LEX campus

06/16/2026 12:51:49

Dokument	**ZBl 127/2026 S. 291**
Autor	**Evelyne Schmid**
Titel	**Kriegsmaterialgesetz: Inhalt, Tragweite und Völkerrechtskonformität der Referendumsvorlage 2026**
Seiten	**291-312**
Publikation	**Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht**
Herausgeber / Redaktion	**Benjamin Schindler (Red.), Giovanni Biaggini (Red.), Christoph Auer (Red.), Markus Rüssli (Red.), Stephan Haag (Red.), Daniela Thurnherr (Red.), Matthias Kradolfer (Red.)**
Frühere Herausgeber	**Peter Karlen (Red.), Arnold Marti (Red.)**
ISSN	**1422-0709**
Verlag	**Schulthess Juristische Medien AG**

Kriegsmaterialgesetz: Inhalt, Tragweite und Völkerrechtskonformität der Referendumsvorlage 2026

Prof. Dr. iur. *Evelyne Schmid*, Lausanne*

I. Einleitung

In der Wintersession 2025 beschloss die Bundesversammlung, das Kriegsmaterialgesetz[1] zu ändern.[2] Eine Referendumsabstimmung wird im November 2026 stattfinden.[3] Befürworter argumentieren, die Revision sei notwendig, um in der Schweiz tätigen, häufig global vernetzten Rüstungsunternehmen den internationalen Marktzugang zu

sichern. Dies stärke die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz.[4] Die Gegner stellen sich gegen die Lockerung des Kontrollregimes und argumentieren, dass «Schweizer Waffen in Bürgerkriegsländer oder an Unrechtsregime» gelangen würden und dass es bei der Referendumsvorlage nicht um die Sicherheit der Schweiz, sondern um die Profite der Rüstungsindustrie gehe.[5]

---

* Die Autorin dankt den drei Experten des Zentralblatts für die sorgfältigen Kommentare und dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO für Auskünfte zur aktuellen Praxis betreffend Nichtwiederausfuhr-Erklärungen bei Lieferungen an private Empfänger. Für sämtliche Schlussfolgerungen ist ausschliesslich die Autorin verantwortlich. Alle Internet-Fundstellen wurden zuletzt am 5. Mai 2026 besucht.

1 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 13. Dezember 1996 (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51).

2 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG), Änderungen vom 19. Dezember 2025, BBl 2026 22 (Referendumsvorlage, revKMG).

3 Das Referendum ist am 29. April 2026 zustande gekommen; vgl. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/2025/20254557.html>.

4 *economiesuisse,* Internationaler Marktzugang – Sicherheit als Standortfaktor: Vier Gründe für eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes, abrufbar unter <https://backend-api.economiesuisse.ch/sites/default/files/archive/2026-04/Sicherheit-als-Standortfaktor-Vier-Grnde-fr-eine-Revision-des-Kriegsmaterialgesetzes-de_0.pdf>.

5 Website der Referendumsallianz, abrufbar unter <https://kriegsmaterial-referendum.ch/>.

Die Revision sieht im Wesentlichen drei grosse Änderungen vor: erstens den Wegfall des bisherigen Obligatoriums bei den sogenannten Nichtwiederausfuhr-Erklärungen (NWAE), des zentralen Instruments zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften und Weitergaben an unerwünschte Empfänger; zweitens eine Abweichungskompetenz für den Bundesrat von allen Bewilligungskriterien und drittens die Einführung einer Bestimmung, wonach Ausfuhrgesuche für eine Gruppe von aktuell 25 Staaten, die im Anhang 2 zur Kriegsmaterialverordnung[6] aufgeführt sind, die sogenannten «Anhang-2-Länder», bewilligt werden sollen, auch wenn diese in einen Konflikt involviert sind, «ausser es liegen ausserordentliche Umstände vor und die aussen-, neutralitäts- oder sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz erfordern eine Ablehnung»[7]. Zwei der drei Änderungen betreffen sämtliche Staaten, die aus der Schweiz Kriegsmaterial beziehen. In der parlamentarischen Beratung zeigte sich, dass Inhalt und Tragweite der Revision teilweise auch von Mitgliedern der Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) unzutreffend oder zumindest unvollständig dargestellt wurden.[8]

Dieser Beitrag liefert eine Übersicht über die von der Mehrheit der Bundesversammlung beschlossenen Änderungen und ordnet diese ein. Nebst einer Beschreibung der Änderungen soll deren Tragweite durch Vergleich mit der aktuellen Rechtslage abgeschätzt werden. Dabei soll auch auf die Vereinbarkeit mit dem für die Schweiz massgebenden Völkerrecht eingegangen werden. Dies ist umso wichtiger, als die Bot-

ZBl 127/2026 S. 291, 293

schaft des Bundesrats[9] die Völkerrechtskonformität der Änderungen nur sehr partiell behandelt: Die Botschaft beschränkt sich auf die Frage der Einführung einer Abweichungskompetenz. Die beiden weiteren Änderungen fanden erst nach der Ausarbeitung der Botschaft Eingang in den Text der Vorlage. Die Änderungen verdienen jedenfalls eine vertiefte Betrachtung, da sie das Kriegsmaterial-Kontrollregime massgeblich verändern würden.

In dieser Einleitung wird in groben Zügen die Ausgangssituation des aktuellen Exportregimes nachgezeichnet (Abschnitt 1) und es werden überblicksartig die drei wichtigsten Stellen erläutert, an welchen die Bundesversammlungen Änderungen beschlossen hat (Abschnitt 2). Danach widmet sich Kapitel II systematisch den Änderungen, beschreibt und analysiert diese, und Kapitel III führt die zentralen Ergebnisse zusammen.

1. Ausgangspunkt: Eckpunkte der Gesetzgebung seit 2008

Wer aus der Schweiz Kriegsmaterial ausführen will, braucht dafür eine Einzelbewilligung. Für die Behandlung von Ausfuhrgesuchen ist das SECO zuständig; dabei arbeitet es mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA sowie gegebenenfalls mit weiteren Departementen zusammen. Wenn sich die beteiligten Stellen uneins sind, entscheidet der Bundesrat. Bei Gesuchen «mit erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite» entscheidet immer der Bundesrat,[10] was bedeutet, dass «der Bewilligungsentscheid zu einem politischen Entscheid [wird], in den – neben rechtlichen Überlegungen – vermehrt auch politische Erwägungen Eingang finden».[11]

---

6 Verordnung über das Kriegsmaterial vom 25. Februar 1998 (Kriegsmaterialverordnung, KMV; SR 514.511).

7 Art. 22a Abs. 2 bis revKMG.

8 Offensichtlich falsch ist die Aussage von Mauro Tuena, dass die NWAE «nur für Länder mit einem vergleichbaren Rüstungsexportregime, die sogenannten Anhang-2-Staaten, gelockert» würden (Votum NR Tuena, AB 2025 N 1965). Dies widerspricht dem Wortlaut des Schlussabstimmungstextes; dazu unten Abschnitt II.1. Auch Nicole Barandun und Andrea Gmür-Schönenberger scheinen davon auszugehen, dass die Änderungen bei den NWAE nur Anhang-2-Länder betreffen. Votum NR Barandun, AB 2025 N 1961: «[Wenn Staaten des Anhangs 2] nach einer gewissen Zeit die Notwendigkeit sehen, dieses Material an Drittstaaten weiterzugeben, können sie das machen.» Votum SR Gmür-Schönenberger, AB 2025 S 1179: «Im Haager Abkommen steht aber absolut nirgends, dass wir unser Kriegsmaterialgesetz mit einer [NWAE] für Länder mit vergleichbaren Werten wie den unsrigen dermassen einschränken müssen» (die Bezeichnung «Länder mit vergleichbaren Werten» ist ein Verweis auf Anhang-2-Länder, dazu siehe Abschnitt II.3.b). Heinz Theiler vertrat die Auffassung, dass Exporte in «Bürgerkriegsländer» nicht möglich wären: «Die Schutzmechanismen bleiben vollumfänglich erhalten» (Votum NR Theiler, AB 2025 N 1966). Siehe dazu aber insb. Abschnitt II.3.

9 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Aufnahme einer Abweichungskompetenz für den Bundesrat) vom 12. Februar 2025, BBl 2025 650.

10 Art. 29 Abs. 2 KMG.

11 *Simon Plüss/Tobias Vestner,* Exportkontrolle von Kriegsmaterial: ein Balanceakt auf dem schmalen Grat unterschiedlicher Interessen, Die Volkswirtschaft 11/2012, S. 67 ff.

Die aktuell anwendbare Kriegsmaterialexportgesetzgebung wurde massgeblich durch die Änderungen von 2008 geprägt. 2007 rügte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) eindringlich Mängel im Vollzug.[12] Die GPK-N empfahl insbesondere eine stärkere Gewichtung der Menschenrechtslage, eine Klärung der Kriterien für die Berücksichtigung der Neutralitätspolitik, ein konsequentes Vorgehen bei Verletzungen von NWAE und grundsätzlich eine Präzisierung der Bewilligungskriterien.[13] Nach dieser Kritik und im Vorfeld eines Abstimmungskampfes zu einer Volksinitiative für ein Kriegsmaterialexportverbot beschloss der Bundesrat einen fundamentalen Wechsel von *Berücksichtigungs*kriterien bei Kriegsmaterialexportentscheiden hin zu *Ausschluss*kriterien. Zwischen der Verabschiedung des totalrevidierten KMG 1998

ZBl 127/2026 S. 291, 294

und 2008 mussten das SECO bzw. der Bundesrat gewisse Kriterien «berücksichtigen», aber bis 2008 schrieben weder das Gesetz noch die Verordnung ausdrücklich vor, was zu tun ist, wenn ein Kriterium für die Ablehnung einer Exportbewilligung spricht.[14] Seit der Änderung der Kriegsmaterialverordnung von 2008 enthält die Gesetzgebung (zwischen 2008 und 2021 auf Verordnungs-, dann auf Gesetzesstufe) eine Liste von Ausschlusskriterien. Wenn eines davon erfüllt ist, kann ein Exportgesuch nicht bewilligt werden.[15] Die Problematik, dass Schweizer Kriegsmaterial immer wieder in Krisengebieten auftauchte oder in Staaten mit gravierenden Menschenrechtsproblemen geliefert wurde, stand bei den Diskussionen um die Kriterien im Vordergrund.[16]

2014 schwächte der Bundesrat das Menschenrechtskriterium ab, sodass Gesuche auch dann bewilligt werden konnten, wenn das Empfängerland die Menschenrechte zwar «schwerwiegend und systematisch verletzt»[17], aber nur «ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird».[18]

Nach einem Brief von 13 Unternehmen im Rüstungsbereich an die SiK des Ständerates im September 2017[19] kündigte Bundesrat Schneider-Ammann 2018 an, dass der Bundesrat die Verordnung dahingehend ändern wolle, dass Kriegsmaterialexporte in Bürgerkriegsländer wieder erlaubt werden sollen.[20] Darauf folgten ein breiter Protest und eine eidgenössische Volksinitiative, die sogenannte «Korrektur-Initiative»[21]. Als Reaktion wurden mit einem indirekten Gegenvorschlag die Ausschlusskriterien der Kriegsmaterialverordnung auf Gesetzesstufe gehoben und die Lockerung von 2014 beim Menschenrechtskriterium rückgängig gemacht; die Bewilligungskriterien blie-

ZBl 127/2026 S. 291, 295

---

12 Vollzug der Kriegsmaterialgesetzgebung, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. November 2006, BBl 2007 2117.

13 Bericht der GPK-N (Anm. 12), S. 2125 ff.

14 Dazu ausführlich *Jörg Künzli,* Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimen: Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten, Bern 2008, S. 558 ff.

15 *Jörg Künzli,* Blosse Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts?, Sicherheit & Recht 2009, S. 141 ff.; *Evelyne Schmid,* Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte (2008–2019), AJP 2019, S. 1171 ff.

16 Z.B. *Jana Lichtin,* Entwicklung und Diskussion des Kriegsmaterialrechts seit 1972, Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective No. 122, Universität Basel 2022; *Monika Dommann/Sybille Marti* (Hrsg.), Kriegsmaterial im Kalten Krieg: Rüstungsgüter in der Schweiz zwischen Militär, Industrie, Politik und Öffentlichkeit, Basel 2020.

17 Art. 5 Abs. 2 Bst. b aKMV (aufgehoben per 1. Mai 2022 [AS 2022 227]; heute Art. 22a Abs. 2 Bst. b).

18 Verordnung über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung, KMV), Änderung vom 19. September 2014, AS 2014 3045. Dieser Änderung ging eine Motion voraus, die bei sechs Enthaltungen mit dem Stichentscheid des Ratspräsidenten überwiesen wurde (SiK-S, Motion 13.3662 «Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen» vom 26. April 2013).

19 *Frauke Renz,* Die Kriegsmaterialverordnung und das Schweizer System zur Kontrolle von Kriegsmaterialexporten, Sicherheit & Recht 3/2018, S. 155 ff., 155; *Hans-Peter Schwald/Stefan Halter,* Der Richtungsentscheid des Bundesrates zur Revision der Kriegsmaterialverordnung, Sicherheit & Recht 3/2018, S. 216 ff., 220. *SDA,* Rüstungsindustrie will Kriegsmaterial in Bürgerkriegsländer exportieren dürfen, NZZ online vom 4. November 2017.

20 *Frauke Renz/Natia Kalandarishvili-Müller,* Internationales Strafrecht und humanitäres Völkerrecht: Entwicklungen 2018, njus.ch 2018 2019, S. 1 ff., 7.

21 Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)», eingereicht am 24. Juni 2019 (<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis490.html>).

ben ansonsten identisch.[22] Der Bundesrat schlug zusätzlich eine Abweichungskompetenz vor, die es ihm erlaubt hätte, in gewissen Fällen die Bewilligungskriterien zu übersteuern. Das Parlament verwarf diese jedoch, weil sie dem Kernanliegen der demokratischen Kontrolle über die Ausfuhrkriterien zuwiderlief. Zudem erklärte das Initiativkomitee der «Korrektur-Initiative» den Rückzug nur unter der Bedingung, dass der Bundesrat keine solche Abweichungskompetenz erhält.[23] Das Resultat ist die heute, im Frühjahr 2026, geltende Gesetzgebung.[24]

In den letzten Jahren sind die Rüstungsausgaben und die Kriegsmaterialexporte weltweit und auch in der Schweiz stark angestiegen: Die Schweizer Kriegsmaterialexporte lagen 2025 mit rund 950 Mio. Franken nahe am Rekordhoch; sie zeigen über die letzten zehn Jahre einen schwankenden, aber insgesamt steigenden Trend.[25] In absoluten Zahlen belegte die Schweiz im Zeitraum 2021–2025 weltweit Rang 20 bei den Waffenexporten (ohne Munition und Kleinwaffen).[26]

2. Die drei wichtigsten Änderungen in der Übersicht

Die drei wichtigsten Änderungen haben einen unterschiedlichen Anwendungsbereich. Zwei Änderungen betreffen sämtliche Empfängerstaaten.

Die Abweichungskompetenz betrifft alle «Auslandgeschäfte», d.h. nicht nur Gesuche für Kriegsmaterialexporte, sondern auch Gesuche für die «Herstellung, die Vermittlung […] und die Durchfuhr von Kriegsmaterial für Empfänger im Ausland».[27] Die Neuregelung bei Anhang-2-Ländern hingegen betrifft in Satz 2 des neuen Art. 22a Abs. 2bis nur *Ausfuhr*geschäfte (während der erste Satz zumindest explizit keine Beschränkung auf Ausfuhrgeschäfte enthält).

ZBl 127/2026 S. 291, 296

Änderung	Bundesrat: Ermessen/Erfordernis	Anwendungsbereich	Norm[28]
Wegfall der Pflicht zur NWAE	*Kann*-Bestimmung zum selektiven Einsatz einer NWAE nach pflichtgemässem Ermessen: NWAE, wenn «aussen-, neutralitäts- oder sicherheitspolitische Gründe dies erfordern»	•Alle Empfängerländer •Ausfuhr	Art. 18
Abweichungskompetenz des Bundesrates von allen Bewilligungskriterien	Kompetenz zur Abweichung von den Bewilligungskriterien nach Art. 22a, wenn «a. ausserordentliche Umstände vorliegen; und b. die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes dies erfordert»	•Alle Empfängerländer •Herstellung, Vermittlung, Ausfuhr und Durchfuhr	Art. 22b
Bewilligung der Ausfuhrgesuche nach pflichtgemässem Ermessen; das Konfliktkriterium «gilt nicht»	Ablehnung, wenn «ausserordentliche Umstände [vorliegen] und die aussen-, neutralitäts- oder sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz [eine Ablehnung erfordern]	•Anhang-2-Länder •Satz 2: nur Ausfuhr; unklar bei Satz 1	Art. 22a Abs. 2bis

22 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG), Änderung vom 1. Oktober 2021, BBl 2021 2334; Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Kriegsmaterialgesetzes), BBl 2021 623, S. 624.

23 Für zusätzliche Informationen siehe Geschäft des Bundesrates 21.021 «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer. Volksinitiative» vom 5. März 2021; zum bedingten Rückzug siehe *Schweizer Radio und Fernsehen (SRF),* Initianten ziehen Waffenexport-Initiative zurück, Tagesschau vom 15. September 2021, abrufbar unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/ja-zum-gegenvorschlag-initianten-ziehen-waffenexport-initiative-zurueck>.

24 Für einen Überblick von 2020 siehe auch: *Hansjörg Meyer/Simon Plüss/Nicolas Bieri,* Das Kriegsmaterialgesetz, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch (Hrsg.), Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht 2020, S. 165 ff.

25 *SECO,* Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2025, Medienmitteilung vom 10. März 2026, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/de/newsb/TH6DWe30NGhy7ClVBW22P>; *SRF,* Waffenexporte: Schweizer Kriegsmaterial-Ausfuhren erreichen fast Rekordwert, News Schweiz vom 10. März 2026, abrufbar unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/waffenexporte-schweizer-kriegsmaterial-ausfuhren-erreichen-fast-rekordwert>.

26 *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI),* Trends in International Arms Transfers, 2024, März 2025, abrufbar unter <https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-03/fs_2503_at_2024_0.pdf>. Zu den Berechnungsgrundlagen der SIPRI-Zahlen (grosse konventionelle Waffen, ohne Munition) siehe *Schmid* (Anm. 15), S. 1173.

27 Art. 22 KMG.

28 Referendumsvorlage (Anm. 2).

II. Die von der Bundesversammlung beschlossenen Änderungen

1. Wegfall der Pflicht zur NWAE

Mit der geänderten Formulierung von Art. 18 KMG entfiele die Pflicht zur NWAE in der Schweiz. Seit 1998 verlangt die Schweiz NWAE von ausländischen Regierungen.[29] NWAE sind verbindliche Zusicherungen der Empfänger, dass sie das Kriegsmaterial nicht ohne die Zustimmung der Schweiz an Dritte weitergeben. Falls die Änderungen in Kraft treten, hätten sie zur Folge, dass in Zukunft nicht mehr vorgeschrieben wäre, dass eine NWAE eingeholt werden muss – und diese Lockerung würde alle Empfängerländer betreffen, nicht nur (wie einleitend erwähnt in der Ratsdebatte teils falsch wiedergegeben)[30] diejenigen aus Anhang 2 KMV. Eine zeitliche Sperrfrist für Weitergaben ist nicht vorgeschrieben. Die Änderung bei Art. 18 KMG ist von zentraler Bedeutung und lautet:

> *«[1] Wenn aussen-, neutralitäts- oder sicherheitspolitische Gründe dies erfordern, kann der Bundesrat vom staatlichen Endempfänger eine [NWAE] verlangen.*
>
> *[2] Bei Einzelteilen und Baugruppen von Kriegsmaterial wird grundsätzlich auf die [NWAE] verzichtet, wenn feststeht, dass es sich um eine Zulieferung im Rahmen einer internationalen Wertschöpfungskette handelt.»*

Mit der Neuregelung könnte der Bundesrat – allerdings nur noch in gewissen Situationen – zwar eine NWAE verlangen, aber er wäre nach Art. 18 revKMG nicht mehr dazu verpflichtet. Im Gegenteil: Der Bundesrat darf nur noch eine NWAE verlangen,

ZBl 127/2026 S. 291, 297

wenn dies «erforderlich» ist, er muss aber nicht; die Erforderlichkeit ist die Voraussetzung für einen Ermessensentscheid. Mit anderen Worten: Selbst in Fällen, in denen aus aussen-, neutralitäts- oder sicherheitspolitischen Gründen eine NWAE erforderlich ist, besteht keine Garantie mehr, dass eine solche verlangt wird. Der Bundesrat dürfte gleichzeitig – mindestens bei Nicht-Anhang-2-Staaten[31] – aber weiterhin keine Gesuche bewilligen, wenn «im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird».[32]

Ob der Bundesrat von seiner beschränkten Möglichkeit Gebrauch machen würde, eine NWAE zu verlangen, bleibt offen. Bei wichtigen Handelspartnern erscheint dies unter Umständen selbst dann fraglich, wenn eine Weitergabe an eine Kriegspartei zum Zeitpunkt der Bewilligung plausibel ist. Für die Praxis spielt es eine grosse Rolle, ob der Gesetzestext verbindlich eine NWAE vorschreibt oder ob der Bundesrat beurteilt, ob Gründe vorliegen, die eine NWAE «erfordern», und er auf einer NWAE bestehen möchte. Heute können das SECO und der Bundesrat auf das Gesetz verweisen und der Prozess ist für alle Exportunternehmen und Empfängerstaaten gleich. Bei einer Änderung müsste der Bundesrat damit rechnen, dass ein Bestehen auf der NWAE als undiplomatisch aufgefasst werden könnte oder zu Kritik der exportierenden Rüstungsfirmen führen könnte.

Für die Rüstungsindustrie ist der Wegfall der Pflicht zur NWAE voraussichtlich die bedeutsamste Lockerung. Gemäss Swissmem schafft der «Wegfall der pauschalen NWAE» «Planbarkeit»,[33] was das Interesse an den Weitergabemöglichkeiten ohne Mitsprache der Schweiz unterstreicht.

Wo keine NWAE vorliegt, besteht die Möglichkeit einer legalen Weitergabe an unerwünschte Endempfänger: an Konfliktländer, autoritäre Regimes, Terrorgruppen oder auch an Staaten, denen die Schweiz lieber nicht zu Kriegsmaterial verhelfen möchte. Wenn die erste Weitergabe unkontrolliert ist, kann der zweite Empfänger das Material auch an einen dritten oder vierten weitergeben, und dies kann über einen längeren Zeitraum geschehen. Wenn ein Geschäft aufgrund der Bewilligungskriterien problematisch erscheint, kann

---

29 Art. 18 KMG.

30 Siehe Anm. 8.

31 Der zweite Satz in Art. 22a Abs. 2[bis] revKMG besagt, dass Ausfuhrgeschäfte für Anhang-2-Länder bewilligt werden, ausser gewisse Umstände und Interesse «erfordern» eine Ablehnung. Zur Unsicherheit der Auswirkungen dieser Formulierung auf die Ausschlusskriterien gemäss Bst. b bis d von Art. 22a Abs. 2 KMG siehe Abschnitt II.3.

32 Art. 22a Abs. 2 Bst. d KMG.

33 Stellungnahme von Swissmem auf LinkedIn, 27. Januar 2026, abrufbar unter <https://www.linkedin.com/posts/swissmem_der-deutsche-botschafter-markus-activity-7421931930356457472--nP9>. Siehe auch *Selina Berner,* «Deutschland würde im Kriegsfall weiter beliefert», Interview mit Stefan Brupbacher, NZZ vom 28. Januar 2026, S. 9.

ein Unternehmen über einen Zwischenschritt – via eine Niederlassung oder einen Zwischenhändler im Ausland – indirekt eine Lieferung in ein problematisches Empfängerland ermöglichen, sofern sich ein erstes Empfängerland findet, welches selbst die Bewilligungskriterien erfüllt und bereit ist, weiterzuliefern.

ZBl 127/2026 S. 291, 298

Ob ein Exportunternehmen eine Weitergabe in ein Drittland selbst vorzubereiten gedenkt oder ob eine Weitergabe Jahre später ohne seine Kenntnis geschieht, ist im Ergebnis unerheblich. In beiden Fällen gelangt das Kriegsmaterial an Empfänger, welche das Kriegsmaterial im Rahmen einer Weitergabe erhalten, ohne dass die Schweiz prüfen konnte, ob die Weitergabe in ihrem Interesse ist.

Die jüngere Geschichte des europäischen Waffenhandels zeigt, dass selbst an die EU Common Position von 2008 zu Waffenexporten gebundene Staaten immer wieder bereit waren, Kriegsmaterial in Krisenregionen und an repressive Staaten weiterzugeben, obwohl die EU Common Position die Mitgliedstaaten verpflichtet, solche Ausfuhren zu untersagen.[34] Grossbritannien spielt in dieser Hinsicht eine besondere Rolle und hat volumenreiche Geschäfte mit Saudi-Arabien auch dann abgewickelt, als gravierendste Vorwürfe wegen Kriegsverbrechen im Jemen-Konflikt vorlagen.[35] Inzwischen ist auch dokumentiert, dass das Vereinigte Königreich modernstes Kriegsmaterial an die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) weitergab. Die VAE rüsteten damit im Sudan die Rapid Support Forces aus, und diese führen rund um El-Fasher eine genozidale[36] Kampagne durch.[37] Der Kontrollabbau durch die Lockerung bei den NWAE stellt auch im Hinblick auf die regelmässig unterwanderten internationalen Waffenembargos einen Risikofaktor dar.[38]

Das bisherige Kontrollregime will solche Szenarien verhindern und ist dafür auf die NWAE und die behördlichen Kontrollen angewiesen. Wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung ein «hohes Risiko» derartiger Weitergaben feststeht, wäre ein Gesuch – wie oben erwähnt – aufgrund des Ausschlusskriteriums nach Art. 22a Abs. 2 Bst. d KMG m.E. auch weiterhin nicht bewilligungsfähig. Doch die Revision schafft Unsicherheit darüber, ob dieses Ausschlusskriterium im Rahmen der Neuregelung der Prüfung von Gesuchen aus Anhang-2-Ländern auch für diese Länder weiterhin gleich wie zuvor gelten und wie es von Fall zu Fall ausgelegt würde.[39] Vor allem aber ist Kriegsmaterial oft noch viele Jahre bis Jahrzehnte nach der Bewilligung nutzbar. Zum Zeitpunkt der Bewilligung ist für das SECO bzw. den Bundesrat nicht immer absehbar, welche Interessen ein Empfängerland Jahre später haben könnte, das Kriegsmaterial weiterzugeben. Zudem gilt das Ausschlusskriterium in Bst. d erst ab der Schwelle eines «hohen

ZBl 127/2026 S. 291, 299

Risikos», während der jetzige Art. 18 KMG bei allen bewilligungsfähigen Gesuchen systematisch eine NWAE verlangt – es handelt sich also um zwei unterschiedliche Stufen von Präventionsmechanismen. Aktuell dürfen Bestimmungsländer mit hohen Risiken für unerwünschte Weitergaben keine Exporte erhalten, und bei bewilligungsfähigen Gesuchen muss jedes Empfängerland die Zustimmung zur Weitergabe einholen. Nur dies ermöglicht der Schweiz eine Beurteilung der Risiken zum relevanten Zeitpunkt (d.h. vor einer geplanten Weitergabe) unter Berücksichtigung der dann geltenden Situation.

a. Arms Trade Treaty und aussenpolitische Ziele

Die Referendumsvorlage steht im Widerspruch zum Ziel des Vertrags über den Waffenhandel (*Arms Trade Treaty,* ATT)[40]. Dieser bezweckt gemäss Präambel die Verhütung der «Umleitung [konventioneller Waffen] auf den illegalen Markt oder für nicht genehmigte Endverwendung und Endverwender, einschliesslich zu Zwecken der Begehung terroristischer Handlungen». Dazu sollen die Staaten «die höchstmöglichen

---

34 Art. 2 der Gemeinsamen Position 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern (EU Common Position; ABl. L 335/99 vom 13. Dezember 2008).

35 *Giovanna Maletta,* Legal Challenges to EU Member States' Arms Exports to Saudi Arabia: Current Status and Potential Implications, Stockholm 2019.

36 Hallmarks of Genocide in El-Fasher, Report of the Independent International Fact-Finding Mission for the Sudan, A/HRC/61/77, 17. Februar 2026.

37 Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan, A/HRC/57/23, 7. November 2024, § 3, zu Dokumenten, die der Kommission zugespielt wurden und von dieser als glaubwürdig eingestuft wurden. Dazu *Mark Townsend,* UK Military Equipment Used by Militia Accused of Genocide Found in Sudan, UN Told, Guardian vom 28. Oktober 2025.

38 *Dominic Rohner,* The Peace Formula: Voice, Work and Warranties, Not Violence, Cambridge 2024, S. 29 f.

39 Anm. 31 und Abschnitt II.3.

40 Vertrag über den Waffenhandel vom 2. April 2013, (ATT; SR 0.518.61).

gemeinsamen internationalen Normen für die Regelung oder die Verbesserung der Regelung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen [schaffen und (…) die] Umleitung [konventioneller Waffen] verhüten».[41] Art. 11 ATT verpflichtet die Staaten, konkrete Massnahmen gegen unerwünschte Weitergaben zu ergreifen. Diese Bestimmung überlässt den Staaten einen beträchtlichen Spielraum bei der Umsetzung,[42] aber bei einem Verzicht auf die NWAE nimmt sich die Schweiz die Mittel, überhaupt gegen unerwünschte Weitergaben vorgehen zu können. Da die NWAE die Grundlage für *Post Shipment Verifications* bildet, würde ein weitgehender Verzicht auf dieses Instrument der effektiven Umsetzung von Art. 11 ATT zuwiderlaufen und wäre mit den Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht vereinbar.[43]

Die Erlaubnis zur Weitergabe ist m.E. auch schwer mit dem aussenpolitischen Ziel der «Linderung von Not und Armut in der Welt» in Art. 54 Abs. 2 BV[44] verträglich, da die unkontrollierte Weitergabe von Kriegsmaterial, insbesondere von Klein- und Leichtwaffen, das Notleiden der Zivilbevölkerung in Kriegsgebieten erfahrungsgemäss verschlimmert.[45]

ZBl 127/2026 S. 291, 300

b. NWAE, Post Shipment Verifications und das internationale Engagement der Schweiz in diesem Bereich

Die NWAE sind die Voraussetzung für *Post Shipment Verifications*. Letztere dienen der Überprüfung, ob das Empfängerland das Kriegsmaterial tatsächlich noch in der eigenen Kontrolle hat. Nachdem die GPK-N im eingangs erwähnten Bericht von 2007 systematische Vollzugs-, Aufsichts- und Koordinationsprobleme bemängelt hatte,[46] wurden die NWAE mit gewissen Endverbleibskontrollen kombiniert.[47] Als 2012 bekannt wurde, dass die VAE RUAG-Ammotec-Granaten an den Islamischen Staat in Syrien weitergegeben hatten, wurden die Post-Shipment-Prozesse zusätzlich verstärkt.[48] Wenn der Gesetzgeber jetzt im Regelfall auf NWAE verzichtet, entzieht er der Behörde das Handlungsfeld der Post Shipment Verifications. Diese Prozesse sind zwar nicht lückenlos und werden es nie sein können, aber sie zeigen eindeutig Wirkung. So führten sie z.B. dazu, dass Exporte in den Libanon gestoppt wurden, nachdem das SECO und die Schweizer Botschaft im Libanon bei der dritten Inspektion nur noch ungefähr einen Viertel der gelieferten Waffen beim Empfänger auffinden konnten.[49]

Ein Abbau der NWAE würde die wichtige Rolle der Schweiz bei den internationalen Bemühungen zur Prävention unerwünschter Weitergaben beeinträchtigen. Die Schweiz nimmt im Rahmen des ATT aktiv am *Diversion Information Exchange Forum* (DIEF) teil und unterstützt dieses finanziell. In diesem Forum tauschen die Staaten vertraulich Informationen aus, wenn es zu unerwünschten Weitergaben kommt. Auch in der *ATT Working Group on Effective Treaty Implementation* spielt die Schweiz eine engagierte Rolle.[50] Das ATT-Sekretariat befindet sich aufgrund von Bemühungen der Schweiz in Genf.[51] Nach der Weitergabe der RUAG-Ammotec-Granaten stellte das SECO die Informationen dem Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR) und dem Stimson Center zur Verfügung, um die gewonnenen Erkenntnisse

---

41 Art. 1 ATT.

42 *Frauke Renz,* Entspricht das Schweizer Exportkontrollregime den Vorgaben des Arms Trade Treaty?, Sicherheit & Recht 3/2018, S. 185 ff. Dazu ausführlich *Stuart Casey-Maslen/Andrew Clapham/Gilles Giacca/Sarah Parker,* The Arms Trade Treaty: A Commentary, Oxford 2016, S. 342 ff.

43 *Paula Soumaya Domit/Rachel Stohl/Natalie Bramlett/Rob Hunter-Perkins/Ishtiaq Khan,* The Arms Trade Treaty: Preventing Diversion Through End-Use and End-User Controls, Genf 2025, insb. S. 16 f; *Paul Holtom/Hardy Giezendanner/Himayu Shiotani,* Strengthening End Use/r Control Systems to Prevent Arms Diversion: Examining Common Regional Understandings, Genf 2017, S. 20 f.

44 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

45 UN General Assembly, Policy Brief 9: A New Agenda for Peace, A/77/CRP.1/Add.8, 3. Juli 2023, § 66.

46 Siehe Abschnitt I.1 und Bericht der GPK-N (Anm. 12).

47 Bericht der GPK-N (Anm. 12), S. 2133; *SECO,* Grundlagen der Exportkontrolle im Überblick: Factsheet, Bern 2019, S. 6.

48 Art. 5a Abs. 3 KMV.

49 *SDA,* Kein Waffenexport mehr nach Libanon, Meldung vom 22. Februar 2019.

50 *ATT Working Group on Effective Treaty Implementation,* Tools and Guidelines, <https://thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html>.

51 *SECO,* International Commitments: Arms Trade Treaty (ATT), <https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/internationale-verpflichtungen.html> (zuletzt geändert am 17. April 2024).

für andere Staaten nutzbar zu machen.[52] Die Bereitschaft der Schweiz, über die eigenen Prozesse und Fehler der Vergangenheit zu berichten, dient dem Aufbau von technischer Kapazität und der Stärkung der Prozesse auch anderswo. Diese internationale Rolle der

Schweiz und ihrer Expertise wären nicht mehr möglich, wenn sie kaum mehr NWAE verlangen würde, weil damit auch die weiteren Massnahmen zur Prävention von unerwünschten Weitergaben wegfallen.

c. NWAE nur gegenüber staatlichen Empfängern

Bei der Neuregelung der NWAE fällt ein weiterer Begriff auf, der im Gesetzestext bisher nicht enthalten ist: Die neue Formulierung würde die Möglichkeit, ausnahmsweise eine NWAE zu verlangen, auf *staatliche* Empfänger beschränken.

Das SECO verzichtet bei privaten Unternehmen schon jetzt auf NWAE. Seit 2023 (nach Bekanntwerden einer Weitergabe von schweizerischer Munition durch ein privates Unternehmen) verlangt das SECO bei Leichtwaffen und Munition von privaten Empfängern eine Bestätigung, dass sie die Güter nur auf dem Staatsgebiet des Landes, in dem sie ansässig sind, oder an Endempfänger in ausdrücklich bezeichneten Drittstaaten weiterverkaufen.[53]

Zum aktuellen Gehalt der Gesetzgebung bestehen Meinungsunterschiede. Der heute geltende Art. 18 KMG bestimmt, dass «in der Regel» eine Ausfuhrbewilligung nur erteilt werden kann, «wenn es sich um die Lieferung an eine ausländische Regierung oder an eine für diese tätige Unternehmung handelt, und wenn eine [NWAE dieser Regierung vorliegt]». Das SECO hat unter der bisherigen Praxis Ausfuhrbewilligungen an Private ohne NWAE ausgestellt und diese machten wertanteilmässig 2023 ungefähr die Hälfte aller Exporte aus.[54] Im Nationalrat musste der Bundesrat kürzlich dreimal zu dieser Ausgangslage Stellung nehmen. Er begründet den Verzicht auf NWAE gegenüber privaten Empfängern mit Art. 5b KMV.[55] Dieser regelt, dass private Empfänger nachweisen müssen, dass sie mit der Einfuhr des Kriegsmaterials nicht gegen das Landesrecht des ausländischen Staates verstossen.[56] Der Bundesrat ist der Auffassung, dass vom heutigen Grundsatz der NWAE zwei Ausnahmen bestünden: erstens bei Einzelteilen und Baugruppen und zweitens bei Ausfuhren an Private.[57] Die erste Ausnahme findet sich in Abs. 2 von Art. 18 KMG. Dass Art. 5b KMV eine zweite Ausnahme

von Art. 18 KMG darstellen soll, ist nicht ersichtlich. Beim Verzicht auf NWAE gegenüber Privaten scheint es sich eher um eine sehr weite Auslegung der Formulierung «in der Regel» in Art. 18 KMG zu handeln, d.h., das SECO nutzte 2023 in ungefähr der Hälfte der Fälle einen Spielraum, welcher für Fälle ausserhalb des Regelfalles gedacht ist. Der Nationalrat verzichtete auf eine Diskussion dazu.[58] Die Referendumsvorlage würde diesen Zustand gesetzlich absichern bzw. legalisieren. Wenn ein staatlicher Käufer die Möglichkeit für Weitergaben sucht oder zumindest unter allen Umständen offenhalten will und fürchtet, der Bundesrat könnte von seiner Möglichkeit Gebrauch machen, eine NWAE zu verlangen, könnte er versucht sein, den Kauf von Schweizer Kriegsmaterial über ein privates Unternehmen abzuwickeln, um so ein allfälliges Erfordernis einer NWAE zu vermeiden.

---

52 *UNIDIR/Conflict Armament Research/Stimson Center,* 2021, Responding to Diversion: Post-Shipment Measures, <https://storymaps.arcgis.com/stories/85696cc9a7e24d18ba87b0b9fe6d353f>. Ein Webinar vom 24. Juni 2022 ist verfügbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=uUgq0TOrkVY>.

53 Antwort des Bundesrates vom 16. Dezember 2024 auf Frage 24.8007 «Wird bei Kriegsmaterialexporten an eine Privatfirma tatsächlich keine Nichtwiederausfuhr-Erklärung verlangt?» vom 11. Dezember 2024, eingereicht von NR Priska Seiler Graf, (eigene Übersetzung).

54 Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Februar 2025 zur Interpellation 24.4600 «Kriegsmaterialexporte an private Empfänger. Torpediert eine Gesetzeslücke den Grundsatz, keine Schweizer Waffen in Kriege zu liefern?» vom 20. Dezember 2024, eingereicht von NR Marionna Schlatter.

55 Antwort des Bundesrates auf Frage 24.8007 (Anm. 53). Die beiden weiteren Geschäfte: Interpellation 24.4600 (Anm. 54); NR Fabian Molina, Motion 25.3452 «Gleich lange Spiesse bei Nichtwiederausfuhren. Schlupfloch im Kriegsmaterialgesetz stopfen» vom 6. Mai 2025.

56 Art. 5b KMV: «Wer Kriegsmaterial weder an eine ausländische Regierung noch an ein für eine solche tätiges Unternehmen ausführen will, muss bei Einreichung des Ausfuhrgesuches nachweisen, dass die für die Einfuhr nötige Bewilligung des Endbestimmungslandes vorliegt oder dass es keiner solchen bedarf.»

57 Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 24.4600 (Anm. 54).

58 Motion 25.3452 (Anm. 55).

d. Baugruppen und Einzelteile

Abs. 2 von Art. 18 KMG regelt die NWAE bei Einzelteilen oder Baugruppen von Kriegsmaterial. Bei Annahme der Vorlage dürfen in diesen Fällen keine NWAE verlangt werden, sofern «feststeht, dass es sich um eine Zulieferung im Rahmen einer internationalen Wertschöpfungskette handelt». Einzelteile und Baugruppen von Rüstungsgütern werden heutzutage typischerweise im Rahmen internationaler Wertschöpfungsketten gehandelt.[59] Dieses Kriterium dürfte deshalb nahezu immer erfüllt sein, und somit wäre eine NWAE bei Baugruppen und Einzelteilen eine Rarität. Selbst wenn das SECO oder der Bundesrat zum Ergebnis käme, dass Interessen der Schweiz oder völkerrechtliche Verpflichtungen eine Einschränkung der Weitergabemöglichkeit nahelegen, bestünde keine Rechtsgrundlage mehr, eine NWAE zu verlangen, da die Kann-Bestimmung nur für Abs. 1 gilt.

2. Abweichen von allen Bewilligungskriterien

Wie in der Einleitung erwähnt, hatte der Bundesrat 2021 eine solche Abweichungskompetenz während der Debatte zum Gegenvorschlag zur «Korrektur-Initiative» beantragt, was jedoch keine Mehrheit fand. Die Abweichungskompetenz soll es dem Bundesrat erlauben, «unter Einhaltung der Voraussetzungen in Artikel 22 von den Bewilligungskriterien nach Artikel 22a ab[zu]weichen, wenn: a. ausserordentliche Umstände vorliegen; und b. die Wahrung der aussen- oder der sicherheitspolitischen Interessen des Landes dies erfordert»[60].

ZBl 127/2026 S. 291, 303

Diese Abweichungskompetenz würde sich über sämtliche Kriterien und alle Empfängerstaaten erstrecken und ist zusätzlich zur Neuregelung der Bewilligungspraxis gegenüber den Anhang-2-Ländern gedacht.

Zunächst ist festzuhalten, dass sich die Voraussetzungen von Art. 22b revKMG von denjenigen nach Art. 22a Abs. 2bis revKMG unterscheiden. In beiden Fällen ist das Vorliegen von «ausserordentlichen Umständen» kumulativ zu den genannten Interessen; bei der Abweichungskompetenz muss es sich um «aussen- oder sicherheitspolitische Interessen» handeln, während nur bei Art. 22a Abs. 2bis revKMG auch neutralitätspolitische Interessen genannt sind. In der Botschaft umschreibt der Bundesrat aus seiner Sicht «ausserordentliche Umstände», welche m.E. allesamt in den Anwendungsbereich des Art. 22a Abs. 2bis revKMG fallen würden (welcher erst später hinzugefügt wurde).[61] Eigentlich könnte man daher annehmen, dass die Abweichungskompetenz redundant ist. Mangels klarer gesetzgeberischer Hinweise und angesichts der Tatsache, dass diese Kompetenz dennoch beibehalten wurde, besteht jedoch die Möglichkeit, dass der Bundesrat sie in der Praxis als zusätzlichen Handlungsspielraum auch gegenüber Nicht-Anhang-2-Ländern versteht. Dies umso mehr, als es dem Bundesrat obliegt, «zu entscheiden, in welcher Situation ausserordentliche Umstände im Sinne der Abweichungskompetenz vorliegen».[62] Da für Anhang-2-Länder unter dem neuen Art. 22a Abs. 2bis revKMG Ausfuhrgesuche bewilligt werden und das Konfliktkriterium für diese Länder entfällt (siehe Abschnitt II.3), verlagert sich der Anwendungsfall der Abweichungskompetenz mutmasslich auf das Menschenrechtskriterium sowie auf die Involvierung von Nicht-Anhang-2-Ländern in bewaffnete Konflikte. Dies lässt erwarten, dass Exporte an die Golfstaaten erneut vermehrt diskutiert werden dürften. Sie gehören zu den weltweit grössten Rüstungskunden, haben aber häufig einen problematischen Umgang mit Menschenrechten und bewaffneten Konflikten.[63] *Oliver Dürr* von Rheinmetall Air Defence AG sagte im Dezember 2023, dass Rheinmetall – wenn sie eine Genehmigung erhalte –«selbstverständlich» auch wieder nach Saudi-Arabien liefern würde und dass es in erster Linie darum gehe, dass man eine

---

59 Z.B. *United States Government Accountability Office,* Defense Industrial Base: Actions Needed to Address Risks Posed by Dependence on Foreign Suppliers, 24. Juli 2025, abrufbar unter <https://www.gao.gov/products/gao-25-107283>.

60 Art. 22b Abs. 1 revKMG.

61 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Anm. 9), Ziff. 5 («Einbindung der Schweizer Sicherheits- und Rüstungsindustrie in die internationalen Wertschöpfungsketten» oder «wenn sich in Ländern, mit denen die Schweiz enge wirtschaftliche oder diplomatische Beziehungen unterhält, die sicherheitspolitischen Spannungen zuspitzen»).

62 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Anm. 9), Ziff. 5.

63 *Zain Hussain/Alaa Tartir,* Recent Trends in International Arms Transfers in the Middle East and North Africa, SIPRI, 10. April 2025, abrufbar unter <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2025/recent-trends-international-arms-transfers-middle-east-and-north-africa>.

Ausnahmebestimmung erhalte, «mit der man zum Bundesrat gehen» könne.[64] Damit wird das Interesse der Industrie an einer weniger strengen Bewilligungspolitik hervorgehoben, das sich sowohl auf das Konfliktkriterium als auch auf das Menschenrechtskriterium beziehen kann.

ZBl 127/2026 S. 291, 304

Jedenfalls würde die KMG-Revision bedeuten, dass Art. 22 KMG an Bedeutung gewinnen müsste. Die Ausnahmekompetenz darf nur angewendet werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 22 KMG gewahrt bleiben: Diese Bestimmung verlangt, dass Bewilligungen «dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik» nicht widersprechen dürfen. Sie ist wenig konkretisiert. Ich gehe nicht davon aus, dass diese Bestimmung stark einschränkend wirken wird: Die Geschichte und die Interessenskonstellation in diesem Bereich sprechen dagegen. Art. 22 KMG galt bereits in der Periode zwischen Inkrafttreten des totalrevidierten KMG 1998 und 2008. Während dieser Periode wurden diverse nachträglich als problematisch eingestufte Geschäfte getätigt.[65]

Die Abweichungskompetenz kommt weitgehend einer Rücknahme des Paradigmenwechsels von 2008 gleich: Statt Ausschlusskriterien hätte das Gesetz wieder deutlich mehr Ermessensnormen, die der Bundesrat auslegen kann, ohne dass klare «rote Linien» vorgeschrieben sind. Die Ausnahmekompetenz würde somit einen Rückgang der parlamentarischen Kontrolle bedeuten.

3. Die Bewilligung von Exporten an Anhang-2-Länder, auch im Konfliktfall

Die Referendumsvorlage sieht vor, dass Ausfuhrgesuche für Anhang-2-Länder[66] bewilligt werden, «ausser es liegen ausserordentliche Umstände vor und die aussen-, neutralitäts- oder sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz erfordern eine Ablehnung».[67] Dieser Teilsatz wurde auf Antrag der SVP eingefügt; sie forderte, dass kein Schweizer Kriegsmaterial in die Ukraine gelangen dürfe.[68]

Diese Änderung wirft mehrere Fragen auf. *Erstens* ist die Bestimmung in Bezug auf die Neutralität unbestimmt formuliert. Gemäss Aussagen von Bundesrat Parmelin würde die Revision der völkerrechtswidrig angegriffenen Ukraine nicht helfen,[69] und die Referendumsvorlage entzieht die früheren NWAE nicht dem Neutralitätsrecht. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich für die Ukraine nichts ändern würde. Für alle anderen Konstellationen bleibt unklar, wie die Schweiz künftig bei Kriegsmaterialgesuchen mit dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik umgehen würde (Abschnitt II.3.a). *Zweitens* besteht Klärungsbedarf, welche Relevanz die Bewilligungs-

ZBl 127/2026 S. 291, 305

kriterien in den Bst. b bis d von Art. 22a Abs. 2 KMG für Anhang-2-Länder noch haben würden (d.h. alle anderen Kriterien ausser das Konfliktkriterium). Die Beziehung zwischen den zwei Sätzen in der Bestimmung ist unklar: Einerseits bezieht sich Satz 1 von Art. 22a Abs. 2bis revKMG nur auf das Konfliktkriterium in Bst. a von Art. 22a Abs. 2 KMG (nicht aber z.B. auf das Kriterium des Risikos von unerwünschten Weitergaben in Bst. d). Andererseits besagt Satz 2, dass Ausfuhrgesuche für Anhang-2-Länder «bewilligt werden», also nicht nur Gesuche, die derzeit allein aufgrund des Konfliktkriteriums ausgeschlossen sind. *Drittens* bezieht sich der zweite Satz der Bestimmung nur auf *Ausfuhr*geschäfte; der erste Satz tut dies aber zumindest nicht explizit – womit sich die Frage stellt, welche Auswirkungen die Neuregelung auf Transitgeschäfte haben könnte.[70]

---

64 Oliver Dürr im Interview, 10vor10 vom 15. Dezember 2023, abrufbar unter <https://www.srf.ch/play/tv/10-vor-10/video/kriegsmaterialgesetz-soll-wieder-gelockert-werden?urn=urn:srf:video:065cdebe-e5e8-4d70-ae8d-9ad0519c16c7>, Min. 19:45.

65 *Künzli* (Anm. 14), S. 562 ff., zu Saudi-Arabien S. 571 f. *Künzli* hielt bereits unter der damaligen alten Rechtslage fest, dass Art. 22 KMG vorgelagert, d.h. vor der Prüfung aller weiteren Kriterien und Interessen, zu prüfen sei (ebenda, S. 563 f.).

66 Anhang 2 KMV.

67 Art. 22a Abs. 2bis revKMG.

68 *SRF*, Bürgerliche Einigung beim Kriegsmaterialgesetz, Echo der Zeit vom 6. November 2025, abrufbar unter <https://www.srf.ch/audio/echo-der-zeit/buergerliche-einigung-beim-kriegsmaterialgesetz?id=AUDI20251106_RS_0075>.

69 Votum BR Parmelin, AB 2025 N 1971 («En l'état actuel, il n'y a pas de changement [quant à la possibilité que cette modification règle le problème de l'absence de soutien de la Suisse à l'Ukraine]. […] On ne pourrait dans tous les cas pas utiliser cette compétence pour approuver des exportations ou des réexportations de matériel de guerre vers l'Ukraine.»

70 Art. 22a Abs. 2bis revKMG i.V.m. Art. 22 KMG. Im Zusammenhang mit dem Wegfall der Pflicht zu einer NWAE wäre jedenfalls besondere Sorgfalt geboten, um zu verhindern, dass ausländische Rüstungsunternehmen über

Als «Anhang-2-Länder» werden die aktuell 25 Staaten bezeichnet, die der Bundesrat in Anhang 2 KMV auflistet. Aktuell sieht Art. 22a KMG unter anderem vor, dass die Behörden keine Kriegsmaterialgeschäfte bewilligen, wenn das Empfängerland in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist. Dieses Ausschlusskriterium – ebenso wie die weiteren Bewilligungskriterien – würde im Regelfall bei Anhang-2-Ländern nicht mehr angewendet, ausser der Bundesrat kommt zum Schluss, dass Umstände und Interessen vorliegen, «welche eine Ablehnung erfordern». Das Konfliktkriterium ist von besonderer Relevanz, weil sich die Zahl der bewaffneten Konflikte gemäss dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt hat[71] und auch Anhang-2-Länder in bewaffnete Konflikte «verwickelt» sind.

Das Völkerrecht unterscheidet zwischen internationalen (d.h. zwischenstaatlichen) und nicht-internationalen Konflikten (vereinfacht gesagt «interne Konflikte» oder «Bürgerkriege»). Das Neutralitätsrecht gilt nur bei internationalen bewaffneten Konflikten, während die Neuregelung bei beiden Kategorien von bewaffneten Konflikten gelten würde. Die neue Formulierung würde bedeuten, dass der Gesetzgeber ein Anhang-2-Land mit einem «internen» bewaffneten Konflikt anders behandelt als ein Land ausserhalb der Anhang-2-Liste.

Hier soll nun auf die Aspekte der Vorlage eingegangen werden, bei denen sich völkerrechtliche Fragen stellen, wenn ein Bestimmungsland in einen *internationalen* bewaffneten Konflikt verwickelt ist. In solchen Fällen stellen sich nicht nur neutralitätsrechtliche Fragen, sondern die Schweiz muss auch dem völkerrechtlichen Gewaltverbot Rechnung tragen.

ZBl 127/2026 S. 291, 306

a. In internationale bewaffnete Konflikte verwickelte Bestimmungsländer: Gewaltverbot und Neutralitätsrecht

Sobald ein Bestimmungsland in einen zwischenstaatlichen Konflikt involviert ist, muss sich die Schweiz einerseits neutralitätsrechtliche Fragen stellen, andererseits muss sie auch weitere völkerrechtliche Verpflichtungen einhalten.

Die Schweizer Debatte zum Neutralitätsrecht seit 2022 ist umfangreich und kontrovers, wobei auch Positionen vertreten werden, die dogmatisch nicht überzeugen.[72] Ohne diese Diskussion hier nachzuzeichnen, lassen sich aus der hier vertretenen Analyse folgende Hauptschlussfolgerungen ziehen: erstens, dass die Neutralität für die allermeisten Staaten (auch die Schweiz) aus völkerrechtlicher Sicht freiwillig ist, zweitens, dass die sogenannte «Still-Sitz-Neutralität» heute nicht mehr völkerrechtskonform ist (d.h., dass alle Staaten, ob neutral oder nicht, aufgrund der Entwicklung einer Kooperationspflicht aktiv zusammenarbeiten müssen, um schwere Völkerrechtsverletzungen mit legalen Mitteln zu einem Ende zu bringen, unter Umständen mit Sanktionen) und, drittens, dass diejenigen Staaten, die sich zur Neutralität bekennen, weiterhin an die neutralitätsrechtlichen Pflichten im militärischen Bereich gebunden sind und insbesondere keine Kriegspartei mit Kriegsmaterial beliefern dürfen.[73] Es gab während der Kommissionsarbeiten verschiedene Vorschläge, die eine m.E. mit dem Neutralitätsrecht vereinbare Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial an ein sich selbst verteidigendes Opfer einer Aggression ermöglicht hätten. Diese Vorschläge fanden jedoch keine Mehrheit.[74] Man hätte Voraussetzungen

---

Transitgeschäfte Bewilligungskriterien oder politische Restriktionen anderer Staaten umgehen.

71 IKRK, Tätigkeitsbericht 2024, 9. Juli 2025, abrufbar unter <https://www.icrc.org/de/bericht/ikrk-taetigkeitsbericht-2024>.

72 Dazu eingehend *Evelyne Schmid,* Optional but Not Qualified: Neutrality, the UN Charter and Humanitarian Objectives, International Review of the Red Cross (IRRC) Nr. 927, Mai 2024, S. 1044 ff. Bei *DeFacto* findet sich eine Zusammenfassung: *Evelyne Schmid,* Neutralität im Völkerrecht: freiwillig, kooperativ, keine Waffenlieferungen, DeFacto, 28. Mai 2025, abrufbar unter <https://www.defacto.expert/2025/05/28/neutralitaet-im-voelkerrecht-freiwillig-kooperativ-keine-waffenlieferungen/>.

73 *Schmid,* IRRC 2024 (Anm. 72), S. 1044 ff.

74 Geschäft des Bundesrates 25.024 «Kriegsmaterialgesetzes (Aufnahme einer Abweichungskompetenz für den Bundesrat). Änderung» Fahnen Fahne Wintersession Nationalrat (abrufbar unter <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2025/20250024/N2%20D.pdf>) Vorschlag Ständerat vom 11. Juni 2025 zu Art. 18 Abs. 1 (der aber ebenfalls Umgehungsmöglichkeiten geschaffen hätte) und die zwei Minderheitenvorschläge in der SiK des Nationalrates vom 11. November 2025 bei Art. 22a Abs. 3. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Frage der Weitergaben von Kriegsmaterial durchaus eine neutralitätsrechtliche Frage ist. *Aymeric Hêche* schrieb, dass Weitergaben aus dem Neutralitätsrecht keinerlei Schranken erwachsen (*Aymeric Hêche,* Fabrication et exportation de matériel de guerre: perspectives suisse et internationale, ZSR 2025 II, S. 467 ff., 523 f.). Diese Aussage ist zumindest ungenau: Es stimmt, dass es kein neutralitätsrechtliches Verbot von Wiederausfuhren von Kriegsmaterial eines neutralen Staates gibt. Aber sobald der neutrale Staat hoheitliche Regeln zur Wiederausfuhr vorsieht, sind deren Anwendung und Auslegung durch das

formulieren können, unter denen eine Weitergabe keinem Hoheitsentscheid der Schweiz unterstanden hätte und die Weitergabe dementsprechend dem Anwendungsbereich des Neutralitätsrechts entzogen worden wäre, ohne das Exportkontrollregime als solches grundlegend zu schwächen.

ZBl 127/2026 S. 291, 307

Aus dem beschlossenen Wortlaut von Art. 22a Abs. 2bis revKMG lässt sich nicht ableiten, wie die Schweiz künftig bei Kriegsmaterialgesuchen mit dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik umgehen würde. Der Text ist unbestimmt formuliert: Neutralitätspolitische Interessen liegen naturgemäss gerade bei bewaffneten Konflikten vor, und wie eine Mehrheit des Bundesrates diese Interessen in einem konkreten Fall in zehn oder zwanzig Jahren auslegen würde, ist nicht vorhersehbar. In den Worten von *Robert Kolb* ist die Formulierung «sehr befremdlich», da die Schweiz so oder so als neutraler Staat prüfen müsse, «ob sich ein Staat militärisch an einem Konflikt beteiligt».[75] Der deutsche Botschafter in Bern, *Markus Potzel,* äusserte in einem Interview mit der NZZ die Auffassung, dass die Revision des Kriegsmaterialgesetzes für Deutschland «die Situation nicht grundlegend» ändere und keine Planungssicherheit biete.[76]

Seit dem völkerrechtswidrigen Angriff[77] der USA und Israels auf den Iran im Februar 2026 wurde gefordert, dass die Schweiz die Neutralität in Bezug auf die USA «pragmatisch» auslegen solle[78] oder dass «westliche Staaten» unabhängig von ihrem Kriegsverhalten immer beliefert werden sollten.[79] Nebst den Anforderungen des Neutralitätsrechts stehen auch grundlegende Überlegungen zum Gewaltverbot in der UNO-Charta[80] diesen Forderungen entgegen. Das System der kollektiven Sicherheit in der UNO-Charta fusst darauf, dass sich alle Drittstaaten – ob neutral oder nicht – hinter die UNO-Charta stellen, Verletzungen derselben als solche benennen und den Angreifer ächten. Drittstaaten dürfen Völkerrechtsverletzungen und ihre Folgen nicht als legal anerkennen; sie müssen alles unterlassen, was der Aufrechterhaltung des völkerrechtswidrigen Zustands dient, und sie sollen kooperieren, um mit legalen Mitteln die schweren Verletzungen zu einem Ende zu bringen.[81]

Eine Aussage in der Botschaft des Bundesrates zur Abweichungskompetenz (dem ursprünglichen Inhalt der Vorlage) verdient, genauer analysiert und kritisiert zu werden. Sie wurde teils so verstanden, als bedeute sie, dass das geänderte KMG es erlauben

ZBl 127/2026 S. 291, 308

würde, Bewilligungen für den Export von Kriegsmaterial in die USA in der heutigen Situation – also während eines völkerrechtswidrigen Angriffskriegs – zu erteilen.[82] Der Bundesrat schrieb am 12. Februar 2025, dass die Anwendung der Abweichungskompetenz «denkbar» sei, «wenn Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe a KMG die Ausfuhr an einen Staat verhindert, der in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist».[83] Der Bundesrat hielt fest, dass es Fälle gebe, in denen die Bewilligungskriterien in Art. 22a KMG eine Lieferung an kriegsführende Staaten verbieten, ausser es gebe eine «Entscheidung des UNO-Sicherheitsrates, die

---

Neutralitätsrecht gedeckt.

75 Robert Kolb im Artikel von *Selina Berner,* Gezerre um Waffenexporte reisst nicht ab, NZZ vom 2. Dezember 2025, S. 10.

76 *Selina Berner,* «Die Schweiz ist von der russischen Bedrohung nicht ausgenommen», Interview mit Markus Potzel, NZZ vom 27. Januar 2026, S. 11.

77 *Institut de droit international,* Declaration of the Institute of International Law on the Military Operation against Iran, 31. März 2026, abrufbar unter <https://www.idi-iil.org/app/uploads/2026/04/20260331-Declaration-Iran-FINAL-EN.pdf>. Siehe auch die Schlussfolgerung in *Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit,* Die Militäroperationen Epic Fury and Roaring Lion der USA und Israels im Lichte des Völkerrechts, Berlin 2026, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1158174/EU-6-028-26.pdf>, S. 2.

78 Aussage von Stefan Brupbacher, Direktor des Branchenverbands Swissmem in *Selina Berner,* Die Schweiz soll ein verlässlicher Partner sein, NZZ vom 26. März 2026, S. 9.

79 *Peter Huber,* Verwaltungsratspräsident Systems Assembling, in SRF Tagesschau vom 19. März 2026, abrufbar unter <https://www.srf.ch/play/tv/tagesschau/video/tagesschau-vom-19-03-2026-hauptausgabe?urn=urn:srf:video:3654e590-782d-4676-9692-724370713f34>, Min. 15:52.

80 Art. 2 Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (UNO-Charta; SR 0.120).

81 Art. 41 der Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001 (ILC-Artikel), Anhang zur Resolution 56/83 der UNO-Generalversammlung vom 12. Dezember 2001, abrufbar unter <https://digitallibrary.un.org> Suchwort: A/RES/56/83 A_RES_56_83-DE.pdf.

82 *Berner* (Anm. 78), S. 9: «Mit der Lockerung des KMG könnte Bern neue Waffenexporte an Washington bewilligen, beispielsweise für die US-Nationalgarde oder neue Ersatzteillieferungen für F/A-18-Kampfflugzeuge – wenn sie nicht im Krieg eingesetzt werden. Im Gegensatz zur Ukraine befinden sich die USA nicht als Ganzes im Kriegszustand, sondern nur Teile des Militärs.»

83 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Anm. 9), Ziff. 4.2.

eine Aussetzung des Neutralitätsrechts zur Folge hätte».[84] Dies könne gegeben sein, wenn der Sicherheitsrat «ein Waffenembargo gegen eine Partei eines bewaffneten Konflikts verhängt».[85] Bekanntlich hat der UNO-Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegenüber dem Iran verhängt.[86] Der Bundesrat suggeriert, dass er dank dieser Sicherheitsratsresolutionen möglicherweise Ausfuhrbewilligungen für den «Verkauf von Kriegsmaterial oder kriegsrelevanten Gütern durch private Schweizer Unternehmen an die kriegführenden Staaten» rechtfertigen könnte bzw. dass er – vorsichtig ausgedrückt – «seinen Handlungsspielraum unter Berücksichtigung der Art des Kriegsmaterials, seiner Verwendung und des Endempfängers sowie im Lichte der Schranken von Artikel 22 KMG und dabei insbesondere der Neutralitätspolitik ausloten» könnte.[87] Diese Aussage taugt aber aus zwei völkerrechtlichen Gründen nicht dazu, Rüstungsexporte an die USA oder eine andere Kriegspartei während eines laufenden Krieges zu legitimieren.

Erstens schrieb der Bundesrat diese Passage vor dem Angriffskrieg der USA. Das Völkerrecht untersagt wie erwähnt die militärische Unterstützung eines Angreiferstaats. Ein Staat, der unter Verletzung der UNO-Charta einen anderen angreift, darf nicht beliefert werden, selbst wenn der angegriffene Staat seinerseits schwere Völkerrechtsverletzungen begeht, und zwar auch dann nicht, wenn die Schweiz nicht neutral wäre.[88] Der Bundesrat selbst verweist auf Art. 22 KMG, welcher besagt, dass Kriegs-

ZBl 127/2026 S. 291, 309

materialexporte nur bewilligt werden, «wenn dies dem Völkerrecht […] nicht widerspricht».[89]

Zweitens setzt ein Waffenembargo des UNO-Sicherheitsrates das Neutralitätsrecht nicht aus. Für die Frage, welche Art von Sicherheitsratsresolutionen dem Neutralitätsrecht vorgehen würden bzw. was die Voraussetzungen hierfür wären, verweise ich aus Platzgründen auf die umfangreiche völkerrechtliche Literatur. Aus dieser geht hervor, dass es sich zusammenfassend um eine *Verpflichtung* (d.h. nicht nur eine Ermächtigung) des Sicherheitsrates handeln muss, militärische Zwangsmassnahmen zu ergreifen.[90] An das Waffenembargo müssen sich selbstverständlich alle Mitgliedstaaten halten, aber das Embargo schafft keine Verpflichtung, Massnahmen zu ergreifen, die mit dem Neutralitätsrecht im Konflikt stehen würden. Das Neutralitätsrecht verbietet jegliche staatlichen Kriegsmaterialexporte an eine Kriegspartei. Sofern es sich um Exporte von privaten Unternehmen an Kriegsparteien handelt, ist in der Schweiz umstritten, ob diese jemals zulässig sein können. Viele argumentieren, dass Art. 6 der XIII. Haager Konvention [91]

---

84 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Anm. 9), Ziff. 4.2.

85 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Anm. 9), Ziff. 4.2.

86 United Nations, Security Council, Resolution 2231 (2015) vom 20. Juli 2015, S/RES/2231, abrufbar unter <https://docs.un.org/en/s/res/2231(2015)>, § 11 f.

87 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Anm. 9), Ziff. 4.2.

88 Zudem ergeben sich aus dem ATT und den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs; New York/Genf 2011, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf>) rechtliche Risiken für Drittstaaten und Unternehmen bei Rüstungs- und Dual-Use-Exporten in die USA. Dazu ausführlich *Tara Van Ho,* Trump's Lawlessness and the International Legal Obligation to Restrict Arms Transfers to the United States, Minnesota Journal of International Law 36/2026 (Preprint auf SSRN, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6660998>).

89 Botschaft zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes (Anm. 9), Ziff. 4.2 («im Lichte der Schranken von Artikel 22 KMG»).

90 Für Referenzen zum Verhältnis Neutralitätsrecht – UNO-Charta *Schmid,* IRRC 2024 (Anm. 72), S. 1050 ff. Nach Erscheinen dieses Aufsatzes z.B. *Astrid Epiney/David Kläui/Sophie Dukarm,* Die Neutralität der Schweiz – status quo und Perspektiven, ZSR 2025 II, S. 12 ff.; *Odile Ammann,* Quel futur pour la neutralité suisse?, ZSR 2025 II, S. 95 ff., 156; *Patricia Egli,* Völkerrechtlicher Rahmen der schweizerischen Neutralität, DeFacto 2025, abrufbar unter <https://www.defacto.expert/2025/04/15/voelkerrechtlicher-rahmen-der-schweizerischen-neutralitaet/>; *Robert Kolb/Benjamin Meret,* Clarifying Neutrality: The Rise of Different Statuses?, Articles of War, 19. März 2025, abrufbar unter <https://lieber.westpoint.edu/clarifying-neutrality-rise-different-statuses/>.

91 Art. 6 des Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907 (SR 0.515.22) lautet: «Die von einer neutralen Macht an eine kriegführende Macht aus irgendeinem Grunde unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe von Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial ist untersagt.»

92 Gemäss *Marco Sassòli,* Die Schweizerische Neutralität und der Fall Crypto AG, Swiss Review of International and European Law 2021, S., 529 f., «unbestritten». Siehe auch *David Furger,* Due Diligence bei der Waffenausfuhrgenehmigung: Zu den völkerrechtlichen Anforderungen an die nationale Kriegsmaterialkontrolle, Sicherheit & Recht 3/2018, S. 171 ff., 173. Dazu ausführlicher *ders.,* Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit für grenzüberschreitende Waffentransfers, Diss. Freiburg 2013, S. 282 ff., mit weiteren Referenzen in Fn. 154; *Patricia Egli/Milena Holzgang,* Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik: Ein Überblick, AJP 2022, S. 600 ff., 609, ebenfalls mit weiteren Referenzen. Siehe auch *Stefan Oeter,* Neutralität und Waffenhandel, Heidelberg 1992, S. 174 ff.; *Robert Kolb,* Neutrality and Its Relative Demise, in: ders. (Hrsg.), Advanced Introduction to International Humanitarian

gewohnheitsrechtlichen Status auch für Landkriege erworben habe,[92] während andere dies bezweifeln.[93] Jedenfalls wird die «Unterscheidung

zwischen staatlichen und privaten Lieferungen […] in der Lehre ganz überwiegend als überholt angesehen, auch weil heute Waffenausfuhren überall staatliche Bewilligungen benötigen und weil sonst das staatliche Ausfuhrverbot zu einfach umgangen werden könnte».[94] Selbst wenn dem nicht so sein sollte, gilt mindestens das Gleichbehandlungsgebot: Die staatlichen Regeln für die Kriegsmaterialausfuhr müssen auf alle Kriegsparteien gleich angewendet werden. Wenn nun eine Sicherheitsratsresolution vorliegt, die sämtliche Lieferungen an eine der Kriegsparteien asymmetrisch untersagt, dann ist dies keine Resolution, die das Neutralitätsrecht «aussetzt», sondern vielmehr eine zusätzliche völkerrechtliche Verpflichtung mit einer anderen Funktion. Waffenembargos dienen dazu, Waffenlieferungen an einen bestimmten Staat zu unterbinden, aber nicht dazu, solche an einen anderen Staat zu legitimieren. Die Schweiz kann und muss beide Verpflichtungen parallel erfüllen; eine Normkollision besteht nicht.

b. Zur Länderliste in Anhang 2

Anhang-2-Länder sind aktuell 25 Staaten, die der Bundesrat im zweiten Anhang der Kriegsmaterialverordnung auflistet. Per 1. Juli 2026 erweitert der Bundesrat die Liste um 11 Staaten.[95] Prozentual belaufen sich Exporte an Anhang-2-Staaten heute auf ungefähr 85% aller Bewilligungen.[96] Die Rechtsgrundlage für die Liste befindet sich in Art. 15 Abs. 2, 16a Abs. 2 und 20 Abs. 3 KMG. Diese Bestimmungen sehen vor, dass der Bundesrat «Ausnahmen von der Einzelbewilligungspflicht» gewähren kann. Sie erwähnen keine Kriterien. Die Botschaft von 1995 zur Revision des Kriegsmaterialgesetzes enthält eine Passage, in der der Bundesrat erklärt, dass die Ausnahmemöglichkeit aufgrund von «Befürchtungen der betroffenen Industriezweige» entstanden ist und man Ausnahmen für Länder vorsehen wollte, «die unseren Werten verpflichtet sind und über ein Exportkontrollregime verfügen, das dem unsern vergleichbar ist». Dies treffe «für jene Staaten zu, die sich an den internationalen, von der Schweiz unterstützten Kontrollmassnahmen beteiligen».[97] Der Bundesrat war damals der Auffassung, dass eine Teilnahme an den vier wichtigsten Waffenkontrollregimes[98] automatisch mit einer «Werteübereinstimmung» und der Vergleichbarkeit des Exportkontrollregimes einhergehe. Viele Anhang-2-Länder sind NATO-Mitglieder (z.B. Deutsch-

land, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Spanien, Ungarn oder die USA), aber auch Nicht-NATO-Staaten wie Argentinien, Australien oder Japan sind auf der Liste. Die Liste von 1998 wurde während fast dreissig Jahren nie geändert und im November 2025 hielt der Bundesrat es «nicht für opportun, in der KMV Kriterien für die Aufnahme von Ländern in Anhang 2 festzuhalten».[99] Ende Mai 2026 beschloss der Bundesrat, alle

---

Law 2025, S. 210 ff., 213.

93 *Sassòli* (Anm. 92) verweist auf *Ulrike Pieper,* Neutralität von Staaten, Frankfurt a. Main 1997, S. 74 f. Andere wiederum erachten die Einschränkungen der Haager Konventionen und des gewohnheitsrechtlichen Neutralitätsrechts im Bereich der Waffenlieferungen entweder als überhaupt nicht mehr anwendbar oder als durch die UNO-Charta dahingehend modifiziert, dass Waffenlieferungen neutraler Staaten an sich verteidigende Kriegsparteien legal geworden seien. *Thomas Cottier et al.,* Manifest Neutralität 21, abrufbar unter <https://suisse-en-europe.ch/neutralitaet-21/#toggle-id-1>, bei Abschnitt b. Dem muss widersprochen werden – für die Begründung, siehe *Schmid,* IRRC 2024 (Anm. 72). Ausführlich auch *Ammann* (Anm. 90), insb. S. 127 ff., die diesen Punkt anhand der völkerrechtlichen Auslegungsregeln vertieft bespricht.

94 Mit zahlreichen weiteren Referenzen in Fn. 29 *Sassòli* (Anm. 92), S. 530 f.

95 Bundesrat, Exportkontrollerleichterungen neu für alle EU- und EFTA-Staaten, Medienmitteilung vom 27. Mai 2026, abrufbar unter <https://www.admin.ch/de/newnsb/YqYzZ-I0u4vkNxVNN9jsj> (zuletzt besucht am 29. Mai 2026).

96 *Adrian Schmid,* Schweiz gibt Kontrolle über 85 Prozent der Waffenexporte ab, Tagesanzeiger vom 16. Juni 2025.

97 Botschaft zur Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 15. Februar 1995, BBl 1995 II 1027, S. 1059.

98 *SECO,* Exportkontrollregime und Übereinkommen, abrufbar unter <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/exportkontrolle_industriegueter/exportkontrollregime.html> (zuletzt geändert am 17. April 2024).

99 SR Marianne Maret, Interpellation 25.4185 «Wie werden die in der Kriegsmaterialverordnung aufgeführten Länder festgelegt?» vom 25. September 2025 und Stellungnahme des Bundesrates vom 19. November 2025.

Staaten der EFTA und der EU in den Verordnungsanhang aufzunehmen,[100] auch wenn sie nicht Mitglied aller vier Kontrollregimes sind.

Mit der Gesetzesrevision erhielte die Anhang-2-Liste eine neue Bedeutung. Dabei bestehen drei Herausforderungen betreffend Rechtssicherheit: Erstens handelt es sich um einen Verordnungsanhang, den der Bundesrat jederzeit ändern kann. Zweitens sagt die Listung in Anhang 2 wenig darüber aus, ob das Rüstungsexportregime bei konventionellen Waffen mit demjenigen der Schweiz «vergleichbar» ist und ob das Land «ähnlichen Werten» wie die Schweiz verpflichtet ist oder ob es seine Exportpolitik nach eigenen geopolitischen Interessen ausrichtet. Drittens sind Änderungen an der Liste unter Umständen mit politischen und diplomatischen Schwierigkeiten verbunden. Mit dem neuen Art. 22a Abs. 2bis revKMG würde die Mitgliedschaft in der Liste darüber entscheiden, ob die Bewilligungskriterien aus Art. 22a KMG angewendet werden. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Bundesrat unter Druck geraten könnte, das eine oder andere Land in die Liste aufzunehmen oder von ihr zu streichen, was die Vorhersehbarkeit der Auswirkungen der Vorlage weiter schmälert.

III. Schluss

Zusammenfassend ist den drei Änderungen die Verschiebung von durch das Gesetz definierten Ausschlusskriterien zu Ermessensentscheiden des SECO und des Bundesrates gemeinsam. Zudem zeigt die Analyse, dass die Referendumsvorlage unklar formuliert ist. Damit werden die öffentliche Kontrolle und die Vorhersehbarkeit der Entscheide geschmälert, während das Risiko für Druckversuche gegenüber dem SECO und dem Bundesrat steigt. Entscheide im Bereich Rüstung und bewaffnete Konflikte sind häufig heikel. Auf Gesetzesstufe klar geregelte Ausschlusskriterien können legitimierend wirken und dienen der Rechtssicherheit. Wie *David Furger* schrieb, müssen bei Waffentransfers Due-Diligence-Pflichten beachtet werden, darunter das Verbot der Beihilfe zu Völkerrechtsverletzungen und der sog. «Gemeinsame Artikel 1» der Genfer Konventionen[101], nebst spezifischen Transferverboten und dem Neutralitätsrecht.[102]

ZBl 127/2026 S. 291, 312

Unverändert verlangen Art. 22 KMG und Art. 5 Abs. 4 BV, dass das SECO und der Bundesrat das Völkerrecht beachten und Gesetz sowie Verordnung völkerrechtskonform auslegen. In Anbetracht der Erfahrungen mit der Gesetzgebung vor 2008 sowie der seither deutlich verschlechterten Weltlage erhöht die Referendumsvorlage jedoch das Risiko völkerrechtswidriger Entscheide. Der Verzicht auf obligatorische NWAE ist nicht mit dem Ziel des ATT zu vereinbaren und trägt dem aussenpolitischen Ziel der «Linderung von Not und Armut in der Welt» in der BV nicht Rechnung, da die Änderungen dem sicherheitspolitischen und humanitären Anliegen zuwiderlaufen, Weitergaben an unerwünschte Endempfänger zu verhindern. Die Rechtssicherheit und die Rolle der Schweiz auf internationaler Ebene bei den Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels würden ebenfalls geschwächt.

Wenn die NWAE nicht mehr zwingend ist, würden Exporte getätigt, ohne dass die Schweiz das zentrale Instrument in der Hand behält, um Weitergaben an unerwünschte Empfänger zu verhindern. Sollte die Referendumsvorlage angenommen werden, stünde auch der Umstand, dass gegenüber Privaten keine NWAE verlangt werden könnte, m.E. im Widerspruch zum Völkerrecht. Der Gemeinsame Artikel 1 der Genfer Konventionen verlangt von allen Staaten, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts «durchzusetzen», und zwar gegenüber anderen Staaten und privaten Akteuren.[103] Dieser Verpflichtung könnte die Schweiz mit der neuen Regelung schlechter nachkommen als mit der bisherigen. Auch die Bevorzugung von Anhang-2-Ländern bei nicht-internationalen Konflikten scheint nicht schlüssig.

Im Ergebnis würde die Revision dazu führen, dass das Gesetz zwar weiterhin Bewilligungskriterien definiert, zugleich jedoch Mechanismen vorsieht, durch welche diese Kriterien nicht mehr zur Anwendung gelangen oder übersteuert werden können. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine war zwar der ursprüngliche Anstoss der Debatte, doch neutralitätsrechtliche Fragen spielen bei der vorliegenden Referendumsvorlage nur punktuell eine Rolle und nuancierte Vorschläge, indirekte Weitergaben an sich verteidigende Staaten zu ermöglichen, wurden verworfen. Zusammenfassend stellen die Änderungen einen fundamentalen Wechsel der Rechtslage dar, unter der die Bindung der Exekutive an durch das Gesetz vorgegebene

---

100 Bundesrat, Medienmitteilung (Anm. 95).

101 «Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen.»

102 *Furger,* Sicherheit & Recht 2018 (Anm. 92), S. 176.

103 *Gloria Gaggioli Gasteyger,* La responsabilité de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, ZSR 2025 II, S. 397 ff.; *Maya Brehm,* The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law, Journal of Conflict & Security Law 2007, S. 359 ff.

Ausschlusskriterien mit eindeutigen Rechtsfolgen nicht mehr gewährleistet wäre. Die Kontrollen der Weitergaben würden nicht nur geschwächt, sondern im Regelfall würde gänzlich darauf verzichtet. Die Spielräume für die Rüstungsindustrie bei Baugruppen und Einzelteilen würden zusätzlich erhöht. Es handelt sich bei den Änderungen somit um eine fundamentale Neuausrichtung des Kontrollregimes bzw. um einen dezidierten Abbau dessen.

Nutzung ausschliesslich zu universitären Zwecken