

2064

5. Dezember 1977

Verwaltungsbeschwerde Société Suisse des Explosifs, Brig-Glis,  
betreffend Ausfuhr von Sprengstoff nach Taiwan

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 27. Oktober 1977  
 Politisches Departement. Mitbericht vom 16. November 1977 (Beilage)  
 Justiz- und Polizeidepartement. Stellungnahme vom 29. November 1977  
 Militärdepartement. Mitbericht vom 9. November 1977 (Beilage)  
 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Justiz- und Polizeidepartements und  
 auf das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der  
 Bundesrat

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

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, die Verfügung des Militärdepartements vom 13. Juli 1977 aufgehoben und der Export von 25 Tonnen Nitropenta im Werte von Fr. 97'500.-- nach Taiwan bewilligt.
  2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
  3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
- (siehe Beilage)

Mitteilung:

An die Interessenten, durch die Bundeskanzlei

Protokollauszug an:

- JPD 12 (GS 2, JA 10) zum Vollzug mit den Akten zurück
- EMD 4 zur Kenntnis mit den Akten zurück
- EPD 6 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:

*SAWAL*

- 2 -

p.B.51.14.21.20.Formose.-GH/IS/hg 3003 Bern, den 16. November 1977

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Ausfuhr von Sprengmitteln nach Taiwan

Verwaltungsbeschwerde der Société Suisse des  
Explosifs, Brig-Gris

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Justiz- und Polizeidepartements  
vom 27. Oktober 1977

Wir stellen den Gegenantrag,

- die Beschwerde sei abzuweisen;
- die Verfügung des Militärdepartements vom 13. Juli 1977 sei zu bestätigen;
- und demgemäss sei der Export von 25 Tonnen Nitropenta nach Taiwan nicht zu bewilligen.

Die Ueberlegungen, die uns zu dieser Haltung veranlassen, sind in unseren Schreiben an die Justizabteilung vom 29. August und 12. Oktober d.J. ausführlich dargelegt. Die Ueberlegungen im Antrag des Justiz- und Polizeidepartements vom 27. Oktober geben uns zu folgenden Bemerkungen Anlass:

1. Unter Ziff. II.3 macht das Justiz- und Polizeidepartement geltend, der Mangel an Kontrollmöglichkeiten - wegen der Nicht-Anerkennung Taiwans als Staat - könne keinen ausschlaggebenden Grund

- 2 -

für die Verweigerung der Ausfuhrbewilligung darstellen, weil er im Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (KMG) gar nicht erwähnt sei. Dazu ist allgemein festzuhalten, dass das KMG unter dem Eindruck der Erfahrungen mit der Bührle-Affäre (Fälschung von Ausfuhrdokumenten im Konflikt um Biafra) erlassen wurde. Mit der neuen Gesetzesregelung wurde namentlich auch eine Verschärfung der Kontrollmassnahmen angestrebt. In verschiedenen Artikeln des Gesetzes werden die Möglichkeiten und Verpflichtungen zur Kontrolle denn auch speziell erwähnt, so etwa in Art. 11 Abs. 1c. (Vorlage von Ablieferungspapieren), vor allem aber im Abschnitt IV "Ueberwachung". Nach Art. 13 KMG erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Kontrolle der Herstellung, der Beschaffung, des Vertriebes und der Vermittlung, der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial. Er hat dies namentlich durch Erlass der Kriegsmaterialverordnung vom 10. Januar 1973 (VKM) getan, in welchem sich wiederum ein Abschnitt 4 "Ueberwachung" findet. Für das Politische Departement ergibt sich die Pflicht zur Ueberprüfung der Unterlagen indirekt aus Art. 13 VKM.

2. Was im besonderen die Ausfuhr von Sprengmitteln zu zivilen Zwecken betrifft, ist auf den Bundesratsbeschluss vom 28. März 1973 hinzuweisen. Im Antrag zu diesem Beschluss heisst es, dass der Gesuchsteller dem Militärdepartement und Politischen Departement eine Erklärung des Kunden zu unterbreiten habe, wonach das Material tatsächlich für zivile Zwecke bestimmt sei. Diese Erklärung könne im Bedarfsfall Gegenstand einer Kontrolle sein, dies im Bestreben, eine maximale Sicherheit über die Echtheit der Erklärung und die effektive Verwendung des Materials zu erhalten.

Solche Kontrollen werden - analog zu denjenigen betreffend die Nichtwiederausfuhr-Erklärungen gemäss KMG Art. 11 Abs. 1b - durch die zuständigen Botschaften durchgeführt. Auch wenn zugegeben ist (vgl. Ziff. 4. des Antrags des Justiz- und Polizeidepartements), dass solche Kontrollen zuweilen schwierig und nicht immer unbedingt zuverlässig sind, muss doch festgehalten werden, dass in Zweifelsfällen und in den verschiedensten Ländern von den Kontrollmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Ist das Resultat der Erhebungen (die z.B. im Einholen von Auskünften über die Vertrauenswürdigkeit von Privatfirmen bestehen) nicht überzeugend, so fällt unsere Stellungnahme negativ aus. Da nun aber die Schweiz Taiwan weder anerkennt noch zu ihm Beziehungen unterhält, ist die Ueberprüfung von Verwendungserklärungen überhaupt nicht möglich. Von einer Analogie zu Gesuchen, welche der Bundesrat früher genehmigt oder deren Behandlung er der Verwaltung durch Bundesratsbeschluss vom 28. März 1973 übertragen hat, kann unseres Erachtens nicht gesprochen werden.

- 3 -

3. Mit Bezug auf den vom Justiz- und Polizeidepartement mehrmals erwähnten Art. 11, Abs. 2a KMG ist daran zu erinnern, dass die Volksrepublik China (welche von der Schweiz 1950 anerkannt worden ist) die Insel Taiwan nach wie vor als integrierenden Bestandteil Chinas betrachtet. Potentiell, wenn auch nicht akut, besteht somit die Gefahr kriegerischer Auseinandersetzungen um die Insel.

Bestimmt würde die Volksrepublik China die Erteilung einer Bewilligung (durch die schweizerische Regierung) für die Ausfuhr nach Taiwan einer Ware, die als Kriegsmaterial gilt und deren tatsächliche zivile Verwendung sich jeder Kontrolle entzieht, als unfreundlichen Akt betrachten. Man kann sich daher fragen, ob der Export von Sprengmitteln nach Taiwan, weil den "Landesinteressen zuwiderlaufend" nicht auch gestützt auf Art. 10 KMG abgelehnt werden könnte.

Mittheilung des Eidg. Politischen Departements vom 16. Nov. 1977

Wir beantragen, unseren Entwurf in seiner ursprünglichen Fassung zu genehmigen. Zum EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT  
des Bemerkungen:

Die unter Ziff. 1 gemachten Bemerkungen betreffend die Überwachung der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Material beziehen sich auf die schweizerischen Importeure bzw. Exporteure von Kriegsmaterial. Die zitierten Bestimmungen haben den Zweck, den illegalen Handel mit Kriegsmaterial zu unterbinden. Diese Bemerkungen bilden nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens; vielmehr geht es um den ordnungsgemässen Export von Nitropenta nach Taiwan.

Nachdem der Bundesrat dem Export von Nitropenta für zivile Zwecke nach Chile - einem Embargoland - die Zustimmung erteilt hat, halten wir an unserer Auffassung fest, dass für Taiwan, das nicht als Embargoland gilt, gleiches Recht gelten sollte.

In Übrigen wiederholt das EPD die bereits in seiner Vernehmlassung gemachten Einwände.

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

B.3112 - Rz/jw

hat

3003 Bern, den 29. November 1977

Verwaltungsbeschwerde der Société  
Suisse des Explosifs, Brig  
i.S. Ausfuhr von Sprengmitteln  
nach Taiwan

An den Bundesrat

Ausgeteilt

S t e l l u n g n a h m e

zum Mitbericht des Eidg. Politischen Departements vom 16. Nov. 1977

Wir beantragen, unseren Entwurf in seiner ursprünglichen Fas-  
sung zu genehmigen. Zum Mitbericht des EPD dürfen wir noch folgen-  
des bemerken:

Die unter Ziff. 1 gemachten Bemerkungen betreffend die Ueber-  
wachung der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial beziehen  
sich auf die schweizerischen Importeure bzw. Exporteure von Kriegs-  
material. Die zitierten Bestimmungen haben den Zweck, den illegalen  
Handel mit Kriegsmaterial zu unterbinden. Diese Bemerkungen bilden  
nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens; vielmehr  
geht es um den ordnungsgemassen Export von Nitropenta nach Taiwan.

Nachdem der Bundesrat dem Export von Nitropenta für zivile  
Zwecke nach Chile - einem Embargoland - die Zustimmung erteilt hat,  
halten wir an unserer Auffassung fest, dass für Taiwan, das nicht  
als Embargoland gilt, gleiches Recht gelten sollte.

Im übrigen wiederholt das EPD die bereits in seiner Vernehm-  
lassung gemachten Einwände.

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



# DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

hat

auf die Beschwerde der

Société Suisse des Explosifs, 3900 Brig-Glis,

gegen

Eidgenössisches Militärdepartement, 3003 Bern,

in Sachen

Ausfuhr von Sprengstoff nach Taiwan

befunden und erwogen:

I.

1. Am 5. Juli 1977 hat die Société Suisse des Explosifs, Brig (SSE), beim Eidg. Politischen Departement (EPD) ein Gesuch zwecks Ausfuhr von 15'000 kg Nitropenta zur Fabrikation von Sprengkapseln im Werte von Fr. 97'500.-- eingereicht. Das Gesuch war von einer Erklärung des Käufers, der Chiloo Industries, Inc., Taipai, Taiwan, betreffend die zivile Verwendung und die Nicht-Wiederausfuhr in Drittstaaten begleitet. Das EPD leitete das Begehren am 8. Juli 1977 mit dem Antrag auf Ablehnung an das zum Erlass einer entsprechenden Verfügung zuständige Eidg. Militärdepartement (EMD) weiter. Als Begründung führt das EPD an, mangels Beziehungen mit Taiwan könne eine ordnungsgemässe Ueberprüfung der Verwendungs-Erklärung nicht erfolgen.

2. Mit Verfügung vom 13. Juli 1977 hat das EMD der SSE mitgeteilt, aufgrund von Art. 11 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (SR 514.51); KMG) könne dem Gesuch nicht entsprochen werden.

Gegen diese Verfügung hat die SSE am 20. Juli 1977 bei der Direktion der Eidg. Militärverwaltung (DMV) ein Wiedererwägungsgesuch eingereicht, welches als Beschwerde an den Bundesrat überwiesen worden ist. Die Rekurrentin stellt sinngemäss den Antrag auf Aufhebung der Verfügung und Erteilung der Ausfuhrbewilligung. Als Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, Art. 11 KMG dürfe im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung gelangen, da in Taiwan weder ein bewaffneter Konflikt herrsche noch auszubrechen drohe; auch werde die Achtung der Menschenwürde dort nicht bedroht. Die fragliche Bestellung von 15 t Nitropenta sei unter monatelangen grössten Anstrengungen erarbeitet worden. Es wäre bedauerlich, wenn sie diesen neuen bedeutenden Kunden verlieren würde, was zudem den Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge haben könnte.

3. Mit Schreiben vom 18. Juli 1977 hat der Vorsteher des Departements des Innern des Kantons Wallis, Staatsrat Genoud, der DMV mitgeteilt, er sei über die Verweigerung der Bewilligung erstaunt, nachdem die HH. Departementsvorsteher von EPD und EMD anlässlich von persönlichen Kontakten erklärt hätten, dass sie seine Argumentation betreffend die Lieferung von Nitropenta nach Taiwan ebenfalls teilten und diesbezügliche Weisungen an die für die Anwendung des KMG verantwortlichen Stellen erlassen würden. Abgesehen davon, dass es sich bei Nitropenta um zivilen Sprengstoff handle, sei Taiwan weder ein Gebiet, in dem ein bewaffneter Konflikt herrsche noch auszubrechen drohe; auch die von der Schweiz verfolgten Bestrebungen zur Achtung der Menschenwürde würden dort nicht beeinträchtigt. Das Wallis könne nicht akzeptieren, dass in Zeiten der Rezession einem für die lokale Wirtschaft bedeu-

tenden Unternehmen immer wieder administrative Schwierigkeiten bereitet und jahrelange Exportanstrengungen zur Erschliessung neuer Märkte zunichte gemacht würden.

In seinem Antwortschreiben vom 27. Juli 1977 an den Vorsteher des Departements des Innern in Sitten hat das EMD u.a. festgehalten, der bevorstehende Entscheid des Bundesrates betreffend die Ausfuhr von Sprengmitteln für zivile Zwecke nach Chile werde für die weitere Behandlung von derartigen Ausfuhrgesuchen wegleitend sein, da es sich um einen Grundsatzentscheid handle.

4. Am 24. August 1977 hat der Bundesrat beschlossen, die Ausfuhr von 25 t Nitropenta für ausschliesslich zivile Zwecke nach Chile zu bewilligen.

5. Mit Schreiben vom 12. Oktober 1977 hat sich das EPD auf Abweisung der Beschwerde vernehmen lassen. Es vertritt die Auffassung, die Lieferung von Sprengstoff nach Chile könne nicht als Präzedenzfall für eine Lieferung nach Taiwan gelten, da die zivile Verwendung der Sprengstoffe in Taiwan im Gegensatz zu Chile, mit dem wir diplomatische Beziehungen unterhielten, von der Schweiz mangels jeglicher zwischenstaatlicher Beziehungen nicht überprüft werden könnte.

6. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, dem nach Art. 75 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) die Instruktion der Beschwerde zusteht, hat damit den Zentralen Dienst der Eidg. Justizabteilung für Beschwerden an den Bundesrat in der Person der HH. Dr. Braunschweiger, Dr. Stöckli und Dr. Reize beauftragt. Es hat deren Antrag über die Erledigung der Beschwerde geprüft und seinerseits dem Bundesrat darüber Antrag gestellt.

## II.

1. Die Eingabe der SSE vom 20. Juli 1977 an das EMD ist als Beschwerde an den Bundesrat gegen die Verfügung des EMD vom 13. Juli 1977 überwiesen worden. Der Beschwerdeführer ist nach Art. 48 Bst. a VwVG zur Beschwerde legitimiert. Er hat die in Art. 50 und 52 VwVG vorgesehene Beschwerdefrist und -form gewahrt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Nach Art. 1 Abs. 1 KMG und Art. 1 Abs. 1 Bst. a Ziff. 6 der Verordnung über das Kriegsmaterial vom 10. Januar 1973 (VKM; SR 514.511) gelten u.a. auch Sprengmittel als Kriegsmaterial i.S. dieses Gesetzes. Als solche unterliegen sie insbesondere den Ausfuhrbeschränkungen von Art. 11 KMG.

Obschon formell von Sprengmitteln im allgemeinen die Rede ist, werden diese in Wirklichkeit entweder militärischen oder zivilen Zwecken zugeführt. In der Praxis bestehen gewisse Unterschiede zwischen "zivilen" und "militärischen" Sprengmitteln, wobei im allgemeinen die letzteren etwas stärker sind. Die aus der Zusammensetzung der Sprengstoffe ableitbaren Spezifikationen erlauben indes keine rechtlich befriedigende Differenzierung, da an sich jedes Sprengmittel sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich eingesetzt werden kann. Hingegen ist es durchaus möglich, nach den vom Käufer genannten und nachgewiesenen oder doch glaubhaft gemachten Verwendungszwecken zu unterscheiden, besteht doch ein sehr grosser ziviler Konsum an Sprengstoffen insbesondere für den Strassen- und Tunnelbau, den Bergbau und die Erdölsuche.

Aus diesem Grunde hat der Bundesrat am 28. März 1973 die Ausfuhr von Nitropenta nach Algerien und Portugal bewilligt, obwohl diese Staaten keine Waffen erhalten hätten und die Verwaltung ermächtigt, in Zukunft analoge Fälle gleich zu behandeln. Einen analogen Entscheid hat der Bundesrat am 24. August 1977 im Falle von Chile getroffen.

3. Das EPD macht nun geltend, dass diese Praxis mangels diplomatischer Beziehungen nicht ohne weiteres auf Taiwan angewandt werden könne. Gemäss Art. 11 KMG würden Ausfuhrbewilligungen nur erteilt, wenn es sich um die Lieferung an eine ausländische Regierung oder an eine von einer solchen mit einem Fabrikationsauftrag betrauten Firma handle und wenn ferner eine Erklärung dieser Regierung vorliege, wonach das Material der Selbstverteidigung des betreffenden Landes diene und nicht wieder ausgeführt werde. Da die Schweiz die Insel Taiwan nicht als Staat anerkenne, sei keine zuständige Regierung vorhanden, an welche die Lieferung gehen oder welche eine Firma mit diesem Geschäft betraut haben könnte. Hinzu komme, dass das EPD gemäss Bundesratsbeschluss vom 22.1.1969 verpflichtet sei, die Echtheit der für die Erteilung der Genehmigung massgeblichen Unterlagen zu prüfen, was in der Regel dann zu geschehen habe, wenn der Wert der Lieferung 100'000 Franken übersteige; mangels diplomatischer Beziehungen sei eine solche Ueberprüfung indessen nicht möglich.

Obwohl die vorerwähnten Staaten Algerien, Portugal und Chile als Embargo-Länder gelten, dürfen gemäss Entscheiden des Bundesrates Sprengmittel für zivile Zwecke dorthin ausgeführt werden. Was nun Taiwan betrifft, machen EPD und EMD nicht etwa geltend, dass die in Art. 11 Abs. 2 KMG vorgesehenen Voraussetzungen für ein generelles Waffenausfuhrverbot erfüllt seien. Es fragt sich daher, ob die Ausfuhr von Sprengstoffen, die für zivile Zwecke auch in Embargoländer exportiert werden dürfen, nach Taiwan einzig deswegen nicht zulässig sein kann, weil die Schweiz zu diesem Staat keine diplomatischen Beziehungen mehr unterhält und daher angeblich keine Möglichkeit mehr besteht, die Verwendung der Ware zu kontrollieren. Der Mangel an Kontrollmöglichkeiten kann schon deshalb keinen ausschlaggebenden Grund für das umstrittene Verbot bilden, weil er im KMG gar nicht erwähnt ist. Rechtliche Relevanz könnte ihm nur in Zweifelsfällen zuerkannt werden, dann nämlich, wenn es darauf ankäme die Verwendung des exportierten Materials zu über-

wachen, weil im Empfangsland z.B. gefährliche Spannungen bestehen. Das wird aber gar nicht geltend gemacht.

Dazu kommt, dass nach ständiger Praxis das EPD Ausfuhrgesuche nur überprüft, wenn der Warenwert 100'000 Franken übersteigt. Diese Limite ist im vorliegenden Fall nicht überschritten. Es ist auch nicht erkennbar, warum gerade in diesem Fall von einer konstanten Praxis abgewichen werden soll.

4. Im vorliegenden Fall hat der Importeur in Taipai die zivile Verwendung und die Nichtwiederausfuhr in Drittstaaten schriftlich bestätigt. EMD und EPD haben derartige Erklärungen aus Staaten wie Algerien, Portugal oder Chile mit dem Hinweis auf die möglichen Kontrollen, die durch die schweizerischen diplomatischen Vertreter erfolgen könnten, als glaubwürdig erachtet. Die der instruierenden Justizabteilung vom EPD erteilten zusätzlichen Auskünfte haben jedoch erkennen lassen, dass Kontrollen im Empfangsstaat - soweit sie überhaupt möglich sind - sich ausserordentlich schwierig gestalten und deshalb nicht unbedingt zuverlässig sind. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb die Ausfuhr von Sprengstoffen für zivile Zwecke in ein Land, welches nicht auf der Embargoliste steht, mit dem Hinweis auf mangelnde Kontrollmöglichkeiten verhindert werden soll, während diese in Embargoländer exportiert werden dürfen, obwohl Kontrollen in der Tat weitgehend illusorisch sein dürften.

Im übrigen sei noch vermerkt, dass Sprengstoffe gemäss Auskunft der Oberzolldirektion zwar Bestandteil der Sonderstatistik über Kriegsmaterial bilden, wo sie nicht als solche gekennzeichnet sind, dass sie aber in der eigentlichen Aussenhandelsstatistik eindeutig als "Zubereitete Sprengstoffe" (Pos. 36 02.01 des Schweizerischen Gebrauchs-Zolltarifs) deklariert werden; somit ist für interessierte Drittpersonen klar erkennbar, dass nicht "hartes Kriegsmaterial", sondern Sprengstoff exportiert worden ist.

5. Daraus ergibt sich, dass die Beschwerde der SSE gutzuheissen ist. Die Ausrichtung einer Parteientschädigung drängt sich im vorliegenden Fall nicht auf, denn einerseits ist sie nicht verlangt worden und andererseits sind der Rekurrentin mit ihrer Beschwerde keine bedeutenden Kosten erwachsen. Verfahrenskosten werden keine erhoben.

u n d e r k a n n t :

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, die Verfügung des EMD vom 13. Juli 1977 aufgehoben und der Export von 25 Tonnen Nitropenta im Werte von Fr. 97'500.-- nach Taiwan bewilligt.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

Im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates:

Der Bundeskanzler:

**K. Huber**

3003 Bern, den **-5. DEZ. 1977**

Mitteilung an:

- Société Suisse des Explosifs, Postfach, 3900 Brig-Glis;
- Eidg. Militärdepartement, 3003 Bern (mit Vorakten);
- Eidg. Politisches Departement, 3003 Bern;
- Departement des Innern des Kantons Wallis, 1950 Sitten;
- Schweizerische Bundeskanzlei, 3003 Bern (mit einer Beilage).

(B.3112/Rz/zi)