

24. März 1976

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

---

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 26. Februar 1976  
(Beilage)

Politisches Departement. Mitbericht vom 10. März 1976 (Zustimmung)

Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 11. März 1976  
(Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

Das Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, schweizerischen Beauftragten von Entwicklungsländern und deren Vertragspartnern unter den in Zif. 4 der Erwägungen des Antrages des Volkswirtschaftsdepartements genannten Bedingungen und gemäss Art. 271 StGB zu bewilligen, in der Schweiz Qualität, Mengen und Preise der nach diesen Ländern auszuführenden Waren zu überprüfen. Die Bewilligung ist für jedes Land unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften des Bundesratsbeschlusses vom 7. Juli 1971 über die Ermächtigung der Departemente und der Bundeskanzlei zum selbständigen Entscheid über Bewilligungen nach Art. 271 Zif. 1 StGB unter Hinweis auf ihre Widerrufbarkeit gesondert zu erteilen.

Protokollauszug (Antrag mit Beilage) an:

- EVD 5 zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- JPD 3 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*SAMMELT*

Nicht für die Presse

3003 Bern,

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

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

---

1. Vorgeschichte

Zwecks Verhinderung der Umgehung von bestehenden Devisenvorschriften haben Zaire, Ghana, Tansania und Kenya die Société Générale de Surveillance SA (SGS), mit Sitz in Genf, mit der Vornahme von Quantitäts-, Qualitäts- und Preisvergleichen der nach diesen Ländern auszuführenden Waren beauftragt. Für diese Kontrollen wurde der SGS gestützt auf den BRB vom 13. Februar 1974 unter bestimmten Auflagen eine jederzeit widerrufliche Bewilligung nach Art. 271 StGB erteilt. Die SGS hatte zudem im vergangenen Jahr die Kontrolltätigkeit in der Schweiz an die von ihr gegründete Tochtergesellschaft, die Supervise SA, übertragen.

Im Juni 1975 gelangte die SGS mit dem Ersuchen an die Behörden, ihr auch für eine analoge Tätigkeit im Auftrage der Elfenbeinküste eine Bewilligung zu erteilen. Angesichts der sich stets mehrenden Zahl afrikanischer Staaten, die für solche Ueber-

prüfungen die SGS einsetzten, verlangte die Bundesanwaltschaft eine Ueberprüfung der bisher geltenden Regelung unter dem Gesichtspunkt der der SGS damit zufallenden Monopol- und Machtstellung und der bei der unkontrollierten Tätigkeit bestehenden Möglichkeit der Verletzung schweizerischer Geschäftsheimnisse.

Die Einwände der Bundesanwaltschaft gaben Anlass, die bisherige Praxis in bezug auf die Bewilligungserteilung sowohl unter den handelspolitischen wie auch juristischen Aspekten neu zu überprüfen. Um die Exporte nach der Elfenbeinküste nicht zu beeinträchtigen, wurde der SGS im Sinne einer Uebergangslösung eine bis 31. März 1976 befristete Bewilligung erteilt. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte allenfalls eine Neuregelung ausgearbeitet werden.

## 2. Handelspolitische Aspekte

Bis anhin sind keine wesentlichen Beanstandungen über die Kontrolltätigkeit der SGS von den Unternehmungen gemeldet worden. Hingegen hat die Tatsache, dass ein privates, nach Gewinn strebendes Unternehmen solche Kontrollen im Auftrage mehrerer Länder ausübt und insbesondere über die Angemessenheit der Preise allein entscheidet, bei den Handels- und Industrieverbänden Anstoss erregt. Auch ist damit zu rechnen, dass die SGS noch mit weiteren Mandaten betraut wird, was ihre Machtposition zusätzlich verstärken würde.

Es besteht kein Zweifel, dass mit diesen Staaten keine Geschäfte ohne diese Ueberprüfungen möglich sind, und schweizerischerseits eine Sonderregelung im Interesse der Exportwirtschaft notwendig ist. Andernfalls würden nämlich die Kontrollen in

- 3 -

den afrikanischen Staaten selbst mit mangelhafter Organisation und dem Risiko vorgenommen, dass die gelieferten Waren bei negativem Kontrollergebnis erst am Bestimmungsort zurückgewiesen werden.

Die schweizerischen Exporte nach den genannten fünf afrikanischen Ländern betragen 1975 immerhin 131,5 Millionen Schweizerfranken, was 0,4 Prozent unserer Gesamtexporte ausmacht. Gerade in Zeiten rückläufiger Konjunktur ist es besonders notwendig, dass uns solche Märkte, die in Zukunft an Bedeutung noch zunehmen werden, erhalten bleiben.

Als Lösung wird in Aussicht genommen, die Preiskontrollen sukzessive an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH) in Zürich zu übertragen und der SGS bzw. Supervise nur noch die Quantitäts- und Mengenkontrollen zu belassen. Die Wahl der SZH drängte sich auf, weil sie sich als halbstaatliche neutrale Organisation für diese Aufgabe besonders eignet und Gewähr bietet für eine sachkundige und diskrete Behandlung der von ihr vorzunehmenden Abklärungen. Seitens unserer Exportindustrie wurden dieser Lösung gegenüber keine Einwendungen und Vorbehalte erhoben.

### 3. Rechtliche Aspekte

Wenn nunmehr die Ueberprüfung der Angemessenheit der Preise allgemein der SZH übertragen werden soll, die eine halbamtliche Stelle ist, so leistet damit die Schweiz als Staat den afrikanischen Staaten, für die diese Ueberprüfungen durchgeführt werden, Amtshilfe zur Durchsetzung ihrer gesetzlichen Regelung des Importhandels. Soweit diese Staaten den freien Zahlungsverkehr durch Vorschriften über den Handel mit Devisen beschränkt haben,

unterstützt somit die Schweiz auch die Durchsetzung dieser Beschränkungen des freien Zahlungsverkehrs.

In der Tat hat das Schweizerische Bundesgericht verschiedentlich insbesondere die seinerzeitige deutsche Devisengesetzgebung als spoliativen Eingriff in wohlerworbene Rechte schweizerischer Gläubiger bezeichnet, die mit dem schweizerischen ordre public unvereinbar seien, weil sie schweizerisches Rechtsempfinden aufs tiefste verletzt (vgl. BGE 64 II 98 ff.). Es liegt auf der Hand, dass die Wirkungen der von den hier in Frage stehenden afrikanischen Staaten eingeführten Beschränkungen des Devisenverkehrs für schweizerische Gläubiger die gleichen sind.

Angesichts dieser Rechtsprechung stellt sich allen Ernstes die Frage der Vereinbarkeit von Amtshilfe zur Durchsetzung von Devisenbeschränkungen mit den schweizerischen Interessen, die nach den Darlegungen des Bundesgerichts als beeinträchtigt erscheinen. Dazu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich die bundesgerichtlichen Entscheidungen der Jahre 1934-1938 mit einer Ausnahme auf Fälle bezogen, in denen nach der im schweizerischen IPR entwickelten Praxis auf ein Schuldverhältnis die nach dessen Entstehung in Kraft getretene deutsche Devisengesetzgebung hätte angewendet werden sollen. Bei der vorgesehenen Amtshilfe zu Gunsten afrikanischer Staaten steht aber eine nachträgliche Aenderung der Rechtslage der schweizerischen Gläubiger durch die ihnen bei Geschäftsabschluss bekannten Devisenvorschriften nicht zur Diskussion. Zudem hat der Bundesrat durch die Bewilligung vom 13. Februar 1974 an die SGS zum Ausdruck gebracht, dass die zur Durchsetzung der Devisenkontrolle erforderliche Mengen-, Qualitäts- und Preisüberprüfung den ökonomischen Bedürfnissen der Entwicklungsstaaten entspricht.

Das ist im Zusammenhang mit der stets wachsenden Bedeutung der Entwicklungshilfe zu sehen, die den Schutz der Währung insbesondere der Entwicklungsstaaten unter einer anderen Optik erscheinen lässt, als dies in der Krisenzeit der Dreissigerjahre noch der Fall war. Die Beurteilung der Devisenkontrolle wie überhaupt aller währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Massnahmen wird heute zweifellos durch das überragende Interesse an der Entwicklung des Welthandels und der - als Voraussetzung dafür erforderlichen - Wirtschaftsstruktur der Entwicklungsstaaten beherrscht. Aus dieser neuen Sicht erscheint somit die in Aussicht genommene Amtshilfe zur Durchsetzung der Devisenkontrolle nicht nur als vertretbar, sondern geradezu als zweckmässig.

Das gilt indessen gleicherweise auch für die Rechtshilfe zur Ahndung von Verstössen gegen Bestimmungen über solche Massnahmen, insbesondere über die Devisenkontrolle, die noch anlässlich der Ratifikation des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens<sup>1)</sup> unter Berufung auf die Unvereinbarkeit mit dem schweizerischen ordre public nach Artikel 2 Buchstabe b des Ueber-einkommens abgelehnt wurde (BB1 1966 I 475, Ausführungen zu Art. 2 Bst. c,bb). Das wird mit der neuen Beurteilung der Devisengesetzgebung hinfällig. Der Erteilung der Bewilligung an die SZH kommt somit in dem Sinne grundsätzliche Bedeutung für die Rechtshilfe in Strafsachen zu, dass diese Rechtshilfe wegen Verstössen gegen währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Gesetzgebung nicht mehr generell, sondern nur noch insoweit ausgeschlossen ist, als sich daraus eine erhebliche Beeinträchtigung wesentlicher schweizerischer Interessen ergibt oder das

---

1) AS 1967 831

Fehlen der beidseitigen Strafbarkeit die Anwendung von Zwangsmassnahmen ausschliesst. Dieser Aenderung der Rechtslage kommt im Hinblick auf die bisherige Haltung der schweizerischen öffentlichen Meinung wie auch insbesondere der Banken und des SHIV zu dieser Frage einige politische Bedeutung zu.

#### 4. Weiteres Vorgehen und Bedingungen

Vorgesehen ist, die SZH am 1. April 1976 vorerst mit den Preisvergleichen für die Lieferungen nach der Elfenbeinküste zu betrauen und sodann nach etwa sechs Monaten die restlichen Mandate in die neue Regelung einzubeziehen.

Die Uebertragung dieser Aufgabe soll in einem privatrechtlichen, den Bundesbehörden vorzulegenden Vertrag zwischen der SZH und der SGS bzw. der Supervise geregelt werden. Diesem muss eine grundsätzliche Bewilligung des Bundesrates zugrunde liegen. Der Vertrag, der sich auf die Preisvergleiche für die Elfenbeinküste bezieht, liegt diesem Antrag bei. Er ist im Einvernehmen mit der Bundesanwaltschaft und der Handelsabteilung ausgearbeitet worden und enthält alle wesentlichen Elemente zur Schaffung klarer Verhältnisse und Kompetenzabgrenzungen.

Der Vertragsabschluss bildet eine Vorbedingung für die Erteilung der Einzelbewilligung durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Die Kündigung des Vertrages hat demnach den Hinfall der entsprechenden Bewilligung zur Folge.

Gegenüber den ausländischen Staaten tritt die SGS nach wie vor als Vertragspartner auf. Sie darf aber die für die Einfuhr unerlässlichen Unbedenklichkeitsbescheinigungen in bezug auf die Preiskonformität nur ausstellen, wenn die SZH die Preise für angemessen bezeichnet hat.

An die zu erteilenden Einzelbewilligungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes sind folgende Bedingungen zu knüpfen:

- a. Preisüberprüfungen dürfen nur durch die SZH oder eine andere neutrale Stelle erfolgen, die ebenfalls einer Bewilligung nach Art. 271 StGB bedürfen.
- b. Vorbedingung für die Erteilung einer Bewilligung ist der Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages zwischen den Beauftragten und der neutralen Stelle, der dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorzulegen ist.
- c. Die der neutralen Stelle gegebenen Aufschlüsse sind gegenüber den Beauftragten, Behörden und Dritten vertraulich zu behandeln und dürfen nicht anderweitig verwendet werden.
- d. Im Falle der Verweigerung der Unbedenklichkeitsbescheinigung dürfen die Gründe hierfür nicht den ausländischen Auftraggebern bekanntgegeben werden, es sei denn, der schweizerische Exporteur stimme ausdrücklich zu.
- e. Die Tätigkeit der beauftragten schweizerischen Stellen hat sich auf die Prüfung der Qualität und der Menge bzw. der Preise zu beschränken.
- f. 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.
- g. Den mit der Ueberprüfung beauftragten schweizerischen Stellen steht keinerlei Amtsgewalt zu. Die Ausübung jeden Zwanges



oder Druckes auf den schweizerischen Exporteur ist verboten und strafbar.

h. Die schweizerische Gesetzgebung, insbesondere über den Geheimnisschutz bleibt vorbehalten.

In der Bewilligungsurkunde ist festzuhalten, dass die Bewilligung jederzeit widerrufen werden kann. Ein Widerruf erfolgt insbesondere bei Verletzung der an die Bewilligung geknüpften Auflagen oder wenn Zweck oder Durchführung der Kontrollen oder die Zahl der sie verlangenden Länder unverhältnismässige Eingriffe in die Geschäftstätigkeit der schweizerischen Unternehmungen mit sich bringen oder wenn in einem späteren Zeitpunkt zweckmässigere Alternativen zur Verfügung stehen sollten.

## 5. Verfahren

Die vorgeschlagene Neuregelung enthält eine verfahrenstechnische Aenderung des bisherigen Systems. Es rechtfertigt sich somit, den Entscheid darüber als "von grundsätzlicher Bedeutung" im Sinne von Art. 1 Abs. 2 des BRB vom 7. Juli 1971 über die Ermächtigung der Departemente und der Bundeskanzlei zum selbständigen Entscheid über Bewilligungen nach Art. 271 Zif. 1 des Strafgesetzbuches dem Bundesrat vorzubehalten. Es ist zweckmässig, dass sich der Bundesrat auf den Grundsatzentscheid beschränkt und zur Erteilung der für jedes dieser Länder notwendigen Einzelbewilligungen das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, wobei die Verfahrensvorschriften des genannten BRB vom 7. Juli 1971 vorbehalten bleiben.

Die Bundesanwaltschaft und die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes haben bei der Ausarbeitung des vorliegenden Antrages mitgewirkt.

- 9 -

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen folgenden

A n t r a g:

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, schweizerischen Beauftragten von Entwicklungsländern und deren Vertragspartnern unter den in Zif. 4 der Erwägungen des Antrages des EVD genannten Bedingungen und gemäss Art. 271 StGB zu bewilligen, in der Schweiz Qualität, Mengen und Preise der nach diesen Ländern auszuführenden Waren zu überprüfen. 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 Zif. 1 StGB unter Hinweis auf ihre Widerrufbarkeit gesondert zu erteilen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. E. Brugger

Beilage

V E R T R A G

---

zwischen

- der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung, Stampfenbachstrasse 85, 8006 Zürich (im folgenden als OSEC bezeichnet) einerseits

und

- der Société Générale de Surveillance S.A., 1, Place des Alpes, 1211 Genève 1 (im folgenden mit SGS bezeichnet)

- bzw. der Supervise (Suisse) S.A., 8, Rue des Alpes, 1211 Genève 1, Tochtergesellschaft der SGS (im folgenden mit Supervise bezeichnet)

andererseits,

betreffend

Ueberprüfung der Angemessenheit der Preise durch die OSEC

Die Behörden der Elfenbeinküste haben die SGS mit der Prüfung der Qualität, Quantität und der Preise von Importgütern im Herkunftsland beauftragt. Diese Aufgabe wird in der Schweiz durch die Supervise (Suisse) S.A., Tochtergesellschaft der SGS, ausgeführt. In Anbetracht der einschlägigen Gesetzgebung in der Schweiz bedarf diese Kontrolltätigkeit einer Bewilligung im Sinne von Art. 271 StGB.

Aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom .....1976 erhielt die SGS (und damit auch Supervise) die Bewilligung, für die Behörden der Elfenbeinküste diese Ueberprüfung von Exportgütern in der Schweiz vorzunehmen.

- 2 -

Dabei ist ihr die Auflage gemacht worden, dass die Prüfung der Angemessenheit der Preise durch die OSEC vorzunehmen und das entsprechende Verfahren in einem Vertrag mit der OSEC im einzelnen zu regeln sei, der dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorzulegen ist.

Im Sinne dieser Auflage schliessen die Parteien den folgenden Vertrag:

1. Wenn die Supervise die Grunddokumente (Intention d'importation bzw. licence d'importation) erhalten hat, ist sie zur Durchführung der Kontrolle ermächtigt. Sie setzt sich mit dem in der Schweiz niedergelassenen Verkäufer in Verbindung und fordert die nötigen Unterlagen ein (Verkaufsvertrag, Verpackungsliste, usw.). Sie stellt diese anschliessend der OSEC zur Verfügung.
  2. Die Supervise überprüft gestützt darauf, ob die Menge und Beschaffenheit der Ware mit dem Verkaufsvertrag übereinstimmt und veranlasst nötigenfalls den Verkäufer, diese Übereinstimmung herzustellen.
  3. Die OSEC überprüft aufgrund der Rechnung und des Befundes der Supervise nach Ziffer 2 die Angemessenheit der fakturierten Preise, d.h. die marktgerechte Höhe. Sie fordert die nötigen Preislisten, Kataloge oder sonstige handelsüblichen Unterlagen beim Verkäufer an, kann ihn um zusätzliche Informationen ersuchen und nach ihrem Ermessen weitere Abklärungen vornehmen.
- Verweigert der Verkäufer die verlangten Auskünfte, ist die OSEC verpflichtet, die Bestätigung der Angemessenheit des Preises zu verweigern.

Die OSEC hat die ihr gegebenen Aufschlüsse streng vertraulich zu behandeln.

4. Hält die OSEC die Preise für angemessen, so teilt sie dies der Supervise mit. Findet die OSEC einen Preis für nicht angemessen, überlässt sie es dem Verkäufer, ob er ihn anpassen will. Verweigert er die Anpassung, so hat die OSEC die Bestätigung der Angemessenheit des Preises zu verweigern.
5. Haben sich die Menge und Beschaffenheit der Ware als vertragsgemäss erwiesen und ist die Angemessenheit des Preises festgestellt, ist die Supervise verpflichtet, die nötige Unbedenklichkeitsbescheinigung (Attestation de vérification) zuhanden des Verkäufers auszustellen.

Fehlt es an der Vertragskonformität von Menge oder Beschaffenheit der Ware, oder lehnt die OSEC die Bescheinigung der Angemessenheit des Preises ab, so teilt die Supervise dem Verkäufer mit, dass die Unbedenklichkeitsbescheinigung verweigert wird. Sie kann ihrem Auftraggeber davon Kenntnis geben, darf ihm aber ohne schriftliche Zustimmung des Verkäufers nicht mitteilen, aus welchem Grund die Bescheinigung verweigert wurde.

6. Die Supervise bezahlt der OSEC für ihre Tätigkeit im Sinne dieses Vertrages eine noch festzusetzende, kostendeckende Entschädigung. Diese wird berechnet aufgrund der während den ersten zwei Monaten aufgelaufenen Saläre und Auslagen, wobei alsdann ein geeigneter Verrechnungsmodus zwischen den Parteien abzusprechen ist. Die Entschädigung soll in der Folge periodisch den eventuell veränderten Verhältnissen angepasst werden.

24. März 1976

7. Dieser Vertrag tritt am 1. April 1976 in Kraft. Er kann von jeder Partei unter Mitteilung an die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes auf Ende des dritten der Kündigung folgenden Monats gekündigt werden.

Namen

Verordnungen

Volkswirtschaftsdepartement, Antrag vom 19. März 1976 (Beilage)  
 Justiz- und Polizeidepartement, Mitbericht vom 23. März 1976  
 (Zustimmung)  
 Finanz- und Solidepartement, Mitbericht vom 23. März 1976  
 (Zustimmung)

Antragsgenoss hat der Bundesrat

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

1. Die bedingte Abgabe nach Artikel 4 des Milchwirtschaftsabschlusses 1971 (Rückbehalt) wird auf den 1. April 1976 von 3 auf 4,5 Rappen je Kilogramm sicherstellungspflichtige Verkehrsmilch erhöht.
2. Die Abteilung für Landwirtschaft wird ermächtigt, dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten für die Verbilligung des Vollrahms in der Abrechnungsperiode 1975/76 im Rahmen von höchstens drei je zweiwöchigen Aktionen zulasten der Milchrechnung Beiträge zu gewähren. Der Verbilligungsbeitrag darf insgesamt 3,5 Mio Franken nicht übersteigen.
3. Die Mindestbusse für das Inverkehrbringen von kennstoffhaltiger Milch wird auf 600 Franken festgesetzt.
4. Die Zusammenlegungsprämie nach Artikel 5 der Verordnung über die Förderung der Käseproduktion wird auch jenen Milchlieferanten gewährt, deren Genossenschaft die Milch bisher nicht zu Käse verarbeitet hat.
5. Artikel 16, Absatz 2 der Verordnung zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Milchwirtschaftsbeschluss 1971 ist den veränderten Verhältnissen redaktionell anzupassen.
6. Die nachstehend aufgeführten Beschlüsse werden genehmigt:
  - a. Verordnung vom 23. April 1975 zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Milchwirtschaftsbeschluss 1971 (Änderung);
  - b. Verordnung vom 22. November 1972 über den milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst (Änderung);
  - c. Verordnung vom 17. Dezember 1973 über die Förderung der Käseproduktion (Änderung).

Veröffentlichung:  
 Amtliche Sammlung