

Jana Lichtin

## Entwicklung und Diskussion des Kriegsmaterialrechts seit 1972

### Development and Discussion of the Law on War Materiel Since 1972

**Abstract:** Despite Switzerland's international commitment to disarmament and peacebuilding, war materiel worth hundreds of millions of Swiss francs is exported every year. These exports have repeatedly led to debates in Swiss politics ever since the creation of the War Materiel Act in 1972. After an analysis of the constitutional and international legal framework for arms exports, this paper examines which interests and norms have been negotiated in the national legislative process by focusing on parliamentary debates since 1972. Through its interdisciplinary approach, the paper demonstrates that legal concepts have hardly played a role in the political process and that the political arguments have barely changed.

**Keywords:** Arms Trade, Swiss foreign policy, Neutrality, Federal Act on War Materiel

**Jana Lichtin** obtained her Master's degree in European Global Studies in 2021. During and after her studies, she completed internships at the EU Delegation to Switzerland and Liechtenstein and at Swiss Radio and Television (SRF). She currently works as an academic associate for Policy Affairs at the General Secretariat of the University of Zurich.

# 1. Einleitung

Die Frage, unter welchen Umständen die Schweiz als neutraler Staat Kriegsmaterial exportieren darf oder soll, hat mit dem Krieg in der Ukraine wieder an Aktualität gewonnen, neu ist sie jedoch nicht. Rüstungsexporte haben seit Entstehung des Kriegsmaterialgesetzes<sup>1</sup> (KMG) im Jahr 1972 immer wieder zu Debatten in Medien und Politik geführt. Denn obwohl sich die Schweiz international für Abrüstung und Friedensförderung einsetzt,<sup>2</sup> werden jährlich Waffen im Wert von mehreren Hundert Millionen Franken exportiert.<sup>3</sup> Dies auch in Staaten, die in einen bewaffneten Konflikt involviert sind.<sup>4</sup> Weil in der Bundesverfassung neben dem friedens- und menschenrechtspolitischen Engagement auch die Wahrung der „Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland“<sup>5</sup> explizit genannt wird, ist die Frage, ob Kriegsmaterialexporte mit der Schweizer Aussenpolitik vereinbar sind, nicht nur eine juristische, sondern vor allem auch eine politische Frage.

Der vorliegende Artikel, der auf einer am Europainstitut verfassten Masterarbeit basiert, untersucht, welche Interessen und Normen in der parlamentarischen Debatte über Kriegsmaterialexporte ausgehandelt werden und inwiefern sich diese seit der Entstehung des Kriegsmaterialgesetzes 1972 verändert haben.

## 2. Methode

Die Untersuchung geht von der Prämisse aus, dass sich die nationale Gesetzgebung im Rahmen verfassungs- und völkerrechtlicher Normen sowie eines innenpolitischen Aushandlungsprozesses bewegt. Zunächst werden deshalb die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kriegsmaterialexporte erörtert. Anschliessend werden die Parlamentsdebatten zum Kriegsmaterialrecht – dazu gehören das Kriegsmaterialgesetz sowie die Kriegsmaterialverordnung<sup>6</sup> (KMV) – seit 1972 untersucht. Als Hauptquellen dienen dabei die Wortprotokolle der National- und Ständeratsdebatten, weil das

1 Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial.

2 Homepage des EDA, Abteilung Sicherheitspolitik, Abrüstung und Nonproliferation, [<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruistung-und-nonproliferation.html>], besucht am 24.04.2022 sowie Homepage des EDA, Abteilung Menschliche Sicherheit, Expertenpool für zivile Friedensförderung, [<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/frieden-menschenrechte/expertenpool-fuerzivilefriedensfoerderung.html>], besucht am 24.04.2022.

3 Im Jahr 2019 wurde Kriegsmaterial im Wert von 728 Millionen Franken in 71 Länder exportiert: Medienmitteilung des SECO vom 3. März 2020, „Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2019“, [<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2020.msg-id-78277.html>], besucht am 24.04.2022.

4 Gemäss Recherchen der NZZ gingen im Jahr 2017 rund 30 Prozent der Kriegsmaterialexporte an Staaten, die in bewaffnete Konflikte involviert waren: Marie-José Kolly et al., „So viele Waffen exportiert die Schweiz bereits heute in Länder, die Krieg führen“, *Neue Zürcher Zeitung* vom 6. Dezember 2018 [<https://www.nzz.ch/schweiz/waffenexporte-schweiz-liefert-vermehrt-in-laender-mit-konflikten-ld.1422907>], besucht am 24.04.2022.

5 Art. 101 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, (fortan zit. BV).

6 Verordnung über das Kriegsmaterial vom 25. Februar 1998.

Parlament als gesetzgebendes Organ Gesetze wesentlich mitgestalten und rechtlichen Wandel vorantreiben kann.<sup>7</sup>

Durch die Verbindung einer juristischen und einer historischen Untersuchung kann dieser Beitrag eine Lücke in der Forschung zur Schweizer Kriegsmaterialausfuhr schliessen. Während die Rechtswissenschaft bisher insbesondere das geltende Recht in deskriptiver und präskriptiver Perspektive untersucht hat,<sup>8</sup> setzte sich die Geschichtswissenschaft vor allem mit der effektiven Exportpraxis in bestimmten Zeiträumen auseinander.<sup>9</sup> Punktuell hat die Forschung auch die Entwicklung des Gesetzes und die innenpolitische Debatte analysiert.<sup>10</sup> Was bisher jedoch fehlte, ist eine Analyse, die sowohl die rechtliche Entwicklung als auch die politische Diskussion darüber seit der Entstehung des Gesetzes umfasst und so nicht nur die Rechtsentwicklung, sondern auch die Veränderung der Argumentation vor einem spezifischen historischen Hintergrund aufzuzeigen vermag. Die zentralen Ergebnisse dieser interdisziplinären Analyse werden im Folgenden dargestellt.

---

7 Adrian Vatter, „Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz,“ in *Das Parlament in der Schweiz*, hg. v. Adrian Vatter (Zürich: NZZ libro, 2018), 32.

8 Für Ersteres siehe beispielsweise Hansjörg Meyer, Simon Plüss, und Nicolas Bieri, „Das Kriegsmaterialgesetz,“ in *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, hg. v. Thomas Cottier und Matthias Oesch (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2020), 231–90. Für Letzteres siehe Evelyne Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte (2008–2019),“ *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle*, no 11 (2019): 1184.

9 Beispielsweise Thomas Fischer, „Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr nach Lateinamerika in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg,“ *Studien und Quellen*, no. 23 (1997): 171–207; Moisés Prieto Lopez, „Unerhörte Appelle: Moral-Diskurs am Beispiel der spanisch-schweizerischen Waffenausfuhr und des Spanien-Tourismus,“ *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 66, no. 1 (2016): 49–79; Magnus Meister, „Restrictions supposées: les exportations d’armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre, 1969–1974,“ in *Kriegsmaterial im Kalten Krieg, Rüstungsgüter in der Schweiz zwischen Militär, Industrie, Politik und Öffentlichkeit*, hg. v. Monika Dommann und Sybille Marti (Basel: Schwabe, 2020), 109–36.

10 Jon A. Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität: schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg* (Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2005), 146–66.

## 3. Völker- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Zunächst werden die verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen erörtert, die den Export von grundsätzlich zulässigem Kriegsmaterial einschränken.<sup>11</sup>

### 3.1) Aussenpolitische Ziele und Zielkonflikte

Die Schweiz ist in der Gestaltung ihrer Aussenpolitik an verfassungsrechtliche Grundsätze gebunden, die sich insbesondere in Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung finden:<sup>12</sup>

Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.<sup>13</sup>

Die aussenpolitische Zielsetzung gilt auch für den Bereich der Aussenwirtschaftspolitik, zu dem der Kriegsmaterialexport gehört.<sup>14</sup> Im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik schreibt Art. 101 Abs. 1 ausserdem vor, dass der Bund „die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland“<sup>15</sup> wahrt.<sup>16</sup>

Weil die aussenpolitischen Ziele sehr abstrakt formuliert sind, müssen sie in der Rechtsetzung und Rechtsanwendung konkretisiert werden.<sup>17</sup> Welche aussenpolitischen Grundsätze für Kriegsmaterialexporte inwiefern relevant sind, ist jedoch weder aus dem Kriegsmaterialrecht noch aus der Forschungsliteratur eindeutig zu entnehmen.<sup>18</sup> Zudem kann gerade das wirtschaftliche Ziel aus Art. 101 mit den humanitären, menschenrechts- und friedenspolitischen Zielen aus Art. 54 Abs. 2 in Konflikt geraten.<sup>19</sup> So können Kriegsmaterialexporte beispielsweise das Engagement der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit unglaubwürdig

11 Nicht eingegangen wird auf Völkerrechtsverträge, die sowohl Einsatz als auch Weitergabe bestimmter Waffen für die Vertragsstaaten generell verbieten. Für eine Erläuterung dieser Abkommen siehe Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz“, 277–78.

12 Bernhard Ehrenzeller et al., *St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung* (Zürich: Dike, 2014), Art. 54, Rz. 21.

13 Art. 54 Abs. 2. BV.

14 Erika Schläppi und Walter Kälin, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen* (Chur: Verlag Rüegger, 2001), 4; Astrid Epiney und David Furger, „Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen,“ *Freiburger Zeitschriften zum Europarecht*, no. 13 (2011): 11; Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz“, 245.

15 Art. 101 Abs. 1 BV.

16 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Art. 54, Rz 19.

17 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Art. 54, Rz 35.

18 Ebd., Rz 38.

19 Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, und Astrid Epiney, *Basler Kommentar, Bundesverfassung* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2015), Art. 54, Rz 13; Jörg Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes, Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten* (Bern: Stämpfli, 2008), 177.

machen.<sup>20</sup> Da weder der Wortlaut von Art. 54 Abs. 2 noch seine Entstehungsgeschichte auf eine Rangordnung der einzelnen Ziele hinweisen, sind diese als gleichrangig zu erachten.<sup>21</sup> Für die Lösung von Zielkonflikten verweist Epiney auf das Prinzip der „praktischen Konkordanz“.<sup>22</sup>

Dabei besteht jedoch grosser Gestaltungsspielraum für die Gesetzgebung und die zuständigen Behörden.<sup>23</sup> Obwohl die in der Bundesverfassung verankerten aussenpolitischen Ziele rechtlich verbindlich sind, ist die Reichweite der rechtlichen Steuerung fraglich, weil die Ziele nicht konkretisiert werden und ihre normative Dichte somit begrenzt ist.<sup>24</sup> Dies trifft insbesondere auf potenzielle Zielkonflikte zu, da der Verfassungstext dazu keine Lösungsvorgaben enthält.<sup>25</sup> So wäre es wohl nur in Ausnahmefällen möglich, einen Verstoss gegen die in der Verfassung verankerten aussenpolitischen Ziele nachzuweisen.<sup>26</sup> Schliesslich kommt dem Recht bei der Steuerung der Aussenpolitik deswegen nur wenig Bedeutung zu.<sup>27</sup>

### **3.2) Rechtspflichten eines dauernd neutralen Staates bei Kriegsmaterialexporten**

Ebenfalls von Bedeutung ist das Neutralitätsrecht. Während die allgemeine Neutralität sich nur auf einen spezifischen internationalen bewaffneten Konflikt bezieht und keine Wirkung auf andere Konflikte hat,<sup>28</sup> bezieht sich die dauernde Neutralität auch auf alle zukünftigen internationalen bewaffneten Konflikte.<sup>29</sup> Die Schweiz gilt seit dem 19. Jahrhundert als dauernd neutral und verpflichtet sich damit bereits in Friedenszeiten, im Falle eines internationalen bewaffneten Konfliktes neutral zu bleiben.<sup>30</sup>

Im Konfliktfall gelten für einen dauernd neutralen Staat die gleichen Rechtspflichten wie bei der allgemeinen Neutralität.<sup>31</sup> Die hauptsächliche Rechtspflicht besteht in der sogenannten

---

20 Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten* (Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002), 203; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 177.

21 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Art. 54, Rz. 21; Waldman, Belser, und Epiney, *Bundesverfassung*, Art. 54, Rz. 36.

22 Waldman, Belser, und Epiney, *Bundesverfassung*, Art. 54, Rz. 36.

23 René Rhinow, Markus Schefer, und Peter Uebersax, *Schweizerisches Verfassungsrecht* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2016), 16, Rn. 89; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 173.

24 Rhinow, Schefer, und Uebersax, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 16, Rz. 85–86; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 168.

25 Waldman, Belser, und Epiney, *Bundesverfassung*, Art. 101, Rz. 9.

26 Ebd., Art. 54, Rz. 42.

27 Ebd., Art. 54, Rz. 42 sowie Art. 101, Rz. 9.

28 Alexander Spring, *The International Law Concept of Neutrality in the 21st Century: an Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland* (Zürich: Dike, 2014), 36.

29 Ebd., 39.

30 Ebd., 39, 54.

31 Ebd., 107.

Enthaltungspflicht, gemäss welcher der (dauernd) neutrale Staat an keinem internationalen bewaffneten Konflikt teilnehmen darf.<sup>32</sup> Dazu gehört gemäss Art. 6 der XIII. Haager Konvention und Gewohnheitsrecht auch der staatliche Export von Kriegsmaterial an Mächte, die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind.<sup>33</sup> Der Export von Kriegsmaterial durch Private ist gemäss Art. 7 der V. Haager Konvention hingegen nicht verboten.<sup>34</sup> Die herrschende Lehre geht jedoch davon aus, dass diese Auffassung überholt ist.<sup>35</sup> So hat beispielsweise Oeter dargelegt, dass die Trennung zwischen staatlichem und privatem Kriegsmaterialhandel in der neueren Staatenpraxis nicht mehr besteht.<sup>36</sup> Denn Rüstungsexporte werden unterdessen in allen westlichen Industriestaaten durch ein staatliches Kontrollregime eingeschränkt.<sup>37</sup> Somit könne der Export dem Staat eindeutig zugerechnet werden und unterliege deshalb den gleichen Regeln.<sup>38</sup>

Das Neutralitätsrecht verbietet also sowohl den staatlichen als auch den privaten Export von Kriegsmaterial an Staaten, die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Allerdings sind die meisten Konflikte heute innerstaatlich, worauf das Neutralitätsrecht keine Anwendung findet.<sup>39</sup> Hinzu kommt, dass für dauernd neutrale Staaten in Bezug auf den Kriegsmaterialhandel keine sekundären Rechtspflichten während Friedenszeiten bestehen.<sup>40</sup> Das Neutralitätsrecht schränkt den Kriegsmaterialhandel somit zwar theoretisch ein, die effektive Bedeutung ist aber begrenzt.<sup>41</sup>

Als wichtiger erachtet wird in der Forschungsliteratur deshalb die Neutralitätspolitik.<sup>42</sup> Diese bezeichnet gemäss Definition des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) „die Gesamtheit der Massnahmen, die ein neutraler Staat von sich aus ergreift, um die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit seiner dauernden Neutralität zu gewährleisten.“<sup>43</sup> In

32 Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 152.

33 Art. 6 Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 199.

34 Art. 7 Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 200.

35 Stefan Oeter, *Neutralität und Waffenhandel* (Berlin: Springer, 1992), 148, 216; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 202; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 417.

36 Oeter, *Neutralität und Waffenhandel*, 216.

37 Ebd., 250.

38 Ebd., 217; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 203.

39 Oeter, *Neutralität und Waffenhandel*, 87; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 127–28.

40 Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 207.

41 David Furger, „Due Diligence bei der Waffenausfuhrgenehmigung. Zu den völkerrechtlichen Anforderungen an die nationale Kriegsmaterialkontrolle,“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 173.

42 Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 208; Furger, „Due Diligence bei der Waffenausfuhrgenehmigung,“ 173.

43 Homepage des EDA, Sektion Völkerrecht, Neutralität, 4. April 2022 [<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html>], besucht am 24.04.2021.

Bezug auf den Kriegsmaterialhandel soll so verhindert werden, dass Schweizer Waffen in einem Krieg zur Anwendung kommen, weil dies der Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität schaden würde.<sup>44</sup> So könne es für einen dauernd neutralen Staat durchaus sinnvoll sein, das Neutralitätsrecht auch auf innerstaatliche Konflikte anzuwenden, um die Glaubwürdigkeit der Neutralität zu stärken.<sup>45</sup> Zur Neutralitätspolitik gehört auch die Wahl der Schweiz zur „bewaffneten Neutralität“, um die Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz sicherzustellen.<sup>46</sup>

### **3.3) Humanitäres Völkerrecht und internationaler Menschenrechtsschutz**

Sowohl aus dem humanitären Völkerrecht als auch aus den Menschenrechten lassen sich gewisse Einschränkungen für den Export von Kriegsmaterial ableiten.<sup>47</sup> Erst 2013 wurden diese mit dem Vertrag über den Waffenhandel, auch ATT (Arms Trade Treaty)<sup>48</sup> genannt, erstmals in einem rechtlich bindenden, internationalen Vertragswerk als Kriterien für den Transfer von Kriegsmaterial kodifiziert.<sup>49</sup>

Als Kernbestimmungen des Vertrags gelten Artikel 6 und 7, welche die materiellen Kriterien für Waffentransfers festlegen.<sup>50</sup> Diese sind verboten, wenn der Staat

zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Genehmigung Kenntnis davon hat, dass die Waffen oder Güter bei der Begehung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, Angriffen auf zivile Objekte oder Zivilpersonen, die als solche geschützt werden, oder anderen Kriegsverbrechen im Sinne völkerrechtlicher Übereinkünfte, deren Vertragspartei er ist, verwendet werden würden.<sup>51</sup>

Damit wird eine materielle Primärregel kodifiziert, die Waffentransfers unter bestimmten Umständen absolut verbietet.<sup>52</sup> Laut Jørgensen trägt diese Bestimmung dazu bei, bereits etablierte Normen des Völkerrechts zu stärken. So besteht bereits aufgrund Art. 1 der Genfer Konventionen eine Pflicht zur Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts. Und Art. 1 der

---

44 Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 208.

45 Ebd., 128.

46 Ebd., 192.

47 Nina H. B. Jørgensen, „State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty,“ *American Journal of International Law* 108, no. 4 (2014): 725.

48 Vertrag über den Waffenhandel vom 2. April 2013 (fortan zit. ATT).

49 David Furger, *Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit für grenzüberschreitende Waffentransfers* (Zürich: Schulthess, 2013), 434.

50 Jørgensen, „State Responsibility,“ 723.

51 Art. 6 Abs. 3 ATT.

52 Jørgensen, „State Responsibility,“ 725.

Völkermordkonvention verpflichtet die Staaten, Völkermord zu verhindern.<sup>53</sup> Die Voraussetzung, dass der Staat „zum Zeitpunkt der Genehmigung Kenntnis“ der Völkerrechtsverletzung haben muss, sei zudem eng mit jenem des Beihilfetatbestands aus den Artikelentwürfen über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln verbunden.<sup>54</sup>

Ist der Transfer nach Art. 6 Abs. 3 ATT nicht verboten, hat der Staat bei Exporten zusätzlich eine Risikobeurteilung durchzuführen.<sup>55</sup> Gemäss Art. 7 Abs. 1 ATT muss dann geprüft werden, ob die Waffen

- a) zu Frieden und Sicherheit beitragen oder diese untergraben würden;
- b) dazu verwendet werden könnten:
  - i) eine schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts zu begehen oder zu erleichtern,
  - ii) eine schwere Verletzung der internationalen Menschenrechtsnormen zu begehen oder zu erleichtern<sup>56</sup>

Das Ausfuhrgeschäft muss schliesslich verboten werden, wenn bei der Prüfung ein „überwiegendes Risiko“ festgestellt wird, dass der Export zu einer der in Art. 7 Abs. 1 ATT genannten Folgen führt.<sup>57</sup> Der Begriff „überwiegendes Risiko“ ist völkerrechtlich nicht klar definiert, aber bedeute im generellen Sprachgebrauch „wichtiger als alle anderen Erwägungen.“<sup>58</sup> Dies impliziere, dass bei der Prüfung von Waffenexporten die positiven und negativen Folgen abgewogen werden müssen.<sup>59</sup> Manchmal seien die zu erwartenden positiven Auswirkungen von Waffentransfers grösser als die negativen Konsequenzen eines möglichen Missbrauchs, beispielsweise, wenn die Waffen eingesetzt werden, um sich gegen Völkermord zu verteidigen oder das Recht auf Selbstbestimmung auszuüben.<sup>60</sup> Bei der Beurteilung dieses Risikos kommt den Staaten jedoch grosser Ermessensspielraum zu.<sup>61</sup>

---

53 Jørgensen, „State Responsibility,“ 725; Art. 1 Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948; Art. 1 Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949.

54 Jørgensen, „State Responsibility,“ 727.

55 Ebd.; Art. 6 Abs. 3 ATT.

56 Art. 7 Abs. 1 ATT.

57 Art. 7 Abs. 3 ATT.

58 Stuart Casey-Maslen et al., *The Arms Trade Treaty: a Commentary*, Oxford commentaries on international law (Oxford: Oxford University Press, 2016), Art. 7 ATT, Rz 7.91.

59 Ebd.

60 Ebd., Rz 7.92.

61 Max Mutschler, „Rüstungskontrolle durch den internationalen Waffenhandelsvertrag,“ *Sicherheit & Frieden*, no. 3 (2018): 123; Furger, *Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit*, 446.

## 4. Diskussion des Kriegsmaterialrechts seit 1972

Insgesamt hat die rechtswissenschaftliche Analyse gezeigt, dass die verfassungs- und völkerrechtlichen Normen Kriegsmaterialexporte zwar einschränken, aber dabei erheblicher Spielraum für die Gesetzgebung und -anwendung besteht. Für die nationale Gesetzgebung sind deshalb weniger völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben relevant, als vielmehr politische Erwägungen, die im Folgenden anhand der Entwicklungsgeschichte des Kriegsmaterialrechts analysiert werden.

### 4.1) Vom Bührle-Skandal zum Kriegsmaterialgesetz (1968–1973)

Bis 1972 gab es keine Vorgaben zum Kriegsmaterialexport auf Gesetzesebene.<sup>62</sup> Dies änderte sich durch den sogenannten Bührle-Skandal von 1968, als bekannt wurde, dass das Unternehmen Oerlikon-Bührle zwischen 1963 und 1968 illegal Fliegerabwehrgeschütze in Gebiete geliefert hatte, für die ein Waffenembargo des Bundesrates bestand.<sup>63</sup> Insbesondere die Tatsache, dass Schweizer Waffen im Biafra-Krieg zum Einsatz kamen, wo sich die Schweiz gleichzeitig für die Linderung der humanitären Not ebenjenes Kriegs einsetzte, löste bei der Bevölkerung Entrüstung aus.<sup>64</sup>

Als Reaktion reichte der Schweizerische Friedensrat im September 1970 eine Volksinitiative ein, die Kriegsmaterialexporte nur noch an die neutralen Staaten Europas erlauben wollte.<sup>65</sup> Mit Hinweis auf die notwendige Unabhängigkeit der Schweizer Rüstungsindustrie empfahl der Bundesrat die Initiative zur Ablehnung und unterbreitete dem Parlament ein Gesetz als Gegenvorschlag.<sup>66</sup> Die Parlamentsdebatte entwickelte sich zu einer Grundsatzdiskussion über die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik,<sup>67</sup> bei der beide Seiten mit der Neutralität und deren Glaubwürdigkeit argumentierten. Für die politische Linke schaden Waffenexporte der Neutralität, denn Neutralitätspolitik hiess für sie auch Friedenspolitik.<sup>68</sup> So war für SP-Nationalrat Renschler „das Bildnis der humanitären Schweiz unecht, solange wir die Lieferung von Kriegsmaterial ins Ausland nach der bisherigen Praxis gestatten.“<sup>69</sup> Während die Befürworter:innen einer strengen Kontrolle also auf den Widerspruch zwischen Waffenausfuhr und Neutralität hinwiesen, sahen der Bundesrat und die Bürgerlichen die Waffenausfuhr als notwendige Bedingung für den Erhalt der Neutralität an.<sup>70</sup> Für sie war Neutralität nämlich nur glaubwürdig, wenn der Staat unabhängig

62 Für eine Darstellung der Rechtslage vor 1972 siehe Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 245–46.

63 Beispielsweise nach Südafrika, Nigeria, Israel oder Saudi-Arabien: Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 148.

64 Ebd.

65 Ebd., 149.

66 BBl 1971 I 1588.

67 Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 150.

68 Votum Schmid, AB 1972, N 149; Votum Renschler, AB 1972, N, 138; Votum Rasser, AB 1972, N, 150.

69 Votum Renschler, AB 1972, N, 138.

70 Votum Graf, AB 1972, N, 129; Votum Gnägi, AB 1972, N, 157; BBl 1971 I 1588.

ist und seine Neutralität selbst verteidigen kann. Dafür sei eine eigenständige Rüstungsindustrie notwendig, die wiederum auf Exporte angewiesen sei, um zu überleben.<sup>71</sup> Das Konzept der bewaffneten Neutralität hatte mit dem Zweiten Weltkrieg eine Aufwertung erfahren, da darin der Grund gesehen wurde, dass die Schweiz vom Krieg verschont geblieben war.<sup>72</sup>

In der Beratung der konkreten Exportkriterien wurden auch Menschenrechte diskutiert, sie behielten aber eine untergeordnete Bedeutung. Die Mehrheit des Parlamentes empfand es als anmassend, sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. So gab beispielsweise FDP-Ständerat Jauslin zu Bedenken, dass sich die Schweiz nicht anmassen könne, über die Menschenrechtssituation in anderen Staaten zu urteilen, wo doch verschiedene Meinungen darüber beständen, was unter Menschenrechten zu verstehen sei.<sup>73</sup> Dabei wurde auf Seiten der Bürgerlichen auch Misstrauen gegenüber der UNO deutlich, auf deren Praxis sie sich keinesfalls in einem Schweizer Gesetz berufen wollten.<sup>74</sup> Die Schweiz stand damals abseits der internationalen Bemühungen um Menschenrechte, da sie dem Europarat erst 1963 und der UNO noch gar nicht beigetreten war und sich dementsprechend auch nicht an der Ausarbeitung der Menschenrechtskonventionen beteiligt hatte.<sup>75</sup>

Als die Volksinitiative im September 1972 abgelehnt wurde, trat das Kriegsmaterialgesetz mit folgenden Ausfuhrbestimmungen in Kraft:<sup>76</sup>

Es werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt,

- a) nach Gebieten, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen;
- b) wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen<sup>77</sup>

Zwar wurde damit ein menschenrechtliches Kriterium ins Gesetz aufgenommen, doch war nicht die Missachtung der Menschenrechte im Empfängerstaat ausschlaggebend,

71 Votum Graf, AB 1972, N, 129; Votum Egli, AB 1972, N, 135; Votum Gnägi, AB 1972, N, 157.

72 Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 55; Georg Kreis, „Neutralität und Neutralitäten,“ in *Die Geschichte der Schweiz*, hg. v. Georg Kreis (Basel: Schwabe, 2014), 308–09.

73 Votum Jauslin, AB 1972, S, 384–85.

74 Votum Grosjean, AB 1972, S, 385; Votum Honegger, AB 1972, S, 386; Votum Heimann, AB 1972, S, 386; Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 156.

75 Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 72–73, 91.

76 Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 247.

77 Art. 11 Abs. 2 KMG 1972.

sondern die Menschenrechtspolitik der Schweiz. Auch in Bezug auf die humanitäre Hilfe und Entwicklungsländer orientierte sich das Gesetz nicht an der Lage im Empfängerstaat, sondern an den politischen Aktivitäten der Schweiz. Somit zielte das Gesetz vor allem darauf ab, die Kohärenz der Aussenpolitik zu stärken. Im Parlament wurde dann auch gar nicht diskutiert, was unter den humanitären und menschenrechtlichen Bestrebungen der Schweiz zu verstehen sei. Somit kam der Exekutive grosser Spielraum zu, Inhalt und Tragweite von Art. 11 Abs. 2 zu bestimmen.<sup>78</sup>

#### **4.2) Vom Kriegsmaterialgesetz zu dessen Totalrevision (1973–1996)**

Tatsächlich wurde das KMG durch den Bundesrat in der Folge eher lasch ausgelegt. Nach der Verabschiedung des Gesetzes sorgten insbesondere die Exporte nach Spanien und Iran für Diskussionen im Parlament. So reichte die politische Linke mehrere Vorstösse ein, die auf den Missbrauch von Menschenrechten hinwiesen und Waffenexporte in diese Staaten deshalb verbieten wollten.<sup>79</sup> Neben Deutschland und Österreich gehörten der Iran unter Mohammed Reza Pahlavi sowie die Franco-Regierung in Spanien seit 1970, respektive 1973, zu den Hauptkunden der Schweizer Rüstungsindustrie.<sup>80</sup> Menschenrechtliche Aspekte spielten, trotz expliziter Erwähnung im Gesetz, kaum eine Rolle in der Ausfuhrpraxis.<sup>81</sup>

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise fand unter dem Druck der Bürgerlichen ab Mitte der 70er Jahre zudem eine Lockerung der Ausfuhrpraxis statt.<sup>82</sup> So nahm das Parlament zwei Vorstösse an, die dem Bundesrat sein Einverständnis gaben, das Kriegsmaterialgesetz weniger restriktiv auszulegen.<sup>83</sup> In der Parlamentsdebatte wurden die moralischen Aspekte, die in der Gesetzgebung von 1972 aufgrund des Bührlé-Skandals berücksichtigt worden waren, nun „zunehmend von wirtschaftlichen, beschäftigungs- und rüstungspolitischen Argumenten in den Hintergrund gedrängt.“<sup>84</sup>

<sup>78</sup> Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 157–58.

<sup>79</sup> Siehe beispielsweise Einfache Anfrage Schmid, AB 1975, N, 582 oder Einfache Anfrage Carobbio, AB 1976, N, 855–56.

<sup>80</sup> Amnesty International Schweizer Sektion, *Menschenrechte und Waffenausfuhr: eine Darstellung der Zusammenhänge, Gesetzgebung und Praxis in der Schweiz* (Bern: Amnesty International, Schweizer Sektion, 1988), 20; Meister, „Les exportations d’armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre“, 112.

<sup>81</sup> Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 161.

<sup>82</sup> Motion Friedrich, AB 1979, N, 966–68; Motion Herzog, AB 1979, S, 86–92; Amnesty International, *Menschenrechte und Waffenausfuhr*, 20, 23; Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 163–64; Prieto Lopez, *Unerhörte Appelle*, 63, 77.

<sup>83</sup> Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 164; Amnesty International, *Menschenrechte und Waffenausfuhr*, 23.

<sup>84</sup> Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 163–64.

Die kulante Ausführungspraxis des Bundesrates während des Golfkriegs führte 1991 schliesslich zur Lancierung der Volksinitiative „für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ durch die SP und Friedensorganisationen.<sup>85</sup> Im Februar 1995 präsentierte der Bundesrat daraufhin einen Entwurf für eine Totalrevision des KMG als indirekten Gegenvorschlag.<sup>86</sup> Darin wurden unter anderem die Bewilligungskriterien für die Kriegsmaterialausfuhr neu gefasst.<sup>87</sup> Gemäss dem neuen Art. 22 KMG durften Exporte bewilligt werden, „wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.“<sup>88</sup> In Art. 5 der zugehörigen Kriegsmaterialverordnung wurden konkrete Faktoren zur Berücksichtigung ausgeführt, wobei die Nichteinhaltung jedoch nicht zu einer klar vorgegebenen Rechtsfolge führte.<sup>89</sup>

[...] Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

- a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;
- b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes, insbesondere bezüglich der Respektierung der Menschenrechte;
- c. die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit;
- d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;
- e. die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.<sup>90</sup>

Die Analyse der Parlamentsdebatte zwischen der Entstehung und der Totalrevision des Kriegsmaterialgesetzes zeigt, dass die Befürworter:innen einer restriktiven Praxis immer noch dieselben Argumente wie bereits 1972 aufführten. So kritisierten sie insbesondere, dass Waffenexporte der Glaubwürdigkeit der Neutralität und dem humanitären Engagement der Schweiz schaden würden.<sup>91</sup> Die Gegner:innen der Initiative verwiesen hingegen hauptsächlich auf wirtschaftliche und rüstungspolitische Argumente.<sup>92</sup> Wie bereits 1972 wurde zudem argumentiert, dass ein Ausfuhrverbot zu Auslandsabhängigkeit führe, weil die Schweizer Rüstungsindustrie nicht ohne

---

85 Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 246; The Graduate Institute of International Studies, „IV. Aussenwirtschaftspolitik,“ in *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 11, 102–23. Genf: The Graduate Institute of International Studies, 1992.

86 BBl 1995 II, 1027–99.

87 Ebd., 1062.

88 Art. 22 KMG.

89 Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 265.

90 Art. 5 KMG 1998.

91 Votum Gerwig, AB 1979, N, 972; Votum Blunschy, AB 1979, N, 1033.

92 Votum Bonny, AB 1996, N, 71; Votum Maspoli, AB 1996, N, 79–80; Votum Müller, AB 1996, N, 89.

Exporte überleben könne.<sup>93</sup> Im Gegensatz zu 1972, wo dies vor allem im Hinblick auf die bewaffnete Neutralität als unmöglich betrachtet wurde, fiel der Begriff „Neutralität“ jetzt aber nur noch vereinzelt.<sup>94</sup> Während die Neutralität mit dem Ende des Kalten Kriegs an Wichtigkeit zu verlieren schien, gewann die UNO an Bedeutung. Waren 1972 insbesondere die Bürgerlichen darum bemüht, sich keinesfalls auf die Vereinten Nationen zu beziehen, verwiesen diese nun explizit auf das Selbstverteidigungsrecht der UNO-Charta, um Kriegsmaterialexporte zu legitimieren.<sup>95</sup>

#### **4.3) Anpassungen der Kriegsmaterialverordnung (1997–2019)**

Nach der Totalrevision wurden Kriegsmaterialexporte hauptsächlich bezüglich der Menschenrechtslage und nur von einzelnen Parlamentarier:innen der politischen Linken hinterfragt.<sup>96</sup> Bei der Mehrheit des Parlaments und beim Bundesrat fand dies kaum Gehör.<sup>97</sup> Im Gegenteil: Im Juni 2005 lockerte der Bundesrat seine Ausfuhrpraxis und bewilligte Exporte nach Pakistan, Indien, Irak und Südkorea, die zuvor einem faktischen Embargo der Schweiz unterstanden hatten.<sup>98</sup>

Als Reaktion auf die Lockerung reichte das „Bündnis gegen Kriegsmaterialexporte“ im September 2007 eine Volksinitiative ein, die ein totales Exportverbot für Kriegsmaterial forderte.<sup>99</sup> Die Initiative wurde im November 2009 zwar abgelehnt,<sup>100</sup> der Bundesrat hatte aber als Reaktion die Ausfuhrkriterien in der Kriegsmaterialverordnung verschärft.<sup>101</sup> So wurden in Art. 5 Abs. 2 neu Kriterien festgelegt, die zwingend zur Verweigerung der Ausfuhrbewilligung führen.<sup>102</sup> Die Erteilung einer Bewilligung war nun verboten, wenn:

- a) das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;
- b) das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;
- c) das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist;

<sup>93</sup> Votum Leu, AB 1996, N 80; Votum Hess, AB 1996, N, 81–82.

<sup>94</sup> Beispielsweise bei Votum Fehr, AB 1996, N, 88.

<sup>95</sup> Votum Leu, AB 1996, N, 80; Votum Hess, AB 1996, N, 81; Votum Fritschi, AB 1996, N, 86.

<sup>96</sup> Siehe beispielsweise 00.3583 Interpellation Haering Binder vom 6. Oktober 2000: „Ruag-Kanonen für Jordanien“ und 04.3370 Motion Gentil vom 17. Juni 2004: „Kein Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien“.

<sup>97</sup> Siehe beispielsweise Votum Deiss, AB 2004, S, 619.

<sup>98</sup> Jörg Künzli, „Blosse Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts,“ *Sicherheit & Recht*, no. 2 (2009): 143.

<sup>99</sup> Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1174; BBl 2008, 7526.

<sup>100</sup> Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1174.

<sup>101</sup> Ebd., 1772, 1174.

<sup>102</sup> Ebd., 1174.

- d) im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden;
- e) im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden<sup>103</sup>

Allerdings bedürfen auch diese Kriterien einer Auslegung durch die zuständigen Behörden und den Bundesrat. Insbesondere die Frage, ab wann ein Staat in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, ist umstritten.<sup>104</sup> Ebenfalls hat der Bundesrat mehrfach darauf hingewiesen, dass er aus neutralitätsrechtlicher Sicht nicht verpflichtet wäre, Kriegsmaterialexporte durch Private zu verbieten, sondern dies aus neutralitätspolitischen Gründen tue.<sup>105</sup> Dass die Unterscheidung zwischen privatem und staatlichem Kriegsmaterialhandel nicht mehr gilt und der private Handel durch das Völkergewohnheitsrecht ebenfalls verboten ist, wurde im vorliegenden Artikel bereits dargelegt und die Auslegung des Bundesrates wiederholt durch die Lehre kritisiert.<sup>106</sup>

Zudem hat der Bundesrat die Kriegsmaterialverordnung bereits wenige Jahre später wieder gelockert. Nach Annahme einer Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates waren Kriegsmaterialexporte in Staaten mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ab 2014 nicht mehr grundsätzlich verboten. Stattdessen müssen die Behörden prüfen, wie hoch das Risiko für eine Verwendung des Kriegsmaterials für die systematische und schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten ist.<sup>107</sup> Im September 2017 forderten die Rüstungsunternehmen auch eine Lockerung des Verbots für innerstaatliche bewaffnete Konflikte.<sup>108</sup> Trotz breiter Kritik im Parlament<sup>109</sup> kündigte der Bundesrat im Juni 2018 eine Anpassung der KMV an, sodass Exporte an Bürgerkriegsländer erlaubt würden, „wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial im internen bewaffneten Konflikt eingesetzt wird.“<sup>110</sup>

<sup>103</sup> Art. 5 Abs. 2 KMV 2008.

<sup>104</sup> Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1177.

<sup>105</sup> Siehe beispielsweise Stellungnahme des Bundesrates vom 14. November 2012 zur Interpellation Chevalley (12.3807) vom 26. September 2012: „Kriegsmaterial. Achtung, nur für friedliche Zwecke verwenden!“.

<sup>106</sup> Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 416–18; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 211–12.

<sup>107</sup> 13.3662 Motion SIK-S vom 25. Juni 2013: „Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen“; Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1176.

<sup>108</sup> Hans-Peter Schwald und Stefan Halter, „Der Richtungsentscheid des Bundesrates zur Revision der Kriegsmaterialverordnung,“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 221.

<sup>109</sup> Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1176; Fragen 18.5026–18.5031 vom 27. Februar 2018: „Die Kriegsmaterialverordnung nicht demontieren“.

<sup>110</sup> Medienmitteilung des Bundesrats vom 15. Juni 2018, „Kriegsmaterialverordnung wird angepasst,“ [<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-71161.html>], besucht am 24.04.2022.

Um dies zu verhindern und die Lockerung von 2014 rückgängig zu machen, hatte eine breite Allianz aus der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), Grünen, SP, EVP, CVP, Grünliberalen und BDP sowie Hilfswerken die sogenannte Korrektur-Initiative angekündigt. Zudem sollten die Exportkriterien auf Gesetzes- und Verfassungsebene verankert werden, um die Mitsprache von Parlament und Bevölkerung zu gewährleisten.<sup>111</sup> Der breite Widerstand bewegte den Bundesrat schliesslich im Oktober 2018 dazu, auf die Anpassung der KMV zu verzichten.<sup>112</sup> 2021 präsentierte der Bundesrat ausserdem einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative, der die Hauptanliegen der Initiant:innen übernahm: So wurden die Exportkriterien aus Art. 5 KMV neu auf Gesetzesebene verankert und die Ausnahmeregelung für Staaten mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen rückgängig gemacht.<sup>113</sup> Nachdem der Gegenvorschlag vom Parlament im Oktober 2021 angenommen wurde, zog das Initiativkomitee die Volksinitiative schliesslich zurück.<sup>114</sup>

## 5. Fazit

Die Analyse der Parlamentsdebatten hat gezeigt, dass die Rechtsentwicklung jeweils durch Volksinitiativen angetrieben wurden, die wiederum durch die parlamentarische Kritik an der Ausführpraxis des Bundesrates entstanden sind. Sowohl die Entstehung und die Totalrevision des KMG als auch die Verschärfung der Exportkriterien von 2008 und 2021 können als Reaktion auf Volksinitiativen gedeutet werden, die zu einer äusserst restriktiven Ausfuhrpolitik geführt hätten. Obwohl die Initiativen chancenlos waren, kommt ihnen somit dennoch eine zentrale Rolle in der Rechtsentwicklung zu.<sup>115</sup>

Auf der Ebene des Diskurses konnte zudem dargelegt werden, dass sich die Argumentation seit 1968 kaum verändert hat. Während bei den Gegner:innen einer strengen Ausfuhrkontrolle hauptsächlich sicherheitspolitische und wirtschaftliche Argumente geltend gemacht werden,

---

111 Homepage Korrektur-Initiative, Hauptargumente [<https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/>], besucht am 24.04.2022.

112 Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. Oktober 2018, „Der Bundesrat verzichtet auf Anpassung der Kriegsmaterialverordnung,“ [<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72742.html>], besucht am 24.04.2022.

113 Medienmitteilung des Bundesrates vom 5. März 2021, „Bundesrat will Ausführpraxis von Kriegsmaterial verschärfen,“ [<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82592.html>], besucht am 24.04.2022.

114 Medienmitteilung der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer, „Nach Schlussabstimmung: Der Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative ist im Trockenen,“ vom 1. Oktober 2021 [[https://korrektur-initiative.ch/press\\_release/nach-schlussabstimmung-der-gegenvorschlag-zur-korrektur-initiative-ist-im-trockenen/](https://korrektur-initiative.ch/press_release/nach-schlussabstimmung-der-gegenvorschlag-zur-korrektur-initiative-ist-im-trockenen/)], besucht am 24.04.2022.

115 Auch Künzli bezeichnet die Volksinitiativen als Katalysator für die Weiterentwicklung des Kriegsmaterialrechts: Künzli, „Blosse Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts,“ 141.

konzentrieren sich die Befürworter:innen auf moralische Aspekte. Zu Beginn diente insbesondere die Neutralität beider Seiten als Argument, wobei sie von den einen als sicherheitspolitisches und von den anderen als friedensförderndes Instrument verstanden wurde. Während der Neutralitätsbegriff nach dem Kalten Krieg fast gänzlich aus der Argumentation der Gegner:innen einer restriktiven Praxis verschwand, hält sie sich bei den Befürworter:innen bis heute.

Durch die interdisziplinäre Methode konnte aufgezeigt werden, dass die rechtliche Steuerung gering ist und in der politischen Diskussion kaum Raum einnimmt. So sind beispielweise Neutralität und Menschenrechte zwar juristische Konzepte, doch sind in der Rechtsentwicklung vor allem politische Überlegungen debattiert worden. Ausserdem wurden vermeintlich rechtliche Argumente vorgebracht, zum Beispiel, dass das Neutralitätsrecht Kriegsmaterialexporte durch Private erlaube, auch wenn diese Auffassung gemäss herrschender Lehre überholt ist. Diese Auslegung des Neutralitätsrechts hat zwar keinen direkten Einfluss auf die Schweizer Gesetzgebung, weil die Schweiz aus politischen Gründen Exporte an kriegsführende Staaten auch durch Private verbietet. Dennoch wird damit suggeriert, dass die Schweizer Gesetzgebung restriktiver ist, als rechtlich nötig wäre und als Argument für Lockerungen benutzt. Eine rein juristische Analyse der Rechtsentwicklung wäre dem hochpolitischen Thema somit nicht gerecht geworden. Eine rein historische Analyse hätte es wiederum nicht geschafft, auf die Diskrepanz zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen und politischen Überlegungen hinzuweisen.

Mit Blick auf den Krieg in der Ukraine lässt sich abschliessend festhalten, dass die politische Auseinandersetzung mit Kriegsmaterialexporten keineswegs beendet ist. So werden in den Medien bereits wieder politische Stimmen laut, welche die Schweizer Exportpraxis als zu locker respektive als zu restriktiv erachten.<sup>116</sup> Somit dürften Kriegsmaterialexporte auch weiterhin zu Diskussionen im Schweizer Parlament führen.

---

116 Michael Zollinger, Dominik Meier, und Franziska Ramser, „Schweizer Gefechtsköpfe gegen russische Panzer,“ *SRF News* vom 6. April 2022 [<https://www.srf.ch/news/international/waffenlieferungen-an-ukraine-schweizer-gefechtskoepfe-gegen-russische-panzer>], besucht am 24.04.2022; Markus Häfliger, „Pfister bricht Tabu um Schweizer Waffen für die Ukraine,“ *Tages-Anzeiger* vom 24. April 2022 [<https://www.tagesanzeiger.ch/pfister-bricht-tabu-um-schweizer-waffen-fuer-die-ukraine-666314244032>], besucht am 18.05.2022; Mirko Plüss, „Wir müssen mehr leisten,“ *NZZ Magazin* vom 7. Mai 2022 [<https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/schweiz/thierry-burkart-wir-muessen-mehr-leisten-ld.1683001>], besucht am 18.05.2022.

## 6. Bibliographie

### 6.1) Quellen

#### *Rechtsquellen*

Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907, SR 0.515.21.

Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907, SR 0.515.22.

Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948, SR 0.311.11.

Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949, SR 0.518.51.

Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial, SR 514.51 (zit. KMG 1972).

Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial, SR 514.51 (zit. KMG).

Verordnung über das Kriegsmaterial vom 25. Februar 1998, SR 514.511 (zit. KMV1998/ KMV2008, je nach Stand der Änderungen).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 (zit. BV).

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

#### *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Schweizerisches Bundesarchiv*

#### *Online-Amtsdruckschriften (1891–1999)*

(<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do>)

AB 1972, N 117–1007 (10.941 Bericht über das Volksbegehren vom 7. Juni 1971: „Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot“).

AB 1972, N, 367–408 (10.941 Bericht über das Volksbegehren vom 7. Juni 1971: „Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot“).

AB 1975, N, 582 (75.605 Einfache Anfrage Schmid vom 27. Januar 1975: „Waffenlieferungen nach Spanien“).

AB 1976, N, 855–856 (76.610 Einfache Anfrage Carobbio vom 1. März 1976: „Waffenausfuhr nach Spanien und Persien“).

AB 1979, N, 964–976, 1026–1039 (78.518 Motion Friedrich vom 5. Oktober 1978 „Kriegsmaterialgesetz“).

AB 1979, S, 86–92 (78.522 Motion Herzog vom 5. Oktober 1978: „Kriegsmaterialgesetz“).

AB 1996, N, 71–131, 1468; 1926–1927, 1961–1977, 2143–2148, 2487–2488 (95.015 Volksinitiative „Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ und Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial).

AB 1996, S, 683–684, 803–825, 926–930, 1193 (95.015 Volksinitiative „Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ und Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial).

*Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Schweizerisches Bundesarchiv*

*Digitalablage ab 1999*

AB 2004, S, 618–620 (04.3370 Motion Gentil vom 17. Juni 2004: „Kein Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien“, [https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR\\_04\\_09.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR_04_09.pdf)).

AB 2009, N, 325–332 (08.060 Volksinitiative „Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“ vom 27. August 2008, [https://www.parlament.ch/centers/documents/de/NR\\_09\\_03.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/NR_09_03.pdf)).

AB 2009, S, 551–556 (08.060 Volksinitiative „Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“ vom 27. August 2008, [https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR\\_09\\_06.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR_09_06.pdf)).

*Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Schweizerisches Bundesarchiv*

*Digitalbestand*

(<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html>)

BBl 1971 I 1585–1633 (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot vom 7. Juni 1971).

BBl 1995 II, 1027–1099 (Botschaft vom 15. Februar 1995 zur Volksinitiative „für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial).

BBl 2008, 7521–7548 (Botschaft zur Volksinitiative „für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“).

*Geschäftsdatenbank der Bundesversammlung*

00.3583 Interpellation Haering Binder vom 6. Oktober 2000: „Ruag-Kanonen für Jordanien“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20003583>).

04.3370 Motion Gentil vom 17. Juni 2004: „Kein Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20043370>).

Stellungnahme des Bundesrates vom 14. November 2012 zur Interpellation Chevalley (12.3807) vom 26. September 2012: „Kriegsmaterial. Achtung, nur für friedliche Zwecke verwenden!“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123807>).

13.3662 Motion SIK-S vom 25. Juni 2013: „Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133662>).

Fragen 18.5026–18.5031 vom 27. Februar 2018: „Die Kriegsmaterialverordnung nicht demontieren“ (<https://www.parlament.ch/de/suche#k=Die%20Kriegsmaterialverordnung%20nicht%20demontieren>).

### *Medienmitteilungen*

Medienmitteilung der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer vom 1. Oktober 2021.

„Nach Schlussabstimmung: Der Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative ist im Trockenen.“  
[[https://korrektur-initiative.ch/press\\_release/nach-schlussabstimmung-der-gegenvorschlag-zur-korrektur-initiative-ist-im-trockenen/](https://korrektur-initiative.ch/press_release/nach-schlussabstimmung-der-gegenvorschlag-zur-korrektur-initiative-ist-im-trockenen/)], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Juni 2018. „Kriegsmaterialverordnung wird angepasst.“ [https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-71161.html], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. Oktober 2018. „Der Bundesrat verzichtet auf Anpassung der Kriegsmaterialverordnung.“ [https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72742.html], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des Bundesrates vom 5. März 2021. „Bundesrat will Ausfuhrpraxis von Kriegsmaterial verschärfen.“ [https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82592.html], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des SECO vom 3. März 2020. „Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2019.“ [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2020.msg-id-78277.html], besucht am 24.04.2022.

### *Websites*

Homepage des EDA, Sektion Völkerrecht, Neutralität, zuletzt aktualisiert am 4. April 2022 [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html], besucht am 24.04.2022.

Homepage des EDA, Abteilung Menschliche Sicherheit, Expertenpool für zivile Friedensförderung, zuletzt aktualisiert am 24. März 2022 [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/frieden-menschenrechte/expertenpool-fuerzivilefriedensfoerderung.html], besucht am 24.04.2022.

Homepage des EDA, Abteilung Sicherheitspolitik, Abrüstung und Nonproliferation, zuletzt aktualisiert am 26. Januar 2021 [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-und-nonproliferation.html], besucht am 24.04.2022.

Homepage der Korrektur-Initiative. Hauptargumente [https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/], besucht am 24.04.2022.

### *Zeitungsartikel*

Häfliger, Markus. „Pfister bricht Tabu um Schweizer Waffen für die Ukraine.“ *Tages-Anzeiger* vom 24. April 2022 [https://www.tagesanzeiger.ch/pfister-bricht-tabu-um-schweizer-waffen-fuer-

die-ukraine-666314244032], besucht am 18.05.2022.

Kolly, Marie-José, Anna Wiederkehr, Michael Surber, Andreas Rüesch, Daniel Steinvorth, Andreas Wysling, und Patrick Zoll. „So viele Waffen exportiert die Schweiz bereits heute in Länder, die Krieg führen.“ *Neue Zürcher Zeitung* vom 6. Dezember 2018 [<https://www.nzz.ch/schweiz/waffenexporte-schweiz-liefert-vermehrt-in-laender-mit-konflikten-ld.1422907>], besucht am 24.04.2022.

Plüss, Mirko. „Wir müssen mehr leisten.“ *NZZ Magazin* vom 7. Mai 2022 [<https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/schweiz/thierry-burkart-wir-muessen-mehr-leisten-ld.1683001>], besucht am 18.05.2022.

Zollinger, Michael, Dominik Meier, und Franziska Ramser. „Schweizer Gefechtsköpfe gegen russische Panzer.“ *SRF News* vom 6. April 2022 [<https://www.srf.ch/news/international/waffenlieferungen-an-ukraine-schweizer-gefehtskoepfe-gegen-russische-panzer>], besucht am 24.04.2022.

## 6.2) Literatur

Amnesty International Schweizer Sektion. *Menschenrechte und Waffenausfuhr: eine Darstellung der Zusammenhänge, Gesetzgebung und Praxis in der Schweiz*. Bern: Amnesty International, Schweizer Sektion, 1988.

Casey-Maslen, Stuart, Gilles Giacca, Sarah Parker, und Andrew Clapham. *The Arms Trade Treaty: a Commentary*. Oxford commentaries on international law. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Ehrenzeller, Bernhard, Benjamin Schnidler, Rainer J. Schweizer, und Klaus Vallender, Hrsg. *St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung*. 3. Auflage. Zürich: Dike, 2014.

Epiney, Astrid, und David Furger. „Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen.“ *Freiburger Zeitschriften zum Europarecht*, no. 13 (2011): 1–49.

Fanzun, Jon A. *Die Grenzen der Solidarität : schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2005.

Fischer, Thomas. „Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr nach Lateinamerika in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg.“ *Studien und Quellen*, no. 23 (1997): 171–207.

Furger, David. „Due Diligence bei der Waffenausfuhr genehmigung. Zu den völkerrechtlichen Anforderungen an die nationale Kriegsmaterialkontrolle.“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 171–184.

Furger, David. *Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit für grenzüberschreitende Waffentransfers*. Zürich: Schulthess, 2013.

- Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002.
- Jørgensen, Nina H. B. „State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty.“ *American Journal of International Law* 108, no. 4 (2014): 722–49.
- Kreis, Georg. „Neutralität und Neutralitäten.“ In *Die Geschichte der Schweiz*, herausgegeben von Georg Kreis, 307–309. Basel: Schwabe, 2014.
- Künzli, Jörg. „Blosse Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts?“ *Sicherheit & Recht*, no. 2 (2009): 141–145.
- Künzli, Jörg. *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes, Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten*. Bern: Stämpfli, 2008.
- Meister, Magnus. „Restrictions supposées: les exportations d’armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre, 1969–1974.“ In *Kriegsmaterial im Kalten Krieg, Rüstungsgüter in der Schweiz zwischen Militär, Industrie, Politik und Öffentlichkeit*, herausgegeben von Monika Dommann und Sybille Marti, 109–136. Basel: Schwabe Verlag, 2020.
- Meyer, Hansjörg, Simon Plüss, und Nicolas Bieri. „Das Kriegsmaterialgesetz.“ In *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, herausgegeben von Thomas Cottier und Matthias Oesch, 231–290. 3. Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2020.
- Mutschler, Max. „Rüstungskontrolle durch den internationalen Waffenhandelsvertrag.“ *Sicherheit & Frieden*, no. 3 (2018): 121–125.
- Oeter, Stefan. *Neutralität und Waffenhandel*. Berlin: Springer, 1992.
- Prieto Lopez, Moisés. „Unerhörte Appelle: Moral-Diskurs am Beispiel der spanisch-schweizerischen Waffenausfuhr und des Spanien-Tourismus.“ *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 66, no. 1 (2016): 49–79.
- Rhinow, René, Markus Schefer, und Peter Uebersax. *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 3., erweiterte und aktualisierte Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2016.
- Schläppi, Erika, und Walter Kälin. *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen*. Chur: Verlag Rüegger, 2001.
- Schmid, Evelyne. „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte (2008–2019).“ *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle*, no 11 (2019): 1171–1185.
- Schwald, Hans-Peter, und Stefan Halter. „Der Richtungsentscheid des Bundesrates zur Revision der Kriegsmaterialverordnung.“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 216–224.
- Spring, Alexander. *The International Law Concept of Neutrality in the 21st Century: an Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland*. Zürich: Dike, 2014.

The Graduate Institute of International Studies. „IV. Aussenwirtschaftspolitik.“ In *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 11, 102–123. Genf: The Graduate Institute of International Studies, 1992.

Vatter, Adrian. „Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz.“ In *Das Parlament in der Schweiz*, herausgegeben von Adrian Vatter, 17–67. Zürich: NZZ libro, 2018.

Waldmann, Bernhard, Eva Maria Belser, und Astrid Epiney, Hrsg. *Basler Kommentar, Bundesverfassung*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2015.