



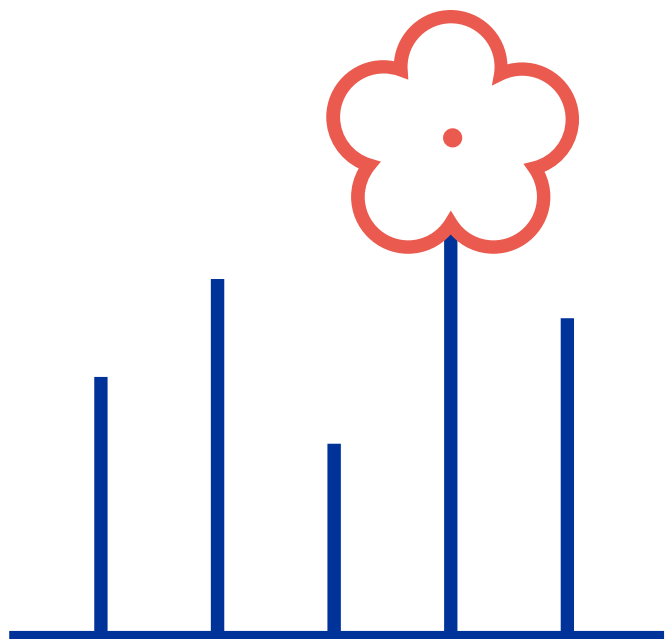
Nachprüfung der Umsetzung einer wesentlichen Empfehlung: Transfer von Kriegsmaterial

Staatssekretariat für Wirtschaft

EFK-25418

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

08.10.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

704.25418

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.
Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Prüfungsziel und-fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze.....	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	9
1.5 Schlussbesprechung.....	10
2 Resultat der Nachprüfung	11
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	12
Anhang 2 – Abkürzungen.....	13
Anhang 3 – Empfehlung und Stellungnahme aus EFK-Bericht 17425.....	14

Nachprüfung der Umsetzung einer wesentlichen Empfehlung: Transfer von Kriegsmaterial

Staatssekretariat für Wirtschaft

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Im Jahr 2018 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)¹. Aus der Prüfung gingen mehrere Empfehlungen hervor: Die EFK empfahl dem Bundesrat unter anderem, die Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes in geeigneter Form zu veröffentlichen. Dadurch soll Transparenz und Rechtssicherheit hergestellt werden. Im Jahr 2021 kontrollierte die EFK in einer Nachprüfung² die Umsetzung von drei Empfehlungen. Die EFK konnte sich bei der Nachprüfung nicht zur Umsetzung der Empfehlung zum Kriegsmaterialgesetz äussern, da der Bundesrat bis zum Zeitpunkt der damaligen Nachprüfung im Februar 2021 keine Grundsatzentscheide getroffen hatte.

Im Rahmen der vorliegenden Nachprüfung hat die EFK die Umsetzung dieser Empfehlung nochmals kontrolliert. Wegen dem Ukrainekrieg musste der Bundesrat seit Februar 2022 mehrere Grundsatzentscheide fällen. Unmittelbar nach seinen Beschlüssen informierte der Bundesrat jeweils in Form einer Medienmitteilung, sofern er nicht eine Aufnahme in die Kriegsmaterialverordnung vorsah.

Die Empfehlung ist damit vollständig umgesetzt.

¹ Prüfbericht «Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial» (EFK-17425)

² Prüfbericht «Empfehlungen zur Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial» (EFK-21058)

AUDIT

Audit de suivi d'une recommandation essentielle : transfert de matériel de guerre

Secrétariat d'État à l'économie

L'ESSENTIEL EN BREF

En 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié l'efficacité du contrôle du transfert de matériel de guerre au Secrétariat d'État à l'économie (SECO)³. L'audit a débouché sur plusieurs recommandations et le CDF a notamment invité le Conseil fédéral à publier sous une forme appropriée les décisions de principe sur la pratique d'interprétation de la loi fédérale sur le matériel de guerre, une mesure visant à garantir la transparence et la sécurité juridique. En février 2021, le CDF a contrôlé la mise en œuvre de trois recommandations dans le cadre d'un audit de suivi⁴ qui ne lui a pas permis de se prononcer sur l'application de la recommandation relative à la loi fédérale sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral n'ayant pris aucune décision de principe sur une demande d'exportation de matériel de guerre entre juin 2018 et l'audit de suivi.

L'audit de suivi faisant l'objet du présent rapport a de nouveau concerné la mise en œuvre de cette recommandation. En raison de la guerre en Ukraine, le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions de principe depuis février 2022, qu'il a immédiatement publiées dans un communiqué de presse, sauf s'il prévoyait de les intégrer dans l'ordonnance sur le matériel de guerre.

En cela, la recommandation émise est entièrement appliquée.

³ Rapport d'audit « Contrôle du transfert de matériel de guerre » (CDF-17425)

⁴ Rapport d'audit « Recommandations concernant le contrôle du transfert de matériel de guerre » (CDF-21058)

VERIFICA

Verifica successiva relativa all'attuazione di un'importante raccomandazione concernente il trasferimento di materiale bellico

Segreteria di Stato dell'economia

L'ESSENZIALE IN BREVE

Nel 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il controllo del trasferimento di materiale bellico presso la Segreteria di Stato dell'economia⁵. Dalla verifica sono emerse più raccomandazioni: ad esempio, il CDF ha raccomandato al Consiglio federale di pubblicare nella forma appropriata la prassi interpretativa della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51), creando in tal modo trasparenza e certezza del diritto. Nel febbraio del 2021, durante una verifica successiva⁶ il CDF ha controllato l'attuazione di tre raccomandazioni. In tale occasione il CDF non aveva potuto esprimersi in merito all'attuazione della raccomandazione concernente la LMB, poiché il Consiglio federale non aveva preso alcuna decisione di principio in merito.

Nel quadro della presente verifica successiva, il CDF ha nuovamente valutato l'attuazione di questa raccomandazione. A causa della guerra in Ucraina, dal febbraio del 2022 il Consiglio federale ha dovuto prendere diverse decisioni di principio. L'Esecutivo ha sempre pubblicato un comunicato stampa subito dopo aver preso una decisione, a meno che ne fosse prevista l'inclusione nell'ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (OMB; RS 514.511).

La raccomandazione è stata quindi pienamente attuata.

⁵ Rapporto di verifica «Controllo concernente il trasferimento di materiale bellico» (CDF-17425)

⁶ Rapporto di verifica «Raccomandazioni riguardanti il controllo sul trasferimento di materiale bellico» (CDF-21058)

AUDIT

Follow-up audit on the implementation of a key recommendation: transfer of war material

State Secretariat for Economic Affairs

KEY FACTS

In 2018, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the control of the transfer of war material at the State Secretariat for Economic Affairs (SECO)⁷. A number of recommendations emerged from the audit: amongst other things, the SFAO recommended that the Federal Council publish the practical interpretation of the War Material Act in a suitable form. This was intended to create transparency and legal certainty. In a follow-up audit in 2021⁸, the SFAO inspected the implementation of three recommendations. In the follow-up audit, the SFAO could not comment on the implementation of the recommendation on the War Material Act, since at the time of the follow-up audit in February 2021, the Federal Council had not reached any fundamental decisions.

As part of the current follow-up audit, the SFAO audited the implementation of this recommendation once again. Due to the war in Ukraine, the Federal Council has had to make numerous fundamental decisions since February 2022. The Federal Council provided information in a press release immediately after each of its decisions, unless it anticipated it being included in the War Material Ordinance.

This means the recommendation has been fully implemented.

⁷ Audit report 'Control of the transfer of war material' (EFK-17425)

⁸ Audit report 'Recommendations on the control of the transfer of war material (EFK-21058)



GENERELLE STELLUNGNAHME DES STAATSEKRETARIATS FÜR WIRTSCHAFT

Das SECO dankt der EFK für die professionelle und effiziente Nachprüfung und nimmt das positive Prüfungsergebnis gerne zur Kenntnis.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Zwischen 2017 und 2018 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Prüfung der Kontrolle der Kriegsmaterialtransfers beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO durch (Prüfbericht PA 17425)⁹. Der Bericht enthielt vier Empfehlungen: eine an den Bundesrat, zwei an das SECO und eine an die Bundesanwaltschaft.

2021 führte die EFK eine Nachprüfung der Empfehlungen im Bericht 21058 durch. Die vierte und letzte Empfehlung, die sich an die Bundesanwaltschaft richtete, war zum damaligen Zeitpunkt bereits abgeschlossen. Das Ziel der Nachprüfung war demnach die Beantwortung der folgenden Frage: Wurden die ersten drei Empfehlungen des Prüfberichts PA 17425, die sich an den Bundesrat und das SECO richteten, umgesetzt? Die EFK konnte bei zwei von drei Empfehlungen die Frage mit Ja beantworten.

Die an den Bundesrat gerichtete Empfehlung lautete, die Grundsatzentscheide zur Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes öffentlich zu machen. Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme fest, dass er das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung am 15. Juni 2018 beauftragt hatte, ihm Vorschläge für die Veröffentlichung dieser Beschlüsse zu unterbreiten. Die Umsetzung dieser Empfehlung konnte zum Zeitpunkt der damaligen Nachprüfung nicht beurteilt werden, da seit Juni 2018 kein Grundsatzentscheid vom Bundesrat getroffen wurde.

In der Zwischenzeit traf der Bundesrat mehrere Grundsatzentscheide. Die EFK konnte damit die Umsetzung der Empfehlung prüfen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist zu beurteilen, ob die Empfehlung 17425.001 aus der Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial und Nachprüfung 21058 nun nach vorliegenden Bundesbeschlüssen korrekt und angemessen umgesetzt ist.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Marco Roschi vom 4. bis 14. August 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Prisca Freiburghaus. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Staatssekretariat für Wirtschaft umfassend und zuvor kommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

⁹ Die Prüfberichte EFK-17425 und EFK-21058 sind auf der Webseite der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

1.5 Schlussbesprechung

In Übereinkunft mit allen Beteiligten und weil die Empfehlung umgesetzt ist, wurde entschieden, auf eine Schlussbesprechung zu verzichten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 RESULTAT DER NACHPRÜFUNG

Nachfolgend wird das Prüfergebnis zusammengefasst und beurteilt.

Empfehlung 17425.001 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, die Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit in die Kriegsmaterialverordnung aufzunehmen bzw. in geeigneter Form zu publizieren.

Das Kriegsmaterialgesetz (KMG) aus dem Jahr 1998 kam als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» zustande. In den Folgejahren wurde das Gesetz durch Verordnungsanpassungen und Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter ausgelegt bzw. konkretisiert. Der Inhalt der Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter wurde in der Vergangenheit mehrheitlich nicht publiziert.

Seit der Nachprüfung der EFK im Februar 2021 fasste der Bundesrat mehrere Beschlüsse mit Grundsatzcharakter, insbesondere hinsichtlich des russischen Überfalls auf die Ukraine. In denjenigen Fällen, in welchen keine Aufnahme in die Kriegsmaterialverordnung vorgesehen ist, informierte der Bundesrat noch gleichentags nach dem Beschluss mittels Medienmitteilung über dessen Inhalt. Dies waren die folgenden Bundesratsbeschlüsse:

- Bundesratsbeschluss vom 3. Juni 2022: Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial durch Drittstaaten an die Ukraine sowie die Ausfuhr von Kriegsmaterial-Zulieferungen in Form von Baugruppen und Einzelteilen an europäische Rüstungsunternehmen.
- Bundesratsbeschluss vom 10. März 2023: Wiederausfuhr von Kriegsmaterial aus Schweizer Produktion durch Drittstaaten.
- Bundesratsbeschluss vom 28. Juni 2023: Gesuch der Ruag AG für den Handel mit 96 Kampfpanzern des Typs Leopard 1 A5 zur Verwendung in der Ukraine.
- Bundesratsbeschluss vom 29. Januar 2025: Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Ein-, Aus- und Durchfuhrbewilligungen von Kriegsmaterial auf zwei Jahre.

BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

Der Bundesrat publiziert seine Beschlüsse zur Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes und erhöht damit die Rechtssicherheit für die betroffenen Akteure.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

RECHTSTEXTE

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

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

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

ANHANG 3 – EMPFEHLUNG UND STELLUNGNAHME AUS EFK-BERICHT 17425

E-Nr.	Thema	Beschreibung
17425.001	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, die Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit in die Kriegsmaterialverordnung aufzunehmen bzw. in geeigneter Form zu publizieren.
	Stellungnahme	Der Bundesrat hat das WBF am 15. Juni 2018 beauftragt, ihm anlässlich zukünftiger Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter im jeweiligen Antrag auch einen Vorschlag zu unterbreiten, wie diese in geeigneter Form publik gemacht werden können, um damit die geforderte Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt.