich im Falle der Ukraine das Gleichbehandlungsgebot.

Mit der Begründung, dass gemäss Kriegsmaterialgesetz Kriegsmaterialexporte abzulehnen sind, wenn das Bestimmungsland in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist und dass eine Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial durch Drittstaaten an die Ukraine würde gegen die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen verstoßen, haben die Behörden die Gesuche abgelehnt.

<sup>1</sup> SR 514.51

<sup>2</sup> SR 514.511

tungen der Schweiz zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien verstossen würde, lehnte der Bundesrat diese Gesuche ab. Diese Haltung bekräftigte der Bundesrat mehrmals, zuletzt am 10. März 2023, als er die Beratungen im Parlament zur Wiederausfuhr von Kriegsmaterial zur Kenntnis nahm.

Aufgrund dieser aus Sicht von vielen Parlamentsmitgliedern restriktiven Auslegung des Neutralitätsrechts und des Kriegsmaterialgesetzes sind verschiedene parlamentarische Initiativen und Vorstösse zur Änderung der Wiederausfuhrbestimmungen lanciert worden. Am 24. Januar 2023 reichte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) folglich die parlamentarische Initiative (pa. Iv.) 23.401 und die Motion 23.3005 ein. Die parlamentarische Initiative 23.401 («Lex Ukraine») hatte die Änderung von Artikel 18 KMG zum Ziel. So wäre die Nichtwiederausfuhr-Erklärung hinfällig geworden, wenn festgestellt worden wäre, dass die Wiederausfuhr des Kriegsmaterials in die Ukraine im Zusammenhang mit dem russisch-ukrainischen Krieg erfolgt. Diese Änderung wäre dringlich erklärt worden und bis zum 31. Dezember 2025 in Kraft geblieben. Die parlamentarische Initiative wurde mit 14 zu 11 Stimmen von der SiK-N unterstützt, scheiterte aber in der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S) und dann auch im Nationalrat. Auch die Motion 23.3005 zielte darauf ab, Artikel 18 KMG abzuändern, und zwar so, dass der Bundesrat die Nichtwiederausfuhr-Erklärung des Landes, das Schweizer Kriegsmaterial gekauft hat, hätte für aufgehoben erklären können, wenn sich die Wiederausfuhr auf eine Situation bezogen hätte, welche gemäss Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Widerspruch zum völkerrechtlichen Gewaltverbot steht. Die Nichtwiederausfuhr-Erklärung hätte durch den Bundesrat auch dann für aufgehoben erklärt werden können, wenn die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Zweidrittelmehrheit den Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot festgestellt hat (sogenanntes «Uniting for Peace»-Verfahren<sup>3</sup>). Der Bundesrat hätte am Verbot der Wiederausfuhr festhalten können, wenn dessen Aufhebung ein überwiegendes aussenpolitisches Interesse der Schweiz entgegenstanden wäre. Die Motion wurde vom Nationalrat teilweise angenommen, vom Ständerat aber abgelehnt.

Der Ständerat ist auch aktiv geworden. Am 3. Februar 2023 reichte die SiK-S die parlamentarische Initiative 23.402 ein. Dieser Vorschlag hatte die zeitliche Begrenzung der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen zum Ziel. Diese Begrenzung wäre an bestimmte Bedingungen in Bezug auf die Situation in den Zielländern geknüpft gewesen. Erstens hätte sie nur für Länder gegolten, die in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufgeführt sind. Dazu gehören unter anderem Deutschland, Frankreich, Italien oder auch die USA und Japan<sup>4</sup>. Zweitens hätten sich die Zielländer verpflichten müssen, kein Schweizer Kriegsmaterial in Länder auszuführen, die in interne oder internationale bewaffnete Konflikte verwickelt sind, in denen die Menschenrechte schwerwiegend verletzt werden oder in denen die Gefahr besteht, dass das betreffende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird. Die

<sup>3</sup> Vgl. Ziff. 2.3.1.

<sup>4</sup> 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.

Wiederausfuhr von Kriegsmaterial in ein Land, in dem Krieg herrscht, wäre jedoch möglich gewesen, wenn dieses Land von seinem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht Gebrauch macht. Nichtwiederausfuhr-Erklärungen, deren Unterzeichnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung mehr als fünf Jahren zurückgelegen hätten, wären ebenfalls hinfällig geworden. Nach einigem Hin und Her zwischen den Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Kammern stimmte der Ständerat zu, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Der Nationalrat beschloss jedoch endgültig, der Initiative keine Folge zu geben.

Erwähnenswert sind auch die zwei Motionen 22.3557 und 22.3692. Die von Ständerat Thierry Burkhardt eingereichte Motion 22.3557 zielte darauf ab, das Kriegsmaterialgesetz so zu ändern, dass auf eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung vollständig hätte verzichtet werden können, wenn die Lieferung an Staaten erfolgt wäre, die den gleichen Werten wie die Schweiz verpflichtet sind und über ein Exportkontrollregime verfügen, das jenem der Schweiz vergleichbar ist (sogenannte KMV-Anhang-2-Länder). Trotz des Neins des Ständerates nährte der Inhalt dieser Motion die Überlegungen der Subkommission, die mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 23.403 betraut war.

Die von Nationalrätin Ida Glanzmann eingereichte Motion 22.3692 wollte den Bundesrat beauftragen, die Aufhebung von Nichtwiederausfuhr-Erklärungen zu regeln und die Kriegsmaterialverordnung entsprechend anzupassen. Der Bundesrat hätte somit die Möglichkeit erhalten, gegenüber Staaten, die in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufgelistet sind, Nichtwiederausfuhr-Erklärungen aufzuheben. Das Ziel war, den aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Regierung zu erhöhen. In seiner Stellungnahme erläuterte der Bundesrat, dass wenn er, wie von der Motion gewünscht, die Aufhebung der Nichtwiederausfuhr-Erklärung auf dem Verordnungsweg regeln würde, er sich eng an den Bewilligungskriterien für Kriegsmaterialexporte in Artikel 22a KMG orientieren müsste. Diese schliessen insbesondere Kriegsmaterialexporte in Länder aus, die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Den Antrag auf Ablehnung, den der Bundesrat im September 2022 stellte, veranlasste die politischen Kreise, die eine Änderung der Wiederausfuhrregelung wünschten dazu, parlamentarische Initiativen einzureichen.

Die parlamentarische Initiative 23.403, um deren Umsetzung es in diesem Bericht geht, kann gewissermassen als Mittelweg zwischen den beiden oben erwähnten parlamentarischen Initiativen 23.401 und 23.402 sowie der Motion Burkart 22.3557 betrachtet werden. Sie wurde am 21. Februar 2023 von der SiK-N eingereicht und übernimmt im Wesentlichen den Inhalt der parlamentarischen Initiative 23.402 der SiK-S. Der Initiative zufolge könnte bei Lieferungen an Staaten, die den gleichen Werten wie die Schweiz verpflichtet sind und über ein Exportkontrollregime verfügen, das jenem der Schweiz vergleichbar ist (KMV-Anhang-2-Länder), die Nichtwiederausfuhr-Erklärung ausnahmsweise dann auf fünf Jahre befristet werden, wenn sich das Bestimmungsland in der Nichtwiederausfuhr-Erklärung verpflichtet, das Kriegsmaterial nach Ablauf der Frist nur unter bestimmten Bedingungen weiterzugeben. Die Befristung der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen soll nur dann möglich sein, wenn der Drittstaat die Menschenrechte nicht schwerwiegend verletzt, wenn keine Gefahr besteht, dass das Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt

wird, und wenn das Bestimmungsland nicht in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist. Die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial in ein Kriegsland wäre jedoch möglich, wenn dieses Land von seinem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht Gebrauch macht. Voraussetzung dafür wäre, dass der Verstoss gegen das Gewaltverbot in einer Resolution des UNO-Sicherheitsrates oder von einer Zweidrittelmehrheit der UNO-Generalversammlung festgestellt worden ist. Eine Wiederausfuhr wäre auch dann möglich, wenn der Sicherheitsrat beschliesst, Massnahmen im Sinne von Artikel 42 der UNO-Charta zu ergreifen, die Luft-, See- oder Landstreitkräfte der Mitgliedstaaten einschliessen. Um zu vermeiden, dass diese Bestimmungen umgangen werden, sollen die gleichen Bedingungen für alle Staaten gelten, an welche das Schweizer Kriegsmaterial später weitergegeben wird.

Am 21. März 2023 beschloss die SiK-S, die Behandlung sämtlicher Geschäfte, die im Zusammenhang mit der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial stehen, auszusetzen, um Anhörungen durchzuführen. Diese fanden an der Sitzung vom 11. Mai 2023 statt und hatten das Ziel, Fragen zum «Uniting for Peace»-Verfahren der Vereinten Nationen, zum Neutralitätsrecht sowie zur Neutralitätspolitik zu klären. Auch wenn es für einen Teil der Kommissionsmitglieder nach den Anhörungen immer noch offene Fragen gab, beschloss die Kommission, der parlamentarischen Initiative 23.403 Folge zu geben und damit den Weg für die zweite Phase und die Ausarbeitung eines Entwurfs zur Revision des Kriegsmaterialgesetzes freizumachen. Die SiK-N nahm diesen Entscheid an der Sitzung vom 19. und 20. Juni 2023 mit Befriedigung zur Kenntnis und beschloss das Einsetzen einer Subkommission, die mit der Erarbeitung eines Erlassentwurfes beauftragt wurde.

## **2 Arbeiten der Subkommission**

### **2.1 Zusammensetzung**

Die Zusammensetzung der Subkommission wurde an der Sitzung der SiK-N vom 19. und 20. Juni 2023 festgelegt. Folgende Kommissionsmitglieder wurden in die Subkommission delegiert: Jean-Luc Addor (SVP, VS), Fabien Fivaz (G, NE), Erich Hess (SVP, BE), Andreas Meier (Mitte, AG), François Pointet (GLP, VD), Franziska Roth (SP, SO), Maja Riniker (FDP, AG), Priska Seiler Graf (SP, ZH), und Mauro Tuena (SVP, ZH). Nationalrätin Priska Seiler Graf wurde zur Präsidentin der Subkommission gewählt.

Aufgrund der Veränderungen im Zusammenhang mit den eidgenössischen Wahlen im Oktober 2023 und dem Legislaturwechsel setzte die Subkommission ihre Arbeit 2024 in einer neuen Zusammensetzung fort: Jean-Luc Addor (SVP, VS), Nicole Barandun (Mitte, ZH), Fabien Fivaz (G, NE), Walter Gartmann (SVP, SG), Erich Hess (SVP, BE), Fabian Molina (SP, ZH), Maja Riniker (FDP, AG), Priska Seiler Graf (SP, ZH), und Mauro Tuena (SVP, ZH). Nationalrätin Seiler Graf blieb Präsidentin der Subkommission, deren Zusammensetzung nun die neue Kräfteverteilung im Nationalrat widerspiegelte, mit einem zusätzlichen SVP-Vertreter auf Kosten der Grünliberalen Fraktion.

## 2.2 Sitzungen der Subkommission

Am 5. Juli 2023 traf sich die Subkommission zu einer ersten Aussprache. Dabei stellte sich heraus, dass viele Fragen noch offen waren, insbesondere rund um das Neutralitätsrecht und seine Relevanz vor dem Hintergrund, dass seit dem Zweiten Weltkrieg mit der UNO-Charta Krieg geächtet ist. Die Diskussion konzentrierte sich somit auf zwei Problembereiche. Erstens wurde der Grad der mit dem Neutralitätsrecht zu vereinbarenden aktiven Beteiligung der Schweizer Behörden an der Entscheidung über die Genehmigung der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial thematisiert. Zweitens wurde die Spannung zwischen dem 1907 kodifizierten Neutralitätsrecht und dem nach 1945 mit der UNO-Charta geschaffene Völkerrecht, insbesondere der Institution des «Uniting for Peace» diskutiert. Um diese Themenkomplexe zu beleuchten, beschloss die Subkommission, Anhörungen durchzuführen. Zudem beauftragte sie die Verwaltung, Varianten zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative auszuarbeiten.

Die Anhörungen fanden am 16. August 2023 statt. Insgesamt führten die Anhörungen der Subkommission vor Augen, dass sich die Beurteilungen der Expertinnen und Experten teilweise voneinander unterscheiden. Beispielsweise vertrat eine der angehörten Person die Meinung, dass das Neutralitätsverständnis der Schweiz angesichts der völkerrechtlichen Entwicklungen seit 1945 überholt sei und die Schweiz schon heute die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial in Ukraine erlauben könne. Andere Fachleute legten eine Interpretation der Ausgangslage vor, die der vom Bundesrat vertretenen Position näherkam. Die Anhörungs teilnehmenden zeigten hingegen einen gewissen Konsens hinsichtlich der Probleme, die sich aus der Anwendung des «Uniting for Peace»-Mechanismus ergeben. Dieses Verfahren kommt zum Tragen, wenn der UNO-Sicherheitsrat aufgrund eines Vetos blockiert ist. Dann kann die UNO-Generalversammlung eine Sondersitzung einberufen und die Angelegenheit unverzüglich mit dem Ziel prüfen, den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für kollektive Massnahmen zu unterbreiten, wozu im Falle eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung erforderlichenfalls auch die Anwendung von Waffengewalt gehört, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und wiederherzustellen. Diese Empfehlungen sind allerdings nicht rechtlich bindend und ziehen somit nicht die Aussetzung der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen nach sich. Ausserdem stellt das Kriterium, dass eine Resolution der Generalversammlung nach dem «Uniting for Peace»-Verfahren vorliegen muss, keine international etablierte Praxis dar. Es wäre daher problematisch, anderen Ländern das Vorliegen einer solchen Resolution resp. das Abstützen auf das «Uniting for Peace»-Verfahrens indirekt über das Kriegsmaterialgesetz zur Bedingung zu machen. Schliesslich können die Konstellationen, in denen eine Resolution nach dem «Uniting for Peace»-Verfahren entstehen könnte, nicht im Voraus abgesehen werden. Es besteht somit die Gefahr, dass bei einem Abstellen auf eine Zweidrittelmehrheit der UNO-Generalversammlung die Interessen der Schweiz in Bezug auf die eigentlichen Sicherheitspartner in Europa, die NATO und die EU, desavouiert werden. Im Anschluss an die Anhörungen führte die Subkommission eine erste Diskussion über die von der Verwaltung ausgearbeiteten Umsetzungsvarianten.

Die nächste Subkommissionssitzung fand am 11. Oktober 2023 statt, nachdem die Fraktionen Gelegenheit hatten, die verschiedenen Varianten zu besprechen. Die



Subkommission setzte ihre Diskussionen über die verschiedenen Varianten fort, konnte sich aber nicht auf eine Mehrheitsvariante einigen. Sie beauftragte die Verwaltung, weitere Varianten auszuarbeiten und den Zusammenhang zwischen der Verordnung des Bundesrates über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022<sup>5</sup> und der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 23.403 zu klären.

Die Subkommission trat am 13. November 2023 erneut zusammen. Im Laufe der Diskussion eliminierte die Subkommission einige Bedingungen oder Kriterien in den elf Varianten, die nun auf dem Tisch lagen. Erstens wurde eine Bedingung, wonach Drittstaaten, wenn sie Schweizer Material weiterexportieren wollen, sich zur Einhaltung der im Kriegsmaterialgesetz festgelegten Bedingungen zur Weitergabe von Kriegsmaterial hätten verpflichten sollen, gestrichen. Diese Verpflichtung könnte nach Auffassung der Subkommissionsmehrheit sowieso nicht durchgesetzt werden und hätte international für Unverständnis und diplomatische Probleme gesorgt. Zweitens wurde die Anwendung des «Uniting for Peace»-Verfahrens als Kriterium gestrichen. Massgebend dafür waren die sehr kritischen Äusserungen der Anhörungsteilnehmenden und der Vertretung der Verwaltung zu diesem Punkt. Die Mehrheit der Subkommission war auf der Grundlage der Anhörungen vom 16. August 2023 zur Ansicht gelangt, dass dieses Kriterium mit dem Neutralitätsrecht unvereinbar ist. Aufgrund der neuen politischen Kräfteverhältnisse, die sich aus den eidgenössischen Wahlen im Oktober 2023 ergeben hatten, beschloss die Subkommission zudem, die Varianten den Fraktionen noch einmal vorzulegen und sich nicht bereits auf eine Mehrheitsvariante und mögliche Minderheiten zu einigen.

Am 8. März 2024 traf sich die Subkommission in ihrer neuen Zusammensetzung, um in Kenntnis der Diskussionen, die in den Fraktionen stattgefunden hatten, zu entscheiden. Zuvor hatte die neu zusammengesetzte SiK-N der Subkommission erneut den Auftrag erteilt, einen Entwurf für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative zu erarbeiten. Gestützt auf die Rückmeldungen aus den Fraktionen entschied sich die Subkommission für eine Mehrheitsvariante und zwei Minderheiten. Ein Antrag, gänzlich auf die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes zu verzichten, wurde abgelehnt. Sowohl die Mehrheits- als auch die beiden Minderheitsvarianten enthalten keine aktive Entscheidung seitens der Schweizer Behörden und sind somit mit der Neutralität vereinbar.

Die Subkommission tagte ausserdem am 29. Mai 2024 und am 4. Juni 2024. An diesen beiden Sitzungen prüfte sie den Berichtsentwurf zuhanden der SiK-N, wobei sich die Mehrheit der Subkommission endgültig auf eine Variante festlegte. Die Mehrheitsvariante sieht vor, die Nichtwiederausfuhr-Erklärungen der Länder in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung automatisch auf fünf Jahre zu befristen, sofern sich der Empfängerstaat verpflichtet, das Kriegsmaterial nur unter gewissen Bedingungen weiterzugeben. Mit einer Übergangsbestimmung soll sichergestellt werden, dass Nichtwiederausfuhr-Erklärungen, die mehr als fünf Jahre vor Inkrafttreten der Änderung unterzeichnet wurden, unter bestimmten Voraussetzungen aufgehoben werden («Rückwirkungsklausel»). Die Minderheit der Subkommission lehnt diese Variante ab. Sollte diese dennoch angenommen werden, so möchte die

<sup>5</sup> SR 946.231.176.72

Minderheit aber jedenfalls die «Rückwirkungsklausel» gestrichen haben. Zusätzlich schlägt die Minderheit eine Variante vor, die vorsieht, die Gültigkeitsdauer von Nichtwiederausfuhr-Erklärungen für alle Länder auf fünf Jahre zu beschränken, ohne dass Bedingungen für die Weitergabe von Kriegsmaterial gelten.

### **2.3 Nicht weiterverfolgte Varianten**

Mehrere Varianten wurden im Laufe der Arbeiten der Subkommission verworfen. Zwei davon werden hier kurz skizziert.

#### **2.3.1 Varianten mit «Uniting for Peace»-Kriterium**

An der Sitzung vom 13. November 2023 verwarf die Subkommission die Varianten, die das «Uniting for Peace»-Verfahren als Kriterium enthielten. Gemäss diesem hätte sich ein Empfängerstaat dazu verpflichtet, Kriegsmaterial nicht an einen Drittstaat weiterzugeben, wenn dieser in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt wäre – es sei denn, der Drittstaat würde von seinem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht Gebrauch machen und eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung der Vereinten Nationen hätte einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta festgestellt. Bei letzterer Feststellung handelt es sich um das sogenannte «Uniting for Peace»-Verfahren.

Ursprung dieses Verfahrens ist eine Resolution der Generalversammlung<sup>6</sup>, die anlässlich einer Blockade im UNO-Sicherheitsrat bestätigte, dass die Generalversammlung subsidiär für die Sicherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zuständig sei. Zugleich hat jedoch gemäss geltendem Verständnis die Generalversammlung im Rahmen von «Uniting for Peace» nicht die Kompetenz, verbindliche Resolutionen zu erlassen. Eine solche Resolution der Generalversammlung kann daher eine verbindliche Resolution des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UNO-Charta nicht ersetzen. Das «Uniting for Peace»-Verfahren hat sich international nicht als Praxis etabliert und wird nicht konsequent befolgt.

In Bezug auf das Neutralitätsrecht und die UNO-Charta galt bislang für die Schweiz, dass sie das Neutralitätsrecht nur dann nicht anwendet, wenn der Sicherheitsrat verbindlich entscheidet, wer gemäss UNO-Charta in einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten Aggressor und wer Angegriffener ist. Wenn keine solche Resolution vorliegt, bleibt das Neutralitätsrecht für die Schweiz anwendbar.

Aus neutralitätsrechtlicher Sicht wäre es problematisch, wenn die Schweiz bei einem Kriterium des Kriegsmaterialgesetzes das «Uniting for Peace»-Verfahren heranziehen würde, das sich auf eine nicht-verbindliche Resolution der Generalversammlung abstützt. Die gegenwärtige Praxis verlangt eine verbindliche Resolution des Sicherheitsrates für die Feststellung von Aggressor und Angegriffenem.

Die Verwaltung wies dabei immer wieder darauf hin, dass der Bundesrat bereit ist, Lösungsansätze zu entwickeln, wie eine Blockade des UNO-Sicherheitsrates überwunden werden kann. Diese Lösungsansätze müssen aber gemeinsam mit anderen Staaten entwickelt werden. Die Schweiz würde sich zudem berechtigter Kritik

<sup>6</sup> A/RES/377(V) vom 3.11.1950

aussetzen, wenn sie andere Länder mit den Kriterien dazu zwingt, das «Uniting for Peace»-Verfahren anzuwenden, obschon diese einen solchen Prozess unter Umständen nicht anerkennen.

Zusammengefasst überzeugt es aus völker- und insbesondere neutralitätsrechtlicher Sicht nicht, bei den Kriterien des Kriegsmaterialgesetzes für Nichtwiederausfuhrklärungen auf das «Uniting for Peace»-Verfahren abzustellen. Dies bewegte die Subkommission dazu, dieses Kriterium nicht weiter zu verfolgen.

### **2.3.2 Zwingende Verpflichtungen für den Drittstaat**

Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde eine Variante, die eine Bedingung vorsah, wonach Länder, die Schweizer Kriegsmaterial weiter exportieren wollen, die Bedingungen für die Wiederausfuhr gemäss Kriegsmaterial zwingend hätten auf den Drittstaat übertragen werden müssen. Die Unmöglichkeit, diese Bedingung durchzusetzen, sowie die möglichen negativen diplomatischen Folgen für die Schweiz waren ausschlaggebend für diese Entscheidung. Aus neutralitätsrechtlichen Gründen wurden verschiedene «Kann-Formulierungen» verworfen, wonach der Bundesrat oder andere Schweizer Behörden von Fall zu Fall hätten aktiv entscheiden müssen, ob nach Ablauf der Fünfjahresfrist die Kriterien für die Wiederausfuhr des Kriegsmaterials an ein bestimmtes Land erfüllt sind und die Wiederausfuhr stattfinden darf. Schliesslich wurden auch mehrere Zwischenvarianten verworfen, die ebenfalls darauf abzielten, die Dauer der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen für die in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufgeführten Länder auf fünf Jahre zu begrenzen, jeweils aber leicht andere Bedingungen für die Wiederausfuhr nach Ablauf dieser fünf Jahre vorsahen.

### **2.4 Involvierung von Schweizer Behörden im Kontext von Nichtwiederausfuhrklärungen**

Nach gegenwärtigem Stand des Kriegsmaterialgesetzes verpflichten sich Staaten, die Kriegsmaterial in der Schweiz beschaffen, aufgrund von Artikel 18 Absatz 1 KMG in Verbindung mit Artikel 5a Absatz 2 KMV, das Material nicht ohne vorgängige Zustimmung der Schweiz an einen Drittstaat weiterzugeben. Daher muss ein Staat, der aus der Schweiz bezogenes Material weitergeben will, zuvor die Schweiz um Zustimmung ersuchen.

Wie in der Ausgangslage geschildert, umfasst das Neutralitätsrecht neben dem Verbot staatlicher Waffenlieferungen an Kriegsparteien und dem Gleichbehandlungsgebot von Kriegsparteien bei privaten Waffenlieferungen vor allem ein Verbot, eine Kriegspartei militärisch zu begünstigen.

Das Neutralitätsrecht verlangt im vorliegenden Kontext eine Absicherung, um zu verhindern, dass das Kriegsmaterial aus der Schweiz indirekt über den Umweg eines Empfängerlandes an eine Kriegspartei geliefert wird (sog. Umgehungsverbot).

Mit der Mehrheitsvariante und die Einführung einer Übergangsfrist von fünf Jahren, während der sich der Empfängerstaat zur Nichtwiederausfuhr verpflichtet, soll diese Absicherung schaffen.

Nach Ablauf der Fünfjahresfrist kann ein Empfängerstaat aus der Schweiz beschafftes Kriegsmaterial weitergeben, ohne wie bisher eine Anfrage an die Schweizer Behörden richten zu müssen. Der Empfängerstaat bleibt dabei verpflichtet, selbstän-

dig die genannten, einzuhaltenden völkerrechtlichen Kriterien zu prüfen und anzuwenden. Keine Schweizer Behörde muss einen Entscheid über die weitere Verwendung des Kriegsmaterials fällen. Damit wird das Neutralitätsrecht nicht tangiert und zugleich die Einhaltung zentraler Kriterien im Kriegsmaterialgesetz im Grundsatz sichergestellt.

### 3 Grundzüge der Vorlage

#### 3.1 Mehrheitsvariante

Die SiK-N prüfte die Anträge der Subkommission an ihrer Sitzung vom 17. und 18. Juni 2024. Die Kommission befasste sich zunächst mit einem Antrag auf Nicht-eintreten, der auch einen Antrag auf Abschreibung der parlamentarischen Initiative enthielt. Dieser Antrag wurde mit 11 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass nicht nur auf die materiellen Argumente abgestellt werden sollte, die ihrer Meinung nach für eine Änderung der Rechtsvorschriften über Nichtwiederausfuhr-Erklärungen sprechen, sondern es auch möglich sein sollte, den Entwurf im Rahmen einer Vernehmlassung öffentlich zu diskutieren. Die Kommissionsminderheit argumentierte ihrerseits, dass die Spielregeln nicht während des Spiels geändert werden sollten: Es sei aus rechtlicher und neutralitätspolitischer Sicht problematisch, die Bestimmungen im Bereich der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen zugunsten einer aktuellen Kriegspartei zu ändern. Die Anträge auf Nicht-eintreten und Abschreibung wurden als Minderheitsanträge übernommen (*Hess Erich*, *Addor*, *Fridez*, *Gartmann*, *Götte*, *Heimgartner*, *Hurter Thomas*, *Tuena*, *Walliser*, *Zuberbühler*).

Die SiK-N entschied alsdann mit 10 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen und Stichentscheid der Präsidentin, folgenden Entwurf in die Vernehmlassung zu schicken:

#### Art. 18 Nichtwiederausfuhr-Erklärungen; Ausnahmen

3 (neu) Gehört der Empfängerstaat zu den Ländern gemäss Artikel 17 Absatz 3<sup>bis</sup> [*Länder des Anhanges 2 KMV*] und sind seit der Unterzeichnung der Nichtwiederausfuhr-Erklärung mindestens fünf Jahre verstrichen, so gilt diese als aufgehoben, wenn sich der Empfängerstaat verpflichtet hat, das Kriegsmaterial nur unter folgenden Bedingungen an einen Drittstaat weiterzugeben:

- a. der Drittstaat ist nicht in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt; es sei denn, der Drittstaat macht von seinem völkerrechtlichen Selbstverweidigungsrecht Gebrauch und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat einen Verstoss gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta festgestellt; oder der Empfängerstaat kommt gestützt auf seine völkerrechtliche Analyse zum Schluss, dass der Tatbestand für das Selbstverteidigungsrecht gemäss Artikel 51 UNO-Charta erfüllt ist; oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat Massnahmen nach Artikel 42 der UNO-Charta angeordnet, die Luft-, See- oder Landstreitkräfte der Mitgliedstaaten einschliessen;
- b. der Drittstaat verletzt die Menschenrechte nicht schwerwiegend und systematisch;
- c. im Drittstaat besteht kein hohes Risiko, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird.

**Art. 46 Übergangsbestimmungen**

3 (neu) Wurde die Nichtwiederausfuhr-Erklärung vor Inkrafttreten von Artikel 18 Absatz 3 unterzeichnet und ist diese älter als fünf Jahre, kann der Empfängerstaat die Einhaltung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen für die Weitergabe von Kriegsmaterial nachträglich erklären. Mit dem Empfang der entsprechenden Erklärung gilt die Nichtwiederausfuhr-Erklärung als aufgehoben.

Die von der Kommissionsmehrheit gewählte Variante sieht eine Befristung der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen auf fünf Jahre für Länder vor, die in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufgeführt sind und die sich dazu verpflichten, das Schweizer Kriegsmaterial nur unter bestimmten Bedingungen weiterzugeben. Ein Antrag, wonach die Gültigkeitsdauer der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen in den Artikeln 18 und 46 auf zehn Jahre erhöht werden sollte, wurde mit 18 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Dieser Antrag wurde als Minderheitsantrag übernommen (*Fivaz Fabien, Andrey, Fridez, Schlatter*).

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass eine Frist von fünf Jahren ausreicht, um zu verhindern, dass das Neutralitätsrecht umgangen wird, indem Schweizer Kriegsmaterial gekauft wird, das von vornherein für die Wiederausfuhr bestimmt ist.

Die einzigen Länder, deren Nichtwiederausfuhr-Erklärungen aufgehoben werden könnten, sind jene in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung. Diese Länder haben ähnliche Exportkontrollregime wie die Schweiz, sind Mitglied der vier wichtigsten internationalen Exportkontrollregime (Vereinbarung von Wassenaar, Gruppe der Nuklearlieferländer, Raketentechnologiekontrollregime und Australiengruppe) und teilen auch ähnliche Werte.

Die Wiederausfuhr durch diese Länder wäre jedoch an Bestimmungen geknüpft, die weitgehend den im Text der parlamentarischen Initiative genannten entsprechen: Der Empfängerstaat muss sich dazu verpflichten, Kriegsmaterial nur dann weiterzugeben, wenn erstens der Drittstaat nicht in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, zweitens der Drittstaat die Menschenrechte nicht schwerwiegend und systematisch verletzt und drittens kein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird. Die Weitergabe an einen Drittstaat, der in einen Konflikt verwickelt ist, soll in Ausnahmefällen aber trotzdem möglich sein, nämlich dann, wenn dieser Staat von seinem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht Gebrauch macht. Drei Sachverhalte sind denkbar: Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta<sup>7</sup> festgestellt oder Massnahmen nach Artikel 42 der UNO-Charta angeordnet, die Luft-, See- oder Landstreitkräfte der Mitgliedstaaten einschliessen, oder aber der Empfängerstaat ist gestützt auf seine völkerrechtliche Analyse zum Schluss gekommen, dass der Tatbestand für das Selbstverteidigungsrecht gemäss Artikel 51 der UNO-Charta erfüllt ist.

<sup>7</sup> SR 0.120

Die Kommissionsmehrheit möchte zudem mittels neu eingeführter Übergangsbestimmung (Art. 46 Abs. 3 KMG, «Rückwirkungsklausel») bereits bestehende Nichtwiederausfuhr-Erklärungen – also solche, die vor Inkrafttreten dieser Änderung unterzeichnet wurden – ebenfalls auf fünf Jahre befristeten. Gemäss dieser «Rückwirkungsklausel» sollen alle Nichtwiederausfuhr-Erklärungen, die vor mehr als fünf Jahren von den Staaten in Anhang 2 unterschrieben wurden, automatisch aufgehoben werden, wenn das Land, welches Kriegsmaterial weitergeben möchte, erklärt, die in Artikel 18 Absatz 3 (neu) vorgesehenen Bedingungen und Ausnahmen einzuhalten. Damit dürften Länder, die bereits entsprechende Gesuche an den Bundesrat gerichtet haben, Kriegsmaterial in die Ukraine ausführen, wenn das betroffene Material mehr als fünf Jahre vor dem Gesuch erworben wurde. Die Möglichkeit, der Ukraine in einer Situation zu helfen, in der das Völkerrecht eklatant verletzt wird und der UNO-Sicherheitsrat durch das Veto eines der ständigen Mitglieder blockiert ist, stellt für die Kommissionsmehrheit eine zentrale Rechtfertigung für diesen Vorschlag dar.

In den Augen der Kommission ist es aus Neutralitätsrechtlichen Gründen unabdingbar, dass die Schweiz keine Entscheide von Fall zu Fall zu treffen hat. Sobald die Schweizer Behörden in den Prozess einbezogen werden müssen, und sei es nur, um zu bestätigen oder zu überprüfen, dass die Umstände in einem Drittland mit den Bedingungen übereinstimmen, zu deren Einhaltung sich das Land, das Schweizer Material gekauft hat und dieses in das Drittland ausführen will, verpflichtet hat, hat dies Neutralitätsrechtliche Auswirkungen. Die automatische Befristung auf fünf Jahre nimmt den Bundesrat und die anderen Bundesbehörden vom Entscheidungsprozess aus.

Die Ausnahme, gemäss der ein Staat, der Kriegsmaterial wieder ausführen möchte, selbst beurteilen kann, ob eine Situation einem Selbstverteidigungsfall gemäss Artikel 51 der UNO-Charta entspricht, erlaubt es, die Wiederausfuhr von Waffen in einen Drittstaat, in dem ein Konflikt wütet, zu genehmigen, auch wenn keine Resolution des UNO-Sicherheitsrates vorliegt, welche die Situation als Verstoss gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot bezeichnet. In einer solchen Situation befindet sich heute die Ukraine: Das Land ist eindeutig einer völkerrechtswidrigen Aggression ausgesetzt, der UNO-Sicherheitsrat ist jedoch aufgrund des russischen Vetos handlungsunfähig. Eine solche «Selbstbeurteilung» ermöglicht es auch, auf Konzepte wie «Uniting for Peace» zu verzichten, deren Praxis auf internationaler Ebene wenig verbreitet ist und deren Anwendung unerwünschte Folgen nach sich ziehen könnte.

Zu guter Letzt wird aus Sicht der Kommissionsmehrheit mit der Befristung der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen auf fünf Jahre für die Länder in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung eine Ausnahme geschaffen, um Situationen wie dem ukrainischen Fall zu begegnen, in denen ein klarer Verstoss gegen das Völkerrecht vorliegt. Dabei wird aber das Wiederausfuhrregime im Grundsatz nicht aufgegeben. Die Kommissionsmehrheit ist nämlich der Ansicht, dass das Kriegsmaterialgesetz nur zwei Jahre nach seiner Verschärfung als Reaktion auf die «Korrektur-Initiative» nicht unverhältnismässig abgeschwächt werden darf. Die Kommissionsmehrheit ist sich bewusst, dass diese Variante einen gewissen Kontrollverlust für die Schweiz mit sich bringt. Für sie ist dieser Kontrollverlust aber vertretbar, da die Staaten in

Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung über ähnliche Exportkontrollregime verfügen und den gleichen Werten wie die Schweiz verpflichtet sind.



## **3.2 Abgelehnte Varianten**

### **3.2.1 Variante ohne Rückwirkungsklausel**

Die Kommissionsminderheit lehnt die Mehrheitsvariante ab und stellt sich damit gegen eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes zum jetzigen Zeitpunkt. Sie hat allerdings weitere Anträge eingereicht, sollte dennoch eine Revision beschlossen werden. Die SiK-N beriet diese Anträge an ihrer Sitzung vom 17. und 18. Juni 2024.

Die Minderheit erachtet insbesondere die «Rückwirkungsklausel» als problematisch, da diese nicht mit dem Neutralitätsrecht vereinbar ist. Es sei nicht möglich, ein Gesetz im Laufe eines Konflikts und zum Vorteil einer der beiden Kriegsparteien zu ändern. Dies verstosse gegen die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen – insbesondere die Gleichbehandlung – und die Neutralitätstradition der Schweiz. Darüber hinaus wäre es gegen die übliche Geschäftspraxis, die Bedingungen von bereits abgeschlossenen Verträgen zu ändern.

Die Minderheit reichte deshalb einen Antrag ein, der die automatische Befristung der Gültigkeit der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen auf fünf Jahre mit den Bedingungen nach Artikel 18 Absatz 3 (neu) übernimmt, diese aber nur auf zukünftige Transaktionen anwenden will. Kriegsmaterial, das bereits gekauft und ausgeführt wurde – unter anderem Material, das von den Gesuchen Deutschlands, Spaniens, Dänemarks usw. betroffen ist – könnte somit nach wie vor nicht an die Ukraine weitergegeben werden.

Für die Kommissionsmehrheit ist die «Rückwirkungsklausel» das Herzstück des Entwurfs. In ihren Augen ist eine Lockerung für bereits ausgeführtes Material in der aktuellen Situation nötig.

Die Kommission beschloss schliesslich mit 11 zu 11 Stimmen bei 3 Enthaltungen und Stichentscheid der Präsidentin, im Entwurf an der «Rückwirkungsklausel» festzuhalten. Die Kommissionsminderheit (*Tuena*, Addor, Candinas, de Quattro, Fridez, Gartmann, Götte, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Walliser, Zuberbühler) stellt sich gegen diesen Entscheid.

### **3.2.2 Allgemeine, bedingungslose Befristung auf 5 Jahre**

Eine weitere Minderheitsvariante greift das Prinzip der Begrenzung der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen auf fünf Jahre auf, weitet es aber auf alle Länder aus. Mit dieser Variante wären alle Nichtwiederausfuhr-Erklärungen auf fünf Jahre befristet, ohne Bedingungen und unabhängig davon, ob die Länder in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung aufgeführt sind oder nicht. Aus Sicht der Minderheit ist diese Variante neutralitätsrechtlich und neutralitätspolitisch am wenigsten problematisch, da sie keine Rückwirkung vorsieht und alle Länder gleichbehandelt. Eine Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial an die Ukraine wäre zum Beispiel frühestens fünf

Jahre nach Inkrafttreten der Änderung möglich. Ausserdem sieht die Variante auch ein Automatismus vor, sodass kein aktiver Entscheid des Bundesrates oder der Schweizer Behörden notwendig wäre.

Die Minderheit ist zudem davon überzeugt, dass es eine weitgehende Liberalisierung des Wiederausfuhrregimes braucht. Die Schweizer Rüstungsindustrie gerate aufgrund der zu restriktiven Bestimmungen für die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial unter Druck, was wiederum der Sicherheit der Schweiz schade. Eine leistungs- und wettbewerbsfähige Rüstungsindustrie sei zentral für die Aufrechterhaltung der bewaffneten Neutralität und die Aufträge der Schweizer Armee reichten nicht aus, um eine ausreichende industrielle Basis aufrechtzuerhalten. Die Rüstungsindustrie sei daher auf gute Rahmenbedingungen angewiesen, namentlich auch im Hinblick auf die Wiederausfuhr. Die Minderheit erwähnte beispielsweise die Aussagen von Ländern, die nach der Absage des Bundesrates, die Wiederausfuhr von Material in die Ukraine zu genehmigen, ankündigten, künftig keine Waffen mehr aus der Schweiz zu beziehen, wenn sie nicht frei über die von ihnen gekauften Systeme verfügen können.

Die SiK-N lehnte diese Variante mit 16 zu 9 Stimmen ab. Die Variante wurde als Minderheitsantrag übernommen (*Tuena, Addor, Gartmann, Götte, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Walliser, Zuberbühler*).

Die Kommissionsmehrheit betont, dass sie nicht beabsichtigt, das Ausfuhr- oder Wiederausfuhrregime gesamtheitlich zu lockern, sondern lediglich eine kleine Öffnung schaffen will, die ermöglichen soll, der Ukraine in einer Situation zu helfen, in welcher der UNO-Sicherheitsrat nicht in der Lage ist, eine massive Verletzung des Völkerrechts festzustellen. Darüber hinaus ist die Kommission der Ansicht, dass mit der vorgeschlagenen Revision in Zukunft auch in ähnlichen Fällen, in denen sich Länder nach einem militärischen Angriff durch einen anderen Staat in einer Selbstverteidigungssituation befinden, die Wiederausfuhr möglich sein soll.

### **3.2.3 Präzisierung der Länder, die von den Artikeln 15, 16a und 20 KMG ausgenommen werden können**

Die SiK-N lehnte mit 16 zu 8 Stimmen einen Antrag ab, der verlangte, im Kriegsmaterialgesetz einen neuen Artikel 32a einzuführen. Dieser neue Artikel hätte als Grundlage für eine Verordnung gedient, in welcher der Bundesrat jene Länder aufgelistet hätte, die von den Artikeln 15, 16a und 20 KMG ausgenommen werden können, und dabei die Voraussetzungen dafür präzisiert hätte. In diese Liste hätten nur Länder aufgenommen werden können, die über ein strenges Exportkontrollregime für Kriegsmaterial verfügen, das mit jenem der Schweiz vergleichbar ist, und welche die wichtigsten internationalen Waffenkontrollverträge ratifiziert haben. Die Aufnahme der Länder in diese Liste wäre regelmässig, mindestens alle fünf Jahre, neu evaluiert worden und der Bundesrat hätte jeweils einen Evaluationsbericht vorgelegt.

Laut den Unterstützerinnen und Unterstützern dieses Antrages ist die derzeitige Situation mit der Liste in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung nicht zufriedenstellend. Diese Liste sei seit dem 1. Oktober 1999 nie mehr überarbeitet worden und die Kriterien für die Aufnahme seien schwammig. Die Kommissionsmehrheit dage-

gen ist der Ansicht, dass der Bundesrat mit dieser Variante zu viel Flexibilität einbüßen würde. Zu strenge Kriterien würden sich zudem negativ auf die Schweiz auswirken, da gewisse nahestehende Partner, die heute in den Genuss einer Ausnahme kommen, diese Kriterien nicht vollständig erfüllen.

Der Antrag wurde als Minderheitsantrag übernommen (*Fivaz Fabien, Andrey, Candan Hasan, Fridez, Molina, Schlatter, Seiler Graf, Zryd*).

## **4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **4.1 Artikel 18 Absatz 3 (neu)**

Artikel 18 Absatz 1 KMG hält heute fest, dass eine Bewilligung für die Ausfuhr von Kriegsmaterial nur erteilt werden kann, wenn die Lieferung an eine ausländische Regierung oder an ein für eine solche tätiges Unternehmen geht, und wenn eine Erklärung dieser Regierung vorliegt, dass das gelieferte Kriegsmaterial nicht wieder ausgeführt wird. Absatz 2 enthält eine Ausnahme für die Ausfuhr von Einzelteilen und Baugruppen. Neu soll ein Absatz 3 in Artikel 18 KMG eingefügt werden, der die Wiederausfuhr regelt.<sup>8</sup>

Das Kriegsmaterialgesetz ermächtigt den Bundesrat an verschiedenen Stellen, für bestimmte Staaten Erleichterungen des Bewilligungsverfahrens oder Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorzusehen: Artikel 15 Absatz 2 KMG (Vermittlungsbewilligung), Artikel 16a Absatz 2 KMG (Handelsbewilligung), Artikel 17 Absatz 3<sup>bis</sup> KMG (Ausfuhr- und Durchfuhrbewilligungen) sowie Artikel 20 Absatz 3 KMG (Bewilligungen für die Übertragung von Immaterialgütern oder die Einräumung von Rechten daran). Der Bundesrat sieht bereits heute für Schengen-Staaten und für Staaten, die in Anhang 2 zur Kriegsmaterialverordnung gelistet sind (Anhang-2-Staaten), Erleichterungen und Ausnahmen vor.

Dass der Empfängerstaat ein Anhang-2-Staat ist, ist die eine Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit von Absatz 3. Die andere Grundvoraussetzung ist, dass seit der Unterzeichnung der Nichtwiederausfuhr-Erklärung fünf Jahre verstrichen sein müssen.

Sind diese beiden Grundvoraussetzungen erfüllt, gilt eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung dann als aufgehoben, wenn zusätzlich eine weitere Voraussetzung erfüllt ist: Der Empfängerstaat muss sich zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Nichtwie-

<sup>8</sup> Grundsätzlich erfolgen Kriegsmaterialexporte entweder an staatliche (z. B. Armee oder Polizei) oder nicht staatliche Endempfänger (z. B. weiterverarbeitendes Rüstungsunternehmen, Händler, Privatpersonen). Gemäss Artikel 18 Absatz 1 KMG wird von den staatlichen Endempfängern grundsätzlich eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung verlangt. Die im Rahmen der parlamentarischen Initiative 23.403 vorgesehene Befristung der Nichtwiederausfuhr-Erklärung betrifft somit ausschliesslich Kriegsmaterialexporte an staatliche Endempfänger. Kriegsmaterialexporte an nicht staatliche Endempfänger sind von der parlamentarischen Initiative 23.403 nicht betroffen. Für diese gelten andere Regeln (z. B. Vorlage einer Einfuhrbewilligung und Einbaubestätigung gemäss Artikel 18 Absatz 2 KMG in Verbindung mit Artikel 5b KMV für Zulieferungen an ausländische Rüstungsunternehmen oder Deklaration des potenziellen Kundenkreises ausländischer Händler).

derausfuhr-Erklärung verpflichtet haben, das Kriegsmaterial nur unter gewissen Bedingungen, die in den Buchstaben *a*, *b* und *c* von Absatz 3 festgehalten sind und kumulativ erfüllt sein müssen, weiterzugeben.

#### Buchstabe a

Der das Kriegsmaterial empfangende Drittstaat darf nicht in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sein. Was darunter zu verstehen ist, hat der Bundesrat in seiner Botschaft<sup>9</sup> vom 5. März 2021 zur Korrektur-Initiative und zum indirekten Gegenvorschlag in seinen Ausführungen zu Artikel 22a Absatz 2 KMG festgehalten: Ein *interner* bewaffneter Konflikt besteht, wenn es zwischen Regierungsbehörden und organisierten bewaffneten Gruppen oder zwischen solchen Gruppen innerhalb eines Staates zu bewaffneter Gewalt kommt. Die Feindseligkeiten müssen ein gewisses Mass an Intensität erreichen und die bewaffneten Gruppen einen Mindestgrad an Organisation aufweisen. Ein *internationaler* bewaffneter Konflikt liegt vor, wenn zwischen Staaten auf bewaffnete Gewalt zurückgegriffen wird. Es geht dabei um eine kriegerische Intervention staatlicher Organe oder einer bewaffneten Gruppierung, die der Kontrolle einer staatlichen Konfliktpartei untersteht.

Vom Grundsatz, dass der empfangende Drittstaat nicht in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sein darf, gibt es drei Ausnahmen:

- der Drittstaat macht von seinem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht Gebrauch und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta festgestellt; oder
- der Empfängerstaat, der Kriegsmaterial wieder ausführen möchte, kommt gestützt auf seine eigene völkerrechtliche Analyse zum Schluss, dass der Tatbestand für das Selbstverteidigungsrecht gemäss Artikel 51 der UNO-Charta im Drittstaat erfüllt ist; oder
- der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat Massnahmen nach Artikel 42 der Satzung der Vereinten Nationen angeordnet, die Luft-, See- oder Landstreitkräfte der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen einschliessen.

Diese drei Ausnahmen basieren auf folgenden Grundlagen: Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta<sup>10</sup> verpflichtet die UNO-Mitglieder dazu, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen. Im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein UNO-Mitglied besteht gemäss Artikel 51 der UNO-Charta das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen getroffen hat. Gemäss Artikel 41 der UNO-Charta kann der Sicherheitsrat beschliessen, welche Massnahmen – unter Ausschluss von

<sup>9</sup> Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Kriegsmaterialgesetzes). BBl 2021 623, S. 34

<sup>10</sup> SR 0.120

Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen. Ist dieser der Auffassung, dass solche Massnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen durchführen.

#### Buchstabe b

Der Drittstaat darf die Menschenrechte nicht schwerwiegend und systematisch verletzen. Was dies bedeutet, hat der Bundesrat ebenfalls in der genannten Botschaft detailliert festgehalten.<sup>11</sup> In jedem Fall als *schwerwiegend* gelten Verletzungen des zwingenden Völkerrechts, also des Gewaltverbots, des Folterverbots, des Verbots von Völkermord und Sklaverei, der Grundzüge des humanitären Völkerrechts sowie der Summe der notstandsfesten Garantien der europäischen Konvention vom 24. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>12</sup> sowie des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte.<sup>13</sup> Für Menschenrechte, die nicht zwingendes Völkerrecht darstellen, dürfte die Schwelle zur Annahme einer schwerwiegenden Verletzung höher liegen. *Systematisch* sind Menschenrechtsverletzungen dann, wenn sie planmässig und methodisch begangen werden. Systematische Menschenrechtsverletzungen sind z. B. die institutionalisierte oder organisierte Verfolgung und Folterung der politischen Opposition, die gesetzlich verankerte Körperstrafe bei der Ahndung von Verbrechen, die Einschränkung der fundamentalen Verfahrensgarantien oder die koordinierte und wiederholte gewaltsame Unterdrückung friedlicher Versammlungen.

#### Buchstabe c

Es darf kein hohes Risiko bestehen, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung angewandt wird. Wie der Bundesrat in der genannten Botschaft festgehalten hat<sup>14</sup>, ist ein hohes Risiko dann gegeben, wenn sich das auszuführende Kriegsmaterial für einen Einsatz gegen die Zivilbevölkerung eignet und konkrete Anhaltspunkte für einen Einsatz des Materials gegen die Zivilbevölkerung bestehen, weil beispielsweise der Endempfänger oder ein vergleichbarer Akteur im Drittstaat bereits in der Vergangenheit repressiv gegen diese vorgegangen ist.

### **4.2 Artikel 46 Absatz 3 (neu)**

Zum neuen Artikel 18 Absatz 3 soll eine Übergangsbestimmung geschaffen werden, um den Umgang mit bereits bestehenden Nichtwiederausfuhr-Erklärungen zu regeln. Wurde diese vor Inkrafttreten der genannten Bestimmung unterzeichnet und ist diese älter als fünf Jahre, kann der Empfängerstaat die Einhaltung der vorgesehenen Bedingungen für die Weitergabe des Kriegsmaterials nachträglich erklären. In diesem Fall gilt die Nichtwiederausfuhr-Erklärung als aufgehoben.

Grundsätzlich tangiert Artikel 18 Absatz 3 das Neutralitätsrecht nicht, weil einerseits die Nichtwiederausfuhr-Erklärung kein Neutralitätsinstrument ist und andererseits die Schweiz selbst keinen Entscheid über die Verwendung des Kriegsmaterials fällt.

<sup>11</sup> a. a. O. S. 35

<sup>12</sup> SR 0.101

<sup>13</sup> SR 0.103.2

<sup>14</sup> a. a. O. S. 36

Die Neutralität kommt nur dann ins Spiel, wenn der Bundesrat in einem konkreten Fall über die Aufhebung einer Nichtwiederausfuhr-Erklärung entscheidet und damit riskiert, das Gleichbehandlungsgebot zu verletzen. Im Falle der Rückwirkung stellt sich die Frage, ob der Bundesrat Einzelentscheide fällt. Dies ist nicht der Fall. Mit einer Gesetzesrevision werden sämtliche Nichtwiederausfuhr-Erklärungen pauschal auf fünf Jahre befristet. Nach Fristablauf kann der Empfängerstaat die Einhaltung der vorgesehenen Bedingungen erklären. Die Schweiz entscheidet somit auch im Falle der Rückwirkung nicht über die Verwendung des Kriegsmaterials, sondern der Entscheid obliegt dem Empfängerstaat. Aus Neutralitätssicht kann noch die Präambel der Haager Konvention, des Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs<sup>15</sup>, erwähnt werden. Diese sieht vor, dass neutrale Staaten grundsätzlich die eigenen einschlägigen Regeln nicht im Laufe des Konflikts ändern sollten. Sie ist aber nicht als eindeutige Verpflichtung formuliert und sieht die Möglichkeit vor, aufgrund gemachter Erfahrungen eine Änderung der Regeln zur Wahrung eigener Rechte durchzuführen. In Anbetracht der unverbindlichen Natur der Präambel und der Tatsache, dass die Nichtwiederausfuhr-Erklärung nicht Bestandteil des Neutralitätsrechts ist, ist ihre Relevanz vernachlässigbar. Dies gilt indes auch für den Fall, dass ein heute existierender bewaffneter Konflikt auch noch in fünf Jahren andauert, also zu dem Zeitpunkt, in dem die Nichtwiederausfuhr-Erklärung hinfällig wird.

## 5 Auswirkungen

### 5.1 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Laut einer Studie<sup>16</sup> der BAK Economics AG von 2023 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. Kriegsmaterial und besondere militärische Güter), die Herstellung von Dual-Use-Gütern (d. h. Güter, 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). Viele EU-Rüstungsinitiativen (etwa ASAP, EDIRPA) schliessen Länder wie die Schweiz

<sup>15</sup> SR 0.515.22

<sup>16</sup>[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Aussenwirtschaftspolitik & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Exportkontrollen und Sanktionen > Industrieprodukte (Dual-Use) und besondere militärische Güter (Licensing) > Volkswirtschaftliche Bedeutung

aus, wodurch Schweizer Rüstungsunternehmen gegenüber europäischen Konkurrenten bereits gewisse Nachteile erfahren könnten.

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat die Schweiz gestützt auf die Bestimmungen des Kriegsmaterialgesetzes und auf den Neutralitätsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung mehrere Anträge europäischer Länder abgelehnt, die in der Vergangenheit beschafftes Schweizer Kriegsmaterial in die Ukraine ausführen wollten. Seitdem berichten mehrere Schweizer Rüstungsunternehmen, dass ihre europäischen Kunden bei der Beschaffung von Schweizer Kriegsmaterial zunehmend davor zurückschrecken, eine Nichtwiederausfuhr-Erklärung zu unterzeichnen. Die europäischen Länder möchten nun nach eigenem Ermessen über das von ihnen beschaffte Schweizer Kriegsmaterial verfügen können, beispielsweise um es in Zukunft an Partner weiterzugeben, ohne bei der Schweiz ein Bewilligungsgesuch stellen zu müssen, das möglicherweise abgelehnt wird. Bereits gibt es Anzeichen und erste Bemühungen, dass multinationale Unternehmen einen Teil ihrer Rüstungsproduktion aus der Schweiz ins Ausland verlagern.

Würde die Geltungsdauer von Nichtwiederausfuhr-Erklärungen auf fünf Jahre befristet, könnten diese Vorbehalte abgebaut und das Vertrauen der europäischen Kunden in die Zuverlässigkeit der Schweizer Rüstungsindustrie als Geschäftspartnerin wiederhergestellt werden.

## 5.2 Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz

Das Unverständnis und die Verärgerung über die ablehnende Haltung der Schweiz betreffend Wiederausfuhr äussert sich in vermehrten Drohungen europäischer Länder, keine Rüstungsgüter aus der Schweiz mehr zu beschaffen. Die mittel- bis langfristigen Auswirkungen eines solchen Szenarios auf die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB), wie sie in Artikel 1 KMG verlangt wird, sind beträchtlich, vor allem angesichts der aktuell stetig steigenden Militärausgaben westlicher Regierungen. Zur Erinnerung: Im Jahr 2023 bestand die Kundschaft der Schweizer Rüstungsindustrie zu 85 Prozent aus westlichen Ländern.

Somit läuft die Schweiz Gefahr, von den Wertschöpfungsketten im Bereich Verteidigung und Technologieentwicklung ausgeschlossen zu werden, was nicht nur die erwähnten volkswirtschaftlichen Auswirkungen nach sich zieht, sondern auch Konsequenzen für die Versorgung der Armee und für die Sicherheitspolitik des Landes hat, welche unter Umständen im Widerspruch zur ständigen bewaffneten Neutralität der Schweiz stehen. Der Bundesrat hat argumentiert, dass nicht der gesamte Ausrüstungsbedarf der Armee im Inland abgedeckt werden kann, es aber wichtig sei, über gewisse Schlüsseltechnologien zu verfügen, um vollständig einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden und eine gewisse Souveränität zu wahren.

Durch die zeitliche Befristung der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen könnten die wichtigsten Partner der Schweiz beschwichtigt und der Erosion der STIB entgegengewirkt werden. Denn mögliche Reputationsschäden der Schweiz können sich auf Besuche, den Informationsaustausch und Kooperationsprojekte mit wichtigen Partnern negativ auswirken, wodurch der Schweizer Armee Erfahrungsgewinn und Übungsmöglichkeiten durch Kooperation, die der Stärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit dienen, entgehen könnten. Die Schweiz ist zudem im Sinne ihrer Versorgungssicherheit auf Zusammenarbeit und Vertrauen angewiesen, die sicher-

heitspolitisch nützlich sind. Eine Delegation des Entscheids über die Wiederausfuhr an Anhang-2-Länder nach fünf Jahren basierend auf gemeinsamen Werten und vereinbarten Kriterien kann in diesem Sinne als vertrauensstärkend gesehen werden..

Auf eine Änderung des Kriegsmaterialgesetzes könnten bestimmte Staaten, welche die Anpassungen als für sich nachteilig sehen, reagieren.

## **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 Mehrheitsvariante, die Untervariante zur Mehrheitsvariante und die Minderheitsvariante stellen sicher, dass es zu keiner indirekten Lieferung von Kriegsmaterial aus der Schweiz an eine Kriegspartei über den Umweg des Empfängerstaats kommen kann, indem sie eine Fünf-Jahres-Befristung für Nichtwiederausfuhr-Erklärungen vorsieht (siehe näher Ziff. 2.3).

Darüber hinaus wird bei den einzuhaltenden Kriterien der Mehrheitsvariante sowie der die Untervariante zur Mehrheitsvariante nicht auf das «Uniting for Peace»-Verfahren abgestellt. Auf diese Art hätte ein Staat erhaltenes Kriegsmaterial an einen Drittstaat weitergeben können, auch wenn dieser sein Selbstverteidigungsrecht im Kontext einer Verletzung des Gewaltverbots ausübt, die nur durch eine Generalversammlungsresolution festgestellt worden ist. Damit bleibt die Mehrheitsvariante sowie die Untervariante zur Mehrheitsvariante im Rahmen der bestehenden Neutralitätspraxis, die auf das Vorliegen einer Sicherheitsratsresolution abstellt (siehe Ziff. 2.4).

### **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.



