

Montag, 28. März 1949.

Revision der Verordnung vom 8. Juli 1938 betr. Kriegsmaterial.

Militärdepartement. Antrag vom 12. März 1949.

Politisches Departement. Mitbericht vom 14. März 1949.

Militärdepartement. Vernehmlassung vom 16. März 1949.

Das Militärdepartement unterbreitet folgenden Bericht und Antrag in der randvermerkten Angelegenheit:

"I.

Gestützt auf den durch die Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 abgeänderten Art. 41 der Bundesverfassung hat der Bundesrat die Verordnung vom 8. Juli 1938 über Herstellung, Beschaffung und Vertrieb, Einfuhr und Ausfuhr von Kriegsmaterial erlassen (AS 54, 318). Diese Verordnung ist seither durch verschiedene Bundesratsbeschlüsse (AS 56, 1313; 56, 1554; 59, 791; 62, 331) ergänzt und abgeändert worden; die Erfahrungen des vergangenen Krieges liessen es schliesslich als notwendig erscheinen, sie einer Totalrevision zu unterziehen. Am 9. November 1948 hat das Militärdepartement dem Bundesrat einen neuen Beschluss im Entwurf vorgelegt, durch welchen die bisherigen Erlasse ersetzt werden sollten. Die wesentlichen Punkte der durch jenen Entwurf beabsichtigten Neuerungen sind die folgenden:

Der Krieg brachte eine Menge neuer Arten von Kriegsmaterial, welches durch die bisherigen Vorschriften nicht erfasst ist. Der Entwurf sieht in Art. 2 eine entsprechende Ergänzung des bisherigen Verzeichnisses über Kriegsmaterial vor.

Art. 5 des Entwurfes bezweckt eine bessere Abgrenzung der Verordnung gegenüber dem Pulverregal. Die Ausfuhr von Pulver ist vom Standpunkte des Pulverregals aus frei. Dieselbe soll durch die neue Verordnung der Pflicht zur Einholung einer Ausfuhrbewilligung unterworfen werden. Letzteres von der Ueberlegung ausgehend, dass kein Grund besteht, diesbezüglich für Pulver im Unterschied zum übrigen Kriegsmaterial eine Ausnahme zu machen. Die unkontrollierbare Ausfuhr von Pulver ist für unser Land ebenso unerwünscht, wie diejenige für das übrige Kriegsmaterial. Weiter soll vermieden werden, dass jemand, der Pulver als Bestandteil von Munition (Art. 3 BRB vom 30. Mai 1919 betr. die Anwendung des Pulverregals; A.S. 35, 395) widerrechtlich ohne Bewilligung einführt, der doppelten Bestrafung, nämlich einmal auf Grund der Vorschriften über das Pulverregal und sodann auf Grund derjenigen der Verordnung verfällt, wie dies bisher der Fall war. In Art. 5 wird daher bestimmt, dass in diesen Fällen die strafrechtliche Verfolgung nur noch auf Grund der Verordnung geschehen soll.

Art. 6 unterscheidet zwischen zwei Arten von Bewilligungen und zwar der bereits in Art. 6 der bisherigen Verordnung geregelten Bewilligung (Grundbewilligung) und der Fabrikationsbewilligung. Die letztere ist ebenfalls nicht neu; sie war bereits durch den BRB vom 13. Februar 1940 (A.S. 56, 164) für die Entgegennahme von Bestellungen auf Lieferung von Kriegsmaterial nach dem Auslande eingeführt. Dieselbe wurde in die neue Verordnung übernommen mit der Abänderung, dass sie nicht nur für Auslandsaufträge Gültigkeit haben soll, sondern sich allgemein auf jeden einzelnen Fall der Herstellung von Kriegsmaterial bezieht. Die Fabrikationsbewilligung erfüllt damit die Kontrollaufgabe der in Art. 12 der bisherigen Verordnung vorgeschriebenen Meldepflicht, welche sie ersetzt.

Die Strafbestimmungen werden durch den Entwurf wesentlich vereinfacht. An Stelle der in der bisherigen Verordnung aufgeführten einzelnen Tatbestände tritt die in Art. 17 des Entwurfes festgelegte allgemeine Fassung, durch welche die bisherigen einzelnen Tatbestände mitumfasst werden. Die Strafordrohung lautet alternativ auf Gefängnis oder Busse; sie macht keinen Unterschied mehr zwischen einfachen und qualifizierten Fällen, d.h. solchen, bei denen erschwerende Umstände vorhanden sind, wie dies durch Art. 16 und 17 der bisherigen Verordnung geschieht. Der Vorteil liegt darin, dass damit die kurze Verjährungsfrist von 6 Monaten, wie sie für nichtqualifizierte Fälle als blosse Uebertretung nach Art. 109 StGB gilt, wegfällt. Diese kurze Verjährungsfrist für die Strafverfolgung, die durch das neue StGB eingeführt wurde, hat sich unter der Herrschaft der bisherigen Verordnung als unerwünscht ausgewirkt. Mit Bezug auf die Verletzung der Schweigepflicht der Kontrollorgane konnte sich Art. 18 des Entwurfes darauf beschränken, auf die Bestimmungen von Art. 320 des seit der bisherigen Verordnung in Kraft getretenen StGB zu verweisen. Art. 19 des Entwurfes sieht im Gegensatz zu Art. 20 der bisherigen Verordnung bei festgestellter Widerhandlung das Obligatorium der Einziehung des betreffenden Kriegsmaterials vor, sei es durch den Richter oder durch den Bundesanwalt, falls eine Ueberweisung an den Richter aus irgend einem Grunde nicht erfolgt.

Die Gebühren für die ausgestellten amtlichen Bewilligungen haben mit Bezug auf die Ein- und Ausfuhr seit dem Erlass der Verordnung vom 8. Juli 1938 durch den BRB vom 27. September 1940 (A.S. 56, 1554) eine Änderung erfahren, indem anstelle des ursprünglichen festen Ansatzes die Gebühr prozentual nach dem Wert bzw. Gewicht des betreffenden Kriegsmaterials festgesetzt wurde. Der Entwurf bringt gegenüber dem BRB vom 27. September 1940 insofern eine andere Regelung, als der in jenem BRB in Art. 1, lit. c für Ausfuhrbewilligungen gemachte Unterschied zwischen Waffen und Munition einerseits und dem übrigen Kriegsmaterial andererseits fallen gelassen wird, weil sich ein solcher Unterschied nicht mehr rechtfertigt.

Die zum Mitbericht eingeladenen Departemente (Politisches, Justiz- und Polizeidepartement, Finanz- und Zolldepartement und Volkswirtschaftsdepartement) haben diesem Entwurf zugestimmt. Der Bundesrat musste jedoch seine Genehmigung verschieben, da der Inhalt des Beschlusses mit der erneut zu prüfenden Frage des Waffenausfuhrverbotes eng verbunden war.

- 3 -

II.

Aus politischen Erwägungen beschloss der Bundesrat am 11. Juni 1946 für die Dauer von 6 Monaten ein allgemeines Ausfuhrverbot, das sich jedoch lediglich auf Waffen, Munition und deren Bestandteile sowie Spreng- und Zündmittel bezog und nicht sämtliches Kriegsmaterial erfasste. Der Bundesrat war sich von Anfang an darüber im Klaren, dass das Ausfuhrverbot, vom Standpunkt der schweizerischen Landesverteidigung aus gesehen, gewichtige Nachteile aufwies. Das Landesinteresse an der Erhaltung einer einheimischen, leistungsfähigen, mit allen Problemen moderner Waffentechnik vertrauten Rüstungsindustrie liegt auf der Hand. Der Bundesrat entschloss sich daher schon bei der ersten Erneuerung des Ausfuhrverbotes zu einer gewissen Auflockerung; das Militärdepartement wurde ermächtigt, auf begründetes Gesuch hin die Ausfuhr von gebrauchtem schweizerischem Ordonnanzmaterial, von kleinkalibrigen Waffen mit entsprechender Munition sowie von Spreng- und Zündmitteln für den Zivilgebrauch zu bewilligen. In dieser Form wurde die Gültigkeitsdauer des Waffenausfuhrverbotes dreimal verlängert, letztmals bis Ende März 1949.

Es besteht kein Zweifel, dass in der heutigen Zeit jeder Kriegsmaterialausfuhr politische Bedeutung zukommt. Die Verhältnisse haben sich leider seit dem Erlass des Ausfuhrverbotes in keiner Weise gebessert, sodass eine verschärfte Kontrolle der Fabrikation und der Ausfuhr von Kriegsmaterial durchaus begründet ist. Andererseits hat es sich gezeigt, dass die periodische Verlängerung des bestehenden Waffenausfuhrverbotes das Problem nicht zu lösen vermag. Auch ist das Bestehen zweier verschiedener Erlasse über dasselbe Gebiet (Ausfuhrverbot und Ausfuhrbestimmungen der Verordnung über Kriegsmaterial) nicht geeignet, das Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und die Handhabung der Kontrollmassnahmen zu erleichtern. Im Einvernehmen mit dem Politischen Departement hat das Militärdepartement daher die Frage geprüft, ob es nicht zweckmässiger wäre, die Ausfuhrbestimmungen des neuen Beschlusses über das Kriegsmaterial derart zu gestalten, dass auf eine erneute Verlängerung des Waffenausfuhrverbotes überhaupt verzichtet werden könnte.

In einer Vernehmlassung vom 18. Dezember 1948 kommt das Justiz- und Polizeidepartement zum Schlusse, dass der Bundesrat die Kompetenz zum Erlass eines Ausfuhrverbotes nicht aus Art. 41 der Bundesverfassung ableiten könne. Ein Ausfuhrverbot sei aber unter Umständen für die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, für die äussere Sicherheit oder die Behauptung der Unabhängigkeit oder Neutralität der Schweiz notwendig. "Wenn der Bundesrat auf Grund der Ziffern 8 und 9 von Art. 102 BV einen Beschluss fasst, so handelt er im Rahmen seiner ordentlichen Kompetenzen, und der von ihm gefasste Beschluss stellt nicht Notrecht dar, das abgebaut werden müsste". So hält also das Justiz- und Polizeidepartement dafür, dass der Bundesrat auf Grund von Art. 102, Ziffern 8 und 9, grundsätzlich befugt sei, ein Waffenausfuhrverbot zu erlassen und solange aufrechtzuerhalten, als die Verhältnisse es erfordern. Da der Bundesrat jederzeit auf seine Beschlüsse zurückkommen kann, so hat er die Möglichkeit, je nach der Entwicklung der weltpolitischen Lage, das Ausfuhrverbot aufzu-

- 4 -

heben oder zu verschärfen. In diesem Sinne lässt sich die bleibende Regelung der Rückstungskontrolle mit der Aufnahme des bisherigen nur zeitweiliggedachten und daher auch immer befristeten grundsätzlichen Waffenausfuhrverbotes verbinden. Damit wird das Ausfuhrverbot vom 6. Dezember 1946 hinfällig und kann aufgehoben werden, ohne dass der - heute noch politisch notwendige - Grundsatz aufgegeben würde.

III.

In diesem Sinne wurde in den dem Bundesrat im November 1948 vorgelegten Entwurf das Ausfuhr- und Durchfuhrverbot für Waffen, Munition und Sprengmittel eingebaut. Der neue Entwurf enthält nun inbezug auf die Ausfuhr und Durchfuhr folgende Regelung:

Gemäss Art. 1, Abs. 2 sind Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition und Sprengmitteln grundsätzlich verboten. Auf begründetes Gesuch hin kann das Militärdepartement im Einvernehmen mit dem Politischen Departement ausnahmsweise Ausfuhr- und Durchfuhrbewilligungen erteilen (Art. 15), wenn diese Ausnahmen weder internationalen Übereinkommen widersprechen noch den Landesinteressen zuwiderlaufen. Solche Bewilligungen können ferner nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller den Nachweis erbringt, dass es sich um die Lieferung an eine auswärtige Regierung handelt und wenn eine Erklärung dieser Regierung vorliegt, dass die Waffen, Munition oder Sprengmittel nur für das eigene Land benötigt und nicht wieder ausgeführt werden.

Die Ausfuhr und die Durchfuhr des übrigen Kriegsmaterials bleiben, wie bis anhin, bewilligungspflichtig (Art. 1, Abs. 3). Der Art. 14 ordnet das Bewilligungsverfahren.

Diese Regelung ändert im Grunde genommen an der bisherigen Praxis nichts. Ein absolutes Ausfuhrverbot für Waffen, Munition und Sprengmittel wäre nach wie vor mit den Interessen unserer Landesverteidigung unvereinbar. Selbstverständlich wird auch weiterhin jede Ausfuhr nach Ländern verweigert, welche im Krieg stehen oder deren Lage befürchten lässt, dass sie in Konflikte verwickelt werden könnten. Wenn die Schweiz für sich das Recht beansprucht und beanspruchen muss, sich gegen einen Angriff zu verteidigen zu können, so darf sie aber anderseits solchen Staaten, bei denen nach den Verhältnissen eine Friedensbedrohung ausser Betracht fällt, Waffen zur Selbstverteidigung liefern, ohne sich dadurch des Verdachtes einer inhumanen oder gar kriegsfördernden Haltung schuldig zu machen. Das Mitspracherecht des Politischen Departements (Art. 15), das übrigens in der Praxis schon jetzt bestand, bietet die nötige Garantie, dass die zwischenstaatlichen Ueberlegungen gebührend berücksichtigt werden.

Der Vollständigkeit halber und zur Orientierung legt das Militärdepartement gleichzeitig mit dem Entwurf zu einem neuen Beschluss den in Anpassung an die neuen Vorschriften aufgestellten Entwurf zu der von ihm zu erlassenden Vollzugsverfügung vor, wobei es insbesondere auf die durch Art. 14 eingeführte Verschärfung der Kontrollvorschriften hinweist.

Das Militärdepartement beantragt:

1. Es sei der vorgelegte Entwurf zu einem "Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial" zu genehmigen.

- 5 -

2. Es sei die Gültigkeitsdauer des Bundesratsbeschlusses vom 6. Dezember 1946 (AS 62, 1013) betreffend die Ausfuhr von Waffen, Munition und deren Bestandteile sowie Sprengstoffen und Zündmitteln nicht mehr zu verlängern."

Das Politische Departement teilt in seinem Mitbericht folgendes mit:

"Das Politische Departement ist materiell in den wesentlichen Punkten mit dem Entwurf des Militärdepartements für den Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial einverstanden. Es hält jedoch dafür, dass das Ausfuhrverbot für Munition und Sprengstoffe wie bisher in einem gesonderten Bundesratsbeschluss geregelt werden soll.

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb, sowie Einfuhr und Ausfuhr von Waffen, Munition, Sprengmitteln und sonstigem Kriegsmaterial zu regeln, ist eine verfassungsmässige Aufgabe des Bundesrates. Das Ausfuhrverbot hingegen ist eine Polizeimassnahme, die nur in aussergewöhnlichen Zeiten, gestützt vor allem auf Art. 102, Ziff. 8 & 9 der Bundesverfassung, verfügt werden kann.

Aus diesen Gründen beantragt das Politische Departement:

1. Im Ingress des Bundesratsbeschlusses sei die Anrufung von Art. 102 der Bundesverfassung zu streichen.
Art. 1 & 14 des Bundesratsbeschlusses seien gemäss vorgelegtem Entwurf zu fassen.
Art. 15 des Entwurfs sei zu streichen.
2. Es sei gemäss vorgelegtem Entwurf ein Bundesratsbeschluss betreffend die Ausfuhr von Waffen, Munition und deren Bestandteilen, sowie Sprengstoffen und Zündmitteln zu fassen."

In seiner Vernehmlassung teilt das Militärdepartement folgendes mit:

Nach Kenntnismahme des Mitberichtes und Gegenantrages des Politischen Departements beehrt sich das Militärdepartement folgendes zu bemerken:

Einerseits will man die Herstellung, Beschaffung und Vertrieb sowie Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition, Sprengmitteln und sonstigem Kriegsmaterial der Bewilligungspflicht unterstellen und andererseits sollte ein unbefristetes Ausfuhr- und durchfuhrverbot für Waffen, Munition und Sprengmittel erlassen werden. Es würde sich also um den Erlass zweier sich widersprechender Beschlüsse handeln. Eine solche Lösung ist rechtlich nicht annehmbar. Ein gesondertes Ausfuhrverbot wäre lediglich als vorübergehende Massnahme begründet.

Das eidg. Militärdepartement stellt mit Befriedigung fest, dass in materieller Hinsicht zwischen den beiden beteiligten Departementen keine Meinungsverschiedenheit mehr besteht. Was die Form der zu treffenden Regelung anbelangt, muss es aber an seinem Antrag vom 12. März 1949 festhalten. Im übrigen wird auf die Begründung dieses Antrages verwiesen."

- 6 -

M. le Président de la Confédération soumet le texte de propositions transactionnelles tendant:

1° à insérer les mots "chiffres 8 et 9" dans le préambule, après "art. 102",

2° à rédiger comme suit l'article 1er, 2e alinéa:

"Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition und ihrer Bestandteile, sowie von Sprengstoffen und Zündmitteln jeder Art sind grundsätzlich verboten. Ausnahmen ..."

3° à rédiger comme suit l'article 15:

"Das eidgenössische Militärdepartement kann im Einverständnis mit dem Politischen Departement Ausfuhr- und durchfuhrbewilligungen erteilen für

- a) gebrauchtes Ordonnanz-Kriegsmaterial,
- b) Fliegerabwehrwaffen bis höchstens Kaliber 35 mm mit dazu gehöriger Munition,
- c) mechanische Zünder für Fliegerabwehrmunition,
- d) Hand- und Faustfeuerwaffen bis höchsten Kaliber 9 mm,
- e) Spreng- und Zündmittel für zivile Zwecke.

Diese Bewilligungen sind nur dann zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des Art. 1, Abs. 2, erfüllt sind und wenn der Gesuchsteller den Nachweis erbringt, dass es sich um die Lieferung an eine auswärtige Regierung handelt, und wenn eine Erklärung dieser Regierung vorliegt, dass das Kriegsmaterial nur für das eigene Land benötigt und nicht wieder ausgeführt wird.

Falls dem Gesuchsteller eine Bewilligung erteilt wird, so hat er dafür zu sorgen, dass das Kriegsmaterial tatsächlich in das im Ausfuhrsuch angegebene Bestimmungsland gelangt."

Après échange de vues, il est

d é c i d é

d'adopter le projet du département militaire avec les modifications proposées par M. le Président de la Confédération, après suppression des mots "bis höchstens Kaliber 35 mm" à l'article 15, lettre b.

Il est entendu que le projet de communiqué établi par M. le Président de la Confédération, sera mis au point par les deux départements intéressés et publié ensuite par le département militaire.

Protokollauszug (12 Expl.) an das Militärdepartement zum Vollzug, an das Politische Departement, an das Justiz- und Polizeidepartement, an das Finanz- und Zolldepartement, an das Volkswirtschaftsdepartement und an das Post- und Eisenbahndepartement zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Oser