

13. Febr. 1974

Bewilligung nach Artikel 271 StGB zur Vornahme von Qualitäts-, Mengen- und Preiskontrollen bei schweizerischen Exportwaren durch schweiz. Beauftragte afrikanischer Staaten zwecks Durchsetzung von Devisenvorschriften

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 21. Januar 1974 (Beilage)
 Politisches Departement. Mitbericht vom 23. Januar 1974
 (Zustimmung)
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 1. Februar 1974
 (Beilage)
 Volkswirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom 5. Februar 1974
 (Zustimmung)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 25. Januar 1974
 (Beilage, Zustimmung)
 Volkswirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom 28. Januar 1974
 (Kenntnisnahme)

Gestützt auf den Antrag des Volkswirtschaftsdepartements und das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Das Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, schweizerischen Beauftragten von Entwicklungsländern im Sinne der Erwägungen im Antrag des Volkswirtschaftsdepartements gemäss Art. 271 StGB zu bewilligen, in der Schweiz Qualitäts-, Mengen und Preisüberprüfungen der nach dem betreffenden Land auszuführenden Waren vorzunehmen, um die Umgehung der Devisenvorschriften dieses Landes zu verhindern. Die Beauftragten müssen eine fachkundige und objektive Kontrolle gewährleisten. Die Bewilligung ist für jedes Land, unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften des BRB vom 7. Juli 1971 über die Ermächtigung der Departemente und der Bundeskanzlei zum selbständigen Entscheid über Bewilligungen nach Art. 271 Ziffer 1 des Schweiz. Strafgesetzbuches, unter Hinweis auf ihre Widerrufbarkeit, gesondert zu erteilen.

Protokollauszug an:

- EVD 15 (GS 5, HA 10) zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- JPD 3 " "
- FZD 9 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

[Handwritten signature]

Bern, den

An den BundesratAusgeteiltNicht für die Presse

Bewilligungen nach Artikel 271 StGB zur Vornahme von Qualitäts-, Mengen- und Preiskontrollen bei schweizerischen Exportwaren durch schweiz. Beauftragte afrikanischer Staaten zwecks Durchsetzung von Devisenvorschriften

1. Verschiedene afrikanische Entwicklungsländer (Ghana, Tansania, Kenya) haben im vergangenen Jahr für die Importe aus den westlichen Industriestaaten eine Qualitäts-, Mengen- und Preiskontrolle angeordnet. Die Republik Zaire verlangt solche Kontrollen schon seit einiger Zeit. Damit soll der in den letzten Jahren angeblich stark angeschwollene Strom illegaler Devisenausfuhren gestoppt werden.

Als Folge der verschärften Devisenvorschriften, die praktisch für jeden Transfer die Genehmigung der Zentralbank verlangen, haben offenbar einzelne private Importeure begonnen, mit ihren ausländischen Lieferanten Absprachen zu treffen, aufgrund derer mittels Ueberfakturierung Devisen aus dem Inland geschmuggelt und auf ausländischen Konten angelegt werden sollen. Inwieweit diese Annahme tatsächlich zutrifft, lässt sich aus unserer Sicht nur schwer beurteilen; immerhin sind uns Fälle bekannt, die auf solche Umgehungen bestehender Devisenvorschriften hindeuten. Angesichts derartiger Praktiken, die wegen der besonderen Bedeutung der Devisen als Mittel zum Kauf von ausländischen Produktionsgütern die wirtschaftliche Entwicklung dieser jungen Staaten ernsthaft beeinträchtigen, erscheint uns der Erlass der erwähnten Kontrollbestimmungen zumindest verständlich.

2. Die Entwicklungsländer sind im allgemeinen nicht in der Lage, die notwendigen Kontrollen mit eigenem Personal im Lande selbst vorzunehmen. Die eingangs erwähnten Staaten lassen deshalb die für sie bestimmten Ausfuhrsendungen durch beauftragte Privatunternehmen in den Exportländern überprüfen. Die Einfuhr wird nur bewilligt, wenn der Importeur ein Visum dieses Beauftragten vorweist.

Die erwähnten Länder haben die Kontrolle der Waren aus der Schweiz, wie auch aus andern europäischen Ländern, der Société Générale de Surveillance in Genf S.A. (SGS) übertragen. Diese Gesellschaft nimmt schon seit langem für Private Qualitäts- und Mengen-Nachprüfungen beim Lieferanten vor, und sie hat sich in schweizerischen Unternehmerkreisen damit Ansehen erworben.

3. Eine von uns veranlasste Umfrage des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins bei der schweizerischen Exportindustrie hat ergeben, dass die grosse Mehrheit der schweizerischen Unternehmen sich auch den Kontrollen der SGS im Auftrag der vier afrikanischen Länder nicht widersetzt. Für sie ist entscheidend, dass eine Weigerung einerseits zur Folge hätte, dass die Ware nicht zur Einfuhr zugelassen wird, denn das Visum der SGS ist unbedingte Voraussetzung der Einfuhrbewilligung. Andererseits ziehen die schweizerischen Unternehmer die Kontrolle durch die ihnen bekannte, der schweizerischen Gesetzgebung unterstehende SGS einer Untersuchung durch nur ungenügend oder überhaupt nicht ausgerüstete Behörden der Einfuhrländer vor.

Einzig der Verband der schweizerischen Transit- und Welthandelsfirmen wandte sich entschieden gegen eine Bewilligung der Tätigkeit der SGS nach Art. 271 Ziff. 1 Abs. 1 StBG. Als Gründe führt er an die präjudizielle Wirkung einer Bewilligung für ähnliche Kontrollen im Auftrag weiterer Länder und durch andere Unternehmen, die administrative Behinderung der Exportgeschäfte, der Einblick und die Eingriffe in die Preispolitik schweizerischer Exportunternehmen. Nach einer Aussprache der Spitzenverbände mit der Handelsabteilung veranstaltete der Vorort eine zweite Umfrage, bei der aufgrund der Opposition des Verbandes der Transit- und Welthandelsfirmen offenbar unsere Fragestellung dahin verschoben wurde, dass auch eine weitere stillschweigende Duldung der Tätigkeit der SGS in Frage komme. Die überwiegende Mehrheit der Verbände sprach sich jedenfalls in dieser zweiten Umfrage gegen eine Bewilligung, aber für eine stillschweigende ad-hoc-Zulassung der Kontrollen aus, obwohl wir eine solche Lösung nie zur Diskussion gestellt hatten.

Das vom Verband der Transit- und Welthandelsfirmen vorgebrachte Argument, dass andere Exportländer gegen die SGS vorgehen werden, hat sich bis jetzt nicht bewahrheitet. Angesichts der im allgemeinen in derartigen Fragen im Vergleich zur Schweiz weniger strengen Haltung anderer Länder erscheinen uns Massnahmen gegen die SGS im Ausland als unwahrscheinlich.

4. Devisenvorschriften und deren Durchsetzung stellen hoheitliche Anordnungen dar. Bereits im Jahre 1965, als die Behörden von Zaire die SGS für solche Qualitäts-, Mengen- und Preisüberprüfungen heranzogen, stellten sich die Handelsabteilung, das Eidg. Politische Departement und die Bundesanwaltschaft die Frage, ob hiezu nicht eine Bewilligung nach Art. 271 StGB

erforderlich sei. Aufgrund der damaligen Besprechungen mit der SGS wurde das Problem jedoch durch Vereinbarung so geregelt, dass ihre Tätigkeit sich auf Kontrollen beim schweizerischen Exporteur zu beschränken habe und dass die Mitteilung des Kontrollbefundes ausschliesslich an den Importeur in Zaire erfolgen dürfe. Dem letzteren allein war es vorbehalten, aufgrund des Attestes der SGS die Importbewilligung bei den Behörden von Zaire einzuholen. Auf diese Weise erfolgten die Kontrollen auf handelsüblicher privater Ebene. Man glaubte dadurch namentlich die befürchtete präjudizielle Wirkung einer Bewilligungserteilung mit Bezug auf andere afrikanische Entwicklungsländer verringern zu können.

Nachdem nun aber weitere afrikanische Länder der SGS ebenfalls Kontrollaufträge erteilt haben, lässt sich in diesem grösseren Rahmen die Beibehaltung der für Zaire getroffenen Ersatzlösung nicht mehr als Grundlage für die Regelung dieses Problems auf breiterer Basis beibehalten. Die Schaffung klarer Verhältnisse ist unerlässlich. Sie können aufgrund einer Bewilligung gemäss Art. 271 StGB herbeigeführt werden. Angesichts der ökonomischen Bedürfnisse dieser Entwicklungsstaaten erachten wir die Erteilung einer solchen Bewilligung als gerechtfertigt. Deren Umfang ist allerdings den schweizerischen Interessen entsprechend auf das Notwendigste zu beschränken:

- a) Die Tätigkeit des beauftragten schweizerischen Kontrollorgans hat sich auf die Prüfung der Qualität, der Menge und der Preise zu beschränken.
- b) Die Preisüberprüfung darf nur aufgrund der in der Schweiz handelsüblichen Unterlagen (wie Waren- und Preiskataloge, Marktberichte, öffentliche Preisnotierungen, von Lieferanten freiwillig zur Verfügung gestellte Unterlagen, Auskünfte der zuständigen kantonalen Handelskammern) vorgenommen werden. Darüber hinausgehende Erhebungen sind unzulässig und strafbar (Art. 273 StGB).

- c) Den schweizerischen Beauftragten steht keinerlei Amtsgewalt zu. Die Ausübung jeden Zwanges oder Druckes auf den schweizerischen Exporteur ist verboten und strafbar.
- d) Die schweizerische Gesetzgebung, insbesondere die Bestimmungen über den Geheimnisschutz bleiben vorbehalten.
5. Der Erteilung von Bewilligungen an die SGS als Beauftragte der eingangs genannten Staaten für die Vornahme von Amtshandlungen in der Schweiz zur Durchsetzung ausländischer Devisenbeschränkungen kommt präjudizielle Bedeutung zu. Die Möglichkeit besteht, dass noch weitere Entwicklungsländer ähnliche Aufträge an die SGS oder andere schweizerische Privatunternehmen erteilen werden. Es rechtfertigt sich deshalb, den Entscheid darüber als "von grundsätzlicher Bedeutung" im Sinne von Artikel 1, Abs. 2 des BRB vom 7. Juli 1971 über die Ermächtigung der Departemente und der Bundeskanzlei zum selbständigen Entscheid über Bewilligungen nach Artikel 271 Ziffer 1 des StGB dem Bundesrat vorzubehalten. Der Bundesrat kann sich dabei jedoch auf den Grundsatzentscheid beschränken und zur Erteilung der für jedes dieser Länder notwendigen Einzelbewilligungen das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement ermächtigen, wobei die Verfahrensvorschriften des genannten BRB vom 7. Juli 1971 vorbehalten bleiben.

Bei der Erteilung der Einzelbewilligungen ist der Gesuchsteller darauf aufmerksam zu machen, dass die Bewilligung jederzeit widerrufen werden kann. Ein Widerruf ist insbesondere denkbar, wenn unzulässige Uebergrieffe der Kontrollstelle oder der ihr Auftrag erteilenden Entwicklungsländer festgestellt werden, wenn die Art der Kontrollen oder die Zahl der sie verlangenden Länder unverhältnismässige Eingriffe in die Geschäftstätigkeit der schweizerischen Unternehmen mit sich bringen, oder wenn in einem späteren Zeitpunkt zweckmässigere Alternativen

zur Verfügung stehen sollten. Damit dürften die von der Wirtschaft befürchtete und auch aus der Sicht der Behörden unerwünschte präjudizielle Wirkung der Bewilligungen vermindert werden.

6. Herr Nationalrat W. Allgöwer hat am 3. Oktober 1973 eine Kleine Anfrage mit folgendem Wortlaut eingereicht: "In Genf, mit Zweigstelle in Basel, hat sich die Firma eines Entwicklungslandes niedergelassen, die sich die Kontrolle unserer Exportpreise anmasst. Leider schweigen die verantwortlichen Behörden und lassen sich den Eingriff in unsere Staatshoheit durch ein fremdes Land gefallen. Wenn Kontrollen notwendig sein sollten, dann dürfen sie nur durch schweizerische Instanzen erfolgen. Ist der Bundesrat nicht auch dieser Meinung?"

Wir haben auf Beginn der Wintersession einen Antwortentwurf ausgearbeitet und mit der Direktion für Völkerrecht und der Bundesanwaltschaft bereinigt. Wir hatten jedoch Bedenken, dem Bundesrat eine Antwort, die wie üblich in vollem Wortlaut der Presse zu übergeben wäre, zu beantragen. Es hätten sich daraus Begehren von weiteren Entwicklungsländern um Unterstützung bei der Durchführung ihrer Devisenkontrollen ergeben können. Da nach Aussagen von Vertretern der SGS die Kapazität dieser Gesellschaft die Uebernahme von weiteren Aufträgen nicht oder jedenfalls nur in sehr beschränktem Masse erlaubt, hätten sich diese Länder wahrscheinlich an die Bundesbehörden gewandt und um ihre Hilfe ersucht.

Herr Minister Moser von der Handelsabteilung hat deshalb Herrn Nationalrat Allgöwer in einer Besprechung vom 4. Dezember die Bedenken über die Auswirkungen einer veröffentlichten Antwort des Bundesrates dargelegt und ihm gleichzeitig den Antwortentwurf übergeben. Herr Nationalrat Allgöwer zeigte für diese

Protokollauszug an:

SPS

EVT (08 5, RA 30)

Bedenken Verständnis und erklärte sich bereit, auf eine Beantwortung durch den Bundesrat zu verzichten. Er verlangte jedoch, dass der Bundesrat bald über den vorliegenden Antrag beschliesse und dass er über den Entscheid des Bundesrates informiert werde.

7. Die Direktion für Völkerrecht des Eidg. Politischen Departementes und die Bundesanwaltschaft haben sich mit dem vorliegenden Antrag einverstanden erklärt.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellen wir Ihnen den

A n t r a g :

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, schweizerischen Beauftragten von Entwicklungsländern im Sinne der vorstehenden Erwägungen gemäss Art. 271 StGB zu bewilligen, in der Schweiz Qualitäts-, Mengen- und Preisüberwachungen der nach dem betreffenden Land auszuführenden Waren vorzunehmen, um die Umgehung der Devisenvorschriften dieses Landes zu verhindern. Die Beauftragten müssen eine fachkundige und objektive Kontrolle gewährleisten. Die Bewilligung ist für jedes Land, unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften des BRB vom 7. Juli 1971 über die Ermächtigung der Departemente und der Bundeskanzlei zum selbständigen Entscheid über Bewilligungen nach Art. 271 Ziffer 1 des Schweiz. Strafgesetzbuches, unter Hinweis auf ihre Widerrufbarkeit, gesondert zu erteilen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Zum Mitbericht an:

EPD

JPD

Protokollauszug an:

EPD

JPD

EVD (GS 5, HA 10)

Ausgeteilt

3003 Bern, den 1. Februar 1974

Bewilligungen nach Art. 271 StGB zur Vornahme von Kontrollen bei schweizerischen Exportwaren durch schweiz. Beauftragte afrikanischer Staaten zwecks Durchsetzung von Devisenvorschriften

M.1413 - Wf/jw

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements
vom 21. Januar 1974

Wir sind mit dem Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements grundsätzlich einverstanden, schlagen jedoch vor, im vom Bundesrat zu fassenden Beschluss die Worte "Qualitäts-, Mengen- und Preisüberwachung" durch "Qualitäts-, Mengen- und Preisüberprüfung" zu ersetzen, weil es sich nicht um eine Preisüberwachung bzw. Qualitätskontrolle im Sinne der in der Schweiz üblichen Terminologie handelt. Unsere Justizabteilung hat sich mit der Handelsabteilung über diese redaktionelle Aenderung geeinigt.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



500.0

3003 Bern, den 25. Januar 1974

Anforderungen der Volkswirtschaftsdepartement

Volkswirtschaftsdepartement
Finanz- und ZolldepartementAn den B u n d e s r a t

Bewilligung nach Artikel 271 StGB zur Vornahme von Qualitäts-, Mengen- und Preiskontrollen bei schweizerischen Exportwaren durch schweizerische Beauftragte afrikanischer Staaten zwecks Verhütung der Umgehung von Devisenvorschriften

15 Absatz 2 des Bundesgesetzes

über die Bewilligung der Wohnbewilligung

für den begrenzten M i t b e r i c h tzum Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 21.1.1974

Die Schweiz schliesst in der Regel die Gewährung von Rechtshilfe zur Durchsetzung der ausländischen Devisengesetzgebung wie der Fiskalgesetzgebung ab. Hier handelt es sich indessen nicht um Massnahmen zur Verfolgung, sondern solche zur Verhütung von Devisenvergehen. Daran besteht speziell im Verhältnis zu Entwicklungsländern ein eigenes schweizerisches Interesse. In der Tat durchkreuzt die Kapitalflucht aus Entwicklungsländern nach der Schweiz die Bemühungen der schweizerischen Entwicklungshilfe. Massnahmen der Entwicklungsstaaten gegen die Kapitalflucht sind mithin zu begrüssen und zu unterstützen.

Wir stimmen dem Antrag zu.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT:



G.-A. Chevallaz