

VERTRAULICH

p.C.23.20. - BWE/ZD

Bern, 16. Januar 1989

AktennotizCOCOM/Schweizerisches Exportkontrollsystem/
Neutralitätspolitik

Im Hinblick und als Vorbereitung auf die für Dienstag, den 17. Januar 1989 angesetzte Besprechung in obgenannter Sache bei Botschafter David de Pury habe ich nachfolgend einige Ueberlegungen zum angesprochenen Themenbereich zu Papier gebracht, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

1. COCOM

Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz (alle NATO-Länder mit Ausnahme von Island, aber mit Einschluss Japans) beschränken seit anfangs der 50er Jahre im Rahmen des COCOM (Koordinationskomitee für den Ost/West-Handel) die Ausfuhr von strategisch wichtigen Waren nach den Ländern des Ostblocks. Sie lassen derartige Waren zur Ausfuhr in Drittstaaten nur zu, wenn das Empfängerland den Endverbleib garantiert und eine allfällige Wiederausfuhr nicht ohne ihre Zustimmung zulässt.

Strategische Exportbeschränkungen sind ein wichtiger Pfeiler der westlichen Sicherheitspolitik (quantitative militärische Ueberlegenheit des Ostens gegen qualitativen technologischen Vorsprung des Westens). Im Zielbereich der Embargopolitik stehen dabei nicht nur strategisch unmittelbar verwendbare Endprodukte, sondern auch die Mittel zur Herstellung solcher Produkte. Seit Ende der "Détente der 70er-Jahre" wuchs der Druck der USA auf Nicht-COCOM-Länder, um sie zu einer gleich-

gelagerten restriktiven Exportkontrollpolitik zu verpflichten (Diskriminierung gegenüber COCOM-Ländern). Gleichzeitig wurde jedoch bei der Erneuerung des amerikanischen Export Administration Act im Jahre 1985 vorgesehen, dass Nicht-COCOM-Länder den Ländern, die dem COCOM angehören, bei Bezug amerikanischer Technologie gleichgestellt werden können, sofern diese in der Praxis vergleichbare Exportkontrollen wie die COCOM-Länder aufweisen.

Die Schweiz versucht den amerikanischen Vorstellungen im Rahmen ihrer autonomen Exportkontrollgesetzgebung Rechnung zu tragen. Zur Zeit erfreut sie sich des begehrten K-5 Status (Gleichbehandlung wie COCOM-Länder).

2. Das schweizerische Exportkontrollsystem

Gesetzliche Grundlagen des schweizerischen Exportkontrollsystems sind:

- Bundesgesetz von 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial und entsprechende Verordnung vom 10. Januar 1973 (SR 514.51 und 514.511)
- Verordnung über Begriffsbestimmungen und Bewilligungen auf dem Gebiete der Atomenergie (Atomverordnung) vom 18. Januar 1984 (SR 732.11)
- Bundesgesetz vom 25. Juli 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201) und die Verordnungen vom 7. März 1983 über den Warenverkehr mit dem Ausland (SR 946.201.1), über die Ueberwachung der Einfuhr (SR 946.211) sowie über die Warenaus- und Warendurchfuhr (SR 946.221).

Das schweizerische Exportkontrollsystem erlaubt:

- Lieferantenländern der Schweiz eine glaubwürdige Garantie zu geben, dass Güter, die sie Exportbeschränkungen unterwerfen, nicht über die Schweiz nach Drittländern weiterexportiert werden, die sie von einer Belieferung ausschliessen wollen. (Einfuhrzertifikate mit der Verpflichtung, die eingeführte Ware nicht ohne Bewilligung wieder auszuführen und diese Auflage bei einer allfälligen Weitergabe der Ware innerhalb der Schweiz dem Abnehmer auf Offerte und Faktura schriftlich zu überbinden; die Einhaltung der Verpflichtung, eingeführte Zertifikatsware nicht ohne Bewilligung wieder auszuführen, wird ausserdem an der Grenze überwacht, indem die Ausfuhr derjenigen Waren einer Bewilligungspflicht unterliegt, für die das Lieferland eine Endverbleibserklärung verlangt).
- Die Uebersicht über den Warenverkehr strategisch wichtiger Güter zu behalten (um zu vermeiden, dass mit einem Einfuhrzertifikat importierte Auslandgüter unter missbräuchlicher Bezeichnung als Schweizer Ware die Ueberwachung umgehen können, werden seit 1959 auch die betreffenden Waren schweizerischen Ursprungs der Exportbewilligungspflicht unterstellt).
- Den Gebrauch unseres Territoriums zur Umgehung eines Embargos durch Umleitung von Transitsendungen in der Schweiz zu verhindern.

Die schweizerische Gesetzgebung statuiert zwar, dass die Ausfuhr strategisch wichtiger Güter einer Bewilligungspflicht unterliegt, sieht andererseits aber ausser für das Kriegsmaterial und die Güter der AEC-Liste (Atomic Energy Commission List) keine Handhabe vor, um eine Ausfuhr von Waren schweizerischen Ursprungs zu verbieten oder mengen- bzw. destinationsmässig zu beschränken.

Bezüglich Gütern schweizerischen Ursprungs die sowohl auf der COCOM-Liste als auch auf der schweizerischen Warenausfuhrliste figurieren, hat die Schweiz den USA für deren Export nach dem Ostblock den "courant normal" "zugesagt". Er wurde jedoch nicht etwa wie im Rhodesienkonflikt vom Bundesrat gestützt auf BV 102 Ziffer 8 und 9 auf dem Verordnungswege samt Strafbestimmungen erlassen (Vgl. dazu: Verordnungen des Bundesrates vom 12.12.1977 über den Geschäftsverkehr mit Rhodesien (AS 1977 2180 f)). Wollen daher die Bundesbehörden den Export eines Gutes schweizerischen Ursprungs verhindern, bleibt ihnen bekanntlich somit nur die Zuflucht zur "moral suasion". Dies stellt solange kein namhaftes Problem dar, als das Bestimmungsland des geplanten Exports für die schweizerische Industrie keinen besonders attraktiven Markt darstellt und namentlich das Gesamtinteresse des jeweils betroffenen Unternehmens einen freiwilligen Verzicht auf das in Frage stehende Geschäft nahelegen (Gefahr der Diskriminierung auf dem US-Markt). Im gegenteiligen Fall ist der Konflikt zwischen dem Interesse der Einzelfirma und dem gesamtschweizerischen Wirtschaftsinteresse vorgezeichnet.

Die Ende Oktober 1988 ins Leben gerufene Arbeitsgruppe Wyss (BAWI, Rechtsdienst EMD, Politische Abteilung I und DV) hat diese Problematik näher zu analysieren und sich namentlich auch Gedanken zur möglichen Schaffung und allfälligen Ausgestaltung einer neben der verfassungsrechtlichen noch gesetzlichen Rechtsgrundlage zu machen, die es dem Bundesrat ermöglichte, die Ausfuhr strategisch wichtiger Güter schweizerischen Ursprungs bei Bedarf zu verbieten.

3. COCOM/Dauernde Neutralität der Schweiz

Als Argument für unsere Politik gegenüber COCOM wird ein neutralitätspolitisches Gebot des Nichtprofitierens angeführt, das untersage, durch Ersatzlieferungen aus der Be-

folgung eines Embargos Nutzen zu ziehen. So führt der Bundesrat im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 83/1 vom 17. August 1983 (S.5) aus: "Die mit der Anordnung der Bewilligungspflicht bezweckte Ausfuhrkontrolle dient gleichzeitig der Durchsetzung der traditionellen, neutralitätspolitisch motivierten schweizerischen Praxis, handelsbeschränkende Massnahmen anderer Ausfuhrländer nicht durch Lieferungen aus der Schweiz zu unterlaufen. Es soll verhindert werden, dass sich die schweizerischen Exporte nach Ländern, die von Drittstaaten mit handelspolitischen Sanktionen belegt werden, in einer Weise entwickeln, die den Rahmen des bisher Ueblichen deutlich sprengt"(so auch in der schriftlichen Beantwortung der Interpellation Spälti vom 2. Oktober 1985 betreffend Wirtschaftsspionage und illegalem Technologietransfert). Es ist jedoch im Lichte der nachfolgenden Ueberlegungen zumindest fraglich, ob das Gebot des Nichtprofitierens zurzeit im COCOM-Kontext neutralitätspolitischen Gehalt aufweist.

Für das Verhalten des dauernd neutralen Staates im Frieden wird zwischen Rechtspflichten (Vorwirkungen der Neutralität) und Neutralitätspolitik unterschieden. Eine Rechtsverletzung begeht ein dauernd Neutraler im Frieden nur, wenn er Bindungen eingeht, die keinen Zweifel offenlassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr Willens oder nicht mehr in der Lage ist, die Regeln des Neutralitätsrechts zu befolgen. Im Frieden eingegangene Bindungen aber, die die Möglichkeit neutralen Verhaltens im Krieg zwar möglicherweise erschweren, aber nicht zwingend verbauen, stellen noch keine Rechtsverletzung dar. Bei solchen Bindungen ist erst die Nichteinhaltung der Neutralitätspflichten im Kriegsfall selbst eine Neutralitätsverletzung. Ob ein dauernd neutraler Staat sich im Frieden diesbezüglich vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhält, ist Sache seiner von ihm frei zu führenden Neutralitätspolitik. Die Vorwirkungen können keinesfalls Verpflichtungen schaffen, welche über diejenigen im Krieg hinausgehen.

Das Neutralitätsrecht als Summe der vom neutralen Staat in einem Krieg zwischen Drittmächten einzuhaltenden Verhaltensregeln kennt nur wenige Pflichten wirtschaftlicher Art. In der schweizerischen Neutralitätskonzeption, wie sie vom EPD am 26. November 1954 definiert worden ist, werden diese Pflichten im Falle eines Krieges zwischen Drittstaaten (Artikel 7 und 9 des Haager-Abkommens vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges; SR 0.515.21) folgendermassen zusammengefasst:

"Von wirtschaftlicher Neutralität kann nur insoweit gesprochen werden, als der neutrale Staat verpflichtet ist, den Kriegführenden keine finanzielle Unterstützung - gemeint sind natürlich Anleihen und finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung, jedoch nicht Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs - zu gewähren oder ihnen Waffen und Munition zu liefern, und zwar auch dann, wenn beide Parteien gleich behandelt würden (absolute Pflicht). Hingegen ist er nicht verpflichtet, Privatpersonen die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munition und anderem Kriegsmaterial zu verbieten. Werden jedoch derartige Verbote oder Einschränkungen erlassen, so hat der Neutrale sie auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.

Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Der neutrale Staat hat im Gegenteil ein Recht auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden. Die von der Eidgenossenschaft während des letzten Krieges befolgten Prinzipien des courants normal und der gleichwertigen Gegenleistung im Handelsverkehr sind von ihr selbstgewählte wirtschaftspolitische Grundsätze.

Immerhin kann aus der allgemeinen Pflicht der Nichtintervention in die Feindseligkeiten abgeleitet werden, dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaft-

liche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt". (VPB, 1954, Nr. 1, S.12f)

Zum courant normal sei an dieser Stelle soviel festgehalten: Während des Zweiten Weltkrieges führte die Schweiz, um dem allfälligen Vorwurf der Kriegsparteien zu entgehen, man begünstige wirtschaftlich die eine oder andere Seite, den sogenannten courant normal im Handelsverkehr mit den Kriegführenden ein. In jüngerer Zeit wurde diese Massnahme gegenüber dem von der UNO mit Wirtschaftssanktionen belegten Südrhodesien angewandt. Der courant normal besteht in der Stabilisierung des Wirtschaftsverkehrs des Neutralen mit einem bestimmten Drittstaat auf der Basis einer repräsentativen Periode vor Ausbruch eines Konflikts zwischen diesem Drittstaat und einem weiteren Staat oder einer Staatengruppe, bzw. internationalen Organisation (meist 3 Jahre). Der courant normal ist eine selbstgewählte Massnahme, deren Einsatz der Schweiz aufgrund des Neutralitätsrechts zwar frei steht, jedoch im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts, sofern dadurch private Kriegsmateriallieferungen an die gegnerischen Parteien eingeschränkt werden, gegenüber beiden Seiten angewendet werden muss. Wird der courant normal eingeführt, ohne dass ein internationaler bewaffneter Konflikt vorliegt, wie dies z.B. hinsichtlich der Rhodesien-Sanktionen nach weitverbreiteter Auffassung zutraf, dann entfällt die besagte neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungspflicht gegenüber den Konfliktparteien.

In Friedenszeiten besteht keine wirtschaftliche Neutralität, "es sei denn, dass der neutrale Staat durch wirtschaftspolitische Massnahmen die Aufrüstung oder politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Massnahmen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützt, so dass die Haltung des neutralen Staates in einem Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an seiner Haltung aufkommen" (Schweizerische Neutralitätskonzeption in VPB, 1954, Nr. 1,

S. 11; so auch Weisungssammlung EDA Nr. 080, S. 9). Somit wäre ein Anschluss an COCOM neutralitätspolitisch bedenklich, handelt es sich doch um sicherheitspolitisch bedingte Wirtschaftsmassnahmen des Westens gegen potentielle Gegner. Damit die schweizerischen wirtschaftspolitischen Massnahmen in objektiver Hinsicht keine Unterstützung des Embargos beinhalten, darf ihre Ausgestaltung den auf den status quo ante bezogenen courant normal nicht unterschreiten. Aus neutralitätspolitischen Ueberlegungen lässt sich im COCOM-Kontext die Verhinderung von Dreiecksgeschäften über die Schweiz begründen, nicht aber eine Beschränkung der Ausfuhr von Gütern schweizerischen Ursprungs, die geeignet sind, das Embargo der COCOM-Länder gegenüber dem Ostblock zu unterlaufen. Die Einführung eines einseitigen "courant normal" ist schon in Friedenszeiten neutralitätspolitisch nicht bedeutungslos.

4. Abschliessende Ueberlegungen

Der im Rahmen unserer bisherigen autonomen Exportkontrollpolitik gegenüber dem Ostblock nicht etwa verhängte, sondern lediglich dem Westen "zugesagte" courant normal für Exporte von Gütern schweizerischen Ursprungs, die auf der COCOM-Liste figurieren, kann mangels einer Konfliktssituation heute im Gegensatz zur Zeit des Höhepunktes des Kalten Krieges, als das Hotz-Linder-Agreement zustande kam, nur schwerlich noch neutralitätspolitisch begründet werden. Im Gegenteil, diese Massnahme ist neutralitätspolitisch nicht unbedenklich. Ein Beitritt zum COCOM jedoch wäre jedenfalls auch heute neutralitätspolitisch undenkbar, da es sich dabei um sicherheitspolitisch bedingte Wirtschaftsmassnahmen des Westens gegen potentielle Gegner handelt. Das gälte ebenso für eine staatlich durchgesetzte Unterschreitung des courant normal. Auch dessen restriktive Handhabung - mit Einzelkontingenten in bezug auf Güterarten und zugleich auf Einzelfirmen - wäre

wohl einer Unterstützung des Embargos gleichzusetzen.

Hingegen ist die Massnahme des *courant normal* bei einem wirtschaftlichen Embargo ein wirtschaftspolitisches Instrument, das an und für sich nur im Falle eines bestehenden oder absehbaren internationalen bewaffneten Konflikts in einem neutralitätspolitischen Kontext gesehen werden muss. Ein Unterlaufen des COCOM-Embargo zum jetzigen Zeitpunkt durch Güter schweizerischen Ursprungs wäre neutralitätspolitisch nicht relevant.

Unsere derzeitige autonome Exportkontrollpolitik für gewisse Güter gegenüber dem Ostblock ist ein vertretbarer Kompromiss, der in Abwägung von einander teilweise entgegengesetzten legitimen aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Zielen in einer vorgegebenen Situation getroffen wurde. Es seien hier als relevante Ziele nur genannt

- Unabhängigkeit (Faktisch ist die Schweiz in ihrer Versorgung mit bestimmten Produkten und Rohstoffen nicht unabhängig, sondern asymmetrisch abhängig. Formalrechtlich blieb die Unabhängigkeit gewahrt, da unsere Haltung zu COCOM in das schweizerische Recht mittels autonomer Massnahmen umgesetzt wurde. Keine Verpflichtungen völkerrechtlicher Natur). =
- grundsätzliche wirtschaftliche Gleichbehandlung unserer Handelspartner (Die einseitige Ausrichtung des *courant normal* muss an sich keine Ungleichbehandlung bedeuten, da eine laufende Anpassung vorgenommen werden kann. Die Anpassung richtet sich nach der realen Entwicklung der betreffenden Stromgrössen, wie sie im aussenwirtschaftlichen Verkehr mit dem vom *courant normal* nichtbetroffenen Staaten eintritt).
- Versorgungssicherheit (Die Schweiz hat als ein moderner Industriestaat und als neutraler Staat ein vitales Interesse an einer friktionslosen, unbehinderten Versorgung mit moderner

Technologie. Es ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, dass trotz unserer Nichtbeteiligung im COCOM-Prozess ein möglichst nichtdiskriminatorischer und administrativ unaufwendiger Zugang zu den Versorgungsquellen in COCOM-Ländern gewahrt werden kann).

Soweit nun eine gesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, die es dem Bundesrat ermöglichte, Exporte von strategisch wichtigen Gütern zu verbieten oder generell dem *courant normal* zu unterstellen, so hängt die Frage, ob uns daraus im Lichte einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik allenfalls Probleme entstehen könnten, einmal von der Ausgestaltung der Norm, insbesondere den Kriterien des Verbots, ab. Die Crux dürfte jedoch nicht in der Norm selber liegen, sondern in deren Anwendung im Einzelfall. So könnte die Anwendung neutralitätspolitisch relevant werden, wenn z.B. das Gesetz dazu benützt würde, das COCOM-Embargo auch für Waren schweizerischen Ursprungs praktisch durchzusetzen oder den *courant normal* einzuführen. Eine solche Norm erhöhte übrigens, ganz abgesehen, dass sie schon aus ordnungspolitischen Ueberlegungen (freier Handel) nicht wünschenswert erscheint, die schweizerische "Erpressbarkeit" für den Anschluss an ein wirtschaftliches Embargo.


(W. Baumann)

Kopie an:

- KT
- GT
- SPI