

14. November 1973

Zulieferungen für Kriegsmaterial, Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes (KMW) und der Verordnung über das Kriegsmaterial (VKM)

Militärdepartement. Antrag vom 24. Oktober 1973 (Beilage)
 Politisches Departement. Mitbericht vom 1. November 1973 (Zustimmung)
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 13. November 1973
 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Militärdepartements und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Von den Erwägungen im Antrag des Militärdepartements wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Es wird festgelegt, dass bei allen Gesuchen um Zulieferungen nicht nur Angaben über den Bestimmungsstaat, sondern in jedem Fall eine Endverbrauchererklärung beizulegen ist.
3. Dem Briefentwurf an den VSM wird mit einigen redaktionellen Änderungen auf Seite 2 zugestimmt (siehe Beilage).

Mitteilung:

An Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller, Zürich, durch die Bundeskanzlei

Protokollauszug (Antrag ohne Beilage) an:

- EMD 6 zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- JPD 4 " "

Für getreuen Auszug,
 Der Protokollführer:

S. Müller



79.4/71
79.5/72

3003 Bern, den 24. Oktober 1973

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Zulieferungen für Kriegsmaterial

1.

- 1.1. Obwohl das Kriegsmaterialgesetz (KMG, SR 514.51) und die Verordnung über das Kriegsmaterial (VKM, SR 514.511) erst seit acht Monaten in Kraft sind, sehen wir uns veranlasst, auf ein wichtiges und deshalb eingehend darzulegendes Problem hinzuweisen, das bisher nicht in seiner vollen Tragweite die gebührende Berücksichtigung fand.
- 1.2. Es handelt sich kurz ausgedrückt um die Frage, ob die VKM in bezug auf die Zulieferungen von Bestandteilen nicht dem KMG widerspricht, indem sie die Ausfuhr von Bestandteilen von Kriegsmaterial nach Gebieten ermöglicht, für die eine Ausfuhrbewilligung eigentlich nicht in Frage käme.
- 1.3. Der vor dem KMG gültige BRB über das Kriegsmaterial sah vor (Art. 15, AS 1970 1202), dass bei Zulieferungen an Firmen im Ausland, deren Wert 50% des Handelspreises überschritt, eine Endabnehmererklärung vorliegen musste (50% = sog. EFTA-Regel). Der BRB stützte sich auf Art. 41 BV, der mit seiner allgemeinen Fassung einer solchen Regelung nicht widersprach.

2.

- 2.1. Nachdem - wie noch dargestellt wird - gewichtige Gründe für eine Ermöglichung der Zulieferungen bestanden, wurde im Entwurf zur VKM in Art. 14 Abs. 2 eine Regelung vorgeschlagen, die bestimmt, dass bei Zulieferungen schweizerischer Unternehmen an Firmen im Ausland das Bewilligungsgesuch (blosse und unverbindliche) Angaben zu enthalten hat über
 - a. das Verhältnis des Wertes der Zulieferung zu den Gestehungskosten des fertigen Materials und
 - b. den oder die Staaten, für welche das fertige Material bestimmt ist.

- 2 -

- 2.2. Fragt man nach der Tragweite und der ratio legis dieser Bestimmung, so ergibt sich folgendes:

Bei Zulieferungen handelt es sich ohne Zweifel um die Lieferung von Bestandteilen von Kriegsmaterial. Die Bestandteile unterliegen nun den gleichen Vorschriften wie das fertige Kriegsmaterial (KMG Art. 1 Abs. 1). Andererseits braucht es keine Bewilligung, wenn Bestandteile nicht Kriegsmaterial sind.

- 2.3. Nach dem KMG dürfen Bestandteile diskussionslos in Gebiete ausgeführt werden, bei denen auch für das fertige Kriegsmaterial eine Bewilligung erteilt würde. Aus dieser Sicht bedürften Zulieferungen keiner Sonderregelung. Die in Art. 14 Abs. 2 VKM aufgenommene Bestimmung hätte demzufolge keinen Sinn, wenn damit Sondervorschriften aufgestellt würden für die Lieferung von Bestandteilen nach Gebieten wo ohnehin die Ausfuhrbewilligung für das fertige Material erteilt würde. Also will die erwähnte Bestimmung bewusst für die Fälle - je nach Wertanteil und Bestimmungsland - eine Ausnahme schaffen, in denen die Ausfuhrbewilligung für das fertige Material nicht erteilt würde. Solche Fälle sind stets dem Bundesrat zu unterbreiten, wobei ihm ein Ermessensentscheid ermöglicht wird, bei dem nach Abwägung aller Komponenten (Wertanteil, Bestimmungsland, Zeitpunkt, Erkennbarkeit der Zulieferung als Schweizerprodukt, Opportunität, Inlandinteressen) gegebenenfalls eine Zulieferung gestattet wird, auch wenn die Ausfuhr des fertigen Materials verweigert worden wäre.

3.

- 3.1. In den Fällen von Art. 10 KMG wird auch eine unbedeutende Zulieferung nicht gestattet werden können. Problematisch erscheint jedoch die mögliche Umgehung von Art. 11 Abs. 2 Bst. a und b KMG.
- 3.2. Soll Art. 14 Abs. 2 VKM die Umgehung des KMG ermöglichen, so wäre dies unstatthaft. Wenn auch die Bundesverfassung keinen Hinderungsgrund für eine Sonderregelung darstellt, so steht doch nun das KMG vor der Verordnung, wobei das Gesetz absolut konkrete Verbote aufstellt, deren Umgehung unzulässig und strafbar ist.

4.

- 4.1. Das EMD hatte bereits im Antrag zur VKM in bezug auf Art. 14 darauf hingewiesen, dass die Zulieferung von Bestandteilen stets ein dornenvolles Problem gewesen sei. Bei Zulieferungen an ausländische Staaten stellen sich keine Probleme. Sollen jedoch Zulieferungen an ausländische Firmen stattfinden, die ihr Endprodukt in einen Drittstaat weiterverkaufen, so untersteht diese Ausfuhr der ausländischen Gesetzgebung. Es werde auch nicht in allen Fällen möglich sein, den Endverbraucher zu kennen und vom Empfangsstaat eine Endverbrauchererklärung zu erhalten.

- 3 -

- 4.2. Es wurde unterstrichen, dass die Frage der Zulieferungen immer mehr Bedeutung gewinnen werde, da sich die Industrie wegen den Ausführungsschwierigkeiten veranlasst sehe, ihre Produktion mehr und mehr ins Ausland zu verlegen, wobei sie sich allerdings vorbehalte, Einzelteile im Inland zu entwickeln und von der Schweiz auszuführen. In diesem Sinne wollte das EMD die Grundlage schaffen, damit den Kriegsmaterialherstellern die Aufrechterhaltung des für unsere Beschaffung notwendigen geistigen und materiellen Potentials ermöglicht werde.
- 4.3. In seinem Mitbericht wies das EJPD auf den Umstand hin, dass die Bestandteile als Kriegsmaterial zu betrachten und wie dieses zu behandeln seien. Art. 14 Abs. 2 VKM sei zu streichen, weil es eine Möglichkeit schaffe, Zulieferungen nach Gebieten zu bewilligen, die für das fertige Material gesperrt seien.
- 4.4. Ohne dass dies ausdrücklich festgehalten wurde, ging aus dem Mitbericht doch der Widerspruch zwischen Gesetz und Verordnung hervor.
- 4.5. Das EMD sah sich in seiner Stellungnahme veranlasst, darauf aufmerksam zu machen, dass der Wegfall der 50%-Klausel eine Verschärfung in dem Sinne darstelle, dass auch geringere Anteile der Kontrolle unterstellt werden, wobei festgehalten wurde, dass bei Zulieferungen an ausländische Firmen das Endverbraucherzeugnis nicht immer verlangt werden könne, so dass ein Ermessensentscheid ermöglicht werden solle. Der Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller hatte auf die eminente Bedeutung der beantragten Regelung hingewiesen, weil eben die Gefahr bestand, dass mit der Zeit die Kriegsmaterialhersteller gezwungen würden, die ganze Produktion ins Ausland zu verlegen. Es wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Kriegsmateriallieferungen eben vor allem in die sogenannte Dritte Welt vorgesehen werden müssen, da es in Industriestaaten wenig Abnehmer gebe.
- 4.6. Der BR stimmte dann der vorgeschlagenen Lösung zu, ersuchte jedoch das EMD um einen Bericht über die gesammelten Erfahrungen.

5.

- 5.1. Wir möchten zurzeit darauf verzichten, einen eigentlichen Bericht zu erstatten, weil die behandelten Zulieferungsfälle noch keine eindeutigen Schlussfolgerungen gestatten. Zudem soll am Ende des Jahres eine Untersuchung über die Auswanderungsabsichten der Kriegsmaterialhersteller durchgeführt werden. Deren Resultate werden in Relation zur geforderten Ausfuhr von Bestandteilen gebracht werden müssen.

- 4 -

5.2. Heute steht bloss der rechtliche Aspekt zur Diskussion. Das EMD wurde von der Bundesanwaltschaft verschiedentlich darauf aufmerksam gemacht, dass die Anwendung von Art. 14 Abs. 2 VKM die Strafbarkeit aller am Entscheid Beteiligten nach sich ziehen könnte, falls Bestandteile in ein Land ausgeführt werden, das nach Art. 10 und 11 KMG für das fertige Material nicht in Frage käme.

6.

- 6.1. Die interdepartementale Arbeitsgruppe für Kriegsmaterial (Politische Direktion, Bundesanwaltschaft, DMV) hat nach rechtlicher Abklärung festgestellt, dass es unzulässig ist, Zulieferungen in Staaten zu bewilligen, die nach dem KMG unzulässig wären. Insofern steht die ratio legis von Art. 14 Abs. 2 VKM im Widerspruch zum Gesetz, was zu seiner Streichung führen sollte.
- 6.2. Ein dahingehender Antrag wird vorläufig noch nicht gestellt, weil die Arbeitsgruppe beschlossen hat, in jedem Fall von Zulieferungen eine Endverbrauchererklärung zu verlangen.
- 6.3. Dies wird dazu führen, dass in jedem Fall neben dem Wertverhältnis auch der Endverbraucher bekannt sein muss. Blosser Angaben würden nicht mehr genügen.
- 6.4. Nun stellt sich die Frage, ob in diesem Fall für den Bundesrat überhaupt noch ein Ermessensspielraum bleibt.
- 6.5. Wenn die beabsichtigte Ausfuhr im Sinne von Art. 10 KMG den Landesinteressen zuwiderläuft oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen widerspricht, so wird eine Bewilligung nicht in Frage kommen, auch wenn der Wertanteil bescheiden ist.
- 6.6. In den Fällen von Art. 11 Abs. 2 Bst. a KMG, d.h. wo ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen, ist die Bewilligung zur Ausfuhr von Bestandteilen ebenfalls ausgeschlossen. Der Grundsatz bleibt bestehen, dass Bestandteile nicht dorthin gelangen dürfen, wo die Ausfuhr des fertigen Materials untersagt werden muss.
- 6.7. In bezug auf Art. 11 Abs. 2 Bst. b könnte ein Ermessensspielraum angenommen werden, weil dort nicht ein striktes Verbot statuiert ist, sondern abgewogen werden soll, ob die Kriegsmateriallieferungen die von der Schweiz verfolgten Bestrebungen beeinträchtigen.
- 6.8. Es könnte demzufolge im gegebenen Fall ohne weiteres vertreten werden, dass der Wertanteil derart gering ist, dass die erwähnten Bestrebungen nicht beeinträchtigt werden, dies aber der Fall sein könnte bei einem grossen Wertanteil oder beim fertigen Material.

- 5 -

6.9. Dies müsste der Bundesrat von Fall zu Fall entscheiden, was er aber nicht mehr tun könnte, wenn Art. 14 Abs. 2 VKM aufgehoben würde, weil die Gleichung Bestandteil gleich Kriegsmaterial zur Folge hätte, dass die Beurteilung immer so zu erfolgen hätte, wie wenn das fertige Material geliefert werden sollte.

7.

7.1. Zuwei Beispiele mögen das Gesagte illustrieren:

7.1.1. Wenn der Bundesrat daran festhält, dass Lieferungen nach der Türkei wegen des Zypernkonfliktes ausgeschlossen bleiben, so können weder fertiges Material noch Bestandteile dorthin ausgeliefert werden. Art. 14 Abs. 2 VKM kommt nicht zur Anwendung, auch wenn der Wertanteil klein ist (Art. 11 Abs. 2 Bst. a. KMG).

7.1.2. Wird in bezug auf Bolivien angenommen, die Bestrebungen der Schweiz in bezug auf die Menschenwürde und die Entwicklungshilfe seien beeinträchtigt (Art. 11 Abs. 2 Bst. b. KMG), so kommt eine Ausfuhr von fertigem Material nicht in Frage. In diesem Fall bleibt aber Platz für einen Ermessensentscheid, der erklärt, dass bei Zulieferungen von geringem Wertanteil eine Beeinträchtigung der Bestrebungen nicht erfolgt.

7.2. Diese Erkenntnisse führten wie erwähnt zum Schluss, dass in jedem Fall eine Endverbrauchererklärung verlangt wird und dass Zulieferungen "auf Lager" oder mit unverbindlichem Verbraucher fortan nicht mehr in Frage kommen.

8.

8.1. Wir beabsichtigen, dies im Sinn des beigelegten Briefentwurfs dem VSM zu eröffnen, was sicher zu einer Stellungnahme dieses Verbandes führen wird. Gestützt darauf wird es uns möglich sein, dem Bundesrat die bisherige Praxis zu schildern und einen konkreten Antrag in bezug auf die Aufrechterhaltung oder Streichung von Art. 14 Abs. 2 VKM zu stellen. Wäre diese Bestimmung ins Gesetz aufgenommen worden, so wäre die Rechtslage grundverschieden. Damit ist nicht gesagt, dass dieser Artikel über die parlamentarische Hürde gekommen wäre, womit zusammenfassend betont sei, dass die Verordnung nicht weiter als das Gesetz gehen kann.

8.2. Wir beehren uns, Ihnen folgendes

zu beantragen:

1. Der Bundesrat nimmt von den gemachten Erwägungen zustimmend Kenntnis.

- 6 -

2. Der Bundesrat legt fest, dass bei allen Gesuchen um Zulieferungen nicht nur Angaben über den Bestimmungsstaat, sondern in jedem Fall eine Endverbrauchererklärung beizulegen ist.
3. Dem Briefentwurf an den VSM wird zugestimmt.

EIDGENOESSISCHES MILITAERDEPARTEMENT


Protokollauszug an:

- EPD (4)
- EJPD (4)
- EMD (6)

Beilage:

1 Entwurf

zum Mitbericht an:

- EPD (Politische Direktion)
- EJPD (BA, JA)

an den
**Verein Schweizerischer
 Maschinen-Industrieller**

Kirchenweg 4

8032 Z ü r i c h

Zulieferungen für Kriegsmaterial

Sehr geehrte Herren,

Bei der Behandlung der Ausfuhrgesuche für Zulieferungen von Kriegsmaterialbestandteilen an ausländische Firmen haben sich einige Schwierigkeiten in bezug auf die Anwendung der Verordnung über das Kriegsmaterial (VKM) ergeben.

Es handelt sich um die Tragweite von Art. 14 Abs. 2 VKM, der vorsieht, dass die Gesuche Angaben über das Wertverhältnis und die Bestimmungsstaaten zu enthalten haben. In Ihrem Brief vom 13. November 1972 hatten Sie dargestellt, weshalb es nach Ihrer Auffassung in manchen Fällen ausgeschlossen erscheint, eine Endverbrauchererklärung beizubringen. Sie wiesen darauf hin, dass oft nur "auf Lager" fabriziert werde und der Verbraucher noch nicht bekannt sei oder dass von NATO-Staaten keine Endverbraucherzertifikate abgegeben würden. Wir konnten trotzdem Ihrem Antrag nicht folgen, die Wendung "in der Regel" aufzunehmen, so dass auf der Angabe des Wertverhältnisses und des Empfängerstaates in jedem Fall beharrt werden musste.

- 2 -

Die ratio legis von Art. 14 Abs. 2 VKM führt zum Ergebnis, dass die geforderten Angaben immer dann überflüssig erscheinen, wenn für das fertige Material ohnehin eine Ausfuhrbewilligung erteilt worden wäre, mit andern Worten Zulieferungen ohne weiteres möglich sind nach Gebieten, die auch für das fertige Material in Frage kommen.

Der Sinn dieser Bestimmung kann nur darin liegen, im Rahmen des Ermessens eine Ausfuhrbewilligung möglicherweise auch dann zu erteilen, wenn die Ausfuhr des fertigen Materials nicht in Frage käme. Es wäre aber gesetzeswidrig, Bewilligungen für den Export von Bestandteilen positiv in Erwägung zu ziehen, falls das Kriegsmaterialgesetz dies verbietet.

Bei Zulieferungen an ausländische Firmen besteht nun die Möglichkeit, dass die Angaben über den Verbraucher entweder nicht mit genügender Gewähr beigebracht werden können oder sich dann nachträglich als unrichtig herausstellen. Eine Kontrolle über den tatsächlichen Verbrauch entschwindet der Verwaltung. Dies ergibt, dass gegebenenfalls Bestandteile, d.h. Kriegsmaterial in Gebiete gelangen, für die nach den Art. 10 und 11 Abs. 2 KMG eine Ausfuhrbewilligung nicht erteilt worden wäre. Dieses Resultat darf von der Verordnung weder gewollt noch ermöglicht werden.

Der Bundesrat teilt Ihnen deshalb mit, dass von nun an für jedes Gesuch um Ausfuhr von Bestandteilen (Zulieferungen) eine Endverbrauchererklärung des Empfangsstaates beigebracht werden muss. Fällt dieser Staat unter die Bestimmungen der Art. 10 oder Art. 11 Abs. 2 Bst a. KMG so kann nicht mit einer Bewilligung gerechnet werden, auch dann nicht, wenn der wertmässige Anteil der Zulieferungen bescheiden sein sollte. Im Fall von Art. 11

- 3 -

Abs. 2 Bst. b wird in Erwägung gezogen zu prüfen, ob gegebenenfalls Umstände vorliegen, die die Annahme gestatten, dass die von der Schweiz verfolgten Bestrebungen durch die Lieferung von Bestandteilen nicht beeinträchtigt werden. Doch wird auch bei dieser Interpretation nur noch Platz für Zulieferungen in einem kleinen Wertverhältnis und nach Gebieten möglich bleiben, die nicht unter die Verweigerungsgründe des erwähnten Artikels fallen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

3003 Bern, 14. November 1973

Aus Auftrag des Bundesrates

Der Bundeskanzler

Handwritten signature and stamp at the bottom right of the page.