

p.B.51.14.21.30. - DZ/WR/j

Bern, den 26. August 1958.

oo/
h.DER TRANSIT VON KRIEGSMATERIALI. Völkerrechtliche Aspekte¹⁾1. Rechtsquellen.

Die Vorschriften des Neutralitätsrechts, die den Transit von Kriegsmaterial in Kriegszeiten regeln, finden sich in erster Linie im Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges (sogenanntes V. Haager Abkommen).²⁾

Gemäss Art. 2 dieses Abkommens ist es den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen. Andererseits ist nach Art. 5 die neutrale Macht verpflichtet, auf ihrem Gebiet keine unter Art. 2 bezeichneten Handlungen zu dulden.

1) Vgl. dazu insbesondere: Gutachten SCHINDLER vom 10. Juli 1943 "Zur Frage des Transitverkehrs durch das Gebiet eines neutralen Staates" (Doss. EPD p.B.51.11.2.); OCHSNER Richard "Der Transit von Personen und Gütern durch ein neutrales Land im Falle des Landkrieges", Diss. Zürich, 1948, Zürcher Studien zum Internationalen Recht, Nr. 13; ferner: GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts, 990 ff.

2) BS 11, ⁴⁴⁰469.



Nach Art. 7 ist eine neutrale Macht nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.

Art. 9 verpflichtet die neutrale Macht, alle Beschränkungen und Verbote, die sie unter Bezugnahme auf Art. 7 anordnet, auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden, d.h. keine kriegführende Partei in irgendeiner Weise zu bevorzugen.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf das Internationale Uebereinkommen von Barcelona über die Freiheit des Durchgangsverkehrs vom 20. April 1921³⁾ hingewiesen. In dem zu diesem Abkommen gehörigen Statut, das die Freiheit des Durchgangsverkehrs betrifft,⁴⁾ ist in Art. 7 ausdrücklich vorgesehen, dass ausnahmsweise und für eine möglichst beschränkte Zeit bei Eintreten schwerwiegender, die Sicherheit des Staates oder die Lebensinteressen des Landes berührender Ereignisse die Staaten von den Bestimmungen des Statuts abweichende Massnahmen treffen können. Art. 8 des Abkommens präzisiert sodann, dass das Statut nicht die Rechte und Pflichten der Kriegführenden und Neutralen in Kriegszeiten ordne, dass es jedoch auch in Kriegszeiten in Geltung bleibe, solange es mit diesen Rechten und Pflichten vereinbar ist. Dem Abkommen von Barcelona gehen also unter allen Umständen die Bestimmungen der V. Haager Konvention, namentlich dessen Art. 2, vor.

Was insbesondere den Transit in Richtung Nord-Süd und umgekehrt durch den Gotthard betrifft, so ist auch der Gotthardvertrag vom 13. Oktober 1909⁵⁾ zu beachten.

3) BS 13, 3

4) BS 13, 6

5) BS 13, ~~133~~ 135

Nach Art. 3 hat die Schweiz, von Fällen höherer Gewalt abgesehen, den Betrieb der Gotthardbahn gegen jede Unterbrechung sicherzustellen; sie hat jedoch das Recht, die zur Aufrechterhaltung ihrer Neutralität und zur Verteidigung ihres Landes nötigen Massnahmen zu treffen. Auch dem Gotthardvertrag gehen deshalb die sich aus der V. Haager Konvention ergebenden Neutralitätspflichten eindeutig vor.

2. Arten des Kriegsmaterialtransits.

Hinsichtlich des Transits von Kriegsmaterial durch neutrales Gebiet sind drei Fälle zu unterscheiden:

- a) Transite von Kriegsmaterial, die die kriegführenden Staaten selber durchführen. Art. 2 des V. Haager Abkommens erklärt diese Transite als unzulässig. In seinem bereits erwähnten Gutachten¹⁾ vom 10. Juli 1943 hat Schindler gestützt auf die Praxis des ersten Weltkrieges, insbesondere der britisch-niederländischen Kontroverse betreffend Transite zugunsten Deutschlands, das Verhältnis der gemäss Art. 2 des V. Haager Abkommens unzulässigen Transite zu den nach Art. 7 erlaubten untersucht.

Art. 2 visiert vor allem das eigentliche Durchmarschverbot von militärischen Formationen einschliesslich ihres Kriegsmaterials. Verboten ist insbesondere auch der Transit von Kriegsmaterial in eigentlichen Konvois, d.h. in Form von Kriegsmaterialtransporten unter militärischem Schutz. Art. 2 findet immer dann Anwendung, wenn ein Kriegsmaterialtransport einen Zusammenhang mit militärischen Unternehmungen der Kriegführenden aufweist.⁶⁾

6) GUGGENHEIM, a.a.o.992.

Schindler kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass unter das Transitverbot fallen:

1. Gegenstände, die unmittelbar für kriegerische Zwecke Verwendung finden;
2. Gegenstände, die durch kriegerische Gewalt erworben wurden;
3. sonstiges Material, wenn der Durchtransport durch neutrales Gebiet in unmittelbarer Beziehung zu den militärischen Operationen steht.

- b) Zu unterscheiden von den nach Art. 2 des V. Haager Abkommens unzulässigen Transiten sind die in Art. 7 dieses Abkommens erwähnten Kriegsmaterialtransite, die von Privaten für Rechnung eines Kriegführenden durchgeführt werden. Es handelt sich hier also um Kriegsmaterialtransite, die vorwiegend kommerziellen Charakter haben. Die allgemeine Auslegungsregel, wonach völkerrechtliche Verpflichtungen restriktiv zu interpretieren sind, gilt auch für die Pflichten der Neutralen. Dementsprechend ist im Zweifelsfall vom Neutralitätsrechtlichen Gesichtspunkt aus gesehen der Transit von Kriegsmaterial als zulässig zu betrachten, mit andern Worten, völkerrechtlich gesehen ist der Transit von Kriegsmaterial immer dann zulässig, wenn er nicht ausdrücklich völkerrechtlich verboten ist.
- c) Schliesslich ist noch denkbar, dass der neutrale Staat selbst mit eigenen Mitteln Transite von Kriegsmaterial vornimmt. Handelt es sich dabei um Transite, die für die kriegführenden Staaten direkt erfolgen, so gilt sinngemäss das unter lit. a) Gesagte, d.h. dass solche Transite im Rahmen von Art. 2 des V. Haager Abkommens unzulässig sind. Im übrigen würde es sich um eine - verbotene - staatliche Massnahme des Neutralen zu Gunsten einer Kriegspartei handeln (Verstoss gegen das Interventionsverbot).

Etwas schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die Durchführung von Transiten der Kriegführenden nicht durch den Staat selbst, aber durch seine Regiebetriebe als zulässig zu betrachten ist. Handelt es sich um wirtschaftliche Transaktionen von Staatsbetrieben, wie z.B. die SBB, so wird man deren Mitwirkung als zulässig betrachten können. Die Rechtslage ist aber unsicher, weil das Neutralitätsrecht vom System der Privatwirtschaft ausgeht und zur Zeit seiner Ausbildung die heutige wirtschaftliche Tätigkeit des Staates unbekannt war^{6 bis}).

3. Insbesondere der Kriegsmaterialtransit in Kriegszeiten.

Die Regeln über die Gebräuche des Landkrieges, wie sie im V. Haager Abkommen niedergelegt sind, finden nur Anwendung im Falle eines Krieges. Als Krieg ist einmal zu betrachten der Völkerrechtszustand, der im Gefolge der Kriegserklärung zwischen zwei Staaten entstanden ist, ohne dass es dabei zu Feindseligkeiten zu kommen braucht. Als Krieg gilt aber auch der tatsächliche Zustand der Gewaltanwendung eines Staates gegen den andern, ohne dass in rechtlicher Hinsicht formell der Kriegszustand erklärt worden ist. Das Kriegsrecht und damit auch das Neutralitätsrecht finden also nur im Falle eines Krieges im Sinne der vorstehenden Umschreibung Anwendung.

Ausser diesen neutralitätsrechtlichen Regeln können aber für den dauernd neutralen Staat auch neutralitätspolitische Erwägungen dazu führen, dass der Transit von Kriegsmaterial im Kriegsfall weiter eingeschränkt wird als dies völkerrechtlich vorgeschrieben ist; unter Umständen wird sogar ein vollständiges Transitverbot in Betracht kommen. Wenn Art. 7 der V. Haager Konvention den Neutralen nicht verpflichtet, die Durchfuhr von Waffen und Munition zu verhindern,

6 bis) Vgl. darüber BINDSCHEDLER, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRVR 17 (1956), S. 24/25.

sofern er diese Bestimmung gleichmässig auf alle Kriegführenden anwendet, so verleiht diese Bestimmung den Kriegführenden keineswegs das Recht auf den Transit derartigen Materials durch neutrales Gebiet. Vielmehr bleibt es dem Neutralen unbenommen, den Transit weiter einzuschränken als dies Art. 2 des V. Haager Abkommens verlangt, oder ihn gar vollständig zu untersagen. Aus dem Gesagten ergibt sich auch, dass eine solche Einschränkung oder gar ein absolutes Verbot des Transits von Kriegsmaterial weder das Uebereinkommen von Barcelona noch den Gotthardvertrag verletzen würde.

Inwieweit aus Neutralitätspolitischen Gründen der Transit von Kriegsmaterial eingeschränkt werden soll, ist eine Ermessensfrage, die sich nach den praktischen Gegebenheiten, vor allem nach der jeweiligen militärpolitischen Situation, richtet. So kommt dem Transit von Kriegsmaterial in einer Lage, in der die Schweiz von einer Kriegspartei umschlossen ist und somit nur eine Partei praktisch den Transit von Kriegsmaterial durch die Schweiz vornehmen kann, eine wesentlich andere Bedeutung zu als bei Situationen, in denen beide Kriegsparteien Kriegsmaterialtransite durch die Schweiz vornehmen können. Auch werden in einem sich in Europa abspielenden Konflikt strengere Massstäbe anzuwenden sein als etwa bei einem sich auf überseeische Gebiete beschränkten Waffengang. Vom Neutralitätspolitischen Gesichtspunkt aus von Bedeutung ist dabei vor allem, dass die Zulassung des Transites nicht faktisch auf eine einseitige Begünstigung einer Kriegspartei hinausläuft. Andererseits hat die Schweiz aber kein Interesse daran, sich selbst Neutralitätspflichten aufzuerlegen, die ihr völkerrechtlich nicht vorgeschrieben sind. Sie läuft sonst Gefahr, dass die Kriegführenden die Aktionsfreiheit der Schweiz als neutraler Staat immer mehr einengen. Rechtlich besteht nur die Pflicht zur formellen Gleichbehandlung, nicht auch der faktischen; letzteres wäre tatsächlich unmöglich.

4. Insbesondere der Kriegsmaterialtransit in Friedenszeiten.

Wie wir erwähnt haben, finden die Vorschriften des V. Haager Abkommens nur in Kriegszeiten, nicht aber in Friedenszeiten Anwendung.

Bestehen somit auf völkerrechtlicher Ebene in Friedenszeiten keine neutralitätsrechtlichen Vorschriften, die den Transit von Kriegsmaterial untersagen, so hat der dauernd neutrale Staat doch schon in Friedenszeiten darüber zu wachen, dass er durch Führung einer konsequenten Neutralitätspolitik alles vermeidet, was im Kriegsfall seine neutrale Stellung gefährden könnte. Dies gilt auch für den Kriegsmaterialtransit. Aus neutralitätspolitischen Gründen wird deshalb der eigentliche Durchmarsch von Truppen durch die Schweiz auch in Friedenszeiten nicht in Betracht kommen. Auch wird die Schweiz gut daran tun, hinsichtlich des Transites von Kriegsmaterial allgemein Zurückhaltung zu üben. Dies gilt besonders in Zeiten wie den gegenwärtigen, in denen der bestehende Friedenszustand rasch von einem Konflikt - vielleicht nur lokalen Charakters - abgelöst werden kann. Der seinerzeitige britisch-französische Angriff auf Suez, die russische Intervention in Ungarn und die amerikanische Landung im Libanon haben erneut gezeigt, wie rasch sich aus einem scheinbaren Friedenszustand in- nert weniger Stunden eine krisenhafte Lage mit der Gefahr einer weltweiten Ausdehnung des Konfliktes ergeben kann. Gerade im Hinblick auf solche Situationen wird die Schweiz gut tun, auch in der Frage des Kriegsmaterialtransits immer dann äusserste Vorsicht zu wahren, wenn die Möglichkeit internationaler Verwicklungen gegeben ist. Da die Schweiz sich keinen berechtigten Vorwürfen der Kriegführenden aussetzen sollte und da sie Wert darauf legen muss, unter allen Umständen das Vertrauen beider Kriegsparteien in ihre Neutralität zu bewahren, so wird sie schon in

Friedenszeiten den Transit von Kriegsmaterial immer dann ablehnen, wenn damit zu rechnen ist, dass dieses mehr oder weniger direkt auf einem Kriegsschauplatz zur Verwendung kommt. Dies gilt nicht nur dann, wenn ein Konflikt bereits ausgebrochen ist, sondern auch wenn im Zusammenhang mit politischen Spannungen militärische Schwerpunkte, vor allem im Kampfe der beiden grossen Machtblöcke, gebildet werden. Insbesondere gegenüber Transiten, die im Rahmen des Dispositivs eines militärischen Blockes auch noch vor Ausbruch der Feindseligkeiten erfolgen, sollte die Schweiz grösste Zurückhaltung üben, wenn sie nicht massive politische Vorwürfe, ja allenfalls sogar militärische Massnahmen, der Gegenpartei riskieren will.

Im Hinblick auf das Transitabkommen von Barcelona und den Gotthardvertrag stellt sich allerdings die Frage, ob die Schweiz in Friedenszeiten den Transit von Kriegsmaterial vollständig verbieten kann. Neutralitätsrechtlich ist sie dazu nicht verpflichtet. Nach Art. 7 des Transitabkommens von Barcelona sowie nach Art. 3 des Gotthardvertrages sind aber autonome Massnahmen der Schweiz zum Schutze ihrer Neutralität zulässig. Es steht deshalb nicht im Widerspruch zu den beiden genannten Transitabkommen, wenn die Schweiz aus neutralitätspolitischen Gründen Massnahmen betreffend die Einschränkung des Kriegsmaterialtransits trifft, die über die Erfordernisse des Neutralitätsrechts hinausgehen. Ob allerdings ein absolutes Transitverbot von Kriegsmaterial in Friedenszeiten mit dem Abkommen von Barcelona und dem Gotthardvertrag vereinbar ist, scheint eher fraglich.

II. HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER SCHWEIZERISCHEN GESETZGEBUNG

1. Bis 1938 bestand keine besondere Regelung über Kriegsmaterial; Fabrikation, Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr waren nur der allgemeinen Gesetzgebung unterworfen.
2. Nachdem die Genfer Abrüstungskonferenz ergebnislos verlaufen war, begann die Oeffentlichkeit in der Schweiz, sich mit dem Problem autonomer Massnahmen zu befassen.- Gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 der Bundesverfassung erliess der Bundesrat Verbote der Ausfuhr, Wiederausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial nach Italien, Abessinien und Spanien.

Im Dezember 1936 wurde eine Volksinitiative eingereicht mit dem Ziel, die Rüstungswirtschaft zu verstaatlichen. Absatz 4 des vorgeschlagenen neuen Artikels 41 der Bundesverfassung hatte folgenden Wortlaut:

"Die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wehrmitteln und Kriegsgerät darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen."

Der Bundesrat beantragte in einem Gegenentwurf folgenden Text:

"Die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wehrmitteln im Sinne dieser Verfassungsbestimmung darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen."

Der von der Bundesversammlung und am 20. Februar 1938 auch von Volk und Ständen angenommene Text lautet:

"(3) Die Einfuhr und Ausfuhr von Wehrmitteln im Sinne dieser Verfassungsbestimmung darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen. Der Bund ist berechtigt, auch die Durchfuhr von einer Bewilligung abhängig zu machen.

(4) Der Bundesrat erlässt unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung in einer Verordnung die zum Vollzug der Abs. 2 und 3 nötigen Vorschriften."

- 10 -

Die Aenderung in Bezug auf die Durchfuhr erfolgte auf Grund eines Antrages von Nationalrat Oeri, der sich u.a. wie folgt äusserte:

"Wenn wir auch die Durchfuhr einem ständigen ausnahmslosen Bewilligungszwang unterwerfen, so mischen wir uns durch diese ausnahmslose Regelung in fremde Angelegenheiten ein.- Das (Bewilligungs) Bureau muss ein ganz erlesenes, politisch glänzend informiertes Personal besitzen, wenn dieses jahraus, jahrein darüber urteilen soll, welche ausländischen Staaten den schweizerischen Transitweg benützen dürfen und welche nicht. Das sind eminent politische Fragen.- Nebenbei möchte ich die Frage aufwerfen, welchem Departement dieses Bureau dann angeschlossen werden soll, ob es das Volkswirtschaftsdepartement sei....., ob es das Militärdepartement betreffe,....., oder ob das Politische Departement zuständig sei, das scheint mir das richtige zu sein, weil es sich um wichtige politische Fragen handelt.- Wir übernehmen, indem wir überhaupt den Transit einem ständigen Bewilligungszwang unterwerfen, eine ganz übermässige Verantwortlichkeit für unser Land, und zudem eine ganz und gar unnötige Verantwortlichkeit. Hier ein Beispiel: Es gibt jetzt zweierlei Krieg, erklärten und unerklärten. Auf welchen Standpunkt soll sich hier das Bureau stellen? Es gibt Nichteinmischung, die darin besteht, dass man fünf Divisionen in ein anderes Land schickt zum Kampfe.- Es kann Zeiten geben, in denen wir auch für den Transit die Verantwortung nicht ablehnen können. Normalerweise ist gegenüber von Reklamationen, wir hätten ein Land begünstigt, die Lage unseres Landes vielleicht, wenn nicht schon ein staatlicher Hoheitsakt erfolgt ist, wenn der Reklamant nicht auf ein Papier hinweisen kann, durch das wir ausdrücklich die Durchfuhr gestattet haben.-"

Nationalrat Gut fügte bei:

"Ich begreife ja, wenn der Bundesrat aus der Erfahrung heraus sagt, man behafte eben ein Land bei der Durchfuhr. Aber wir dürfen uns doch auf dieses Haager Abkommen stützen und berufen. Und wenn wir ein Obligatorium der Kontrolle vorschreiben, wie die Vorlage es tun will, und glauben, damit gewissen Schwierigkeiten aus dem Wege zu gehen, bin ich überzeugt, dass wir - um ein grobes Bild zu gebrauchen - den Teufel mit dem Beelzebub austreiben."

3. Gestützt auf den neuen Art. 41 BV erliess der Bundesrat am 8. Juli 1938 die Verordnung über Herstellung, Beschaffung und Vertrieb, Einfuhr und Ausfuhr von Kriegsmaterial⁷⁾. Die Durchfuhr wurde nicht behandelt und blieb somit frei.
4. Vom Ausbruch des Krieges an wurde die Durchfuhr von Kriegsmaterial gänzlich gesperrt. Ein genereller Erlass über die Sperre des Kriegsmaterialtransites bestand allerdings nicht, doch boten die Vollmachten des Bundesrates ohne weiteres die Rechtsgrundlage zu dieser Massnahme.

Während der ganzen Kriegsdauer, insbesondere in den Jahren 1943 bis 1945, haben immer wieder Verhandlungen mit beiden Kriegsparteien über die Definition des Kriegsmaterials und über die Zulassung bzw. Unterbindung des Transites stattgefunden.

5. Zwischen 1939 und 1949 wurde der Bundesratsbeschluss vom 8. Juli 1938 mehrmals abgeändert⁸⁾.

7) AS 54, 318 (vgl. auch VVO des EMD vom 8. Juli 1938, AS 54, 327).

- 8) a) am 3. November 1939 durch neue Umschreibung des Kriegsmaterials (AS 55, 1313);
 b) am 5. Juli 1940 und 27. September 1940 durch Erhöhung der Gebühren (AS 56, 1165 und 1554);
 c) am 13. Februar 1940 durch Unterstellung der Bestellungen unter Bewilligungspflicht (AS 56, 164);
 d) am 30. August 1940 betr. Verkehr mit Erfindungen bezüglich Kriegsmaterial (AS 56, 1435); (aufgehoben am 3. August 1945 [AS 61, 572]);
 e) am 30. September 1943 betreffend Nebelpatronen (AS 59, 791);
 f) am 29. September 1944 durch Erlass eines allgemeinen Ausfuhrverbotes für Kriegsmaterial (AS 60, 600); abgeändert am 11. Mai 1945 (AS 61, 309); aufgehoben am 12. September 1945 (AS 61, 719);
 g) am 8. März 1946 betreffend Material für konzessionierte Luftverkehrsgesellschaften (AS 62, 331);
 h) am 6. Dezember 1946 durch Erlass eines allgemeinen Waffenausfuhrverbotes, das regelmässig bis 1949 verlängert wurde.

6. Am 28. März 1949 hat der Bundesrat - gestützt auf Art. 41 und 102 Ziff. 8 und 9 BV - die Kriegsmaterialordnung neu kodifiziert⁹⁾. Dabei wurde erstmalig auch die Durchfuhr der Bewilligungspflicht unterworfen. Der Erlass von 1949 wurde abgeändert:

- a) am 23. August 1951 durch Beifügung der kernphysikalischen Materialien¹⁰⁾;
- b) am 20. Mai 1958 durch Ausschliessung der kernphysikalischen Materialien, sofern sie nicht für militärische Zwecke Verwendung finden¹¹⁾;
- c) durch eine Reihe nicht veröffentlichter Bundesratsbeschlüsse.

III. HEUTIGE GESETZLICHE VORSCHRIFTEN

Massgebend für die Durchfuhr von Kriegsmaterial sind:

- a) Artikel 41 der Bundesverfassung, wonach die Durchfuhr von Kriegsmaterial der Bewilligungspflicht unterworfen werden kann;
- b) Bundesratsbeschluss über Kriegsmaterial vom 28. März 1949/23. August 1951/20. Mai 1958¹²⁾, wonach die Durchfuhr von Kriegsmaterial im Prinzip verboten ist; das Militärdepartement kann im Einvernehmen mit dem Politischen Departement Durchfuhrbewilligungen für gewisse Defensivwaffen erteilen; für das übrige Kriegsmaterial ist der Bundesrat zuständig;

9) AS 1949, 315

10) AS 1951, 839

11) AS 1958, 270

12) AS 1949, 315; 1951, 839; 1958, 270.

- c) Verfügung des Militärdepartements betreffend den Vollzug des Bundesratsbeschlusses über das Kriegsmaterial vom 28. März 1949¹³⁾;
- d) Bundesratsbeschluss vom 6. Juni 1955 (unveröffentlicht), wonach die Kompetenz für die Erteilung von Durchfuhrbewilligungen (auch für andere als Defensivwaffen) an das Militärdepartement (im Einvernehmen mit dem Politischen Departement) delegiert wird;
- e) Entscheid des Militärdepartements vom 19. Mai 1958 (unveröffentlicht), getroffen im Einvernehmen mit dem Politischen Departement, wonach die Kompetenz für Durchfuhrbewilligungen an die Kriegstechnische Abteilung (KTA) delegiert wurde. Diese entscheidet selbständig, ausgenommen in zweifelhaften Fällen, und erstellt jeden Monat eine Statistik über erteilte Durchfuhrbewilligungen.

13) AS 1949, 323.

IV. STATISTIK UEBER DIE DURCHFUHR VON KRIEGSMATERIAL

1. Erst seit dem 1. Juni 1958 wird eine Statistik geführt. Die Statistik der ersten zwei Monate sieht wie folgt aus (die Zahlen geben die Anzahl Transitgesuche an):

| | Juni | Juli |
|---------------------------------|--------|--------|
| <u>Nord-Süd</u> | 15 | 9 |
| davon Deutschland-Italien | 11 | 7 |
| Schweden - Italien | 2 | 1 |
| Holland - Italien | 2 | - |
| Belgien - Italien | - | 1 |
| <u>Süd-Nord</u> | 31 | 18 |
| davon Italien - Deutschland | 19 | 12 |
| Italien - Holland | 5 | 2 |
| Italien - Norwegen | 4 | - |
| Italien - Dänemark | 2 | - |
| Italien - Finnland | 1 | - |
| Italien - Belgien | - | 3 |
| Italien - Oesterreich | - | 1 |
| <u>West-Ost</u> | 5 | 25 |
| davon Frankreich - Oesterreich | 5 | 1 |
| USA - Grossbritannien | - | 1 |
| USA - Italien | - | 3 |
| USA - Frankreich | - | 1 |
| USA - Iran | - | 1 |
| USA - Pakistan | - | 6 |
| USA - Griechenland | - | 5 |
| USA - Türkei | - | 3 |
| USA - Saudiarabien | - | 1 |
| USA - Deutschland | - | 3 |
| <u>Ost-West</u> | 3 | 4 |
| davon Oesterreich - Deutschland | - | 1 |
| Oesterreich - Portugal | - | 1 |
| Oesterreich - Iran | 1 | - |
| Oesterreich - Türkei | 2 | - |
| Oesterreich - Belgien | - | 1 |
| Oesterreich - Algerien | - | 1 |
| <u>Total</u> | 54 | 56 |

Aus der Statistik sind nicht ersichtlich:

- a) Gesuchsteller
- b) Lieferant
- c) Empfänger
- d) Wert (nur in einem Teil der Fälle angegeben)
- e) abgelehnte Gesuche.

2. Im Juli und August 1958, vermutlich im Zusammenhang mit den Operationen in Libanon, beantragten die USA verschiedene Transite:

- a) am 17. Juli: Sonderzug mit Panzerwagen; abgelehnt;
- b) zwischen 22. und 31. Juli: Flugzeugersatzteile auf dem Luftweg von USA nach verschiedenen Staaten (durch Fa. Jacky-Mäder); auf Zusehen hin bewilligt;
- c) am 31. Juli und 1. August: Sonderzüge mit Militär-Omnibussen; ausnahmsweise bewilligt, jedoch unter Mitteilung, dass keine weiteren Bewilligungen mehr erteilt würden;
- d) am 6. August: 29 Kisten Munition; bewilligt;
- e) am 6. August: 20 Autobusse ; abgelehnt.

3. Als provisorische Richtlinie wurde auf Anregung der Generaldirektion der SBB festgelegt:

a) Amerikanische Durchfuhrgesuche werden nicht bewilligt für:

- Tanks, offen, bedeckt oder zerlegt
- Militärlastwagen mit oder ohne Waffen
- Artilleriematerial und sonstige Waffen, offen, verpackt oder zerlegt
- Pontoniermaterial
- Flugzeugteile, unverpackt
- Munition

b) Amerikanische Durchfuhrgesuche werden bewilligt für:

- Flugzeugteile, verpackt oder bedeckt
- Radio- und Radaranlagen, verpackt oder bedeckt
- Kräne und Eskavatoren
- Abschleppfahrzeuge
- Planierungsraupen
- Traktoren
- Raupenschlepper

V. ZUSAMMENFASSUNG DER HEUTIGEN LAGE

1. In Kriegszeiten.

- a) Völkerrechtlich verboten sind lediglich die von den Kriegführenden selbst vorgenommenen Transite von Kriegsmaterial, nicht aber kommerzielle Transporte, die Private für Rechnung von Kriegführenden durchführen. Völkerrechtlich unzulässig ist auch der Erlass eines Transitverbotes zu Lasten nur einer Kriegspartei.
- b) Aus neutralitätspolitischen Gründen wird der dauernd neutrale Staat die Möglichkeiten des Art. 7 des V. Haager Abkommens insoweit einschränken, als sich faktisch daraus eine Begünstigung eines Kriegführenden ergeben könnte.
- c) Internrechtlich sind im Kriegsfall keine neuen Vorschriften notwendig, da der Transit von Kriegsmaterial bereits auf Grund des Kriegsmaterialbeschlusses (BRB 1949/51/58) bewilligungspflichtig ist. Für ein Transitverbot, das Gegenstände betrifft, die nicht unter den Kriegsmaterialbeschluss fallen, könnte auf Grund der allgemeinen Vollmachten legiferiert werden.
- d) Zuständig für die Erteilung bzw. Ablehnung von Durchfuhrbewilligungen ist die KTA nach Konsultierung des EPD.

2. In Friedenszeiten.

a) Völkerrechtlich gelten:

- Transit von Kriegsmaterial ist nicht verboten
- Freiheit des Transits ist garantiert; sie kann aber insofern eingeschränkt werden, als dies zur Wahrung der Neutralität erforderlich ist.

b) Neutralitätspolitisch sollte die Schweiz den Transit von Kriegsmaterial insoweit nicht zulassen, als ihr im Hinblick auf einen drohenden Konflikt daraus Schwierigkeiten entstehen können. Dies gilt namentlich in unsicheren Zeiten, in denen politische Spannungen rasch in militärische Konflikte übergehen können.

c) Internrechtlich ist der Transit von Kriegsmaterial bewilligungspflichtig (BRB 1949/1951/1958). Für Gegenstände, die nicht unter die Definition des Kriegsmaterials fallen, könnte der Transit nur durch den Bundesrat - gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV - verweigert werden.

d) Zuständig für die Erteilung bzw. Ablehnung von Transitsuchen ist die KTA. In zweifelhaften Fällen konsultiert sie das EPD.

VI. WEITERES VORGEHEN

1. Das EPD sollte dem EMD, der KTA und der SBB mitteilen, dass in Friedenszeiten für den Transit von Kriegsmaterial die nachstehenden Richtlinien zu befolgen sind:

a) Zugelassen werden insbesondere alle kaufmännischen Lieferungen von Kriegsmaterial durch Waffenhändler und -hersteller an Bezüger ausserhalb der Embargoländer.

b) Nicht zugelassen werden, in Zeiten politischer Spannungen, Transite, bei denen die Vermutung nahe liegt, dass es sich um strategische Umgruppierungen schon vorhandenen Kriegsmaterials handelt, sofern es sind:

- Waffen
- Munition
- anderes Kriegsmaterial (Definition gemäss BRB 1949/1951/1958).

Es liegt im Ermessen des EPD bzw. des Bundesrates festzustellen, ob die politische Lage im Einzelfall den Transit noch zulässt oder nicht.

2. Zurzeit kann der Transit von Material, das offensichtlich zum Ausrüstungsmaterial fremder Streitkräfte gehört aber nicht unter die Definition des Kriegsmaterials gemäss BRB 1949/51/58 fällt (z.B. Militäromnibusse), nicht unterbunden werden, auch wenn dieses Material direkt für militärische Operationen Verwendung finden und deshalb der Transit durch die Schweiz aus neutralitätspolitischen Erwägungen abgelehnt werden sollte. Der Transit kann indessen nur verboten werden, wenn der Bundesratsbeschluss von 1949 wie folgt ergänzt wird:

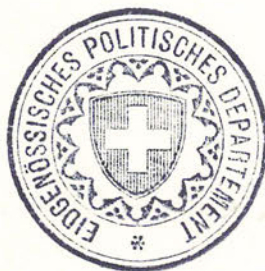
"Kategorie VI

Andere Gegenstände, die zum Ausrüstungsmaterial fremder Streitkräfte gehören."

Bei diesen Gegenständen wird im Zweifelsfall entscheidend sein, ob das betreffende Material gemäss seinem Verwendungszweck, und namentlich auch seiner äusseren Aufmachung nach (Farbanstrich, Anschriften, Hoheitszeichen etc.), als Kriegsmaterial Verwendung findet.

3. Das EPD sollte die KTA einladen, die Monatsstatistiken über die Durchführung von Kriegsmaterial um folgende Rubriken zu ergänzen:

- a) Gesuchsteller
- b) Lieferant
- c) Empfänger
- d) Wert
- e) Umfang der Sendung (Gewicht, Anzahl etc.)
- f) abgelehnte Gesuche.



Bi
Bindschedler