

S 27. Juli 76 11

p. 15.22.1. - PR/ste

Den 26. Juli 1976

p. B. 51.14.21.20 *Allg.*ad p. B. 58.71.  
p. B. 58.06.3. - BJN/bemNotiz an das Politische SekretariatAustralafrika  
Waffenhandel

Am 2. Juli 1976 haben Sie uns im Rahmen Ihrer Untersuchungen über mögliche politische Entwicklungen im südlichen Afrika vier Fragen betreffend den Handel mit Kriegsmaterial gestellt, die wir wie folgt beantworten können:

1. Frage

Es trifft zu, dass das Kriegsmaterialgesetz vom 30. Juni 1972 nicht anwendbar ist, wenn der Handel mit Kriegsmaterial die Schweiz nicht berührt. Der Gesetzgeber hat die Nachteile jedoch bewusst in Kauf genommen.

Im Bericht der Expertenkommission an den Bundesrat über die schweizerische Kriegsmaterialausfuhr (Motion Renschler) vom 13. November 1969, welcher die Grundlage des Gesetzes vom 30. Juni 1972 bildete, hat die Kommission ausdrücklich festgestellt, dass der Handel mit Waffen, welche die Schweiz nicht berühren, sich für unser Land negativ auswirken könnte und deshalb unter Bewilligungspflicht gestellt werden sollte (vgl. BBl. 1971 I 1633).

Der Bundesrat lehnte diesen Vorschlag jedoch unter Hinweis auf den Bundesgerichtsentscheid 77 IV 30 ff. ab. Letzterer legt anhand der Entstehungsgeschichte dar, dass

-/-

Dodis



Artikel 41 BV weder dem Gesetzgeber, noch dem Bundesrat die Befugnis geben wollte, die genannten Fälle bewilligungspflichtig zu erklären bzw. zu verbieten, so dass die in der Verfassung ebenfalls verankerte Handels- und Gewerbefreiheit zu spielen hat.

Das Bundesgericht führte damals aus:

"Hatte man schon Bedenken, dem Bunde für normale Zeiten das Recht und die Pflicht zur Beaufsichtigung der Durchfuhr von Kriegsmaterial aufzuerlegen, so steht ausser Frage, dass die Verfassungsbestimmung ihm nicht ein noch weiter gehendes Recht zur "Einmischung" in fremde Angelegenheiten geben und ihn beauftragen wollte, darüber zu wachen, dass schweizerisches Gebiet nicht ohne Bewilligung zum blossen Abschluss oder zur blossen Vermittlung von Geschäften über fremdes Kriegsmaterial, das nie durch die Schweiz geführt werden soll, benutzt werde. Daran ändert Art. 41 Abs. 2 BV nichts; der internationale Handel mit Kriegsmaterial wird von dieser Bestimmung nicht weiter erfasst als von Art. 41 Abs. 3, der sich ausdrücklich mit den internationalen Fällen befasst. Es wäre der Schweiz auch praktisch gar nicht möglich, wirksam zu verhindern, dass auf schweizerischem Gebiete mündlich oder schriftlich über Geschäfte verhandelt werde, die im Auslande vollzogen werden sollen. Wenn sie solche Verhandlungen auf schweizerischem Gebiete verhindern könnte, so wäre das übrigens unnütz, weil damit der internationale Handel mit Kriegsmaterial nicht im geringsten erschwert, geschweige denn verhindert würde. Wenn die Staaten, aus denen das Material kommt und in die es gelangen soll, die Lieferung zulassen, so vermag die Schweiz durch Untersagung von Verhandlungen auf schweizerischem Gebiet daran nichts zu ändern. (a.a.O. S. 34/35)"

Das Bundesgericht macht zurecht auf die Problematik der extrritorialen Wirkung und Kontrolle eines solchen Gesetzes aufmerksam. Beide sind unserer Auffassung nach nicht möglich. Eine wirksame Kontrolle könnte wohl nur als Finanz- oder Investitionskontrolle in Frage kommen, wofür der Erlass eines Bundesgesetzes unerlässlich wäre.

Sollten die sogenannten Dreiecksgeschäfte nicht dauerhaft und generell für alle Länder geregelt werden, wozu es, wie dargelegt, einer neuen Gesetzes- bzw. Verfassungsgrundlage bedürfte, sondern nur bezüglich einem spezifischen Fall (Rhodesien, Südafrika), so könnte jedoch zur Reglementierung der genannten Fälle Artikel 102 Ziff. 8 und 9 BV herangezogen werden, welcher den Bundesrat zur Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen, der äusseren Sicherheit und der Neutralität der Schweiz als zuständig erklärt. So vertrat damals die Expertenkommission des Bundesrates in ihrem Bericht vom 13. November 1969 die Ansicht:

"Nach einem Entscheid des Bundesgerichts (BGE 77 IV 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 Polizeidepartements eingeholten Meinungsäusserung zufolge könnte jedoch der Bundesrat, allerdings gestützt auf Artikel 102 Ziffer 8 und 9 der Bundesverfassung 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 (BBl. 1971 I 1630)."

./.  
Die erwähnte Meinungsäusserung der Justizabteilung finden Sie in der Beilage.

Zu Artikel 102 Ziff. 8 und 9 BV werden allerdings von einem Teil der Staatsrechtslehre aus rechtsstaatlichen Überlegungen Vorbehalte angebracht (vgl. Fleiner /Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 790 ff.). So wird etwa gefordert, dass die äussere Sicherheit, Unabhängigkeit oder Neutralität der Schweiz unmittelbar gestört oder bedroht und der Weg der normalen Gesetzgebung aus zeitlichen Gründen nicht mehr begehbar sei. Das Bundesgericht hat die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass solcher Verordnungen aufgrund von Artikel 102

Ziff. 8/9 BV jedoch kürzlich im Falle des Rhodesienerrlasses (BGE 100 Ib 99 ff.) stillschweigend anerkannt.

## 2. Frage

Was Ihre zweite Frage anbetrifft, so ist es richtig, dass das Kriegsmaterialgesetz und die zugehörige Verordnung den Begriff des Kriegsmaterials eng fassen. Von Bedeutung ist besonders Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung über das Kriegsmaterial vom 10. Januar 1973, welcher festhält, dass unter den Begriff Kriegsmaterial nur solche Gegenstände fallen, die "ausschliesslich" als Kriegsmaterial oder als Bestandteil hergestellt werden "und in der gleichen Ausführung keine zivile Verwendung finden".

Eine Kontrolle über die Ausfuhr von Kriegsmaterial im Sinne einer weiter gefassten Definition des Kriegsmaterials würde eine Abänderung der Verordnung über das Kriegsmaterial vom 10. Januar 1973 bzw. des Kriegsmaterialgesetzes vom 30. Juni 1972 bedingen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Artikel 41 BV selber den Begriff des Kriegsmaterials eng definiert, wie ebenfalls aus der Entstehungsgeschichte ersichtlich ist. Ursprünglich war nämlich im Volksbegehren der Begriff "Kriegsgerät jeder Art" verwendet worden. Der Bundesrat ersetzte in seinem Gegenvorschlag diesen Ausdruck durch "Waffen, Munition und sonstiges Kriegsmaterial", indem er bemerkte:

"Es sei noch darauf verwiesen, dass der im Text verwendete Ausdruck 'Kriegsmaterial jeder Art' ausserordentlich weit gehen kann. Unter diesem Begriff liesse sich schliesslich alles verstehen, was irgendwie in einem Kriege Verwendung finden könnte, worunter eine Unmenge von Zivilartikeln fallen (BBl. 1937 II 558)."

Die Gefahr, dass schliesslich der grösste Teil der Zivilgüter als militärische Güter aufgefasst werden könnte,

ist heute grösser denn je, denken wir etwa an die Elektronik, Maschinen, Fahrzeuge und die modernen Uebermittlungssysteme.

Wenn das Kriegsmaterialgesetz und die dazugehörige Verordnung den Begriff des Kriegsmaterials eng definieren, so ist dies weitgehend auf die Tragweite von Artikel 41 BV zurückzuführen, welcher nicht zu einer Aushöhlung der Handels- und Gewerbefreiheit führen darf. Daran kann das Gesetz selbst nichts mehr ändern.

Sollte es im südlichen Afrika zu einem offenen Krieg kommen - wie dies Ihrer Frage zugrunde liegt - so ist weiter das Neutralitätsrecht zu berücksichtigen. Dieses verbietet bekanntlich nur staatliche Lieferungen von Kriegsmaterial. Nach herrschender Auffassung würde ein Staat, der wie die Schweiz die private Ausfuhr von einer Bewilligung abhängig macht, durch die Erteilung von Bewilligungen nicht gegen das Neutralitätsrecht verstossen. Unzulässig wäre nur die Diskriminierung einer Kriegspartei bei der Erteilung der Bewilligung (vgl. Schindler, Dauernde Neutralität, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, 1975, S. 171).

Aus neutralitätspolitischen Gründen mag es geboten erscheinen, zur Wahrung der Neutralität und ihrer Glaubwürdigkeit ein Mehreres zu tun, als es das Neutralitätsrecht vorschreibt. Wollte man jedoch - ganz generell und abstrakt - eine Reglementierung der Ausfuhr auch derjenigen Güter vornehmen, welche nicht als Güter im Sinne von Artikel 41 BV gelten, so wäre dies eine so einschneidende Massnahme in die Handels- und Gewerbefreiheit, dass ein Bundesgesetz, eventuell sogar eine Verfassungsänderung unerlässlich wäre.

Sollte es sich jedoch nicht um eine generelle Regelung des Exports handeln, sondern um konkrete Massnahmen gegen genau bestimmte Staaten, so könnte der Bundesrat wie im Falle von Rhodesien gestützt auf Artikel 102 Ziff. 8/9 EV Bestimmungen erlassen.

### 3. Frage

Die gleichen Überlegungen gelten auch für die von Ihnen gestellte dritte Frage betreffend das Abhängigmachen des schweizerischen Exportes von gewissen Auflagen.

### 4. Frage

Schliesslich ersuchen Sie uns abzuklären, ob gegebenenfalls Artikel 1 des Bundesbeschlusses über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 28. Juni 1972 eine genügende Rechtsgrundlage zur Verhängung solcher Massnahmen wie Beschränkung des Exports auf den "courant normal" sein könnte.

Auszugehen ist vom Wortlaut von Artikel 1, gemäss welchem der Bundesrat "die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren überwachen, bewilligungspflichtig erklären, beschränken oder verbieten" kann. Voraussetzung dazu ist aber, dass durch ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland "wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden". Der Bundesbeschluss soll dem Bundesrat die Möglichkeit geben, rasch und wirkungsvoll Massnahmen zu treffen, um der schweizerischen Wirtschaft drohenden Schaden zu verhindern. Der Bundesbeschluss stellt, wie allgemein angenommen wird, nur auf handelspolitische Kriterien ab, was sich schon daraus erklärt, dass er sich auf Artikel 28 und 29 BV, also auf die Zollartikel, stützt.

Die Verfassungsgrundlage des Bundesbeschlusses ist jedoch nicht über alle Zweifel erhaben, was der Bundesrat damals in seiner Botschaft selber gestehen musste:

"Da der Entwurf den Geltungsbereich des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland im Bereich der autonomen Aussenwirtschaftspolitik nicht überschreitet, erscheint es

als gegeben, ihn wie den Bundesbeschluss auf die Artikel 28 und 29 der Bundesverfassung abzustützen. Wir sind uns dabei bewusst, dass eine zeitgemässe Fassung dieser Bestimmungen, die im wesentlichen auf die Verfassung von 1848 zurückgehen und deshalb ihrem Wortlaut nach fast ausschliesslich von der Zollpolitik handeln, erwünscht wäre. In der Aussenwirtschaftspolitik sind jedoch die Dinge gegenwärtig so sehr im Fluss, dass eine Revision der Zollartikel mit einer dem Verfassungsrecht gebührenden Beständigkeit heute nicht verwirklicht werden könnte, ganz abgesehen davon, dass unmittelbar nach dem Ablauf der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland ein entsprechender Erlass an seinen Platz treten sollte und nicht der Abschluss einer zwangsläufig längeren Verfassungsrevision abgewartet werden kann (BB1. 1971 II 1503)."

Wegen dieser selbst eingestandenen fraglichen Verfassungsgrundlage dürfte grosse Zurückhaltung bei der Anwendung des genannten Bundesbeschlusses geboten sein. "Es versteht sich, dass die in Artikel 1 des Entwurfs vorgesehenen Einschränkungen des grenzüberschreitenden Waren- und Zahlungsverkehrs nicht leichthin angeordnet werden dürfen" (BB1. 1971 II 1507).

Eine besondere Reglementierung des Warenverkehrs nach oder von Südafrika könnte unserer Auffassung nach Artikel 1 nur und erst dann in Frage kommen, wenn eine offensichtliche und direkte Gefahr für wesentliche Teile unserer Volkswirtschaft bestehen würde.

Sollten jedoch in erster Linie nicht handelspolitische, sondern überwiegend neutralitäts- oder sicherheitspolitische Interessen für eine Einschränkung des Warenverkehrs sprechen und keine solche Gefahr vorliegen, so wäre unseres Erachtens als Verfassungsgrundlage besser Artikel 85 Ziff. 6 bzw. Artikel 102 Ziff. 8 und 9 heranzuziehen.

Direktion für Völkerrecht  
i.V.

Beilage erwähnt

Kopie an: DZ/MX/KT

(Monnier)

8 27. Juli 76 11