

*Interne Notiz des Politischen Departements<sup>1</sup>*SCHWEIZERISCHE GESETZGEBUNG UND PRAXIS  
BETREFFEND DIE AUSFUHR VON KRIEGSMATERIAL<sup>2</sup>

[Bern,] 21. November 1966

1. Das *Neutralitätsrecht*, das nur im Kriegsfall Anwendung findet, verbietet zwar dem neutralen Staat als solchem, die Kriegführenden durch Lieferungen, vor allem auch von Kriegsmaterial, direkt zu unterstützen. Hingegen ist der

- 
1. *Notiz (Kopie)*: E 2001(E) 1978/84 Bd. 151 (B.51.14.21.20). Verfasst von M. Jaccard.
2. Für eine Übersicht über die Ausfuhrverbote für Kriegsmaterial seit 1946 vgl. die *Notiz des Politischen Departements vom 29. Mai 1964*, dodis.ch/31836. Zur Aus- und Einfuhr von Kriegsmaterial im Zusammenhang mit der allgemeinen Rüstungspolitik der Schweiz vgl. *Dok. 29*, dodis.ch/31825. Zur Frage des Kriegsmaterialexports nach Südafrika und zu den UNO-Sanktionen vgl. *Dok. 7*, dodis.ch/31045; *Dok. 29*, dodis.ch/31060; *Dok. 45*, dodis.ch/31114; *Dok. 84*, dodis.ch/31040 sowie *Dok. 156*, dodis.ch/31047. Zur Frage des Kriegsmaterialexports nach Portugal und zu den UNO-Sanktionen vgl. *Dok. 10*, dodis.ch/31455. Zur Frage des Kriegsmaterialexportes nach Kambodscha vgl. das *Telegramm Nr. 224 von E. A. Thalmann an das Politische Departement vom 11. November 1965*, dodis.ch/31202 und das *Schreiben von P. Micheli an die Direktion der Militärverwaltung vom 22. November 1965*, dodis.ch/31204. Zur Frage des Kriegsmaterialexportes nach Nigeria vgl. das *Schreiben von F. Real an P. Micheli vom 20. Oktober 1966*, dodis.ch/31764 sowie das *Antwortschreiben von R. Probst an F. Real vom 26. Oktober 1966*, dodis.ch/31765. Zum Vergleich zwischen den schweizerischen und niederländischen Kriegsmaterialexportbeschränkungen vgl. die *Notiz von C. Jagmetti an F. T. Wahlen vom 23. März 1965*, dodis.ch/31674. Zur sowjetischen Beschwerde über die Lieferung von Waffen und Kriegsmaterial an Drittstaaten vgl. *Dok. 27*, dodis.ch/31014.



neutrale Staat *völkerrechtlich* nicht gehalten, die Ausfuhr von Kriegsmaterial durch Private zu verhindern. Wenn er den Export dennoch Restriktionen unterwirft oder überhaupt verbietet, so hat er die Massnahmen auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden. Diese klare Regelung ergibt sich aus den Art. 7 und 9 des V. Haager Abkommens<sup>3</sup> über die Neutralität im Landkrieg. In Friedenszeiten bestehen dagegen für den ständig neutralen Staat bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial rechtlich überhaupt keine Einschränkungen. Nicht nur Privatpersonen, sondern an sich auch der neutrale Staat selbst sind befugt, solches auszuführen. Eine Grenze ist allerdings dort zu ziehen, wo in einem akuten politischen Konflikt mit dem Ausbruch eines Krieges gerechnet werden muss und Kriegsmaterial dauernd nur an eine der potentiellen Kriegsparteien geliefert oder ein Ausfuhrverbot dauernd nur gegenüber einer dieser Parteien erlassen würde. Dies könnte das Vertrauen der ausländischen Regierungen in die Neutralität beeinträchtigen. Die Neutralitätspolitik wird eine derartige Folge zu vermeiden suchen<sup>4</sup>.

2. Vom rein humanitären Standpunkt aus gesehen wäre es wünschenswert, überhaupt jede Ausfuhr von Kriegsmaterial zu unterbinden. Die *Bedürfnisse der eigenen Landesverteidigung*<sup>5</sup> erlauben dies jedoch nicht. Solange am Grundsatz der bewaffneten Neutralität festgehalten wird, muss die Armee über neuzeitliche Waffen und Kriegsgeräte verfügen können. Dass es unverantwortlich wäre, sich in dieser Beziehung in die völlige Abhängigkeit des Auslandes zu begeben, liegt auf der Hand. In Zeiten politischer Spannungen wären die ausländischen Rüstungsindustrien in erster Linie voll für die Bedürfnisse des eigenen Landes und für die Ausrüstung verbündeter Heere in Anspruch genommen; man würde also Gefahr laufen, nicht mehr rechtzeitig oder überhaupt nicht mehr beliefert zu werden. Auf die Erhaltung einer leistungsfähigen einheimischen Rüstungsindustrie kann deshalb nicht verzichtet werden. Diese ist aber auf Grund der verhältnismässig bescheidenen eigenen Aufträge allein, ohne eine beschränkte Ausfuhrmöglichkeit, nicht lebensfähig. Sollte sie sich einstweilen auf Friedensproduktion umstellen, so wäre eine rechtzeitige Wiederaufnahme der Kriegsmaterialproduktion nicht möglich; dazu würden ihr die Erfahrungen, das geschulte Personal und die notwendigen Einrichtungen fehlen. Die Firmen würden es auch unterlassen, mit eigenen finanziellen Mitteln kriegstechnische Forschungen und Entwicklungen fortzusetzen. Auf die Zusammenarbeit mit der Industrie auf diesem Gebiet ist jedoch die Armee heute in ganz besonderem Masse angewiesen. Von einem Waffenausfuhrverbot würden übrigens nicht etwa nur die wenigen wichtigen Rüstungsunternehmen betroffen, sondern auch sehr zahlreiche kleinere Firmen, die als Unterlieferanten an der Entwicklung und Fabrikation von Bestandteilen mitwirken; sie stellen auch Erzeugnisse

3. Zur Haager Friedenskonferenz von 1907 vgl. DDS, Bd. 5, thematisches Verzeichnis: VIII.2 Zweite Friedenskonferenz von 1907.

4. Zur Frage Neutralität und Kriegsmaterialexport vgl. auch Dok. 152, dodis.ch/30895.

5. Vgl. dazu Dok. 15, dodis.ch/31971; Dok. 18, dodis.ch/31973; Dok. 73, dodis.ch/31207; Dok. 142, dodis.ch/31859 und Dok. 160, dodis.ch/31211.

her, die, ohne zu den eigentlichen Waffen zu zählen, doch unter die Gesetzgebung über das Kriegsmaterial fallen. Ein allgemeines Embargo würde also die Wehrbereitschaft erheblich beeinträchtigen.

3. *Die verfassungsmässige Grundlage* für das Kriegsmaterialwesen findet sich in Art. 41 Abs. 2–4 der Bundesverfassung.

Art. 41 hat folgenden Wortlaut:

«Fabrikation und Verkauf des Schiesspulvers stehen ausschliesslich dem Bunde zu.

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen bedürfen einer Bewilligung des Bundes. Die Bewilligung darf nur an Personen und Unternehmungen erteilt werden, die vom Standpunkte der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten. Die Regiebetriebe des Bundes werden vorbehalten.

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.

Der Bundesrat erlässt unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung in einer Verordnung die zum Vollzug des Absatzes 2 und 3 nötigen Vorschriften. Er stellt insbesondere die näheren Bestimmungen über Erteilung, Dauer und Widerruf der Bewilligungen und über die Überwachung der Konzessionäre auf. Er bestimmt ferner, welche Arten von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Material und welche Bestandteile unter diese Verfassungsbestimmung fallen.»

4. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung erging am 28. März 1949 der *Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial*<sup>6</sup> (abgeändert und ergänzt am 20. Mai 1958<sup>7</sup> und 28. Dezember 1960<sup>8</sup>). Am gleichen Datum erliess das Eidgenössische Militärdepartement eine Verfügung<sup>9</sup> betreffend den Vollzug des Bundesratsbeschlusses.

Der Bundesratsbeschluss unterscheidet zwischen Waffen, Munition und ihren Bestandteilen sowie Spreng- und Zündmitteln einerseits und dem übrigen Kriegsmaterial andererseits.

Gemäss Art. 1 Abs. 2 des Bundesratsbeschlusses sind Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition und ihren Bestandteilen sowie Spreng- und Zündmitteln grundsätzlich verboten. Ausnahmen dürfen nur gestattet werden, soweit sie weder zwischenstaatlichen Vereinbarungen widersprechen, noch den Landesinteressen zuwiderlaufen. Über diese Ausnahmen entscheidet im Einzelfall das Militärdepartement im Einverständnis mit dem Politischen Departement. Bewilligungen werden im Prinzip nur erteilt, wenn die Lieferungen für ausländische Regierungen bestimmt sind und eine Nichtwiederausfuhr-

6. *BR-Prot. Nr. 641 vom 28. März 1949*, dodis.ch/6460.

7. *BR-Prot. Nr. 873 vom 20. Mai 1958*, E 1004.1(-) 1000/9 Bd. 613.2.

8. *PR-Prot. Nr. 2259 vom 28. Dezember 1960*, dodis.ch/8933.

9. Verfügung des eidgenössischen Militärdepartementes betreffend den Vollzug des Bundesratsbeschlusses über das Kriegsmaterial vom 28. März 1949, *AS, 1949*, S. 323–327.

Erklärung vorliegt. Grundsätzliche Fragen sind dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen (Bundesratsbeschluss Art. 15).

Ausfuhr und Durchfuhr<sup>10</sup> des übrigen Kriegsmaterials sind bewilligungspflichtig (Bundesratsbeschluss Art. 1 Abs. 3). Zuständiges Departement für diese Bewilligungen ist ebenfalls das Militärdepartement. Eine Konsultierung des Politischen Departements ist nicht vorgeschrieben. In der Praxis wird ihm aber in allen Fällen, wo politische Zweifel bestehen könnten, auch für diese übrigen Kategorien von Kriegsmaterial Gelegenheit zur Stellungnahme geboten.

5. Das *Bewilligungsverfahren* wird in zwei Phasen durchgeführt. Zunächst ist für Material, das für den Export hergestellt werden soll, eine Fabrikationsbewilligung einzuholen. Sobald das Kriegsmaterial zum Export bereit ist, muss in einer zweiten Phase noch um eine spezielle Ausfuhrbewilligung nachgesucht werden<sup>11</sup>. Diese kann, wenn sich die politische Lage in der Weltgegend, für die das Material bestimmt ist, inzwischen verändert hat, trotz der schon früher erteilten Fabrikationsbewilligung verweigert werden. Bei der Anwendung dieser Bestimmungen ist es ständige bundesrätliche Praxis<sup>12</sup>, keine Kriegsmaterialexporte nach Gebieten zuzulassen, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen. Im Sinne dieser Politik sind Kriegsmaterialexporte nach Krisengebieten, in Anpassung an die jeweilige Situation, schon öfters mehr oder weniger lang ganz oder teilweise gesperrt worden.

6. Im Sinne dieser ständigen Praxis wurden in den vergangenen Jahren *Ausfuhrverbote gegenüber folgenden Ländern* erlassen:

*Israel und die arabischen Staaten (1955)*

Wegen der zwischen Israel und den arabischen Staaten herrschenden Spannungen beschloss der Bundesrat im November 1955<sup>13</sup>, keine Bewilligungen mehr für die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach diesen Ländern zu erteilen. Da der Kriegszustand zwischen Israel und den Staaten der arabischen Liga theoretisch immer noch andauert<sup>14</sup> und sich sporadisch in bewaffneten Grenzzwischenfällen hin und wieder äussert, ist der Beschluss nach wie vor in Kraft.

*Südafrika (1963)*

Wegen der internationalen Spannungen, die sich aus der von den meisten Nationen missbilligten Apartheid-Politik Südafrikas ergeben haben, beschloss

10. Zur Durchfuhr von Kriegsmaterial durch die Schweiz vgl. das Schreiben von R. Probst an A. Kaech vom 1. Mai 1965, dodis.ch/31391.

11. Zum Konflikt diesbezüglich zwischen dem Politischen Departement und der Kriegstechnischen Abteilung des Militärdepartements vgl. Dok. 60, dodis.ch/31323.

12. Zu dieser sog. ständige[n] bundesrätliche[n] Praxis vgl. Dok. 28, dodis.ch/31386, Anm. 7.

13. DDS, Bd. 20. Dok. 36, dodis.ch/10920.

14. Vgl. dazu das Schreiben von P. Micheli an L. Mossaz vom 26. Juli 1965, dodis.ch/31286.

der Bundesrat im Dezember 1963<sup>15</sup>, keine Kriegsmateriallieferungen mehr nach diesem Lande zuzulassen. Auch dieser Beschluss wird weiterhin angewendet.

#### *Indonesien und Malaysia (1964)*

Angesichts der Aggressionshandlungen Indonesiens gegen Malaysia wurde im Februar 1964<sup>16</sup> gegenüber diesen beiden Ländern ein Embargo beschlossen. Dieses wurde im November 1966 aufgehoben<sup>17</sup>, nachdem der im August geschlossene Friedensvertrag zu einer Beruhigung der Lage in jener Weltgegend geführt hatte.

#### *Zypern, Griechenland und Türkei (1964)*

Nach Ausbruch der Zypernkrise beschloss der Bundesrat im Frühjahr 1964<sup>18</sup>, die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach den drei erwähnten Ländern in gleicher Weise zu unterbinden. Diese Massnahme ist nach wie vor gültig.

#### *Indien und Pakistan (1965)*

Im September 1965<sup>19</sup> beschloss der Bundesrat, wegen der Ausweitung des Krieges in Kaschmir jede Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Indien und Pakistan zu verbieten. Nachdem die beiden Länder einen Waffenstillstand abgeschlossen hatten, wurde dieses Ausfuhrverbot im Mai 1966<sup>20</sup> mit gewissen Vorbehalten aufgehoben.

#### *Rhodesien (1965)*

Mit Rücksicht auf die durch die einseitige Unabhängigkeitserklärung entstandene Krise erliess der Bundesrat Ende 1965<sup>21</sup> ein Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial gegen Rhodesien, das immer noch besteht.

7. Zum Erlass von Ausfuhrverboten ist zu bemerken, dass diese gewöhnlich nur dann verfügt werden, wenn wegen Vorliegens konkreter Gesuche oder aus andern Gründen unmittelbarer Anlass dazu besteht. Dagegen wurde z. B. – zum mindesten einstweilen – kein Ausfuhrverbot gegen die am *Vietnamkonflikt* beteiligten Staaten<sup>22</sup> verhängt, da keine Gesuche für die Lieferung von Kriegsmaterial nach dieser Weltgegend vorliegen.

15. Zur Antwort von F. T. Wahlen auf die dringlichen kleinen Anfragen von W. Schmid, G. Borel und A. Muret in der Sitzung des Nationalrats vom 6. Dezember 1963 vgl. E 1301(-) 1960/51 Bd. 463. Vgl. dazu auch DDS, Bd. 22, Dok. 187, dodis.ch/30436 sowie das Schreiben von R. Probst an F. Kappeler vom 11. Dezember 1963, dodis.ch/30444.

16. Vgl. dazu Dok. 60, dodis.ch/31323, Anm. 4.

17. Vgl. das Schreiben von W. Spühler an P. Chaudet vom 15. November 1966, E 2001(E) 1978/84 Bd. 782 (B.51.14.21.2)

18. Vgl. das BR-Prot. Nr. 649 vom 26. März 1964, dodis.ch/31297.

19. BR-Prot. Nr. 1529 vom 10. September 1965, dodis.ch/30898. Vgl. ferner die Notiz von C. Jagmetti an R. Probst vom 27. Juni 1966, dodis.ch/30905 und die Notiz von C. Jagmetti an R. Probst vom 28. Juni 1966, dodis.ch/30904.

20. BR-Prot. Nr. 909 vom 6. Mai 1966, E 1004.1(-) 1000/9 Bd. 709.1.

21. BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, dodis.ch/31953.

22. Vgl. Dok. 159, dodis.ch/30964; Dok. 161, dodis.ch/30976.

Im Zusammenhang mit einzelnen Lieferungen von Kriegsmaterial an die amerikanischen Truppen ausserhalb Südostasiens wurde indessen die Frage geprüft, ob gegen die Vereinigten Staaten angesichts von deren Engagement im Vietnamkrieg nicht ein generelles Embargo zu erlassen wäre. Nach eingehender Abklärung kam der Bundesrat zum Schluss, dass sich ein solches Ausfuhrverbot gegenüber den Vereinigten Staaten zur Zeit nicht rechtfertigt. Massgebend für diesen Entscheid war vor allem der Umstand, dass die Vereinigten Staaten als Weltmacht heute eine weltweite Verantwortung mit vielseitigen potentiellen Verpflichtungsmöglichkeiten tragen. Die Auseinandersetzung in Vietnam, so schwerwiegend sie auch ist, erscheint im Gesamtaspekt jedoch lediglich als die Auswirkung einer dieser Möglichkeiten. Daneben sind die Vereinigten Staaten unabhängig vom Krisenherd in Südostasien auch in andern Weltgegenden – so namentlich in Europa – engagiert. Mit Rücksicht auf die verschiedenen Brennpunkte der amerikanischen Weltpolitik kann das Problem der Lieferung von Kriegsmaterial an die USA nicht für alle Regionen generell erfasst werden, sondern es ist je nach Weltgegend gesondert zu beurteilen. Um jedoch Gewähr zu haben, dass allfällige Kriegsmateriallieferungen an die Vereinigten Staaten nicht doch noch nach Vietnam gelangen, verlangt der Bundesrat von den zuständigen amerikanischen Behörden eine Zusicherung betreffend den Endverbleib.