

79.1/69

B E R I C H T

der Expertenkommission an den Bundesrat über die
schweizerische Kriegsmaterialausfuhr (Motion Renschler)

- Fortschritt Bericht
- Bericht an Parlament?
- Schlussfolgerung des AR.
 - Gesetzentwurf
 - Bericht an Parlament
 - Schlussfolgerung des AR.

November 1969



I N H A L T

	Seite
<u>Einleitung</u>	1
A. Der Auftrag	
B. Die Ausgangslage	3
C. Das Vorgehen	6
I. <u>Völkerrechtliche und politische Erwägungen</u>	7
1. Ständige Neutralität	
2. Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik	8
3. Humanitäre Erwägungen	9
II. <u>Militärische Ueberlegungen</u>	11
III. <u>Volkswirtschaftliche Aspekte</u>	15
1. Die private Rüstungsindustrie	17
2. Die Rüstungsbetriebe des Bundes	19
3. Die Auswirkungen eines Ausfuhrverbotes auf Industrie und Rüstungspotential	23
4. Statistischer Anhang	28
IV. <u>Gesetzgebung und Praxis der Kriegsmaterialausfuhr</u>	29
V. <u>Schlussfolgerungen</u>	33

E i n l e i t u n gA. Der Auftrag

Im Verlaufe des Jahres 1968 hat das Eidgenössische Politische Departement verschiedentlich Informationen erhalten, denenzufolge die nigerianischen Bundestruppen in der bewaffneten Auseinandersetzung mit Biafra Fliegerabwehrgeschütze der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon, Bührle AG, zum Einsatz gebracht haben sollen. Die zuständigen Instanzen sind diesen Meldungen nachgegangen, um abzuklären, auf welche Weise Waffen schweizerischen Ursprungs trotz der vom Bundesrat verhängten Ausfuhrsperrre auf den nigerianisch/biafranischen Kriegsschauplatz gelangen konnten. Erste Anhaltspunkte für die Annahme unlauterer Machenschaften seitens der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon lieferte die Ueberprüfung der von der genannten Firma in den Jahren 1967 und 1968 der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung eingereichten Ausfuhrgesuche für Kriegsmaterial. Es ergab sich, dass Angehörige der Firma in vorsätzlicher Verletzung des Bundesratsbeschlusses über das Kriegsmaterial vom 28. März 1949 dieser Amtsstelle wahrheitswidrige Angaben über den Empfängerstaat gemacht und gleichzeitig Endverbraucherzertifikate beigebracht hatten, die sich als gefälscht erwiesen.

Der Bundesrat sah sich deshalb am 16. Oktober 1968 veranlasst, die Schweizerische Bundesanwaltschaft zu beauftragen, zur Klärung des Sachverhaltes ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren durchzuführen. Die Angelegenheit hat in der Oeffentlichkeit berechtigterweise grosse Entrüstung hervorgerufen und zu zahlreichen Vorstössen im Parlament geführt. So hat am 2. Dezember 1968 Nationalrat Walter Renschler eine Motion eingereicht, in welcher der Bundesrat ersucht wird, den eidgenössischen Räten einen Bericht über den schweizerischen Waffenexport (Waffen, Munition und Sprengmittel) zu unterbreiten. Dieser Bericht sollte nach Auffassung des Motionärs von einem unabhängigen Expertengremium ausgearbeitet werden und insbesondere über folgende Aspekte der Waffenexporte Auskunft erteilen:

1. Die Bedeutung der Waffenexporte für die schweizerische Wirtschaft im allgemeinen und die Exportwirtschaft im speziellen;
2. Die militärischen Erwägungen, welche im Zusammenhang mit Waffenexporten eine Rolle spielen;
3. Die Auswirkungen der Waffenexporte auf unsere Aussenpolitik, vor allem auf unsere Neutralitätspolitik und die humanitären Bemühungen unseres Landes in der Welt;
4. Die Abklärung und Abwägung der aus einem Waffenexportverbot resultierenden Konsequenzen.

In Beantwortung mehrerer parlamentarischer Interventionen betreffend Kriegsmaterialausfuhr hat Bundespräsident Spühler am 19. Dezember 1968 vor dem Nationalrat auch zur Motion Renschler Stellung genommen und dabei u.a. folgendes erklärt:

"Der Bundesrat ist mit dem Motionär der Auffassung, dass die von ihm zur Prüfung gestellten Probleme von derartiger Wichtigkeit sind, dass sie in der Tat ein neues Mal und im Lichte der jüngsten Erfahrungen und der politischen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklung neu und von Grund auf zu prüfen sind.

Es handelt sich in der Tat darum, zwischen den zum Teil gegenläufigen Interessen unserer Landesverteidigung, bis zu einem gewissen Ausmass auch unserer Wirtschaft, und den Imperativen, die uns als neutralem, den Regeln des Völkerrechts, aber auch dem Rotkreuzideal und humanitären Aktionen verpflichteten Land auferlegt sind, einen Ausgleich zu finden. Unsere bisherige, sehr strenge, über die Gebote der internationalen Konventionen hinausgehende Regelung trägt diesem Gedanken bereits Rechnung. Ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein, haben wir uns weitgehende Selbstbeschränkungen auferlegt und diese in unserer Verfassung verankert. Wir haben ein System von Bewilligung und Kontrolle eingeführt, das zum mindesten demjenigen anderer Länder in vergleichbarer Lage ebenbürtig oder gar noch strenger sein dürfte. Die Tatsache, dass die mit der Ueberwachung der Kriegsmaterialexporte beauftragten Stellen in arglistiger Weise getäuscht und betrogen worden sind, bedeutet noch nicht, dass die heute geltenden rechtlichen Vorschriften ungenügend wären. Was aber die grundsätzliche Problematik der Waffenausfuhr mit ihren militärischen, wirtschaftlichen und politischen Aspekten betrifft, so erscheint die Motion von Herrn Renschler als wertvoll, und der Bundesrat ist bereit, die Frage unvoreingenommen und objektiv zu überprüfen. Er ist weiter bereit, diese Ueberprüfung einem unabhängigen Expertengremium zu übertragen und dessen Bericht zu gegebener Zeit den eidgenössischen Räten vorzulegen. Der Annahme der Motion Renschler steht deshalb nichts im Wege."

Nachdem sich der Bundesrat somit bereit erklärt hat, die von Nationalrat Renschler eingereichte Motion auf Einsetzung eines Sachverständigengremiums zur Prüfung aller mit der Waffenfabrikation und

dem Waffenexport zusammenhängenden Fragen entgegenzunehmen, wurde mit Bundesratsbeschluss vom 26. Februar 1969 die Expertenkommission wie folgt bestellt:

- 1) Nationalrat Prof. Max Weber, Bern, als Präsident
- 2) alt Bundesrichter Antoine Favre, Sion
- 3) Dr. Waldemar Jucker, Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Bern
- 4) Franz Luterbacher, Delegierter des Verwaltungsrates der AG Brown Boveri & Cie, Baden
- 5) Léo du Pasquier, Delegierter des Verwaltungsrates der Ebauches SA, Neuchâtel
- 6) Professor François Schaller, Lausanne.

Die Bekanntgabe der nominellen Zusammensetzung der Kommission erfolgte jedoch erst am 6. März im Rahmen der Beantwortung der Interpellation Bodenmann im Ständerat durch Bundesrat Spühler, da die Motion Renschler vorerst noch von dieser Kammer erheblich erklärt werden musste.

Die Umschreibung des Mandats der Expertenkommission ergibt sich aus dem Text der Motion Renschler. Darüber hinaus hat Bundesrat Spühler dem Wunsche Ausdruck gegeben, dass die Kommission das Problem der Kriegsmaterialausfuhr von Grund auf und ohne Einschränkung überprüfen werde. Die Aufgabe der Experten ist also vom Bundesrat in keiner Weise limitiert worden; auch stand es der Kommission frei, Hearings durchzuführen und sich zweckdienliches Unterlagenmaterial zu beschaffen.

B. Die Ausgangslage

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen sei vorerst kurz auf die Entstehungsgeschichte der heutigen Regelung der Kriegsmaterialausfuhr hingewiesen.

Seit dem Frühjahr 1932 wurden im Nationalrat wiederholt Vorstösse unternommen, die eine straffere Kontrolle der privaten Rüstungsproduktion und eine möglichst weitgehende Beschränkung der Ausfuhr von Kriegsmaterial zum Ziele hatten. Diese parlamentarischen Interventionen wurden vom Bundesrat unter Hinweis auf die damals im Gange

befindlichen internationalen Abrüstungsgespräche immer wieder zurückgestellt. Als dann Mitte der Dreissigerjahre das Scheitern der internationalen Verhandlungen offenbar wurde, kam am 23. Dezember 1936 ein Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie zustande, das, unter Beschränkung auf die Zwecke der eigenen Landesverteidigung, ein staatliches Rüstungsmonopol forderte. Das Volksbegehren wies folgenden Wortlaut auf:

"Art. 41 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgenden neuen Text ersetzt:

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art stehen ausschliesslich dem Bunde zum Zwecke der Landesverteidigung zu.

Der Bund kann befristet das Recht zur Herstellung, zur Beschaffung und zum Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art solchen Schweizerbürgern oder solchen schweizerischen Gesellschaften übertragen, welche ihre Unabhängigkeit vom Ausland und von der ausländischen Waffenindustrie nach jeder Richtung gewährleisten.

Der Bund überwacht die Konzessionäre, Seine mit der Ueberwachung Beauftragten haben jederzeit Zutritt zu allen Geschäftsräumen und Arbeitsstätten der Konzessionäre, das unbeschränkte Recht zur Einsichtnahme und Kontrolle aller Geschäftsbücher, Belege und Geschäftskorrespondenzen, zur Einvernahme der Konzessionäre, ihres Personals und überhaupt von jedermann, der mit dem Unternehmen in Verbindung steht.

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

Der Bundesrat erlässt auf dem Wege einer Verordnung die nötigen Ausführungsvorschriften."

Dem Volksbegehren wurde vom Bundesrat ein Gegenentwurf für die Aenderung des Artikels 41 der Bundesverfassung gegenübergestellt, der nach Beratung in der Bundesversammlung mit nachstehendem Wortlaut der Abstimmung unterbreitet wurde:

"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 Standpunkt 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 nähern Bestimmungen über Erteilung, Dauer und Widerruf der Bewilligungen und über die Ueberwachung der Konzessionäre auf. Er bestimmt ferner, welche Arten von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Material und welche Bestandteile unter diese Verfassungsbestimmung fallen."

In der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 wurde das Volksbegehren mit 418'021 Nein gegen 65'938 Ja verworfen, während der Gegenentwurf der Bundesversammlung mit 394'052 Ja gegen 149'025 Nein und von allen Standesstimmen angenommen wurde. Artikel 41 der Bundesverfassung geht somit in seiner heute gültigen Form auf das Jahr 1938 zurück.

Gestützt auf diesen Verfassungstext erliess der Bundesrat am 8. Juli 1938 eine Verordnung über Herstellung, Beschaffung und Vertrieb, Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial, welche die Vollzugsvorschriften zum neuen Verfassungsartikel enthielt. Die veränderten Verhältnisse der Nachkriegszeit liessen jedoch schon bald eine Neuregelung der Materie als geboten erscheinen. Auf Grund einlässlicher Beratungen in den Militärkommissionen der beiden Räte wurde schliesslich vom Bundesrat am 28. März 1949 der Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial (KMB) erlassen, der seither verschiedene Anpassungen erlebt hat, jedoch in seinen Grundzügen heute noch Geltung besitzt.

Während die Expertenkommission von dieser rechtlichen Ordnung zwar auszugehen, die Frage nach ihrer Zweckmässigkeit aber gemäss bundesrätlichem Auftrag in ihre Untersuchungen einzubeziehen hatte, konnte über eine weitere Voraussetzung eines jeden sinnvollen Gesprächs über das Waffenausfuhrproblem von vornherein keine Meinungsverschiedenheit bestehen: Das Bekenntnis zur immerwährenden Neutralität der Schweiz. Da die Neutralität die Pflicht zu einer ausreichenden Verteidigungsbereitschaft mit all ihren militärischen Konsequenzen in sich schliesst, was unbestritten ist, bildete sie den eigentlichen Ausgangspunkt zu diesem Bericht. Ihre Preisgabe stand denn auch nicht zur Debatte; vielmehr erachtet die Kommission die Weiterführung der traditionellen Neutralitätspolitik des Bundesrates als das nach wie vor geeignetste Mittel, um das Ziel unserer Aussenpolitik, nämlich die Erhaltung der Unabhängigkeit der Schweiz, zu erreichen.

C. Das Vorgehen

Zur Deckung des sich auf Grund eines kommissionsintern aufgestellten Fragenkatalogs ergebenden Informationsbedürfnisses, aber auch in der Absicht, ein möglichst umfassendes Bild von der Komplexität des Kriegsmaterialausfuhrproblems zu gewinnen, erwies es sich als notwendig, umfangreiches Unterlagenmaterial zu beschaffen. Gleichzeitig wurden einlässliche Hearings durchgeführt, und zwar mit den Instanzen des Eidgenössischen Militärdepartements, die sich mit Fragen der Kriegsmaterialausfuhr und der Rüstung befassen, mit Vertretern des Politischen Departements, der Handelsabteilung des EVD und der Bundesanwaltschaft, ferner mit Repräsentanten der Maschinenindustrie, insbesondere der Rüstungsindustrie, aber auch mit den Initianten des "Volksbegehrens für vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot" sowie mit dem Motionär selbst. Einerseits sollte den Befragten dadurch Gelegenheit geboten werden, sich zum Problem der schweizerischen Waffenausfuhr, so wie es sich von ihrer Warte aus darbietet, zu äussern; andererseits erhielten die Experten die Möglichkeit, gezielte Fragen zu stellen, wodurch das bereits vorhandene Unterlagenmaterial noch erweitert werden konnte. Alle Befragten haben bereitwillig Auskunft erteilt, wofür auch an dieser Stelle gedankt sei.

I. VOELKERRECHTLICHE UND POLITISCHE ERWAEGUNGEN

1. Der oberste Zweck des Bundes ist gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen. Dies verpflichtet den Bund, alle zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Um ihre Unabhängigkeit zu wahren, hat die Schweiz als Grundsatz ihrer Aussenpolitik die ständige Neutralität gewählt. Dieser Status ist vertraglich anerkannt worden und die entsprechenden Vereinbarungen sind in das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht eingegangen. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz durch den Bund dient somit nicht nur den wesentlichen Interessen unseres Volkes, sondern auch der Sache des Friedens.

Die ständige Neutralität hat, im Gegensatz zur gewöhnlichen Neutralität, schon in Friedenszeiten gewisse Wirkungen. So ist der ständig Neutrale verpflichtet, seine Neutralität und Unabhängigkeit zu verteidigen; er darf von sich aus keinen Krieg beginnen, sondern hat im Gegenteil die Pflicht, alles zu tun, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was die Verwicklung in einen solchen zur Folge haben könnte. Mit andern Worten: der ständig neutrale Staat ist zur Führung einer Neutralitätspolitik verpflichtet. Wie er diese im einzelnen gestalten will, ist allerdings Sache des freien Ermessens.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass alle Neutralitätspflichten als Einschränkung der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren sind. Dieser Grundsatz ist auch politisch von Bedeutung, denn der ständig Neutrale hat alles Interesse daran, unerwünschte Einschränkungen seiner Handlungsfreiheit zu vermeiden. Leistet er mehr, als es die Grundsätze des Neutralitätsrechts erfordern, so handelt er ohne Erfüllung einer Rechtspflicht aus freiem Entschluss und aus der politischen Ueberlegung heraus, das Vertrauen in die Aufrechterhaltung seiner Neutralität zu bekräftigen.

Den Neutralitätspflichten steht das Recht des ständig neutralen Staates auf Achtung seiner Neutralität und Unabhängigkeit gegenüber.

Um dieses Recht für sich beanspruchen zu können, ist die Schweiz auf Grund ihres Neutralitätsstatuts verpflichtet, jederzeit für eine angemessene Landesverteidigung zu sorgen, die es ihr im Kriegsfall im Rahmen ihrer Möglichkeiten gestatten würde, die Unverletzlichkeit ihres Staatsgebietes zu schützen. Die Neutralität der Schweiz muss daher eine bewaffnete Neutralität sein.

2. Das Neutralitätsrecht, das nur im Kriegsfall Anwendung findet, verbietet zwar dem neutralen Staat, die Kriegführenden durch Lieferungen, vor allem auch von Kriegsmaterial, direkt zu unterstützen. Hingegen ist der neutrale Staat völkerrechtlich nicht verpflichtet, 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 Artikeln 7 und 9 des V. Haager Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907.

In Friedenszeiten bestehen dagegen für den ständig Neutralen bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial rechtlich keinerlei Einschränkungen. Nicht nur Privatpersonen, sondern an sich auch der neutrale Staat selbst sind befugt, solches Material 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 Konfliktparteien geliefert oder ein Ausfuhrverbot nur gegenüber einer dieser Parteien erlassen wird. Dies könnte das Vertrauen der ausländischen Regierungen in die Neutralität beeinträchtigen. Es ist Aufgabe der Neutralitätspolitik eine derartige Folge zu vermeiden.

Artikel 41 der Bundesverfassung macht die Ausfuhr von Wehrmitteln von einer Bewilligung des Bundes abhängig. Diese Regelung geht wesentlich weiter als es die Grundsätze der Neutralitätspflicht oder das gewöhnliche Neutralitätsrecht erfordern würden; sie gilt sowohl für den Frieden als auch für den Kriegsfall. Wenn die Schweiz den Handel mit Kriegsmaterial selbst mit Staaten, die sich im Frieden befinden, einer gesetzlichen Regelung unterwirft, so tut sie dies daher

freiwillig und in der Absicht, zur Aufrechterhaltung des Friedens oder zur Eindämmung bestehender Konflikte beizutragen.

Die Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden wird aber zunehmend schwieriger. Feindseligkeiten werden immer häufiger ohne Kriegserklärung eröffnet und ohne Friedensschluss beendet. Bürgerkriege können über mehrere Jahre hin andauern, ohne dass der Kriegszustand mit seinen rechtlichen Wirkungen von der legalen Regierung als bestehend anerkannt würde. Die meistens gewollte Unbestimmtheit der Rechtslage der in einen bewaffneten Konflikt verwickelten Parteien belässt zwar dem am Streitfall unbeteiligten Neutralen Handlungsfreiheit und Entscheidungsrecht, sollte ihn aber auch zu besonderer Vorsicht veranlassen.

3. Artikel 41 der Bundesverfassung unterstellt aber nicht nur den Export von Wehrmitteln der Bewilligungspflicht, er befugt den Bundesrat auch, die Kriegsmaterialausfuhr nach freiem Ermessen einzuschränken oder ganz zu verbieten. Wie soll nun von dieser Befugnis in angemessener Weise Gebrauch gemacht werden?

Erweist sich die Annahme als begründet - was in den folgenden Kapiteln noch zu zeigen sein wird -, dass die Ausfuhrmöglichkeiten für die Existenz der schweizerischen Rüstungsindustrie ausschlaggebend, und die Erhaltung dieser Industrie hinwiederum für unsere Landesverteidigung - zu der uns, wie wir gesehen haben, das Neutralitätsstatut verpflichtet - auf die Dauer unerlässlich ist, so ergibt sich daraus der zwingende Schluss, dass wir aus neutralitäts- und staatspolitischen Erwägungen auch die Ausfuhr zulassen müssen.

Hier stellt sich nun allerdings die Frage, ob die Waffenausfuhr nicht aus humanitären Gründen, oder zum Zwecke der Friedensförderung und -erhaltung, verboten werden sollte. Als Geburtsland Henri Dunants wird die Schweiz im Ausland oft mit dem Internationalen Roten Kreuz identifiziert, obschon dieses von der schweizerischen Regierung bekanntlich völlig unabhängig ist. Trotzdem unterstützt der Bundesrat selbstverständlich die Mission des IKRK nach Kräften und es bekennt sich unser Land voll und ganz zu den humanitären Grundsätzen und Konventionen, die das Rote Kreuz vertritt. Der Gedanke mag daher in der

Tat als stossend erscheinen, dass ausgerechnet die Schweiz durch Kriegsmaterialexporte dazu beitragen könnte, bewaffnete Konflikte in der Welt zu schüren,

Hiezu ist zu bemerken, dass die Kommission selbstverständlich die humanitäre Aufgabe unseres Landes in keiner Weise einschränken oder gar in Frage stellen möchte. Sie ist aber der Meinung, dass die Schweiz diese Aufgabe nur erfüllen kann, wenn sie die nötigen Vorkehrungen zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit trifft und eine Neutralitätspolitik verfolgt, die der Friedenssicherung dient und somit auch humanitären Charakter besitzt.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass Entscheide in Fragen der Kriegsmaterialausfuhr von Fall zu Fall und unter Berücksichtigung der sich aufdrängenden neutralitätspolitischen und humanitären Gesichtspunkte gefällt werden müssen. Jedenfalls sollte der Bundesrat grundsätzlich darüber wachen, dass Kriegsmaterialexporte nur zu Gunsten von Ländern erfolgen, die politisch stabile Verhältnisse aufweisen und eine friedliche Politik betreiben. Inwieweit in diesem Zusammenhang auch militärische und wirtschaftliche Erwägungen eine Rolle spielen, wird in den folgenden beiden Kapiteln zu zeigen sein.

II. MILITÄERISCHE UEBERLEGUNGEN

Historisch gesehen, ist zunächst daran zu erinnern, dass die Schweiz in den letzten Jahrhunderten nicht nur Waffen, sondern vor allem auch menschliches Potential "exportiert" hat. Dem fremden Kriegsdienst dankt unsere Geschichte zwar einige ruhmreiche Seiten; doch entsprang die Reisläuferei in erster Linie einer wirtschaftlichen Notwendigkeit, indem unser Land damals nicht in der Lage war, alle seine Söhne zu ernähren. Wenn wir heute Kriegsmaterial ausführen, so tun wir dies wiederum aus militärischen und wirtschaftlichen Gründen - was allerdings, wie im vorangehenden Kapitel dargelegt worden ist, unter Umständen zu einem Gegensatz zu den humanitären Bestrebungen unseres Landes führen könnte.

Der Wesenszweck unserer Armee besteht, auch darauf wurde bereits hingewiesen, in der Verteidigung des Landesgebietes und der Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz. Seit dem Wiener Kongress achten wir die bewaffnete Neutralität als das geeignetste Mittel, um diesen Zweck zu erreichen. Wir sind der Ansicht, dass das Ausland unsere Unabhängigkeit solange achten wird, als es von unserem Willen und unserer Fähigkeit, jedem Angriffsversuch, woher er auch komme, bewaffneten Widerstand entgegenzusetzen, überzeugt bleibt. Bestünde in der Schweiz ein militärisches Vakuum, so könnte der eine oder andere unserer Nachbarn im Falle eines Konfliktes versucht sein, unser Territorium aus Gründen der eigenen Sicherheit zu besetzen. Ein solches Vakuum müsste aber besonders dann sehr rasch entstehen, wenn Ausrüstung und Bewaffnung unserer Armee ungenügend, veraltet und im Vergleich zu unseren Nachbarländern unterlegen wären.

Die Bundesbehörden haben infolgedessen dafür zu sorgen, dass unsere Rüstung stets den Bedürfnissen der Armee entspricht und mit der Entwicklung der Technik Schritt hält. Zur Erhaltung ihrer technischen Leistungsfähigkeit auf militärischem Gebiet ist die Schweiz heute unbedingt auf den Austausch von Erfahrungen mit dem Ausland und auf das wechselseitige Spiel der Ein- und Ausfuhr angewiesen. Diese Notwendigkeit besteht nicht nur für Kriegsmaterial, sondern gilt ebenso für alle

Gebiete der Technik. Der Wegfall dieser Austauschmöglichkeit würde bald ein Abnehmen unserer Wettbewerbsfähigkeit zur Folge haben, wodurch es gerade auf militärischem Gebiet zu dem erwähnten Vakuum, und damit zu einer gefährlichen politischen Unsicherheit kommen müsste.

Daraus ergibt sich, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit für unsere Rüstungsindustrie unerlässlich ist, damit sie die Armee für ihre Aufgabe mit dem nötigen Material versorgen kann. Wie jeder andere Industriezweig ist die Rüstungsindustrie heute mehr denn je auf den technologischen und wirtschaftlichen Austausch mit dem Ausland angewiesen. Bei den relativ bescheidenen eigenen Möglichkeiten der Schweiz leuchtet es denn auch ohne weiteres ein, dass sie gezwungen ist, einen Teil des benötigten Materials einzuführen. Weniger leicht ist hingegen einzusehen, dass unser Land auch Kriegsmaterial ausführen muss. Die Kommission ist aber auf Grund ihrer Untersuchungen zu der Ueberzeugung gelangt, dass der Strom des Austausches nicht einseitig sein kann, und zwar um so weniger, als er gerade in politischen Krisenzeiten fortgesetzt werden sollte, nämlich dann, wenn es auf die Reziprozität der Leistungen ankommt. In einem solchen Falle werden wir nämlich das, was wir benötigen, sehr oft nur einführen können, wenn wir bereit sind, entsprechende Gegenleistungen auf einem andern Gebiete zu erbringen. Die Erfahrungen während des letzten Weltkrieges haben das deutlich genug gezeigt.

Von besonderer Wichtigkeit ist auch die qualitative Bedeutung des Austausches. Sowohl bei den Ein- als auch bei den Ausfuhren kommt es in hohem Masse auf die technologische und industrielle Erfahrung in bezug auf komplexe Waffen- und Ausrüstungssysteme an. Gerade die schweizerische Milizarmee kann über diese - im Krisenfall unerlässliche - Erfahrung nur verfügen, wenn sie Kader und vor allem Spezialisten aufzubieten vermag, die ihre Ausbildung bereits in Friedenszeiten erhalten haben, d.h. in der Industrie, und nicht erst in der Armee. Wirtschaftlich gesehen sind die Qualität der komplexen Waffensysteme wie auch die Leistungen der Kader und der Spezialisten als das Ergebnis kostspieliger Forschungs- und Entwicklungsarbeit zu werten, deren hoher Preis dank der Ausfuhr teilweise auf das Ausland abgewälzt werden kann, andernfalls aber unseren Staatshaushalt schwer belasten würde.

Ebenso evident ist - wiederum wirtschaftlich gesehen -, dass die Abschreibung der im Gestehungspreis enthaltenen festen Kosten leichter ist, wenn die Ausfuhr eine Verteilung auf grössere Serien erlaubt. So kann beispielsweise bei Mitlieferung von Munition für eine automatische Waffe in gewissen Fällen eine Kostendeckung erreicht werden, was auf Grund der Waffenproduktion allein nicht möglich wäre. Eine Exportsperre hätte demnach als erstes eine beträchtliche Erhöhung unseres Militärbudgets zur Folge, was zweifellos auch von den Befürwortern eines Ausfuhrverbotes nicht als wünschenswert erachtet wird. Als weitere Konsequenz ergäbe sich ein rasches Sinken der Wirkungskraft unserer Ausrüstung und Bewaffnung, so dass unsere Armee unter Umständen einem Angriff mit technisch unterlegenen Mitteln entgegentreten hätte. Wie eine solche Auseinandersetzung ausgehen müsste, selbst wenn der Kampfgeist der Truppe nichts zu wünschen übrig liesse, hat uns wiederum der letzte Weltkrieg gelehrt.

Die vom Bundesrat eingeleitete grundsätzliche Zusammenarbeit mit den neutralen europäischen Ländern kann, wie in einem späteren Kapitel noch zu zeigen sein wird, nicht genügen, weil der Markt zu begrenzt ist und die Bedürfnisse der verschiedenen neutralen Staaten nicht a priori übereinstimmen. Beim Verzicht auf den Austausch mit den übrigen Ländern würden wir ebenfalls Gefahr laufen, nicht ausreichend gerüstet zu bleiben oder dann den Staatshaushalt in untragbarer Weise zu belasten, da es unmöglich wäre, die Forschungs- und Herstellungskosten auf einem genügend grossen Markt zu amortisieren.

Schliesslich muss noch auf zwei Schwierigkeiten aufmerksam gemacht werden, welche die Praxis unseres Erfahrungs- und Materialaustausches mit dem Ausland erschweren: Sie bestehen darin, dass es weder möglich ist, genau zu bestimmen, in welchen Ländern Kriegsgefahr besteht, noch was alles unter den Begriff "Kriegsmaterial" fällt.

Wenn der Bundesrat jede Ausfuhr von Kriegsmaterial in Länder vermeiden will, in denen ein Konflikt herrscht oder auszubrechen droht, so ist es nach Auffassung der Kommission eher Sache des Politischen Departementes als des Militärdepartementes, die jeweilige Lage in dem betreffenden Lande zu beurteilen und dafür die Verantwortung zu übernehmen. In der heutigen weltpolitischen Lage dürfte diese Beurteilung

jedoch recht schwierig sein, vor allem was die Entwicklungsländer anbelangt.

Nicht weniger problematisch ist die genaue Umschreibung des Begriffes Kriegsmaterial. Im Zeitalter der totalen Landesverteidigung gilt mehr denn je der Grundsatz, dass in Krisenzeiten alles für den Krieg gebraucht und somit als Kriegsmaterial qualifiziert werden kann. Eine solche extensive Auslegung hätte aber absurde Konsequenzen und würde dazu führen, dass sozusagen überhaupt nichts mehr nach einem Land ausgeführt werden kann, das sich in einem Konflikt befindet.

Es ist in der Tat schon vorgekommen, dass humanitäre Hilfe in Kriegsgebieten von einzelnen Regierungen als eine dem Feind gewährte Unterstützung gewertet und kritisiert worden ist. Dies zeigt, dass die Bundesbehörden sich jederzeit die Freiheit der Beurteilung und Begriffsbestimmung vorbehalten müssen.

Schliesslich ist auch noch darauf hinzuweisen, dass ein von Kleinstaaten erlassenes Waffenausfuhrverbot den Grossmächten ein Quasi-Monopol einräumen würde, was vom militärischen Standpunkt aus nicht erwünscht wäre. Eine wesentlich stärkere Abhängigkeit von Lieferungen weniger Mächte hätte auch personelle Auswirkungen, indem die Schweiz - wie manche andere Länder - für den Unterhalt gewisser Geräte, ja zum Teil sogar für die taktische Planung vermehrt ausländische Spezialisten beiziehen müsste. Dieser Gesichtspunkt zeigt auch, dass der Austausch mit dem Ausland nicht auf eine zu kleine Zahl von Ländern beschränkt werden sollte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es für die militärische Verteidigung unseres Landes äusserst gefährlich wäre, eine Ausfuhrsperrre für Kriegsmaterial zu verhängen, da unsere eigene Rüstungsindustrie beim Wegfall der Zusammenarbeit mit gleichgerichteten ausländischen Industrien rasch zurückfielen. Nur noch auf den inländischen Markt angewiesen, wäre sie überdies bald gezwungen, für ihre verbleibenden Lieferungen bedeutend höhere Preise zu verlangen, welche die Kosten der Landesverteidigung erhöhen würden. Noch schwerwiegender wäre aber die zu erwartende Beeinträchtigung des Rüstungs- und Verteidigungspotentials, wovon im nächsten Kapitel noch die Rede sein wird.

III. Volkswirtschaftliche Aspekte

Der hohe Stand der schweizerischen Volkswirtschaft hängt in sehr starkem Masse vom Export und ganz besonders vom industriellen Export ab. Die Gesamtausfuhr der Schweiz erreichte 1968 den Wert von 17,3 Milliarden Franken. Davon entfielen 33 Prozent auf Erzeugnisse der Maschinenindustrie (mechanische und elektrische Maschinen, Apparate, Instrumente und Fahrzeuge) und 13 Prozent auf die Uhrenindustrie. In der Maschinenindustrie waren 1967 263'729 Arbeitnehmer oder 30 Prozent der in der gesamten Industrie Beschäftigten tätig, während in der Uhrenbranche 73'549 oder 8,3 Prozent aller industriellen Arbeitnehmer ihr Auskommen fanden.

Was die Produktion von Waffen und anderem Kriegsmaterial betrifft, so nimmt diese nur einen verhältnismässig kleinen Teil der Industrie in Anspruch. Vom Standpunkt der Forschung und Entwicklung aus betrachtet, fällt diese Sparte jedoch ins Gewicht, und sie hat auch für die zivile Produktion erhebliche Bedeutung. Den vielfältigen Bedürfnissen der Landesverteidigung entsprechend, erfolgt die Herstellung von Kriegsmaterial in den verschiedensten Zweigen der Industrie, und der Kreis der inländischen Lieferanten solchen Materials umfasst sowohl Betriebe des Bundes als auch der privaten Industrie und des Gewerbes. Produktionswert und Arbeiterzahl schwanken je nach den Bestellungen von Jahr zu Jahr sehr stark.

Gemäss den Angaben der Schlüssel-Unternehmungen beträgt die Zahl der im privaten Sektor der Rüstungsindustrie beschäftigten Arbeitnehmer etwa 6'000 bis 7'000, wovon etwa die Hälfte für den Export tätig ist. In dieser Zahl ist aber das Personal der Unterlieferanten, die bei gewissen Firmen in die Hunderte gehen, nicht eingeschlossen.

Die Ausfuhr von Kriegsmaterial betrug seit Kriegsende (1945/68) 1'809 Mio Franken oder 1 Prozent der Totalausfuhr von 178'572 Mio. Davon entfielen laut Statistik der Oberzolldirektion 1'295 Mio Franken oder 0,73 Prozent auf "Waffen und Munition" und der Rest auf anderes für militärische Zwecke bestimmtes Material. In den letzten vier Jahren erreichte die Kriegsmaterialausfuhr im Durchschnitt pro Jahr 115 Mio Franken oder 0,8 Prozent der gesamten Ausfuhr. Zum Vergleich sei ange-

führt, dass die Lieferungen der schweizerischen Industrie an die Armee im Durchschnitt der gleichen Jahre rund 410 Mio Franken ausmachten. In dieser Ziffer sind jedoch die Lieferungen von sog. "weichem" oder nicht-spezifischem Kriegsmaterial (z.B. Uniformen, persönliche Ausrüstung) inbegriffen. Im Jahresdurchschnitt 1964/1968 bezog die Armee für rund 140 Mio Franken derartiges Material. Die durchschnittlichen Lieferungen von spezifischem Kriegsmaterial durch die private Rüstungsindustrie beliefen sich hingegen auf rund 270 Mio Franken. Setzt man diese Summe in Beziehung zur Ausfuhr, so machte der Export mehr als 40 Prozent der Verkäufe an die schweizerische Armee aus.

Aber auch diese Ziffer bringt die Bedeutung der Ausfuhr nur ungenügend zum Ausdruck. Die Inlandlieferungen beschlagen ein erheblich breiteres Sortiment als die Ausfuhr. Für einzelne Waffen- und Gerätekategorien liegt der Anteil der Ausfuhr wesentlich höher. Ausserdem unterliegt er von Jahr zu Jahr oft beträchtlichen Schwankungen. Der Anteil des Exports von Kriegsmaterial an der Gesamtproduktion der einzelnen Firmen ist deshalb sehr unterschiedlich. Er schwankt von Jahr zu Jahr, je nachdem, ob grosse Aufträge für die schweizerische Armee vorliegen oder nicht. Er kann, anders ausgedrückt, wenige Prozent betragen oder aber auf 90 Prozent ansteigen.

Die bundeseigenen Rüstungsbetriebe wurden vor allem in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen ausgebaut, um die starke Auslandsabhängigkeit zu vermindern. Schon damals zeigte es sich, dass dieses Ziel nicht allein durch den Ausbau der Bundesbetriebe erreicht werden konnte. Diese mussten die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft suchen, so dass es zu einem weitgehend parallelen Ausbau der staatlichen und der privaten Rüstungsproduktion kam. Die Wirtschaftskrise der Dreissiger Jahre und die manifeste Bedrohung unseres Landes erleichterten die Zusammenarbeit. Bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges konnte ein relativ hoher Selbstversorgungsgrad erreicht werden. Das bei Kriegsausbruch bestehende Rüstungspotential trug sehr stark zur Glaubwürdigkeit der bewaffneten Neutralität und zum Durchhalten während der Kriegsjahre bei. Nach Kriegsende trat eine neue Situation ein. Da während des Krieges von den Kriegführenden neue Waffen und Geräte entwickelt und produziert wurden, war die Schweiz auf einer Reihe von Gebieten mit dem technischen Entwicklungsstand ungenügend vertraut und ohne Produktionserfahrung. Es

musste wieder vermehrt auf importiertes Material zurückgegriffen und der Anschluss der eigenen Rüstungsindustrie an den Entwicklungsstand im Ausland gesucht werden. Gewisse Bestandeslücken konnten zeitweilig durch günstige Käufe von ausländischem Ueberschussmaterial behoben werden.

Der Uebergang von herkömmlichen Waffen zu komplexen Waffensystemen stellte mit anderen Worten die schweizerische Rüstungsindustrie vor neue, anspruchsvolle Probleme, die, wie noch darzulegen sein wird, auch gewisse strukturelle Aenderungen bewirkten und zudem die gegenseitige Abhängigkeit des öffentlichen und privaten Rüstungssektors verstärkten. Dies zeigte sich u.a. auf dem Gebiet der Lizenzen, haben doch die Bundesbetriebe teils von der privaten Rüstungsindustrie Lizenzen erworben und teils an Privatfirmen solche erteilt.

Bezüglich der Kapazitätsausnützung ergeben sich für einen Teil der Bundesbetriebe ähnliche Probleme wie für die privaten Hersteller von Kriegsmaterial. So führen Bundesbetriebe in einem gewissen Umfang auch Unteraufträge für die private Rüstungsindustrie aus. In erster Linie suchen sie aber zivile Aufträge, um Beschäftigungslücken zu überbrücken. Solche Bestellungen haben sich zumeist - wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten - beschaffen lassen.

1. Die private Rüstungsindustrie

Die private Rüstungsindustrie ist keine in sich geschlossene, ausschliesslich Kriegsmaterial produzierende Gruppe. Sie bildet vielmehr eine über zahlreiche Sparten der industriellen und gewerblichen Wirtschaft verzweigte Arbeitsgemeinschaft mit Schwerpunkten in einigen privaten Unternehmungen.

Gliedert man die einzelnen Firmen gemäss dem Grade ihrer "Rüstungsorientierung", so zeigt sich, dass auch nicht ein einziges Privatunternehmen nur Kriegsmaterial herstellt und dass unter diesen Betrieben nur ganz wenige über besondere Abteilungen verfügen, die "hartes", d.h. unmittelbar zerstörend wirkendes Kriegsmaterial entwickeln und produzieren würden. Zur Herstellung dieses Materials sind indessen auch die privaten Hauptlieferanten auf die Mitarbeit Hunderter von Unterlieferanten angewiesen. Der Anteil der Unterlieferanten an der Kriegsmaterialproduktion des Hauptlieferanten schwankt von Firma zu Firma und beträgt zwischen fast 40 Prozent und 70 bis 80 Prozent. Einer anderen Erhebung zufolge, die 1968 bei rund 90 Firmen der Maschinen- und Metallindustrie durchgeführt wurde und die im Durchschnitt der Jahre 1958/67 aufgewendeten Betriebsstunden für die Herstellung von

Kriegsmaterial zum Gegenstand hatte, entfielen 48 Prozent aller erfassten Stunden auf Werke, die ganze Waffen oder Geräte, Fahrzeuge und dgl. herstellen, und 52 Prozent auf Unterlieferanten von Bestandteilen aller Art. Trotz möglicher Fehlerquellen in dieser privaten Erhebung kommt in der Gegenüberstellung der Betriebsstundenanteile doch zum Ausdruck, in welcher hohen Masse die überaus grosse Gruppe der Unterlieferanten an der schweizerischen Kriegsmaterialproduktion teilhat.

Berücksichtigt man, dass die Unterlieferanten selbst zumeist auf Zulieferungen angewiesen sind und dass dem Kreis der Unterlieferanten somit Firmen verschiedenster Fabrikationsstufen angehören, die das Kriegsmaterial vom Rohstoff bis zum Fertigerzeugnis durchläuft, so geht die Zahl der schweizerischen Zulieferer für die Kriegsmaterialherstellung in mehrere Tausend. Zu den Unterlieferanten wichtigster Bestandteile, die man für den Bau von Waffen aller Art und Zubehör, von Munition, gepanzerten Fahrzeugen und Flugzeugen, optischen und Infrarotgeräten, Uebermittlungs- und Radargeräten und dgl. benötigt, zählen die Eisen- und Stahlwerke und andern Metallwerke, die Giessereien und die Wälzlagerbranche, die Getriebehersteller sowie andere Firmen, die mechanische Komponenten und Maschinen bauen, die elektrotechnische und elektronische Industrie, der Instrumenten-, Apparate- und Fahrzeugbau, die optische Branche, die Uhrenindustrie und Firmen der chemischen Industrie. Nebst den Zulieferanten von Schlüsselteilen und anderem Material sind in der Metall- und Maschinenindustrie sodann Firmen zu finden, die von den Hauptlieferanten bzw. Herstellern ganzer Waffen oder Geräte besonderer Vorrichtungen und Verfahren oder Spezialkenntnisse wegen benötigt werden. Manche dieser Unternehmen treten auch als Unterlieferanten der bundeseigenen Rüstungsbetriebe auf, wie beispielsweise für die Munitionsherstellung.

So hält es denn auch nicht ganz leicht, die Zahl der in der privaten schweizerischen Kriegsmaterialproduktion beschäftigten Arbeitnehmer festzustellen. Sie schwankt, was die grosse Gruppe der Unterlieferanten angeht, ohnehin je nach Art und Volumen der Rüstungsaufträge. Basierend auf den Angaben von 17 grösseren Firmen, dürfte der private Rüstungssektor in den letzten Jahren wohl 7'000 Beschäftigte aufgewiesen haben, wovon etwa 4'000 in den Rüstungsabteilungen

der Hauptlieferanten tätig waren, die Flabgeschütze, Geschützsteuerungen, Munition oder Handfeuerwaffen usw. herstellen.

Gesamtwirtschaftlich ist von Bedeutung, dass die Kriegsmaterialbestellungen technologisch zumeist zu den interessantesten (Entwicklungs-) Aufträgen eines Industrieunternehmens zählen und immer wieder zu neuen Erkenntnissen und Erfahrungen führen, die sich auch im zivilen Bereich industriell verwerten lassen. Wenn sich die Kriegstechnik besonders rasch entwickelt, so ist dies hauptsächlich den von den führenden Militärmächten erteilten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zuzuschreiben. Dieser beschleunigte Fortschritt der Kriegstechnik bewirkt denn auch, dass unsere rüstungsorientierten Privatunternehmen vielleicht früher als im zivilen Bereich vor neue, besonders komplizierte Aufgaben gestellt werden. Angesichts der zunehmenden Verlagerung des internationalen Konkurrenzkampfes auf die Gebiete von Forschung und Entwicklung erhält die technologische Seite bei der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Gruppe der Kriegsmaterial produzierenden Privatfirmen erhebliches Gewicht. Auf weitere Aspekte, die im Zusammenhang mit der privaten Kriegsmaterialherstellung zu erwähnen sind, sei im folgenden Abschnitt verwiesen.

2. Die Rüstungsbetriebe des Bundes

Wie schon erwähnt, verursachte der Uebergang von herkömmlichen Waffen zu komplexen Waffensystemen neue Probleme für die schweizerische Rüstungsindustrie. Die oft komplizierten Geräte zur Beschaffung von Informationen, wie Radar- oder Infrarotgeräte, zur Uebermittlung und Verarbeitung von Daten (z.B. Elektronenrechner) basierten auf Entwicklungen, die den bundeseigenen Produktionsbetrieben teilweise unzugänglich, aber auch der privaten Rüstungsindustrie nur begrenzt vertraut waren. Soweit sich eine Inlandproduktion überhaupt noch als möglich erwies, hat sich für die Bundesbetriebe ein gewisser Funktionswandel ergeben. Sie sind in noch stärkerem Ausmass als vor dem Zweiten Weltkrieg zu Generalunternehmern und Kopfwerken geworden, die die Endmontage besorgen. Je nach Gerät und Materialtyp sind sie in wechselndem Ausmass zwar immer noch unentbehrliche Fabrikationsbetriebe. Ohne Zusammenarbeit mit der privaten Kriegsmaterialindustrie wäre es ihnen

aber in zahlreichen Fällen nicht möglich, vollständige Waffen und Waffensysteme zu entwickeln oder herzustellen.

Bei einer wesentlich grösseren Kapazität dürfte es für die bundeseigenen Rüstungsbetriebe zunehmend schwieriger werden, als Lieferanten oder Unterlieferanten von zivilen Produkten Lücken im militärischen Auftragsbestand zu überbrücken. Sie müssten dann wohl zur Herstellung selber entwickelter Erzeugnisse übergehen, was aber nur sinnvoll wäre, wenn diese fortlaufend fabriziert und auf den Markt gebracht würden. Damit wäre aber die Ueberbrückung von Produktionslücken keineswegs gesichert und das Kapazitätsproblem nicht gelöst.

Von Sachverständigen wird ausgesagt, das gegenwärtige Verhältnis zwischen bundeseigenen Rüstungsbetrieben und privater Rüstungsindustrie habe sich einigermaßen eingespielt. Eine wesentliche Ausdehnung der Bundesbetriebe würde mit grosser Wahrscheinlichkeit eher neue Probleme schaffen als bestehende beseitigen.

Um eine Vorstellung der Grössenordnung zu geben, seien einige Zahlen angeführt. Im Jahre 1966 tätigte die Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) [damals noch KTA] Kriegsmaterialkäufe im Umfang von 860 Mio Franken. Auf importiertes Material entfielen 190 Mio Franken, für 400 Mio Franken erfolgten Ankäufe aus der Privatwirtschaft. Die Militärwerkstätten lieferten Material für 270 Mio Franken. Sie bezogen jedoch innerseits für 160 Mio Franken Material von Unterlieferanten. Ihre eigene (Netto-) Produktion oder Wertschöpfung machte damit rund 110 Mio Franken oder rund 13 Prozent der gesamten Käufe der GRD aus. Im mehrjährigen Durchschnitt beträgt dieser Wertschöpfungsanteil 11 Prozent.

Insgesamt beschäftigten die bundeseigenen Rüstungsbetriebe rund 5'000 Personen. Die Beschäftigungsschwankungen konnten während der letzten Jahre im Rahmen von ± 10 Prozent gehalten werden.

Die Verflechtungen mit der privaten Rüstungsindustrie und damit die indirekte Abhängigkeit vom Export variieren von Materialgruppe zu Materialgruppe erheblich. Für eine Reihe von Positionen ist diese Abhängigkeit wesentlich grösser als die angeführten Globalzahlen auf den ersten Blick vermuten liessen.

Um eine gewisse Vorstellung zu vermitteln, sei die Tätigkeit der einzelnen Bundesbetriebe summarisch beschrieben.

Der Bund besitzt auf Grund von Art. 41 BV das Pulvermonopol. Er betreibt deshalb kleine Pulvermühlen und die Pulverfabrik Wimmis. Diese stellt Munitionstreibsätze und Raketenantriebe her, und zwar sowohl für den Bund als auch für die private Rüstungsindustrie. Sie betreibt für alle ihre Tätigkeitsgebiete Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, ist technisch nicht autark und hat sowohl Lizenzen erworben wie Lizenzen erteilt. In wechselndem Umfang betreibt die Pulverfabrik auch Forschung und Entwicklung für Dritte. Insgesamt beschäftigt sie 400 bis 500 Personen.

Die beiden bundeseigenen Munitionsfabriken Altdorf und Thun beschäftigen je 1'100 bis 1'300 Personen. Sie stellen zur Hauptsache Infanterie- und Artilleriemunition sowie Bomben und Minen, aber auch Übungs-, Markier- und Manipuliermunition her. Die beiden Fabriken vermögen den Bedarf des Bundes nicht vollständig zu decken. Vor allem bei der Einführung neuer Waffen mit neuer Munition kommt es zu Auftragspitzen, die einen Rückgriff auf Importe und private Rüstungsbetriebe notwendig machen. Beide Betriebe beziehen in erheblichem Umfang Halbfabrikate von Dritten. Auftragslücken werden zum Teil durch das Aufarbeiten (Revidieren) oder Vernichten alter Munitionsbestände überbrückt; es werden jedoch auch Aufträge für Rechnung Dritter ausgeführt. In der Forschung und Entwicklung besteht keine Autarkie, z.T. wird auch in Lizenz produziert.

Die Eidg. Konstruktionswerkstätte Thun (KW) stellt vor allem Geschütze und Panzer her. Sie beschäftigt rund 1'000 Personen. Sowohl für die Schwerpunktgebiete wie für anderes Material, vor allem auf dem Fahrzeugsektor, übt sie die Funktion eines Generalunternehmers aus. Der Anteil der Eigenproduktion an ihren gesamten Auslieferungen liegt unter 50 Prozent. Lücken im Auftragsbestand werden durch Modernisierungs- und Unterhaltsarbeiten sowie durch zivile Aufträge überbrückt. Das Werk führt eigene Forschungs- und Entwicklungsarbeiten aus. Es produziert zum Teil in Lizenz, ist aber auch seinerseits Lizenzgeber. Die vollständige Eigenentwicklung komplexer Geräte ist nur noch ausnahmsweise möglich.

Die Eidg. Waffenfabrik Bern stellt vor allem Infanteriewaffen her. Sie fabriziert aber auch Spezialwaffen sowie Waffen- und Geräteteile der verschiedensten Art, welche die Privatindustrie wegen der kleinen Auftragsserien nicht herstellen will oder nicht herstellen kann. Es werden zwischen 500 und 600 Personen beschäftigt.

Auch die Waffenfabrik Bern übt Funktionen als Generalunternehmer und Kopfwerk aus. Der Anteil der Bundesaufträge an der gesamten Wertschöpfung unterliegt erheblichen Schwankungen. Im Mehrjahresdurchschnitt liegt dieser Anteil an den Auslieferungen für den Bund ebenfalls unter 50 Prozent. Die eigene Forschungs- und Entwicklungsarbeit wird durch die langen Fristen zwischen den Umrüstungen der Infanterie erheblich erschwert. Das Unternehmen ist sowohl Lizenznehmer wie Lizenzgeber. In den Lücken, die zwischen Umrüstungen entstanden sind, war es in erheblichem Umfang Unterlieferant der zivilen Maschinen- und Gerätefabrikation. Es ist unsicher, ob sich auch in Zukunft stets zur richtigen Zeit das erwünschte zivile Auftragsvolumen finden lässt.

Das Flugzeugwerk Emmen übt weitgehend Funktionen eines Generalunternehmens und Kopfwerkes aus. Es ist jedoch kein ausschliesslicher Montagebetrieb, sondern produziert auch selbst Bestandteile und Baugruppen. Es beschäftigt gegenwärtig rund 800 Personen.

Die von der schweizerischen Flugwaffe geflogenen Flugzeuge erreichen im internationalen Vergleich eine überdurchschnittliche Lebensdauer. Dies zwingt zu Modernisierungen und Umrüstungen bereits eingeführten Materials. Ausserdem müssen auch an vom Ausland gekauften Flugzeugen in der Regel in mehr oder weniger grossem Umfang Modifikationen zur Anpassung an schweizerische Bedürfnisse vorgenommen werden. Die Kontrolle und Ueberholung des Flugzeugparkes erfordert ebenfalls einen beträchtlichen Arbeitsaufwand. Diese Arbeiten werden zum Teil in Zusammenarbeit mit der privaten Flugzeugindustrie ausgeführt.

Da die private schweizerische Flugzeugindustrie nur eine bescheidene internationale Stellung einnimmt, ist das Werk gezwungen, auch für Forschung und Entwicklung relativ hohe Aufwendungen vorzunehmen. Um sowohl die Forschungs- und Entwicklungskapazität wie die

Werkstätten durchhalten zu können, werden auf beiden Sektoren Aufträge für Dritte ausgeführt und Dritten gegen Entgelt Einrichtungen zur Benutzung überlassen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bundeseigenen Rüstungsbetriebe unentbehrliche Funktionen ausüben. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind sie aber sowohl in der Forschung und Entwicklung wie in der Produktion auf eine enge Zusammenarbeit mit privaten Betrieben angewiesen. Eine wesentliche Ausdehnung des staatlichen Sektors liesse sich auf die Dauer kaum aufrechterhalten, sondern müsste zur Schrumpfung des inländischen Rüstungspotentials und damit zu einer entsprechenden Verstärkung der Auslandabhängigkeit führen.

3. Die Auswirkungen eines Ausfuhrverbotes auf die Industrie und das Rüstungspotential

Während der Jahre 1964 bis 1968 entfielen rund 70 Prozent des Kriegsmaterialexportes auf "hartes" Kriegsmaterial, d.h. Munition, Sprengstoffe, Waffen und Zubehör sowie gepanzerte Fahrzeuge. Weitere 20 Prozent können als spezifisches Kriegsmaterial bezeichnet werden und betreffen Geräte, die für militärische Bedürfnisse in Sonderausführungen gebaut wurden. Selbst bei verhältnismässig enger Umschreibung des Kriegsmaterialbegriffs würde somit ein Exportverbot 90 Prozent der bisherigen Ausfuhr von Kriegsmaterial treffen.

Am Export von "hartem" Kriegsmaterial waren im erwähnten Zeitabschnitt acht Unternehmen mit insgesamt 84 Prozent beteiligt, wobei wiederum zu beachten ist, dass diese Firmen mit Hunderten von schweizerischen Unterlieferanten in Beziehung stehen. Diese Hauptexporteure zählen aber auch zu den wichtigsten Kriegsmateriallieferanten der schweizerischen Armee. Ebenfalls betroffen würden die oben erwähnten Bundesbetriebe, die Unteraufträge für die privaten Kriegsmaterialhersteller ausführen.

Von den gesamten Kriegsmaterialkäufen des Bundes wurden in den letzten Jahren rund 28 Prozent aus dem Ausland bezogen. Der Anteil der Eigenproduktion der eidgenössischen Militärwerkstätten betrug 11 Prozent, und weitere 21 Prozent der Bezüge des Bundes betrafen Material (persönliche Ausrüstung, Lastwagen, allgemeines Material), das von Inlandproduzenten geliefert wurde, die kein Kriegsmaterial exportieren.

Somit wurden rund 40 Prozent des Kriegsmaterials von Firmen gekauft, die auch exportieren. Die Untersuchungen der Kommission ergaben mit aller Deutlichkeit, dass eine Reihe dieser Firmen ausserstande wäre, die Entwicklung und Produktion von Kriegsmaterial ohne Ausfuhrmöglichkeiten aufrecht zu erhalten.

Da die gleichen Firmen schliesslich in erheblichem Umfang auch Unterlieferanten der eidgenössischen Militärwerkstätten sind - das Umgekehrte gilt in geringerem Ausmasse - wäre es sogar fraglich, ob bei Wegfall des privaten Potentials die Militärwerkstätten ihre bisherige Eigenproduktion aufrecht erhalten könnten. Militärpolitisch wie auch technisch gesehen, dürfte es nämlich vielfach kaum möglich und auch kaum erwünscht sein, inländische Unterlieferanten durch ausländische zu ersetzen.

Auf Grund der Beobachtungen der Kommission darf weiter angenommen werden, dass ein totales oder nahezu vollständiges Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial über 80 Prozent des dem Bund zur Verfügung stehenden inländischen Rüstungspotentials in Frage stellen würde. Dies bedeutet, dass die Auslandsabhängigkeit unserer Landesverteidigung in unerwünschtem Ausmasse steigen und bei "hartem" Kriegsmaterial etwa 75 - 90 Prozent des Bedarfs ausmachen würde. Bisher musste ein Drittel solchen Materials im Ausland beschafft werden. Mit anderen Worten: die schweizerische Armee wäre noch mehr von der Lieferfähigkeit und vom Lieferwillen des Auslands abhängig. Die Ersatzteil-Bewirtschaftung für den Unterhalt des vorhandenen Kriegsmaterials wäre ebenfalls in Frage gestellt. Auch gingen der Armee jene Kader und Spezialisten verloren, die heute weitgehend in den Betrieben der Rüstungsindustrie ausgebildet werden.

Durch ein Exportverbot würde sodann die Herstellung von Kriegsmaterial für unsere Armee verteuert, da sich die fixen Kosten auf eine kleinere Produktionsmenge verteilen müssten. Auftragsspitzen (z.B. bei mangelnder Lieferbereitschaft des Auslands) wären innert nötiger Frist kaum zu bewältigen und die Entwicklung und Fabrikation gewisser Produkte würde überhaupt unwirtschaftlich. Dies wäre besonders dort der Fall, wo vor der Erzeugung des Kriegsmaterials umfangreiche Forschungs- und Entwicklungsarbeiten notwendig sind, deren Kosten nicht mehr teilweise über Exportaufträge zu decken wären. Es sind der Kommission

Produkte genannt worden, bei denen eine Preiserhöhung um 65 Prozent eintreten würde. Die Militärausgaben müssten sich somit beträchtlich erhöhen. Noch schwerwiegender wäre aber der Umstand, dass, wie bereits erwähnt, wichtige Produkte auf die Dauer in der Schweiz überhaupt nicht mehr entwickelt und hergestellt würden, wenn man die Kriegsmaterialproduktion nur mehr auf den Landesbedarf beschränkte.

Schon heute bereiten die Schwankungen in den Entwicklungs- und Produktionsaufträgen des Bundes den privaten Betrieben etwelche Sorgen. Dank der Exportaufträge liessen sich aber solche Schwankungen im Eingang von Bestellungen des Bundes bis zu einem gewissen Grade ausgleichen. Die Exportaufträge haben es den privaten Herstellern von Kriegsmaterial bisher ermöglicht, eine Entwicklungskapazität aufrecht zu erhalten, die bei jeweiligem Bedarf des Bundes bzw. der schweizerischen Armee rasch nutzbar gemacht werden konnte. Dies würde sich aber, wie die Hearings gezeigt haben, im Falle eines Embargos in sehr nachteiliger Weise ändern.

Es wurde bereits erwähnt, dass Kriegsmaterialaufträge technologisch besonders interessant sind und immer wieder zu neuen Erkenntnissen und Erfahrungen führen, die sich auch für den zivilen Bereich industriell verwerten lassen. Den privaten Unternehmen müssten deshalb im Falle eines Exportverbots wertvolle Erfahrungsaustauschmöglichkeiten mit dem Ausland und Forschungs- und Entwicklungsgelegenheiten verloren gehen. Dieser Verlust könnte auch durch ausländische Lizenzen an die schweizerische Industrie nicht aufgewogen werden, da solche besonders bei angespannter internationaler Lage kaum oder vielleicht nur für ältere oder veraltete Produkte erhältlich wären.

Ein Ausfuhrverbot würde auf den ersten Blick nur eine kleine Anzahl Firmen direkt treffen. Es muss aber in Betracht gezogen werden, dass sich um diese eine grosse Zahl von kleineren Unternehmungen gruppiert, die Bestandteile liefern und auf Grund dieser Produktion ebenfalls neue Erkenntnisse für den technologischen Fortschritt gewinnen.

Das Ausmass der Schwankungen der Lieferungen für unsere Armee ist natürlich auch von grosser Bedeutung für die Beschäftigung der Arbeiterschaft. Wenn Exporte verunmöglicht werden sollten, dürften vor allem die Stammfirmen der Rüstungsindustrie und deren regelmässige

Subkontrahenten hart betroffen werden. Entlassungen wären wohl kaum zu umgehen.

Die zivilen Abteilungen der Stammfirmen lassen sich kurzfristig kaum so rasch ausdehnen, dass sie die im Auftragsbestand entstehenden Lücken ganz überbrücken könnten. Durch Beschneidung der Aufträge an Unterlieferanten wäre es den spezialisierten Firmen vielleicht möglich, in einem gewissen Umfang die ersten Folgen des Rückgangs des militärischen Auftragsbestandes abzuwälzen. Die technologische Basis und die Anpassungsfähigkeit der Rüstungsindustrie würden dadurch aber bereits erheblich geschmälert.

Ein derartiger Kontraktions- und Konzentrationsprozess hätte für die betroffenen Firmen und deren Arbeitnehmer wohl weitere psychologische und wirtschaftliche Folgen. Die Stammfirmen würden wahrscheinlich versuchen, das Schwergewicht ihrer Forschung und Entwicklung so rasch als möglich auf den zivilen Sektor zu verlegen, um nicht vom Bund und von politischen Entscheiden allzu abhängig zu werden.

Gerade bei den qualifizierten und damit am meisten gesuchten Arbeitern und Technikern dürfte sich eine Tendenz zur Abwanderung an als stabiler und zukunftsreicher erscheinende Arbeitsplätze ergeben. Die Rekrutierung neuer Arbeitskräfte würde wohl erst recht auf Schwierigkeiten stossen.

Schon um sich qualifiziertes Personal zu sichern, müssten die Firmen vermutlich versuchen, ihre zivile Produktion zu verstärken und die Rüstungsproduktion einzuschränken oder ins Ausland zu verlagern. Die Rüstungskapazität der Schweiz dürfte deshalb trotz Konzentration weiter zurückgehen. Mit der Zeit könnte eine Produktion insbesondere von Waffensystemen im Inland kaum mehr möglich sein. Auf die Dauer müsste wohl beinahe die gesamte noch bestehende Forschungs- und Produktionskapazität für "hartes" Kriegsmaterial mit Ausnahme vielleicht des Munitionssektors, der aber ebenfalls betroffen würde, als gefährdet angesehen werden.

Es stellt sich noch die Frage, wie weit sich die Situation durch eine n Rüstungspool der neutralen europäischen Länder verbessern liesse. Heute kann man weder mit Sicherheit noch mit grosser Wahrscheinlichkeit diese Frage beantworten. Die Entwicklung technisch

hochstehenden Kriegsmaterials erfordert normalerweise 6 bis 12 Jahre. Umrüstungen erfolgen oft in noch grösseren zeitlichen Abständen. Wie weit analoge Bedürfnisse bestehen, kann nur durch genaue Projektdefinitionen abgeklärt werden, die in der Regel ebenfalls 6 bis 12 Jahre vor den beabsichtigten Umrüstungen erfolgen müssen. Auf einer Reihe von Gebieten ist zudem die Produktion der europäischen Neutralen nicht komplementär, sondern läuft vielmehr parallel.

Zusammenfassend kann folgendes gesagt werden:

- a) An der Entwicklung und Herstellung von Kriegsmaterial sind eine Anzahl von Hauptlieferanten der Privatwirtschaft zusammen mit ihren vielen Unterlieferanten sowie die Rüstungsbetriebe des Bundes beteiligt.

Unter den beteiligten Privatunternehmen befindet sich kein einziger Betrieb, der ausschliesslich Kriegsmaterial produziert. Nur ganz wenige Firmen verfügen über besondere Abteilungen für die Entwicklung und Herstellung von "hartem" Kriegsmaterial, wie Waffen und Zubehör, Munition, Sprengstoffe, gepanzerte Fahrzeuge usw. Sie stehen in einer engen Zusammenarbeit mit ihren Unterlieferanten.

Die bundeseigenen Rüstungsbetriebe sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf eine enge Zusammenarbeit mit den Unternehmen der Privatwirtschaft angewiesen.

- b) Ein Ausfuhrverbot für alles Material, das der Kriegsrührung dienen kann, ist undurchführbar. Es würden davon neben spezifischem Kriegsmaterial auch alle Erzeugnisse der Industrie betroffen, die im allgemeinen für zivile Zwecke verwendet werden, aber auch für militärische Bedürfnisse eingesetzt werden können. Ein derartiges Verbot hätte volkswirtschaftlich unabsehbare Folgen.
- c) Aber auch ein Ausfuhrverbot für "hartes" Kriegsmaterial hätte volkswirtschaftlich schwerwiegende Folgen. Verschiedene Hauptlieferanten und damit die grosse Zahl ihrer Unterlieferanten würden von einem solchen Verbot hart getroffen, da sie auf die Dauer wirtschaftlich kaum mehr in der Lage wären, die Entwicklung und Herstellung von Kriegsmaterial ausschliesslich für die Bedürfnisse der

schweizerischen Armee weiterzuführen. Damit wären nicht nur Betriebseinschränkungen und tiefgreifende Umstellungen verbunden. Es würden der schweizerischen Volkswirtschaft damit auch wertvolle technologische Kenntnisse verloren gehen, die sich auf die zunehmend komplizierter werdenden Aufgaben auch des zivilen Bereiches fruchtbar auswirken.

- d) Wegen ihrer engen Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen würden indirekt auch die bundeseigenen Rüstungsbetriebe von den Folgen eines solchen Exportverbotes betroffen. Eine ganz empfindliche Schwächung unseres Rüstungspotentials wäre nicht zu vermeiden. Es ist auch kaum denkbar, dass die zahlreichen Fachleute aller Stufen, die bei einer solchen Entwicklung durch Abwanderung in andere Tätigkeitsgebiete verloren gingen, im Notfall wieder für die Entwicklung und Herstellung von Kriegsmaterial eingesetzt werden könnten. Sie würden wohl auch nicht mehr über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen, da die Rüstungsproduktion einem raschen Wandel unterliegt.

4. Statistischer Anhang: Die Ein- und Ausfuhr von Kriegswaffen (KW), Panzerwagen (PW) und Munition

T o t a l
(in Franken)

	<u>Import</u>		<u>Export</u>	
	<u>KW, PW</u>	<u>Munition</u>	<u>KW, PW</u>	<u>Munition</u>
1964	57'468'352	32'766'817	30'195'323	30'512'536
1965	116'606'403	17'926'020	20'577'521	20'802'527
1966	90'481'372	14'131'158	22'337'036	44'405'675
1967	102'317'343	19'208'048	46'568'356	40'872'423
1968	67'877'249	32'701'762	58'555'104	53'871'384

IV. GESETZGEBUNG UND PRAXIS DER KRIEGSMATERIALAUSFUHR

Die verfassungsmässige Grundlage für die Ausfuhr von Kriegsmaterial findet sich, wie in der Einleitung zu diesem Bericht dargelegt, in Artikel 41 der Bundesverfassung. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung erging am 28. März 1949 der Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial (KMB), der am 27. Dezember 1967 letztmals abgeändert worden ist. Gleichzeitig erliess das Eidgenössische Militärdepartement eine Verfügung betreffend den Vollzug des Bundesratsbeschlusses.

Gemäss Artikel 1 dieses Beschlusses stehen Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Kriegsmaterial unter der Aufsicht des Bundes. Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial sind verboten. Vorbehalten bleiben ausdrücklich erteilte Bewilligungen. Als Kriegsmaterial und Bestandteile davon im Sinne dieses Beschlusses gelten vor allem Waffen, Munition und Sprengmittel, ferner Ziel-, Radar- und Feuerleitgeräte sowie Spezialfahrzeuge. Weitere Kategorien umfassen das Flugmaterial, chemische Produkte und Schutzmittel, Uebermittlungsmaterial sowie sämtliche Materialien, Einrichtungen und Geräte zur Erzeugung von Atomenergie, sofern diese für eine militärische Verwendung bestimmt sind.

Gemäss Artikel 7 bedarf derjenige, der beabsichtigt, Kriegsmaterial herzustellen, zu beschaffen oder zu vertreiben, zunächst einer Grundbewilligung. In jedem einzelnen Fall der Herstellung von Kriegsmaterial muss sodann vorgängig eine Fabrikationsbewilligung eingeholt werden (Art. 13 KMB). Ist das Material für das Ausland bestimmt, so ist zusätzlich noch eine Ausfuhrbewilligung erforderlich. Es besteht kein Anspruch auf derartige Bewilligungen. Zuständig für die Erteilung der Bewilligung ist das Militärdepartement. Die Ausfuhrgeschäfte werden im Einvernehmen mit dem Politischen Departement behandelt. Der Bundesrat hat sich den Entscheid über grundsätzliche Fragen vorbehalten.

In der Regel werden Ausfuhrbewilligungen nur erteilt, wenn es sich um eine direkte Lieferung an eine ausländische Regierung oder an eine von ihr mit einem Fabrikationsauftrag betraute Firma handelt und wenn eine offizielle Erklärung dieser Regierung vorliegt, wonach das Material nur für das eigene Land benötigt und nicht wieder ausgeführt

wird. Wenn es die politische Lage erfordert, wird die Ausfuhrbewilligung verweigert oder widerrufen (Art. 14, Abs. 2 KMB), und zwar auch wenn für das betreffende Geschäft eine Fabrikationsbewilligung bereits erteilt worden ist (Art. 13, Abs. 3 KMB). Der Entscheid liegt also im freien Ermessen der Behörde. Bei der Anwendung dieser Bestimmungen ist es ständige bundesrätliche Praxis, 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 politische Lage, schon öfters mehr oder weniger lang, ganz oder teilweise gesperrt worden.

Die Expertenkommission hat sich mit dem geschilderten Bewilligungsverfahren eingehend befasst und die Möglichkeit einer Verschärfung der Vorschriften sowie namentlich auch des Kontrollsystems geprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass die Kontrolle, so wie sie heute gehandhabt wird, zwei Lücken aufweist, die geschlossen werden müssen, wenn das jetzige System als solches beibehalten werden soll.

Die erste Lücke besteht in der unzulänglichen Kontrollmöglichkeit beim Export. Sie allein vermöchte allfällige Falschdeklarationen an den Tag zu bringen. Zwar verlangt die Zollbehörde den Vorweis der Ausfuhrbewilligung, die das zu exportierende Material begleiten muss; es ist den Zollorganen jedoch nicht immer möglich festzustellen, ob die Deklaration tatsächlich mit der exportierten Ware übereinstimmt. Es ist vorgekommen, dass Bestandteile von Kriegsmaterial unter einer ganz anderen Bezeichnung ausgeführt worden sind, was insbesondere dann schwer zu überprüfen ist, wenn eine Firma verschiedene Produkte herstellt, oder wenn es sich um Material handelt, das sowohl für militärische als auch für zivile Zwecke verwendet werden kann oder als Kriegsmaterial überhaupt nicht erkennbar ist. Die Behörden sind somit darauf angewiesen, dass eine Firma, die Kriegsmaterial exportiert, dieses wahrheitsgemäss deklariert, wobei die Umgehungsmöglichkeiten naturgemäss grösser werden, je weiter der Begriff "Kriegsmaterial" gefasst wird. Dasselbe trifft für die Kontrollmöglichkeit in der Herstellerfirma zu.

Die zweite Lücke im bisherigen System besteht darin, dass über das Kriegsmaterial, wenn es einmal unsere Grenzen überschritten hat, keine wirksame Kontrolle mehr ausgeübt werden kann. Zwar wird die Exportbewilligung, wie erwähnt, normalerweise von der Vorlage eines Endverbraucherzeugnisses abhängig gemacht, das vom Auftraggeber, d.h. der dafür kompetenten Regierungsstelle zu unterzeichnen ist und deren Bestätigung enthalten muss, dass das betreffende Material ausschliesslich für das eigene Land bestimmt ist und nicht wieder ausgeführt oder weiter verkauft wird. Bis vor Jahresfrist haben sich die Bundesbehörden mit dem Vorweis eines solchen "end-user certificate" begnügt. Auf Grund der mit der Angelegenheit Bührle gemachten Erfahrungen werden diese Zertifikate jetzt durch unsere diplomatischen Vertretungen im Bestimmungsland überprüft, was jedoch nicht ausschliesst, dass auch mit einer als "echt" befundenen Nichtwiederausfuhrerklärung nachträglich noch umdisponiert werden kann, und dies bevor die Ware das Bestimmungsland überhaupt erreicht hat. Diese Umgehungsmöglichkeit, die sich schon aus dem Umstand ergibt, dass die Transportfirma zumeist in der Pflicht des Exporteurs steht, wäre nach Auffassung der Kommission nur dadurch auszuschliessen, dass die Bundesbehörden - wiederum auf diplomatischem Wege - eine Schlussbestätigung verlangten, aus der hervorginge, dass das bestellte Material tatsächlich eingetroffen ist und fürderhin im Bestimmungsland verbleiben wird.

Raum! In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch die Exportreglementierung, wie sie in Schweden gehandhabt wird, studiert. Dabei hat sich gezeigt, dass in diesem Lande, das im Verhältnis zur Schweiz über eine etwas grössere Produktionskapazität von Waffen und anderem Kriegsmaterial verfügt und auch entsprechend Kriegsmaterial exportiert, eine Ausfuhrregelung besteht, die der unseren ähnlich ist. So unterstehen Fabrikation, Verkauf und Ausfuhr von Kriegsmaterial ebenfalls der Bewilligungspflicht. Dagegen wird keine Erklärung vom Empfängerstaat verlangt, wonach das importierte Kriegsmaterial nur für die Zwecke der eigenen Armee verwendet und nicht in Drittstaaten ausgeführt werde. Schliesslich weist auch das Verzeichnis des Kriegsmaterials, das unter die Kontrollbestimmungen fällt, Parallelen zu dem im KMB enthaltenen Kriegsmaterial-Katalog auf.

Auch im schwedischen Parlament sind in letzter Zeit mehrere Vorstösse unternommen worden, die auf eine weitere Einschränkung der eigenen Kriegsmaterialexporte abzielen. Die Skala reicht von einem vollständigen Verbot der Ausfuhr bis zu einer regionalen Beschränkung auf die skandinavischen sowie allenfalls neutralen Staaten. Es hat indessen nicht den Anschein, als ob die bisherige Praxis der Kriegsmaterialausfuhr in absehbarer Zukunft eine grundsätzliche Aenderung erföhre. Man dürfte in der Annahme nicht fehlgehen, dass dabei ähnliche Erwägungen eine Rolle spielen wie bei uns.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Expertenkommission ist nach Prüfung aller zur Verfügung stehender Unterlagen sowie der anlässlich der Hearings gemachten Aussagen in ihren Beratungen, die sie in voller Unabhängigkeit geführt hat, zu folgenden Schlüssen gelangt:

In der Motion Renschler wird die Abklärung der Konsequenzen eines Waffenausfuhrverbotes verlangt. Eine Exportsperre für Waffen allein würde jedoch nach Ansicht der Kommission nicht genügen; vielmehr ist in die Untersuchung dieses Problems jegliches Kriegsmaterial, sind alle für militärische Zwecke verwendbaren Produkte mit einzubeziehen. Ferner müssen auch andere Massnahmen erwogen werden, durch die Ausfuhren von Kriegsmaterial in Staaten, die sich im Kriege oder in einem latenten Kriegszustand befinden, verhindert werden können. Dabei kommen folgende Massnahmen in Betracht:

1. Verzicht auf Eigenproduktion von Kriegsmaterial, dafür Kauf im Ausland;
2. Staatsmonopol für die Produktion und/oder die Ausfuhr von Kriegsmaterial;
3. Ausfuhrverbot für Waffen und anderes Kriegsmaterial;
4. Beschränkung der Ausfuhr von Kriegsmaterial auf neutrale Staaten;
5. Verschärfung von Art. 41 BV sowie der Ausführungsbestimmungen;
6. Intensivierung der Kontrollmassnahmen.

1. Verzicht auf Eigenproduktion, dafür Kauf im Ausland

Ein Verzicht auf Eigenproduktion von Kriegsmaterial setzt voraus, dass sich die Schweiz das für ihre Landesverteidigung erforderliche Rüstungsmaterial durch Kauf in anderen Ländern beschaffen kann. Das mag bei völlig ruhiger politischer Lage durchführbar sein; schon bei Auftreten einer politischen Spannung jedoch erscheint es fraglich, ob das benötigte Kriegsmaterial noch ohne Schwierigkeiten angekauft werden kann. Im Falle eines bewaffneten Konflikts dürfte dies vollends problematisch oder überhaupt unmöglich werden. Auch die Erfüllung bereits bestehender Lieferungsverpflichtungen kann in Frage gestellt sein. Bei Ausbruch eines Krieges würden, wofür genügend praktische Beispiele angeführt werden könnten, die Lieferungen des Auslandes sofort gestoppt

werden; auch wäre dann kein Nachschub mehr möglich, es könnten keine Ersatzteile und keine Munition beschafft werden, und die eigene Industrie wäre nicht in der Lage, innert nützlicher Frist die Lücken auszufüllen. Die Erfahrungen, die Israel und andere Staaten in dieser Beziehung gemacht haben, zeigen die Gefahren eines solchen Verzichts. Die Produktion im Inland schafft aber auch eine wertvolle Verhandlungsposition gegenüber ausländischen Lieferanten. Sie ist ferner in manchen Fällen notwendig für die Instandhaltung der Lager und für die Anpassung von Kriegsmaterial an neue Erfordernisse. Es wäre höchst sonderbar, wenn die Schweiz als neutrales Land mit einer hoch entwickelten Industrie gerade auf dem Gebiete der Landesverteidigung sich in die Abhängigkeit vom Ausland begeben würde. Eine solche Dependenz wäre mit einer wirksamen Landesverteidigung und auch mit unserer Neutralitätspolitik schwer vereinbar.

2. Staatsmonopol für die Produktion und/oder die Ausfuhr von Kriegsmaterial

In einem Postulat verlangt Nationalrat Muret die Prüfung der Frage einer Nationalisierung des Waffenexports und eines Monopols der Fabrikation von Waffen und Munition. Auch wenn eine Verstaatlichung der Waffenproduktion im engsten Sinne an sich denkbar wäre, hätte sie keinen Sinn, weil entscheidend wichtige Zubehörprodukte wie Ziel-, Feuerleit- und Uebermittlungsgeschütze ohne die Geschütze, Raketen oder Flabkanonen nicht verwendbar sind, nicht einbezogen wären.

Eine Verstaatlichung hätte sodann folgende schwere Nachteile:

- a) Eine private Firma kann neben der Produktion von Kriegsmaterial andere Produkte, und zwar hauptsächlich solche nicht-militärischer Natur herstellen und dadurch eine rationelle Arbeitsverteilung vornehmen. Dies ist insofern bedeutsam, als die Aufträge der Armee für einige Zeit massiv anfallen können, um nachher wieder völlig oder doch grösstenteils auszubleiben. Eine staatliche Rüstungsindustrie könnte diese auftragslose Zeit nicht mit privaten Aufträgen ausfüllen, und das umso weniger, als es sich dabei meistens um Exportprodukte handelt.
- b) Die Verbindung von militärischer und ziviler Produktion im gleichen

Betrieb bringt eine gegenseitige Befruchtung mit sich. Zur Herstellung von Kriegsmaterial sind oft Werkstoffe besonderer Qualität, spezielle Bearbeitungsverfahren und eine hohe Präzision notwendig; auch müssen teilweise neuartige Steuer- und Reglerapparaturen konstruiert werden. Diese technischen Sonderleistungen haben in einer Reihe von Fällen die Herstellung besonders anspruchsvoller ziviler Produkte ermöglicht. Umgekehrt können die von einer Firma hergestellten zivilen Produkte Entwicklung und Produktion von Kriegsmaterial erleichtern.

- c) Die Arbeitsverteilung zwischen militärischen und zivilen Aufträgen ist auch für die Belegschaft ausserordentlich wichtig. Da die Rüstungsaufträge sehr unregelmässig anfallen, käme es zu grossen Schwankungen im Personalbestand. Tausende von Arbeitskräften müssten bei Produktionsrückgang entlassen oder in andere Betriebe übergeführt werden. Man könnte sie aber für neue Aufträge der Armee nicht oder kaum mehr zur Rückkehr an die früheren, als unstabil geltenden Arbeitsplätze bewegen.
- d) Die Produktion von modernem Kriegsmaterial ist unmöglich ohne ständige Forschung und Entwicklung neuer Produkte. Auch private Betriebe würden für diesen Zweck in vielen Fällen weder die qualifizierten Mitarbeiter finden noch die bedeutenden Mittel aufbringen, wenn sie nur für Armeeaufträge tätig sein könnten. Bei einem Exportverbot böten staatliche Entwicklungsaufträge schwerlich einen ausreichenden Ersatz, da die Privatindustrie kaum bereit sein dürfte, für in nur grossen Abständen erteilte Bundesaufträge einen erheblichen Teil ihres Forschungs- und Entwicklungspotentials einzusetzen.
- e) Ein staatlicher Betrieb könnte sich auch unter Aufwendung bedeutender Mittel nicht dasselbe "know how" aneignen wie international tätige, private Unternehmungen, die je nachdem 30 bis 90 Prozent ihrer Kapazität für nicht-militärische Produkte verwenden und in engem Kontakt mit ausländischen Herstellern stehen.

Mit diesen allgemeinen Bemerkungen soll keineswegs gesagt sein, dass staatliche Betriebe der Rüstungsproduktion nicht sehr nützlich,

ja notwendig sein können. So dienen einige von ihnen als Generalunternehmer und Kopferwerke bei der Beschaffung von kompliziertem Kriegsmaterial; andere sind besonders erwünscht, um Spezialteile herzustellen, sowie Preise, Margen, Zuschläge und Lieferfristen der privaten Lieferanten zu beeinflussen. Schliesslich haben die Rüstungsbetriebe des Bundes auch schon wertvolle Forschungs- und Entwicklungsarbeit geleistet. Doch lässt sich das kaum auf alle Gebiete der Kriegsmaterialproduktion übertragen.

Ein Staatsmonopol der Ausfuhr von "harten" Kriegsmaterial würde zum Teil auf die gleichen Schwierigkeiten stossen. Es wäre ungenügend ohne Einbezug von anderem Kriegsmaterial. Auch vom neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Standpunkt aus betrachtet, müsste ein Staatsmonopol ungleich grössere Probleme aufwerfen als der private Handel mit Kriegsmaterial, der gemäss Art. 7 des V. Haager Abkommens von 1907 über die Neutralität im Landkrieg ausdrücklich zulässig ist. Ueberdies könnte man staatlichen Stellen nicht zumuten, für den Absatz der privaten Rüstungsproduktion zu sorgen. Die Bewilligungspflicht stellt hier eine viel geeignetere Lösung dar.

3. Ausfuhrverbot für Waffen und anderes Kriegsmaterial

In Punkt 4 der Motion Renschler wird die Abklärung und Abwägung der aus einem Waffenexportverbot resultierenden Konsequenzen verlangt. Aus den bisherigen Ausführungen geht jedoch hervor, dass ein Verbot der Waffenausfuhr das angestrebte Ziel kaum erreicht, wenn es nicht allgemein auf Kriegsmaterial ausgedehnt würde. Vielleicht könnte eine totale Exportsperr für Waffen und Munition in den Augen der Oeffentlichkeit beruhigend wirken; die Verwendung von andern Produkten der schweizerischen Industrie in kriegerischen Auseinandersetzungen wäre dadurch aber keineswegs ausgeschlossen.

In diesem Zusammenhang ist erneut auf die Problematik der Definition des Kriegsmaterialbegriffes hinzuweisen. Wollte man beispielsweise elektrische Apparate, optische Geräte, Telephoneinrichtungen und dergleichen, die auch militärische Bedeutung haben können, für zivile Zwecke zur Ausfuhr zulassen, für militärische Verwendung aber verbieten, so würde das zweifellos zur Umgehung solcher Vorschriften führen.

Ein generelles Ausfuhrverbot fällt aus Gründen, die schon mitgeteilt wurden, nicht in Betracht.

Es kommen andere Erwägungen hinzu, die schon unter Punkt 2 dargelegt worden sind. Dass die Arbeitsverteilung und die Beschäftigung der Arbeitskräfte zu grossen Schwierigkeiten führen müssten, geht aus den vorstehenden Ausführungen ebenfalls hervor. Schliesslich wären auch Forschung und Entwicklung nurmehr in stark reduziertem Ausmasse möglich.

4. Beschränkung der Ausfuhr von Kriegsmaterial auf neutrale Staaten

Zunächst gilt es klarzustellen, was unter "neutralen" Staaten zu verstehen ist. Sind es solche, die momentan neutral sind oder in einem bestehenden Konflikt ihre Neutralität erklärt haben? Am eindeutigsten wäre die Situation wohl dann, wenn nur die neutralen Mitglieder der EFTA in Betracht gezogen würden, d.h. Oesterreich und Schweden, sowie allenfalls Finnland.

Seit einiger Zeit wird eine Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Rüstungsproduktion mit Oesterreich und Schweden angestrebt, und in mehreren Fällen ist sie auch schon fruchtbar geworden. Trotzdem hat diese Kooperation bis heute keine grossen Ausmasse angenommen. Der Austausch von Waffen und Munition mit den beiden EFTA-Staaten erreichte, wie die nachstehende Aufstellung zeigt, in den letzten fünf Jahren folgende Beträge (in Franken):

	<u>Oesterreich</u>			
	Import		Export	
	Waffen	Munition	Waffen	Munition
1964	448	475	244'868	6'259'458
1965	2'665	-	1'843'329	3'153'174
1966	3'109	-	5'142'548	4'245'450
1967	45'108	30'162	17'346'232	9'887'873
1968	210'867	540	11'891'799	319'109

	<u>Schweden</u>			
	Import		Export	
	Waffen	Munition	Waffen	Munition
1964	67'407	1'107'302	170'642	193'283
1965	3'544'110	295'944	164'466	268'246
1966	1'814'506	399'442	129'302	1'220'185
1967	8'903'677	477'352	122'648	2'443'329
1968	16'825'483	180'819	201'904	806'377

Die Ausfuhr nach Schweden beträgt nur etwa 2 Prozent unserer Gesamtausfuhr an "hartem" Kriegsmaterial. Jene nach Oesterreich ist wesentlich grösser, d.h. ungefähr 13 Prozent. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch zu beachten, dass die österreichische Landesverteidigung gegenwärtig im Aufbau begriffen ist.

Die Zusammenarbeit mit den europäischen Neutralen kann in Zukunft noch eine grössere Bedeutung erlangen. Sie sollte systematisch ausgebaut werden. Da die Bedürfnisse dieser Länder indessen nicht einfach mit den unsrigen gleichgeschaltet werden können, wird sie sich wahrscheinlich auf bestimmte Gebiete konzentrieren müssen. Dazu kommt, dass eine Restriktion der Ausfuhr von Kriegsmaterial auf bloss zwei Staaten unsere Handlungsfreiheit zu stark einschränken würde.

5. Verschärfung von Art. 41 BV sowie der Ausführungsbestimmungen

Die Expertenkommission hat sich auch die Frage vorgelegt, ob Artikel 41 BV neu redigiert werden sollte. Es hat sich jedoch keine Formulierung angeboten, die den angestrebten Zweck besser erreichen würde. Ueberdies darf aus der Verletzung von Vorschriften nicht einfach geschlossen werden, dass diese an sich falsch oder ungenügend seien. Nachdem Artikel 41 Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen unter Bewilligungspflicht stellt, ist es nach Auffassung der Kommission Sache der Ausführungsvorschriften und deren Anwendung, die genauen Grenzen zu ziehen.

Immerhin stellt sich die Frage, ob nicht der Handel mit Kriegsmaterial ebenfalls unter die Bestimmungen von Art. 41 BV fällt. Es soll in der Schweiz Firmen geben, die sich mit dem Handel von Waffen und anderem Kriegsmaterial befassen, das weder in der Schweiz hergestellt wird noch unser Land jemals berührt. Bisher wurde darüber keine Kontrolle ausgeübt. Die Kommission ist nun aber der Auffassung, dass der Handel mit Kriegsmaterial unter den Begriff des "Vertriebs" fällt so dass er auf Grund von Art. 41 BV bewilligungspflichtig ist. Art. 7, c des BRB vom 28.3.1949 nach der Revision vom 28.12.1960 verlangt eine Bewilligung von demjenigen, der beabsichtigt, "die Beschaffung oder den Vertrieb von Kriegsmaterial zu vermitteln". Hier wäre freilich der Ausdruck "Handel", entsprechend dem Ausdruck "commerce" im französischen Text von Art. 41 BV, eindeutiger.

Nach einem Entscheid des Bundesgerichtes (BGE 77 IV, S. 30 ff.) unterliegt auf Grund des geltenden Bundesratsbeschlusses vom 28. März 1949 über das Kriegsmaterial die Vermittlung von Kriegsmaterial, das unser Land nicht berührt, durch in der Schweiz wohnende Personen keiner Bewilligungspflicht. Einer bei der Justizabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes eingeholten Meinungsäusserung zufolge, könnte jedoch der Bundesrat, allerdings gestützt auf Art. 102, Ziff. 8 und 9 BV den Geltungsbereich des Kriegsmaterialbeschlusses weiter umschreiben, d.h. die Bewilligungspflicht auch erstrecken auf in der Schweiz getätigte Abschlüsse und Vermittlungen von Geschäften über Kriegsmaterial, das im Ausland hergestellt wird und in andere ausländische Staaten geliefert wird, ohne das schweizerische Gebiet zu berühren.

Da der Name unseres Landes in Verbindung mit Waffenschiebungen im Ausland gebracht werden kann - was auch schon vorgekommen ist -, sollte geprüft werden, ob nicht eine Erweiterung im Sinne der obigen Ausführungen erwünscht wäre. Die Kommission gibt sich allerdings Rechenschaft, dass eine Kontrolle schwer durchführbar ist; andererseits könnte von einer solchen doch eine gewisse Präventivwirkung erwartet werden und es böte sich eine Handhabe, die es den Behörden ermöglichen würde, im Falle von Missbräuchen einzugreifen.

In diesem Zusammenhang möchte sich die Kommission auch zum Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffen- ausfuhrverbot, für das gegenwärtig Unterschriften gesammelt werden, äussern. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

1. Fabrikation und Verkauf des Schiesspulvers stehen ausschliesslich dem Bunde zu.
2. Herstellung, Beschaffung, Einfuhr, Durchfuhr und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, allem übrigen Kriegsmaterial und deren Bestandteilen sind Bundessache.
Konzessionen dürfen nur an Personen und Unternehmungen erteilt werden, die vom Standpunkt der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten.
3. Ausfuhr von militärischen Waffen, Munition und Sprengmitteln, sowie von allem übrigen, kriegstechnischen Zwecken dienendem Material, einschliesslich deren integrierenden Bestandteilen, ist verboten.
4. Dem Bund bleiben die Ausfuhr von Kriegsmaterial im Sinne von Absatz 3 dieses Artikels an neutrale Staaten Europas und die waffen- technische Zusammenarbeit mit ihnen vorbehalten, soweit das Verbot

der Ausfuhr in weitere Staaten eingehalten wird.

5. Die Bundesgesetzgebung wird über die Ausführung dieses Artikels und insbesondere über die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Bund und Privatindustrie sowie über Erteilung, Dauer und Widerruf der Konzessionen und die Ueberwachung der Konzessionäre das Nähere bestimmen. Der Bundesrat erlässt unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung eine Verordnung, die bestimmt, welche Arten von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Material und welche Bestandteile unter diese Verfassungsbestimmung fallen.

Die Kommission hat, wie bereits erwähnt, einige Vertreter des Initiativkomitees eingeladen, die Beweggründe, die sie zur Abfassung des Initiativtextes veranlasst haben, näher zu erläutern. Dabei hat sich folgendes ergeben:

Punkt 2 der Initiative sieht nicht etwa die Verstaatlichung der Rüstungsindustrie vor, sondern lässt eine Rüstungsproduktion durch private Firmen zu, die jedoch einer Konzession durch den Bund bedürfen. Diese Bestimmung bezweckt dasselbe wie die heute bestehende Bewilligungspflicht; sie geht indessen eher weniger weit als die Vorschriften von Art. 41 BV und der Ausführungsverordnung, die eine Bewilligungspflicht für jeden einzelnen Fall von Rüstungsproduktion statuieren. Der Begriff der "Konzession" ist im übrigen unbestimmt und umstritten. Die Initianten stellen sich nach einer Aussage vor, dass im Falle eines Produktionsverzichts einer Firma der Bund den Betrieb übernehmen könnte.

Punkt 3 und in Verbindung dazu Punkt 4 der Initiative sehen ein generelles Ausfuhrverbot für Waffen und übriges Kriegsmaterial vor, mit der Ausnahme, dass lediglich Exporte nach "neutralen Staaten Europas" zugelassen werden sollen. Das ist die einzige Einschränkung, die das Volksbegehren gegenüber dem heutigen Zustand bringen würde. Als neutrale Staaten Europas bezeichnen die Initianten Oesterreich und Schweden, doch wurde offen gelassen, ob nicht später andere Staaten, wie Finnland und Jugoslawien, in Betracht fallen könnten. Der Entscheid hierüber würde dem Bundesrat überlassen.

Nach Punkt 5 der Initiative soll die Bundesgesetzgebung über die Ausführung des Verfassungsartikels und "insbesondere über die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Bund und Privatindustrie sowie über Erteilung, Dauer und Widerruf der Konzessionen und die Ueberwachung der Konzessionäre" das Nähere bestimmen.

Hinsichtlich der Definition des Kriegsmaterials, das unter Kontrolle zu stellen ist, erklärten sich die Initianten mit der Umschreibung im Bundesratsbeschluss vom 28. März 1949 (Stand vom 1. Mai 1968) einverstanden, soweit ihnen dieser bekannt war.

Der Hauptunterschied zwischen dem Initiativtext und dem geltenden Art. 41 BV besteht somit darin, dass die Ausfuhr nach dem Willen der Initianten auf die neutralen Staaten Europas beschränkt würde. Zur Frage der Zusammenarbeit mit Oesterreich und Schweden wurde bereits im vorangehenden Abschnitt Stellung genommen. Es wurde in diesem Zusammenhang festgestellt, dass eine solche Kooperation, selbst wenn sie erheblich ausgedehnt werden könnte, eine zu schmale Basis für unsere Rüstungsproduktion bilden würde, besonders was Forschung und Entwicklung anbelangt.

6. Intensivierung der Kontrollmassnahmen

Die Kommission ist der Meinung, dass angesichts der Wichtigkeit der Materie die Ausführung des Art. 41 BV, jedenfalls was die allgemeinen Bestimmungen für die Erteilung von Bewilligungen, die Kontrollvorschriften und die Strafbestimmungen anbelangt, in einem Bundesgesetz geregelt werden sollte. Dies gäbe dem Parlament die Gelegenheit, sich zum ganzen Fragenkomplex zu äussern und böte auch die Referendumsmöglichkeit.

Indem der Verfassungsgesetzgeber - "unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung", wie Art. 41, Abs. 4 BV deutlich festhält - der gegenwärtigen Regelung den Vorzug gab, wollte er dem Bundesrat Gelegenheit geben, zuerst auf dem Wege einer Verordnung die nötigen Erfahrungen zu sammeln. Erst wenn die Materie geklärt sei oder der Bundesrat von sich aus ein Bundesgesetz vorlegen würde, sollte der Gesetzgeber über die Materie legislieren. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Zeitpunkt hierfür nunmehr gekommen ist.

In der Praxis des Bewilligungsverfahrens ist eine strengere Anwendung der Vorschriften zu empfehlen. Es ist Kriegsmaterial in der Schweiz hergestellt worden, das für unsere Armee nicht verwendbar war. Freilich steht nicht zum vornherein fest, ob ein Produkt, das neu entwickelt wird, für unsere Landesverteidigung in Betracht kommt. Die

Industrie macht geltend, dass bei solchen Entwicklungen Erfahrungen gesammelt werden können, die sich später auch für die einheimischen Bedürfnisse als wertvoll erweisen.

Im Gespräch mit den Vertretern der Initianten kam zum Ausdruck, dass namentlich die Bewilligung von Kriegsmaterialexporten nach Entwicklungsländern und Staaten mit politisch wenig stabilen Verhältnissen Anlass zu Kritik gegeben hat. Auch wenn eine Beschränkung der Ausfuhr, wie sie Punkt 4 des Volksbegehrens vorsieht, nicht annehmbar ist, so stellt sich doch die Frage, ob die Erteilung von Bewilligungen für solche Länder nicht restriktiver gehandhabt werden sollte.

Obwohl eine Verschärfung der Vorschriften nicht notwendig erscheint, sollten doch die Kontrollmassnahmen über die Ausfuhr von Kriegsmaterial intensiviert werden. Es bestand bisher keine genügende Kontrolle darüber, ob die Deklaration der Ware bei der Ausfuhr den Tatsachen entspricht, und ob der Endverbrauch mit den bei der Einholung der Bewilligung gemachten Angaben übereinstimmt. Wenn auch die Durchführung solcher Kontrollen auf Schwierigkeiten stossen dürfte, scheinen sie der Kommission dennoch notwendig zu sein, um in Zukunft Missbräuche verhindern zu können.

Schliesslich wurde angeregt, es solle eine wirksamere Koordination zwischen der Bundesanwaltschaft und den zuständigen Stellen im Militärdepartement und im Politischen Departement hergestellt werden.

**

Zusammenfassend ist die Kommission zur Auffassung gelangt, dass Artikel 41 der Bundesverfassung keiner Aenderung bedarf, dass dagegen die Ausführungsbestimmungen und die Anwendung der Vorschriften geändert werden sollten. Sie macht folgende konkrete Vorschläge:

1. Es ist ein Ausführungsgesetz zu Art. 41 BV zu erlassen, das die allgemeinen Bedingungen für die Erteilung von Bewilligungen und die Kontrollvorschriften festlegt und insbesondere die Strafbestimmungen enthält.

2. Die Strafbestimmungen bedürfen in verschiedener Hinsicht einer Präzisierung, unabhängig davon, ob demnächst ein Gesetz erlassen oder vorerst der geltende Bundesratsbeschluss abgeändert wird.
3. Der Handel mit Waffen, welche die Schweiz nicht berühren, kann sich für unser Land negativ auswirken und sollte unter Bewilligungspflicht gestellt werden.
4. In der Praxis ist die Kontrolle in bezug auf die Zolldeklaration und die Endverwendung des ausgeführten Kriegsmaterials zu intensivieren.
5. Der Kriegsmaterialkatalog gemäss Bundesratsbeschluss vom 28. März 1949 (KMB) bedarf einer Ueberprüfung; insbesondere ist zu untersuchen, ob nicht im Interesse der Kontrollmöglichkeit und der Rechtssicherheit auf die Aufführung einzelner Erzeugnisse verzichtet werden sollte. Es scheint zweckmässig, dass diese Liste nicht in das Gesetz aufgenommen wird, damit sie vom Bundesrat je nach den gemachten Erfahrungen und den Umständen entsprechend erweitert oder eingeschränkt werden kann. Dabei sind auch handelspolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen.
6. Die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen ist zu beschränken auf Staaten, die in bezug auf politische Stabilität und friedliche Haltung die nötige Gewähr bieten. Besondere Zurückhaltung ist gegenüber den Entwicklungsländern geboten.
7. Dem Bundesrat wird dringend empfohlen, bei der Erteilung von Bewilligungen für Fabrikation oder Ausfuhr von Kriegsmaterial die in Art. 9, lit. 4 KMB enthaltene Vorschrift, wonach solche Bewilligungen nur an vertrauenswürdige Personen und Unternehmen erteilt werden dürfen, welche die erforderliche Gewähr für eine ordnungsgemässe Führung der Geschäfte bieten, strikte einzuhalten.