

Die Durch- und Ausfuhr von Kriegsmaterial aus der Schweiz

Autor(en): **Kurz, H. R.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **134 (1968)**

Heft 12

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-44498>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

und geringe Bewaffnung, sowie die Unerfahrenheit von Führung und Truppe einschätzen, wie man wollte – ...»

Die behördliche Genugtuung wirkt besonders pikant, als nur kurze Zeit nach deren Verlautbarung anlässlich der Besetzung der Tschechoslowakei am 21. August vor erstaunten Augen gewaltige hochgerüstete Truppenmassen des Warschauer Paktes in ungeahnt kurzer Zeit aus einem riesigen Raume heraus präzise ihre Aufträge erfüllten und bei der NATO einen erheblichen Katzenjammer bewirkten. In der *heure de vérité* hilft aber keine Resignation, sondern nur solide materielle Bereitschaft.

Der neutrale Kleinstaat hat aus der Natur der Dinge heraus nur viel begrenzte Verteidigungsmöglichkeiten als jeder potentielle Angreifer. Um so mehr hat er allen Grund, seine Handlungsfreiheit nicht unnötig und dazu noch einseitig einschränken zu lassen. Der Beitritt zum Atomsperrvertrag aber wäre ein solcher fataler Schritt. Daß mit unserer Unterschrift dem Weltfrieden geholfen wäre, käme einer unbescheidenen Überschätzung der Beeinflussungsmöglichkeiten durch den Kleinstaat gleich. Für uns aber könnte eine vertragliche Abstandserklärung für jede nukleare Bewaffnung unserer Armee einen verhängnisvollen Verzicht auf wirksame Wehrhaftigkeit bedeuten.

Ob Atomwaffen eine zweckmäßige und auch finanziell tragbare Verstärkung unserer Armee bedeuten, ist vorerst nach sachlichen Gesichtspunkten zu prüfen, bevor man immer wieder politische Erwägungen vorschiebt, um sich stets wieder dieser vielleicht nicht durchwegs einfachen Aufgabe zu entziehen. Die Truppe muß sich schließlich auch damit befassen, wenn in unseren Manövern noch und noch Atomwaffen gegen sie eingesetzt werden. Gewiß, diese Ausbildung beruht auf realistischer Beurteilung des wahrscheinlichen Kriegsbildes. Aber der Realismus hört dort auf, wo sich die Manöver trotz solcher nuklearen «Einlagen» mehr oder weniger wie gehabt bis zum obligaten Übungsabbruch hinziehen. Die Truppe – «du tambour jusqu'au géné-

ral» – fragt sich nämlich ganz hausbacken, ob sich die Wirkung von Atomwaffen wirklich mit einer Außergefechtsetzung von einigen Stunden so einfach überspielen lasse und ob es nicht nützlicher wäre, sich ernsthaft zu überlegen, ob es wirksame Mittel gebe, den Aggressor mit hoher Wahrscheinlichkeit davon abzuhalten, Nuklearwaffen gegen uns einzusetzen¹⁰, oder wenn er es dennoch tue, ihm mit gleicher Münze heimzuzahlen. «Vergeßt die Seele des Soldaten nicht!»

Atomwaffen stehen an der Berührungslinie zwischen Politik und Kriegführung. Doch auch im rein militärischen Bereich sind unserer Landesverteidigung Aufgaben gestellt, die ohne weitere namhafte Opfer nicht zu lösen sind. Sie kreisen zur Hauptsache um die Probleme der Abwehr massierter mechanisierter Streitkräfte und der zunehmenden Verlagerung der Erdoperationen in die dritte Dimension. Die wichtigste Voraussetzung zu ihrer Meisterung ist ein ungebrochener Wehrwille. Dieser aber beruht auf einem überzeugten Bekenntnis zu unserem wehrhaften neutralen Kleinstaat.

Der scheidende Redaktor wünscht der «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift», ihren Redaktoren und ihrer Herausgeberin, der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, daß sie ihren Auftrag zum Nutzen unserer Wehrbereitschaft stets unerschrocken zu erfüllen vermögen. Er bittet jene, denen er in den vergangenen Jahren vielleicht unangenehm war, ihm dies nicht nachzutragen; er glaubte, dies der guten Sache schuldig zu sein. WM

¹⁰ Vergleiche Otto Heilbrunn, «Konventionelle Kriegführung im nuklearen Zeitalter», Verlag E. S. Mittler & Sohn GmbH, Frankfurt am Main 1967. Der Autor geht in seinem reich dokumentierten Werk von der Voraussetzung aus, daß nur die jederzeit bestehende Bereitschaft der Streitkräfte, einen Nuklearkrieg zu führen, den Gegner zwingen könne, auf die Verwendung von Atomwaffen zu verzichten. Ein hochinteressantes Buch – aber für uns völlig unergiebig, weil uns die wichtigste Voraussetzung zur konventionellen Kriegführung fehlt: die Atomwaffe.

Die Durch- und Ausfuhr von Kriegsmaterial aus der Schweiz¹

Von Oberst i GSt H. R. Kurz

I.

Die Frage, wie weit es vom neutralen Staat verlangt werden könne und müsse, daß er die Ausfuhr von Kriegsmaterial aus seinem Bereich an Drittstaaten, insbesondere an kriegführende Mächte, unterbinde, ist eine der *Kernfragen der Neutralität*, die sich stets aufs neue gestellt hat, seit es neutrale Staaten gibt. Wissenschaft und Praxis – bezeichnenderweise die Praxis mehr als die Theorie – haben sich immer wieder mit dem *Waffenausfuhrproblem* des Neutralen beschäftigt, ohne daß dabei eine für alle Zeiten gültige Lösung gefunden werden konnte; jede Epoche mußte darum in dieser Frage den ihr angemessenen Weg neu finden. Die Frage ist nie zur Ruhe gekommen und ist bis auf den heutigen Tag umstritten geblieben, weil darin sehr verschiedenartige Gesichtspunkte aufeinanderprallen, von denen jeder den Vorrang beansprucht. Das *Waffenausfuhrproblem* liegt in einem *Spannungsfeld* von stark divergierenden Bedürfnissen und Rücksichten, zwischen denen immer wieder ein *simvoller Ausgleich* gefunden werden muß: Neben Erwägungen des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik stehen Überlegungen der allgemeinen Staatspolitik und der Außenpolitik, insbesondere solche der Humanität und der Ethik im Völkerleben, und schließlich hat die *Waffenexportfrage* auch eine bedeutende militärische Komponente, die es notwendig macht, daß sie

¹ Erstmals erschienen in der «Österreichischen Militärischen Zeitschrift» Nr. 2/1966, S. 109 ff.

auch unter dem Gesichtspunkt der Wehrbereitschaft des neutralen Staates gesehen wird. Da die Einstellung zu den einzelnen, teilweise widersprüchlichen Kriterien einem steten Wandel unterliegt, war es immer wieder notwendig, das Verhältnis unter ihnen neu zu bestimmen. Dieser Prozeß des Ausgleichs ist heute noch nicht abgeschlossen.

Wenn wir im folgenden die *von der Schweiz getroffene Regelung* der Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial in das Ausland und die Vorgeschichte dieser heutigen Ordnung etwas näher betrachten, tun wir dies nicht darum, weil wir die schweizerische Lösung als besonders originell oder gar für andere Staaten beispielhaft halten würden. Es geht uns einzig darum, an Hand der in der Schweiz gültigen Ordnung den entscheidenden Fragen des weit-schichtigen Problems nachzugehen. Für eine solche *grundsätzliche Betrachtung* eignet sich das schweizerische Beispiel darum besonders gut, weil es einen vollständigen, von den Anfängen der Neutralität bis in die moderne Zeit reichenden Überblick über die Anwendung der maßgebenden Prinzipien gewährt.

II.

In der Einstellung zur *Waffenausfuhrfrage* und der Behandlung, welche diese im Lauf der Zeit gefunden hat, liegt ein *kennzeichnendes und lehrreiches Beispiel für die Entwicklungsgeschichte des Neutralitätsbegriffs*. Die Änderungen, die in der Einstellung zur *Waffenausfuhrfrage* eintraten, sind ein Ausdruck für die Wand-

lungen in den Anschauungen über die Neutralität schlechthin. In ihren frühern Zeiten, namentlich im Dreißigjährigen Krieg, erschöpfte sich die Neutralität im wesentlichen in der Nichtbeteiligung des Neutralen am Krieg. Es genügte, daß sich der Neutrale nicht *direkt* als Partei an den Kriegshandlungen beteiligte. Dagegen war es ihm unbenommen, sich *indirekt* in die Kriegsereignisse einzuschalten, indem er den Kriegführenden Hilfen gewährte, die unmittelbar ihrer Kriegführung zugute kamen. So bedeutete es keine Verletzung der Neutralität, wenn den Kriegsparteien der militärische Durchmarsch durch das Gebiet des Neutralen gestattet wurde, wenn die Neutralen den kriegführenden Mächten Soldtruppen zur Verfügung stellten und wenn schließlich die im Krieg stehenden Staaten mit Waffen und sonstigem, ihrer Kriegführung dienendem Material beliefert wurden. Dabei war es, vom Gesichtspunkt der Neutralität aus gesehen, dem Neutralen auch durchaus freigestellt, ob er diese Hilfeleistungen nur der einen oder beiden Kriegsparteien gewähren wollte.

Diese ursprüngliche Einstellung zur Neutralität blieb bestehen, bis im 18. Jahrhundert eine *wissenschaftliche Durchdringung des Neutralitätsgedankens* durch die Völkerrechtslehre einsetzte, die eine entscheidende Verfeinerung des Neutralitätsbegriffs auslöste. Vor allem war es hier der Neuenburger Völkerrechtler de Vattel, dessen Untersuchungen die Entwicklung des Neutralitätsrechts wohl am nachhaltigsten beeinflußt haben. Diese Klärungen führten dazu, daß die Neutralität von ihrer bisherigen Bedeutung der bloßen Nichtintervention in einem Krieg hinaufgehoben wurde zur eigentlichen *Nichtunterstützung und der Gleichbehandlung der Kriegführenden*. De Vattel drückt diesen Gedanken mit dem Satz aus: «Les peuples neutres dans une guerre sont ceux qui n'y prennent aucune part, demeurant amis communs des deux partis, et ne favorisent point les armes de l'un au préjudice de l'autre.» Mit dieser neuen Auffassung, die sich in der Praxis des 19. Jahrhunderts festigte, wurde die Belieferung der Kriegführenden mit Kriegsmaterial des neutralen *Staates* als unvereinbar mit dem Neutralitätsrecht erklärt. Dieser Grundsatz fand schließlich im Jahr 1907 Eingang in die ersten zwischenstaatlichen Verankerungen des Neutralitätsrechts, das V. und XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Fall eines Land- beziehungsweise Seekriegs. Das Prinzip wird in dem wesentlich vollständigeren Neutralitätsabkommen für den Seekrieg (Artikel 6) ausdrücklich festgehalten. Im Abkommen über die Neutralität im Landkrieg fehlt dagegen eine besondere Erwähnung; hier gilt es als gewohnheitsrechtlicher Grundsatz und ergibt sich wohl auch *per argumentum e contrario* aus Artikel 7 des Neutralitätsabkommens für den Landkrieg: Daraus, daß dieser den neutralen Staat ausdrücklich nicht verpflichtet, die von seinen *Privaten* ausgehenden Kriegsmateriallieferungen an Kriegführende zu verhindern, kann umgekehrt geschlossen werden, daß er es *als Staat* selbst nicht tun darf. Diese aus dem Jahr 1907 stammende Regelung gilt heute noch in vollem Umfang.

Zu dieser Entwicklung des Neutralitätsrechts haben die neutralen Staaten einen bedeutsamen, wenn nicht sogar *entscheidenden Beitrag* geleistet. In der Geschichte der Neutralität fällt überhaupt immer wieder auf, wie sehr die Neutralen selbst zu ihrer Weiterentwicklung beigetragen haben. Dabei ist sehr häufig die oft nicht ungefährliche Tendenz der neutralen Staaten sichtbar, von sich aus auf Rechte zu verzichten, die ihnen das Neutralitätsrecht gewähren würde, und strenger zu sein als das positive Neutralitätsrecht und die internationale Lehre. Immer wieder ging darum der Anstoß auf Beschränkung des Neutralitätsbegriffs von den Neutralen selbst aus, indem sie mit ihrer Praxis der Theorie vorausgeeilt sind und damit die Theorie nachgezogen haben. Die

vielfach von den neutralen Staaten selbst vorgenommene Ausdehnung ihrer Pflichten, unter gleichzeitiger Beschränkung ihrer Rechte, hatte ihre Gründe vor allem im Bestreben, Komplikationen zu vermeiden und den – meist viel mächtigeren – Kriegführenden die Ernsthaftigkeit, mit der sie die Neutralitätsgrundsätze handhaben, möglichst glaubhaft vor Augen zu führen.

Von solcher *Selbstbeschränkung innerhalb der Neutralität* hat die schweizerische Praxis immer wieder eindruckliche Beispiele gegeben. Mit ihrer Haltung in den Grundfragen der Neutralität hat die Schweiz die internationale Rechtsentwicklung in hohem Maß beeinflußt, weshalb man «die Ausbildung eines reinen Neutralitätsbegriffs geradezu als spezifisch schweizerischen Beitrag zum europäischen Völkerrecht betrachten kann» (Bonjour).

Die Einstellung der Schweiz zum Waffenausfuhrproblem ist hierfür besonders typisch; die Schweiz ist in dieser Frage bis auf den heutigen Tag und bis auf die heute eingenommene Haltung immer wieder dem gültigen Neutralitätsrecht vorausgegangen, indem sie sich Beschränkungen auferlegte, zu denen sie, rechtlich gesehen, nicht verpflichtet gewesen wäre.

III.

Bereits im Dreißigjährigen Krieg, der die erste große Bewährungsprobe des jungen Instituts der Neutralität brachte, stellte die eidgenössische Tagsatzung den Grundsatz auf, daß *jede Ausfuhr von eigentlichem Kriegsmaterial*, also von Waffen und Munition, an die Kriegsparteien unzulässig sei. Dabei wurde ein deutlicher Unterschied gemacht zwischen eigentlichem Kriegsmaterial und den allgemeinen Kaufmannswaren, für die auch gegenüber den Kriegführenden volle Handelsfreiheit bestand. Die Beschränkung für das Kriegsmaterial, der sowohl die Eidgenossenschaft selbst als auch die privaten Lieferanten unterworfen wurden, traf allerdings den einzelnen nicht besonders hart, da Herstellung und Vertrieb von Waffen und Munition weitgehend in der Hand des Staates lagen. Dieselbe Haltung nahm die Eidgenossenschaft auch im spanischen Erbfolgekrieg ein, und ebenso hielt sie in den Kriegen des 19. Jahrhunderts konsequent am generellen Waffenausfuhrverbot fest und ging damit immer noch erheblich über die anerkannte Völkerrechtslehre hinaus, die zwar inzwischen dazu gelangt war, Kriegsmateriallieferungen an Kriegführende durch den neutralen *Staat* als neutralitätswidrig zu betrachten, die aber weiterhin am freien *Commercium* für Kriegsmaterial *des einzelnen* festhielt. Im Krimkrieg, den Kriegen der italienischen Einigung, im Preußisch-Österreichischen und vor allem im Deutsch-Französischen Krieg erließ die Schweiz regelmäßig ein grundsätzliches Kriegsmaterial-Ausfuhrverbot für den Staat sowie auch für seine Angehörigen. Maßgebend für diese, über die damalige Rechtsauffassung hinausgehende Beschränkung war einerseits das Bestreben der Schweiz, eine unneutrale Bevorzugung einzelner Staaten zu vermeiden, während andererseits damit erreicht werden sollte, daß das im Land befindliche Kriegsmaterial für die schweizerische Armee erhalten blieb – eine Überlegung, die namentlich im Krieg von 1870/71, mit dessen Übergreifen auf die Schweiz gerechnet werden mußte, geboten war.

Die Haager Friedenskonferenz von 1907 folgte der strengen Auffassung der Schweiz nicht. Zwar wurde in den beiden Haager Neutralitätsabkommen für den Land- und den Seekrieg die Belieferung der Kriegführenden *aus staatlichen Kriegsmaterialbeständen* mehr oder weniger deutlich untersagt, aber daneben blieb es den Neutralen überlassen, ob sie den privaten Waffenhandel beschränken wollten. Bei dieser Regelung, die aus dem wirtschaftlichen Liberalismus ihrer Zeit verstanden werden muß,

wurde allerdings eine gewisse Konzession an die Neutralitätsgrundsätze gemacht, indem im Neutralitätsabkommen für den Landkrieg (Artikel 9 in Verbindung mit Artikel 7) bestimmt wurde, daß allfällige Beschränkungen des privaten Kriegsmaterialhandels *nicht einseitig gegen eine einzige Kriegspartei gerichtet* sein dürfen.

Trotz dieser Verankerung der bisherigen Praxis in den Haager Konventionen blieb die Schweiz ihren traditionellen Grundsätzen *treu* und ging weiterhin eigene Wege. Im Weltkrieg 1914 bis 1918 erließ sie wiederum ein grundsätzliches Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial, und im Jahr 1919 verweigerte sie sogar den Waffentransit anlässlich der Intervention des Völkerbundes im Wilnakonflikt.

Der *Völkerbundpakt*, der mit dem Beitritt der Schweiz zu dieser Staatenorganisation für sie bedeutsam wurde, erklärte die Überwachung von Herstellung und Handel mit Munition und Kriegsmaterial, die in den Händen von Privaten «schwere Bedenken rufen», als einen der Programmpunkte des Völkerbundes (Artikel 8, Absatz 5, und Artikel 23 d). In Vollziehung dieser Aufgabe wurde am 17. Juni 1925 in Genf eine Übereinkunft betreffend die Überwachung des internationalen Handels mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial unterzeichnet; Bemühungen, auch die *Waffenfabrikation* unter Kontrolle zu bringen, scheiterten jedoch. Das Abkommen, dem die Schweiz beitrug, wurde nicht von der vorgeschriebenen Zahl von Staaten ratifiziert und konnte deshalb nicht in Rechtskraft erwachsen. Nach diesem Mißerfolg verlagerten sich die Anstrengungen des Völkerbundes auf die allgemeinen *Abrüstungsbemühungen*; leider blieben aber sowohl die Genfer Abrüstungskonferenz von 1932 als auch spätere Abrüstungsbemühungen erfolglos.

Im *schweizerischen Nationalrat* wurden vom Frühjahr 1932 hinweg verschiedene parlamentarische Vorstöße unternommen, die eine straffe Kontrolle der privaten Kriegsmaterialfabrikation und eine möglichst weit gehende Beschränkung der Ausfuhr solchen Materials anstrebten. Nachdem diese Vorstöße vom Bundesrat immer wieder mit dem Argument zurückgestellt wurden, daß der ganze Fragenkomplex auf internationaler Ebene geregelt werden müsse und daß vorerst die endgültigen Ergebnisse der allgemeinen Abrüstungsanstrengungen abgewartet werden müßten, griff zuerst die «Schweizerische Vereinigung für den Völkerbund» und später die «Europa-Union» (ein Ableger der «Pan-europa»-Bewegung) die Frage auf. Als das Scheitern der internationalen Rüstungsbeschränkungen offensichtlich wurde, legte diese letztere im Jahr 1936 eine Volksinitiative auf, die ein *staatliches Rüstungsmonopol*, unter Beschränkung auf die Zwecke der eigenen Landesverteidigung, forderte. Die Volksinitiative, die eine Erweiterung des Artikels 41 der Bundesverfassung verlangte, der sich bisher nur mit dem Pulverregal des Bundes befaßt hatte, kam mit 56 848 gültigen Unterschriften zustande. In seinem Bericht vom 13. Juli 1937 zu dem Volksbegehren stellte der Bundesrat fest, daß er an sich die Initiative begrüße, daß er jedoch eine weniger weit reichende Regelung vorziehen würde, welche an die Stelle des von der Initiative verlangten Staatsmonopols die *staatliche Kontrolle und die Bewilligungspflicht* für Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Kriegsmaterial stelle. Ein bundesrätlicher Gegenvorschlag für eine Änderung von Artikel 41 der Bundesverfassung, der in den parlamentarischen Beratungen noch einige Änderungen erfuhr, kam am 20. Februar 1938 vor die Volksabstimmung; in dieser wurde das Volksbegehren nach einer leidenschaftlich geführten Abstimmungskampagne mit 418 021 gegen 65 938 Stimmen und von allen Ständen verworfen, der Gegenentwurf der Bundesversammlung dagegen mit 394 052 gegen 141 025 Stimmen und von allen

Ständen angenommen. Der seither gültige *Verfassungsartikel 41* hat folgenden Wortlaut:

«Fabrikation und Verkauf des Schießpulvers stehen ausschließlich dem Bunde zu.

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen bedürfen einer Bewilligung des Bundes. Die Bewilligung darf nur an Personen und Unternehmungen erteilt werden, die vom Standpunkt der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten. Die Regiebetriebe des Bundes werden vorbehalten.

Die Einfuhr und Ausfuhr von Wehrmitteln im Sinne dieser Verfassungsbestimmung darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen. Der Bund ist berechtigt, auch die Durchfuhr von einer Bewilligung abhängig zu machen.

Der Bundesrat erläßt unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung in einer Verordnung die zum Vollzug der Absätze 2 und 3 nötigen Vorschriften. Er stellt insbesondere die näheren Bestimmungen über Erteilung, Dauer und Widerruf der Bewilligungen und über die Überwachung der Konzessionäre auf. Er bestimmt ferner, welche Art von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Material und welche Bestandteile unter diese Verfassungsbestimmung fallen.»

Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung erließ der Bundesrat am 8. Juli 1938 eine *Verordnung über Herstellung, Beschaffung und Vertrieb, Einfuhr und Ausfuhr von Kriegsmaterial*, welche die Vollzugsvorschriften enthielt. Da bereits im Verfassungsartikel die maßgebenden Grundsätze umschrieben sind, konnten trotz dem im Artikel 41 enthaltenen Vorbehalt der Bundesgesetzgebung die Vollzugsvorschriften auf dem Verordnungsweg erlassen werden, womit die Möglichkeit eines Gesetzesreferendums ausgeschaltet wurde.

Nachdem die Schweiz schon im Abessinienkonflikt und im spanischen Bürgerkrieg ihr traditionelles Waffenausfuhrverbot erlassen hatte, bekannte sie sich auch zu Beginn des zweiten Weltkrieges zu einem alle Kriegführenden gleichmäßig treffenden Kriegsmaterialembargo. Das während des Krieges mittels mehrerer Beschlüsse immer mehr eingeeengte, grundsätzliche Ausfuhrverbot wurde mit einem Bundesratsbeschluß vom 30. September 1944, der sich wegen seines absoluten, über die Verfassungsgrundlage hinausreichenden Charakters auf die bundesrätlichen Kriegsvollmachten und nicht auf Artikel 41 der Bundesverfassung stützte, ersetzt durch ein vollständiges *Waffenausfuhrverbot* nach allen kriegführenden Staaten. Erst nach dem Kriegsende, nämlich am 12. September 1945, wurde dieser Beschluß wieder aufgehoben und damit die Rechtsordnung der Verordnung von 1938 wieder hergestellt. Aber schon bald machten es vor allem die Schwierigkeiten mit Franco-Spanien, das mit der UNO schwerwiegende Differenzen hatte, nötig, ein neues Verbot zu erlassen, das im Bestreben, Spanien nicht allein zu treffen, als generelle Maßnahme gegenüber allen Staaten erlassen wurde. Dieses neue Verbot vom 11. Juni 1946, das neben die Verordnung von 1938 trat, wurde vorerst auf 6 Monate befristet und später bis ins Frühjahr 1949 schrittweise immer wieder verlängert, wobei es allerdings verschiedene Abschwächungen erfuhr, die vor allem im Interesse der schweizerischen Landesverteidigung vorgenommen wurden. Am 28. März 1949 erließ dann der Bundesrat mit dem Bundesratsbeschluß über das Kriegsmaterial eine *grundlegende Neuordnung der Waffenausfuhr*. Dieser Beschluß stützt sich nicht nur auf Artikel 41, sondern gleichzeitig auch auf Artikel 102, Ziffern 8 und 9, der Bundesverfassung, welche die außenpolitischen Kompetenzen des Bundesrates umschreiben; damit wurde der Zusammenhang der Kriegsmaterialfrage mit der Neutralität angedeutet. Auch der Erlaß von

1949 hat seither mehrere Anpassungen erlebt, insbesondere eine solche vom 20. Mai 1960, mit welcher innerhalb der Schranken des Verfassungsrechts zwei im Nationalrat eingereichten Postulaten Rechnung getragen wurde; in seinen Grundzügen steht der Bundesratsbeschluß von 1949 aber immer noch in Kraft. Verschiedene aus parlamentarischen Kreisen unternommene Anstrengungen auf eine weitere Verschärfung des Waffenausfuhrverbots scheiterten jedoch an der relativ eng gefaßten Verfassungsgrundlage des Artikels 41.

IV.

Im Bericht des Bundesrates vom Juli 1937 zum Volksbegehren über die private Rüstungsindustrie wird mit Recht festgestellt, daß sich das Problem der Kontrolle der Herstellung und des Handels mit Kriegsmaterial von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachten lasse, nämlich *vom internationalen und vom nationalen*. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten der Betrachtung, die von ihren Befürwortern nicht selten mit mehr Leidenschaft als Sachlichkeit hervorgehoben werden, gilt es immer wieder, den angemessenen Mittelweg zu finden.

1. Unter den nationalen Argumenten stehen die *militärischen Notwendigkeiten* obenan. Es ist vom schweizerischen Bundesrat immer wieder mit aller Entschiedenheit erklärt worden, daß die Schweiz im Hinblick auf die Rüstungsbedürfnisse der eigenen Armee unbedingt *auf eine lebensfähige private Rüstungsindustrie angewiesen* sei. Der relativ geringe Inlandabsatz genügt niemals, eine eigene Industrie, welche Kriegsmaterial herstellt, am Leben zu erhalten. Die hohen Entwicklungskosten für dieses Material können nur dann in einer tragbaren Weise aufgeteilt werden, wenn auch ausländische Abnehmer tragen helfen. Wo diese fehlen, muß mit den Entwicklungskosten der schweizerischen Bezüher, das heißt die schweizerische Armee, allein belastet werden, wodurch nicht nur eine außerordentliche Verteuerung des Produkts bewirkt wird, sondern auch der Anreiz zur schöpferischen Entwicklungsarbeit verlorengeht. Die schweizerischen Firmen müssen ein Interesse haben, in dem Wettbewerb zwischen staatlichen Rüstungsbetrieben und privater Wirtschaft, der für die Schweiz charakteristisch ist, ihre kriegstechnische Forschungs- und Entwicklungsarbeit zu pflegen. Hierfür genügt die beschränkte Abnahmekapazität der Schweiz nicht – nur die Möglichkeit des Exports schafft die notwendigen Voraussetzungen. (Nebenbei sei hier festgestellt, daß eine Möglichkeit der Milderung der bestehenden Schwierigkeiten auch darin besteht, daß die neutralen Staaten unter sich zu einer vermehrten Zusammenarbeit auf rüstungstechnischem Gebiet gelangen. Vorschläge dieser Art sind in der Herbstsession 1965 im Nationalrat vom schweizerischen Außenminister, Bundesrat Wahlen, sowie auch anlässlich des Wiener Staatsbesuchs von Bundesrat Chaudet erörtert worden.)

Eine leistungsfähige eigene Rüstungsindustrie ist namentlich auch im Hinblick auf *gespannte Zeiten* notwendig. Wenn auch zu sagen ist, daß im Kriegsfall an eine Fortsetzung der Inlandproduktion nicht mehr gedacht werden kann, ist doch der Fall denkbar, daß einem Krieg Zeiten erhöhter Spannung oder eines aktiven Dienstes vorangehen. Solche Zeiten sind für den Neutralen ein Geschenk des Schicksals, das er nach Möglichkeit nützen muß, um seine materielle Bereitschaft zu vervollständigen. In gespannten Zeiten wird ihm aber das Ausland kaum mehr liefern, oder wenigstens nicht zu günstigen Bedingungen. Um sowohl für Neubeschaffungen als auch für Ersatzteile aller Art nicht in eine gefährliche Abhängigkeit vom Ausland zu geraten, muß der neutrale Staat gerade in solchen Zeiten auf eine produktions-

bereite eigene Industrie abstellen können; er ist also auch aus diesem Grund darauf angewiesen, daß diese ihre Produktionsstätten, ihre leitenden Kader und ihre Facharbeiter erhalten hat.

Schließlich ist die Armee unter den schweizerischen Milizverhältnissen außerordentlich dankbar dafür, daß die private Industrie ein mit dem Rüstungsmaterial vertrautes *Fachpersonal* ausbildet und beschäftigt; dieses qualifizierte Fachpersonal steht der Armee im Mobilmachungsfall zur Verfügung; es würde ihr sehr fehlen, wenn es wegen ungenügender Beschäftigung aus der Fachindustrie abwandern würde.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die *Landesverteidigung ein vitales Interesse am Bestehen einer Industrie hat, die fähig ist, hochwertiges Kriegsmaterial zu fabrizieren*. Es handelt sich nicht darum, wie bisweilen behauptet wird, die privaten «Geschäftsinteressen einiger Waffenfabrikanten» zu schützen – es geht darum, den *Interessen der Armee zu dienen*. Im übrigen sei festgestellt, daß es in der Schweiz eine eigentliche «Rüstungsindustrie» gar nicht gibt. Keine einzige schweizerische Firma lebt allein vom Kriegsmaterialgeschäft; regelmäßig werden daneben auch Güter des zivilen Bedarfs hergestellt.

Gegen die Forderung nach einem totalen Waffenausfuhrverbot werden auch *praktische Überlegungen* ins Feld geführt. Einmal wird festgestellt, daß das Verbot dort wirkungslos ist, wo schweizerische Baulizenzen für militärtechnisches Material ins Ausland vergeben werden, so daß die eigentliche Fabrikation, zum Nachteil der schweizerischen Landesverteidigung, nicht mehr im Inland erfolgt. Zum zweiten erfaßt ein schweizerisches Verbot jene Kriegsmaterialproduktion nicht, die zwar von schweizerischen Firmen und vielfach unter schweizerischen Namen, aber in ihren ausländischen Werken, Niederlassungen oder Tochterfirmen besorgt wird. Diese beiden Wege werden, um den inländischen Beschränkungen auszuweichen, von schweizerischen Firmen in der letzten Zeit leider immer mehr beschritten.

Ein weiteres Argument, das der Waffenausfuhrsperrung entgegengehalten wird, besteht darin, daß mit dem Verbot der Belieferung der Kriegführenden mit reinem Kriegsmaterial (Waffen, Munition, Sprengstoffen, spezifisch militärischen Geräten, Motorfahrzeugen, Flugzeugen usw.) das angestrebte Ziel, die Kriegführenden in ihren Kriegsanstrengungen nicht zu unterstützen, so lange nicht erreicht wird, als ihnen sonstige, nicht-militärische Güter unbeschränkt zugeführt werden dürfen. Beispielsweise die Lieferung von Werkzeugmaschinen, Präzisionsinstrumenten, Apparaten aller Art, chemischen und pharmazeutischen Produkten usw., die nicht als eigentliches Kriegsmaterial anzusprechen sind, bedeutet für jeden Kriegführenden vielfach nicht nur eine indirekte, sondern oft sogar eine unmittelbare Hilfe. Aber auch in der Belieferung mit noch viel «harmloseren» Gegenständen, vom Hosenknopf (abgesehen davon, daß dieser bei der Herstellung von Militäruniformen verwendet werden kann!) bis zur Konservendbüchse, liegt eine indirekte Unterstützung des Kriegführenden, weil sie diesem erlaubt, seinen zivilen Bedarf im Ausland zu decken, während er seine eigene zivile Produktion ganz auf die Rüstungsindustrie umstellen kann. Im Zeitalter der totalen Kriegführung bilden wirtschaftliche und militärische Kriegsanstrengungen ein Ganzes; die Hilfe in einem Bereich kommt unmittelbar auch dem andern und damit dem Ganzen zugute. Um dies zu verhindern, müßte man konsequenterweise *jede* Ausfuhr aus neutralen Staaten an Kriegführende untersagen; nur so bestünde volle Gewähr dafür, daß der Neutrale die Kriegführenden nicht unterstützt. Eine derart einschneidende Maßnahme wäre jedoch für einen Staat, der – wie die Schweiz – so sehr vom Export lebt, kaum tragbar.

2. Die *internationalen Gesichtspunkte*, die für eine möglichst große Beschränkung jeder Ausfuhr von Kriegsmaterial aus neutralen Staaten an Kriegführende sprechen, liegen vor allem im Bereich des *Humanitären* und der *Ethik im Völkerleben*. Wenn auch solche Überlegungen stark in gefühlsmäßigen Regungen verankert sind, die intuitiv alles ablehnen, was irgendwie mit dem Waffengeschäft zusammenhängt, müssen sie doch in ihrem vollen Ernst genommen werden. Gerade die Schweiz, als das Ursprungsland des Roten Kreuzes und mannigfacher sonstiger internationaler Hilfswerke, muß für sich in diesen Dingen einen besonders *strengen Maßstab* anlegen und ist moralisch zu einer betonten Zurückhaltung verpflichtet. Die Tatsache, daß die von der Schweiz hochgehaltene Idee der Kriegslinderung und der Humanität im Kriege unvereinbar mit der Belieferung der Kriegführenden mit Kriegsgerät ist, führt zu einem *nie ganz lösbaren Dilemma*. Auch wenn man annehmen darf, daß der Waffenexport nicht unbedingt zum Krieg führen muß, sondern daß schon oft die militärische Bereitschaft den Krieg sogar verhindert hat, bleibt eine Kluft bestehen, die vom Neutralen sicher nicht leicht genommen werden darf.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken gegen den Waffenexport, die ihre Grundlagen in erster Linie im humanitären Denken der Schweiz haben, steht auch die Befürchtung, daß die von der Schweiz dem Ausland gelieferten Waffen einmal *gegen sie selbst gerichtet* werden könnten. Wenn auch diese Gefahr nicht als allzu groß erscheint, muß doch mit einer solchen Möglichkeit gerechnet werden. Dagegen liegt, wie noch zu zeigen sein wird, *im Neutralitätsrecht kein zwingendes Argument* für eine Beschränkung der Kriegsmaterialausfuhr des Neutralen, obschon es dafür nicht selten angerufen wird.

V.

Bei der Betrachtung der *Rechtsgrundlagen* für die zur Zeit in der Schweiz gültige Regelung der Durch- und Ausfuhr von Kriegsmaterial ist zu unterscheiden zwischen den im Neutralitätsrecht verankerten *Prinzipien des Völkerrechts* und den *landesrechtlichen Verhaltensregeln*, die ihre Grundlage teilweise im Neutralitätsrecht haben, die zum Teil aber auch ganz erheblich über die neutralitätsrechtlichen Minimalvorschriften hinausgehen.

Für den Gültigkeitsbereich des *Neutralitätsrechts* ist vorerst festzustellen, daß dieser *nur den Kriegsfall erfaßt*. Das Rechtsverhältnis zwischen dem Neutralen und dem Kriegführenden kann nur im *Krieg* eintreten; im Frieden gibt es keine Neutralen, weil im Frieden auch die Kriegführenden fehlen. *Neutralitätsrecht ist Kriegsrecht*; die Neutralität wird darum, rechtlich gesehen, nicht schon im Frieden, sondern *erst im Krieg wirksam*. Diese Tatsache ist für unsern Gegenstand bedeutsam, weil sie zeigt, daß der neutrale Staat nicht gehalten ist, die für die Kriegszeit erlassenen neutralitätsrechtlichen Bestimmungen über den Kriegsmaterialexport schon im Frieden anzuwenden, das heißt, er darf im Frieden sogar selbst als Staat nach freiem Belieben Kriegsmaterial exportieren. Wo er für sich darauf verzichtet und wo er gar seinen Staatsangehörigen Restriktionen auferlegt (wozu der Neutrale nicht einmal im Krieg verpflichtet ist), geschieht dies *nicht in Befolgung einer neutralitätsrechtlichen Pflicht*, sondern aus eigenem Antrieb, also als *Neutralitätspolitik*. – Etwas anders liegen die Verhältnisse dort, wo heute lokale Kriege herrschen oder ausbrechen drohen, denen gegenüber sich der Neutrale, auch wenn er weitab von diesen Kriegsschauplätzen wohnt und von den Konflikten in keiner Weise berührt wird, rechtlich gesehen im Neutralitätszustand befindet. Es ist deshalb durchaus konsequent, daß die Schweiz heute überall dort, wo Kriege oder Kriegsgefahr herrschen, ihre Möglichkeiten der Beschränkung voll ausschöpft.

Zum zweiten ist hier nochmals auf die bereits angedeutete Tatsache hinzuweisen, daß die heute gültige neutralitätsrechtliche Ordnung nicht nur den Neutralen lediglich im Kriegsfall bindet, sondern daß sie auch *kein absolutes Verbot der Lieferung von Kriegsmaterial* aus dem Bereich des Neutralen an die Kriegführenden aufstellt. Der maßgebende Artikel 7 des Haager Neutralitätsabkommens für den Landkrieg vom 10. Oktober 1907 hat folgenden Wortlaut:

«Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder andern Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.»

Diese Bestimmung ist eindeutig: Selbst im Krieg ist der neutrale Staat nicht gehalten, die Aus- oder Durchfuhr von Kriegsmaterial aus seinem Land an einen kriegführenden Staat zu verhindern. Der *Waffenexport ist also sogar im Krieg nicht völkerrechtswidrig*. Diese Regelung ist allerdings in dem Sinn zu verstehen, daß es dem neutralen Staat nur bei den Kriegsmateriallieferungen an das kriegführende Ausland, die von *Privatpersonen* getätigt werden, freisteht, ob er sie zulassen will. Diesen Schutz, den das Neutralitätsrecht dem freien Handel gewährt, entzieht es dem *Staat* selbst; Kriegsmateriallieferungen aus der staatlichen Fertigung, aus Beständen und Arsenalen des neutralen Staates dürfen den Kriegführenden nicht zukommen. Eine solche Belieferung der Kriegspartien durch neutrale Staaten bedeutet eine neutralitätsrechtlich verbotene Hilfeleistung an im Krieg stehende Nationen. *Als Staat selbst* darf der Neutrale nicht in dieser Weise zur Stärkung eines Kriegführenden beitragen; ein solches Vorgehen verträge sich nicht mit seinen *Neutralitätspflichten*. – Umgekehrt ist es jedoch nicht notwendig, daß beim zulässigen Kriegsmaterialexport durch Private auch auf der Empfängerseite, also beim Kriegführenden, ein Privater stehe; dies kann ebensogut eine staatliche Instanz als auch eine Privatfirma, zum Beispiel ein Händler oder ein Zwischenhändler, sein.

Die negative Formulierung des Artikels 7, welcher den Neutralen ausdrücklich nicht verpflichtet möchte, eine Einschränkung zu verfügen, überläßt es diesem, ob er von sich aus den Kriegsmaterialexport der Privatfirma seines Landes verbieten, beschränken oder sonstigen Vorschriften unterstellen will. Immerhin darf der Neutrale eine von ihm getroffene *Einschränkung nicht nach freiem Ermessen anordnen*. Artikel 9 des Neutralitätsabkommens für den Landkrieg auferlegt dem Neutralen die Verpflichtung, allfällige von ihm in Rahmen seiner Neutralitätspolitik verhängte Beschränkungen oder Verbote in der Ausfuhr von Kriegsmaterial «auf alle Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden.» Das neutralitätsrechtliche *Prinzip der Gleichbehandlung* wird somit nur auf die vom Staat selbst angeordneten Beschränkungen oder Verbote angewendet, nicht jedoch auf den Gesichtspunkt der Neutralität legitimen Kriegsmaterialexport des privaten Angehörigen des neutralen Staates; der Private ist an sich frei, zu bestimmen, für welchen Besteller er fabrizieren und liefern will. Nur die staatliche Restriktion ist gleichmäßig auf alle Kriegführenden anzuwenden, nicht jedoch die freie Handelsbetätigung des Privaten; für diese ist keine Parität notwendig.

Aufgabe des neutralen Staates ist es dabei, gegebenenfalls für die praktische Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung durch seine Staatangehörigen zu sorgen.

In der Praxis wird es allerdings meist so sein, daß es gar nicht im freien Belieben des Neutralen steht, auf Verbote und Beschränkungen, die mit Artikel 7 des Neutralitätsabkommens im Zusammenhang stehen, zu verzichten. Namentlich in Kriegen größeren Umfangs wird der Neutrale meist schon im eigenen

Interesse, das heißt mit Rücksicht auf seine eigene militärische Rüstung, die Ausfuhr der in seinem Land befindlichen Rüstungsgüter untersagen. Ein solches Verbot wird deshalb in der Regel schon von Haus aus das Prinzip der Gleichbehandlung der Kriegführenden erfüllen.

Schließlich untersagt das Haager Neutralitätsabkommen in Artikel 2 den kriegführenden Mächten im Kriegsfall die *Durchfuhr von Kriegsmaterial* durch das Gebiet des neutralen Staates. Auch dieses Transitverbot bezieht sich nur auf die von einer Kriegspartei als solche geleiteten Kriegsmaterialkonvois, nicht jedoch auf Transporte, die von Privatpersonen auf Rechnung eines kriegführenden Staates ausgeführt werden.

Diese heute gültige neutralitätsrechtliche Regelung gibt Anlaß zu verschiedenen Feststellungen. Eine erste betrifft den *Begriff des Kriegsmaterials*. Eine Klärung dieses Begriffs ist allerdings nicht von genereller Tragweite: Da Artikel 7 des Haager Neutralitätsabkommens negativ gefaßt ist, hat dieser Artikel für sich allein keine Bedeutung; er erhält sie erst in Verbindung mit Artikel 9, das heißt nur dann, wenn der Neutrale sich zu einer *Beschränkung oder einem Verbot* seiner Kriegsmaterialausfuhr entschließt. Hier kann sich die Frage stellen, für welche Kategorien von Exportgütern der Neutrale seine Exportbeschränkung gleichmäßig auf die Kriegführenden anzuwenden hat. Der genannte Artikel 7 bezeichnet als Kriegsmaterial «Waffen, Munition und überhaupt alles, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann». Während bei den Waffen und der Munition kaum ein Anlaß zu Diskussionen bestehen dürfte, ist der Sammelbegriff des für Heer und Flotte «Nützlichen» sehr weit gefaßt und läßt der Interpretation größten Spielraum. Aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 7 und aus der bereits in den Haager Beratungen vorgenommenen Gegenüberstellung des Artikels 7 mit Artikel 2 (der im wesentlichen militärischen Inhalt hat) kann geschlossen werden, daß von Anfang an eine *Beschränkung auf spezifisch militärische Güter* vorgesehen war. Der Sinn dieses Sammelbegriffs liegt kaum darin, daß er *alle* Handelsgüter, die infolge ihrer allgemeinen Verwendbarkeit auch der Versorgung von Truppen dienen können, einschließt. Wie bereits früher angedeutet, kann im Zeitalter des totalen Krieges praktisch alles, was zur Versorgung der Zivilbevölkerung nützlich ist, auch der Armeeverversorgung dienstbar gemacht werden. Beispielsweise Lebensmittel, aber auch andere Güter des täglichen Bedarfs können sowohl der Zivilbevölkerung als auch den Armeen dienen; die bloße Möglichkeit der Verwendung zu militärischen Zwecken genügt darum sicher nicht für eine Subsumtion unter Artikel 7. Eine solche Annahme würde Artikel 7 ad absurdum führen; denn, sollte sie zutreffen, wäre es viel konsequenter und auch viel einfacher, wenn Artikel 7 von einer generellen Aus- oder Durchfuhr sprechen würde. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, daß Artikel 7 nur jene Exportgüter im Auge hat, die *unmittelbar der Kriegführung dienen*.

Ein weiterer Hinweis ist zum *Problem der Gleichbehandlung* in bezug auf die vom Neutralen angeordneten Ausfuhrbeschränkungen angebracht. Diese *Unparteilichkeit in der Behandlung der Kriegführenden* besteht darin, daß der neutrale Staat – nur der Staat ist zur Parität verpflichtet, nicht der Private – sich *gegenüber beiden Kriegsparteien gleich verhalte*. Dieses allgemeine Prinzip des Neutralitätsrechts, das eine Konsequenz des Verbots des Eingreifens des Neutralen in einen Krieg ist, findet im Neutralitätsabkommen für den Landkrieg keine generelle Regelung – im Gegensatz zum Neutralitätsabkommen für den Seekrieg, wo in Absatz 5 der Präambel ausdrücklich auf die *Pflicht des Neutralen zur Unparteilichkeit* hingewiesen wird. Die einzige Erwähnung der Forderung nach Gleichbehandlung innerhalb der Landkriegs-

neutralität findet sich in dem genannten Artikel 9 für die Anwendung einer allfälligen Beschränkung in der Kriegsmaterialausfuhr. Dazu ist festzuhalten, daß dieser Artikel 9 nur für seinen besonderen, *expressis verbis* genannten Anwendungsbereich gilt; er bedeutet nicht eine allgemeine Verhaltenspflicht des Neutralen. Außer den konkreten Anwendungsfällen des Artikels 9 entscheidet der neutrale Staat im Rahmen seiner Neutralitätspolitik frei über seine Handhabung des Grundsatzes der Gleichbehandlung.

Zur Frage der Tragweite der in Artikel 9 niedergelegten Pflicht des Neutralen zur Parität ist zu sagen, daß eine absolute materielle Gleichbehandlung nie möglich sein wird. Je nach den äußern, insbesondere den geographischen Verhältnissen und den hergebrachten Beziehungen, die zwischen den Nationen bestehen, werden sich faktische Ungleichheiten nie ganz vermeiden lassen. Den Neutralitätspflichten ist deshalb mit einer *formellen Gleichbehandlung* Genüge getan.

Eine Bemerkung ist notwendig zu der vom positiven Neutralitätsrecht vorgenommenen Differenzierung zwischen staatlicher Rüstungslieferung und dem privaten Rüstungsexport. Die vor nahezu 60 Jahren getroffene Ordnung des Haager Rechts wurzelt stark in den wirtschaftlichen Auffassungen ihrer Zeit; sie wird heute durch zwei Entwicklungen immer mehr in Frage gestellt. Einmal läuft die moderne wirtschaftliche Tendenz entschieden in der Richtung einer gewissen *Annäherung von staatlicher und privater Wirtschaft*. Auch in jenen Staaten, in denen nicht von einer eigentlichen Staatswirtschaft gesprochen werden kann – das ist bei den Neutralen meist der Fall –, ist doch eine gewisse Verflechtung von privater Wirtschaft und Staat eingetreten. Je mehr dieser Prozeß fortschreitet, um so mehr wird die Differenzierung, auf der das Neutralitätsrecht beruht, fragwürdig. Es fällt überhaupt auf, wie stark die Völkerrechtslehre in der Ordnung der Waffenausfuhrfrage ein wirtschaftliches Problem sieht und deshalb die grundsätzliche Freiheit des privaten Kriegsmateriallieferanten als Bestandteil von dessen Wirtschaftsfreiheit betrachtet, während bei der Lieferung desselben Materials durch den Staat das militärische Argument den Vorrang hat. Die moderne Entwicklung läuft jedoch zweifellos dahin, auch die privaten Lieferungen in vermehrtem Maße unter dem militärischen Blickwinkel zu sehen.

Zum zweiten geben die heutigen Tendenzen, die namentlich von Kreisen der UNO ausgehen (vergleiche zum Beispiel die Präambel zu den Satzungen der UNO!), stark in die Richtung auf eine *Ethisierung des Völkerrechts*. Im Zug dieser Entwicklung geht das mehrfach geäußerte Bestreben dahin, die nicht mehr ganz in unsere Zeit gehörende Unterscheidung zwischen privater Handelsfreiheit und staatlicher Enthaltungspflicht in der Kriegsmaterialexportfrage zu beseitigen und damit auch den privaten Kriegsmaterialhandel an Kriegführende vermehrt einzuengen – zum mindesten in Zeiten von Kriegsgefahr und Krieg.

Schließlich sei hier noch ein Hinweis zur *neutralitätsrechtlichen Begründung der Kriegsmaterialausfuhr* gegeben. Wie gezeigt wurde, verlangt das positive Neutralitätsrecht nicht das Verbot des (privaten) Kriegsmaterialexports aus neutralen Staaten. Zu Unrecht wird deshalb von vielen Befürwortern eines totalen Ausfuhrverbots immer wieder das Neutralitätsrecht angerufen, wobei sie ihre Forderungen mit angeblichen Postulaten des Neutralitätsrechts motivieren. Es wäre keineswegs abwegig, diese ungerechtfertigte Berufung auf das Neutralitätsrecht umzukehren und zu argumentieren, daß es *gerade die Einhaltung einer korrekten Neutralität* sei, welche dem Neutralen Anlaß gebe, eine gewisse Waffenausfuhr *aufrechtzuerhalten*. Da der Neutrale verpflichtet ist, aus eigenen Kräften die Verteidigung seines Territoriums sicherzustellen, und da er deshalb auf eine wirkungsvolle

Armee angewiesen ist, bedarf er auch einer Industrie, die ihm die Rüstung der Armee ermöglicht. Wie ausgeführt, ist aber eine private Rüstungsindustrie nur dann lebens- und funktionsfähig, wenn ihr über den bescheidenen Inlandbedarf hinaus auch ein gewisses Auslandsgeschäft offensteht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine ungenügende Rüstungsbasis im Inland den neutralen Staat dazu zwingt, die materiellen Bedürfnisse seiner Armee im Ausland zu decken, wodurch er, insbesondere in gespannten Zeiten, in eine höchst unliebsame und gerade vom Gesichtspunkt der Neutralität sehr gefährliche Abhängigkeit vom Ausland geraten kann. (Auch in diesem Zusammenhang darf auf die Vorzüge der rüstungstechnischen Zusammenarbeit der Neutralen hingewiesen werden!) Ein internationaler Waffenexport des Neutralen ist deshalb nicht nur nicht neutralitätswidrig, sondern er liegt in verschiedener Hinsicht sogar im Interesse der Wahrung der Neutralität.

VI.

Die in Artikel 41 der Bundesverfassung verankerte und von einem Bundesratsbeschluß und einer entsprechenden Verfügung des Eidgenössischen Militärdepartements aus dem Jahre 1949 vollzogene schweizerische Regelung der Kriegsmaterialausfuhr sucht zwischen den verschiedenen Gesichtspunkten den gerechten, den besonderen schweizerischen Bedürfnissen angepaßten *Mittelweg*. Der Verfassungsartikel 41 enthält zwar *kein absolutes Waffenausfuhrverbot*; er stellt jedoch die Ausfuhr von Kriegsmaterial unter die *Aufsicht und die Bewilligungspflicht*, indem er bestimmt, daß Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln und sonstigem Kriegsmaterial sowie von deren Bestandteilen wie auch die Einfuhr und Ausfuhr von solchem Material einer Bewilligung des Bundes bedürfen. (Da für das Kriegsmaterial – im Gegensatz zum Schießpulver – kein Monopol des Bundes besteht, ist nicht eine Konzession, sondern eine *Bewilligung* notwendig.) Die Bewilligungspflicht wird näher umschrieben im Bundesratsbeschluß vom 28. März 1949 über das Kriegsmaterial, welcher die Bedingungen nennt, unter denen diese Bewilligung erteilt wird, und das Verfahren regelt, das dabei eingehalten werden muß.

Das Kriegsmaterial wird nach folgenden fünf Kategorien klassifiziert:

Kategorie I: Feuerwaffen samt Zubehör, ausgenommen Jagd- und Sportwaffen, und dazugehörige Munition sowie eigentliches Kriegsgerät;

Kategorie II: Flugmaterial für militärische Verwendung;

Kategorie III: chemische Produkte für militärische Verwendung;

Kategorie IV: Übermittlungsgeräte für militärische Verwendung;

Kategorie V: atomphysikalisches Material.

Für die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb von Kriegsmaterial werden *drei Arten von Bewilligungen* ausgestellt:

1. Die *Grundbewilligung* des Eidgenössischen Militärdepartements, die eingeholt werden muß für:

- die *Herstellung* von Kriegsmaterial;
- die *Beschaffung* von Kriegsmaterial zum Zweck des Verkaufs oder der Lagerhaltung;
- die *Vermittlung* der Beschaffung oder des Vertriebs von Kriegsmaterial.

Diese Grundbewilligung wird nur gut beleumdeten und vertrauenswürdigen Personen beziehungsweise Unternehmungen erteilt, welche Gewähr für eine ordnungsgemäße Führung der Geschäfte bieten. Auch darf die erteilte Bewilligung nicht den Interessen der Landesverteidigung oder des öffentlichen Wohls zuwiderlaufen und darf auch nicht im Widerspruch zu zwischen-

staatlichen Vereinbarungen stehen. Die Grundbewilligung kann beim Vorliegen triftiger Gründe jederzeit ganz oder teilweise widerrufen werden.

2. Die *Fabrikationsbewilligung*, die für jeden Fall der Herstellung von Kriegsmaterial eingeholt werden muß, bevor die Fabrikation aufgenommen wird. Durch die Erteilung der Fabrikationsbewilligung werden die künftigen Entscheide in keiner Weise präjudiziert.

3. Für jeden einzelnen Fall der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial ist eine konkrete *Einzelbewilligung* nötig; wo es sich um Waffen, Munition und ihre Bestandteile sowie um Spreng- und Zündmittel handelt, muß die Ausnahmbewilligung vom grundsätzlichen Verbot vom Eidgenössischen Militärdepartement im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Politischen Departement erteilt werden. Auch in diesem Fall wird die Bewilligung nicht erteilt, wenn die beantragte Ein- oder Durchfuhr den Landesinteressen zuwiderläuft oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen widerspricht. Bei Waffen, Munition und ihren Bestandteilen, einschließlich Spreng- und Zündmitteln, hat die Ausfuhr entweder direkt an eine ausländische Regierung oder an eine von ihr beauftragten Firma zu erfolgen, oder es muß eine Erklärung der betreffenden Regierung beigebracht werden, daß das Material nur für das betreffende Land benötigt und nicht wieder ausgeführt wird; mit dieser Garantieerklärung soll erreicht werden, daß Kriegsmaterial nicht auf einem Umweg zu einem Empfänger gelangt, den die Schweiz nicht beliefern möchte.

Abschließend regelt der Bundesratsbeschluß die Möglichkeiten des Rekurses gegen Entscheide der ersten Instanz, die Überwachung der bundesrechtlichen Vorschriften sowie die Strafbestimmungen.

Die Bewilligungspraxis, die gemeinsam zwischen dem Eidgenössischen Militärdepartement und dem Eidgenössischen Politischen Departement festgelegt wird (Grundsatzfragen werden vom Bundesrat entschieden), ist deutlich zurückhaltend. Bereits in seinem Bericht vom Jahre 1937 über das Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie hat der Bundesrat den Grundsatz anerkannt, daß ein Staat für die Ausfuhr von Waffen aus seinem Hoheitsgebiet «mehr oder weniger verantwortlich» sei. Aus diesem Bewußtsein der Verantwortlichkeit heraus fordern die bundesrechtlichen Vorschriften eine *klare Selbstbeschränkung*; in ihrer Anwendung, also in der Erteilung der Bewilligungen, sind deshalb die verantwortlichen Behörden streng. Insbesondere richtet sich die Praxis stark nach den jeweiligen außenpolitischen Verhältnissen. Wo eine Kriegsgefahr besteht und die Gefahr eintritt, daß schweizerische Waffen zu Angriffshandlungen mißbraucht werden könnten, wird die Bewilligung regelmäßig verweigert. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit den Spannungen im Nahen Osten und der Suezkrise schon im Jahr 1955 jede Ausfuhr von Kriegsmaterial nach den arabischen Staaten und nach Israel verboten; dieses Verbot gilt heute noch. Ähnliche Verbote sind seither für eine größere Zahl von Staaten und Staatengruppen im Mittleren und Fernen Osten, in Afrika und Zentralamerika getroffen worden; die werden konsequent gehandhabt.

Angesichts dieser starken Zurückhaltung sind die von der Schweiz in den letzten Jahren getätigten *Waffenexporte sehr gering*. Die folgende Übersicht, die sich auf die schweizerische Zollstatistik stützt, zeigt, daß nicht nur die absoluten Exportzahlen äußerst niedrig sind, sondern daß diese auch einen geradezu verschwindend kleinen Prozentsatz der Gesamtausfuhr aus der Schweiz ausmachen:

Jahr	Ausfuhr von Waffen und Munition (in Millionen Franken)	Gesamtexporte der Schweiz	
		Totalausfuhr (in Millionen Franken)	Anteil der Waffen- ausfuhr (in %)
1957	63,5	6 713,9	0,95
1958	60,6	6 648,8	0,91
1959	42,8	7 273,8	0,59
1960	25,9	8 130,7	0,32
1961	20,2	8 822,1	0,22
1962	45,4	9 579,9	0,47
1963	70,2	10 441,7	0,67
1964	57,5	11 461,6	0,50

Im Zusammenhang mit einigen unerfreulichen Einzelercheinungen im Bereich des internationalen Waffenhandels sind in der jüngsten Zeit in der Schweiz verschiedentlich Stimmen laut geworden, welche eine *noch weiter reichende Einschränkung schweizerischer Kriegsmateriallieferungen* ans Ausland schon in Friedenszeiten fordern.

Eine erste Frage, die sich dabei stellt, lautet dahin, ob der Handel mit Kriegsmaterial, der zwar vom schweizerischen Staatsgebiet aus getätigt wird, bei dem jedoch die Ware die Schweiz gar nie erreicht, der schweizerischen Bewilligungspflicht unterstehe und gegen die bundesrätlichen Vorschriften verstoße, wenn eine Bewilligung nicht vorliege. Diese Frage ist bis vor das schweizerische Bundesgericht getragen worden, das jedoch in einem Entscheid vom Jahr 1951 (Bundesgerichtsentscheid 77 IV, S. 32 ff.) ausdrücklich feststellte, daß die bloße Vermittlung von Geschäften über Kriegsmaterial, das im Ausland hergestellt wird und in andere ausländische Staaten geliefert werden soll, ohne das schweizerische Gebiet jemals zu berühren, nicht unter die bundesrechtlichen Vorschriften fallen könne. Dies würde eine Einmischung in fremde Angelegenheiten bedeuten, zu der die Eidgenossenschaft nicht nur nicht zuständig wäre, sondern die sie auch praktisch gar nicht verwirklichen könnte. Dieser Auffassung des Bundesgerichts hat sich später auch der Bundesrat angeschlossen.

Eine zweite Frage wurde dadurch veranlaßt, daß ein Vertreter einer nahöstlichen Macht, die zur Zeit unter einem absoluten Verbot der Belieferung mit Kriegsmaterial steht, diesem Staat aus der Schweiz verschiedenes industrielles Material (Werkzeugmaschinen, Werkzeuge, verschiedene Verbrauchsgüter) vermittelte, das offensichtlich dazu benützt wurde, im Empfängerstaat eine Kriegsmaterialindustrie aufzubauen. Da auf diese Weise das schweizerische Ausfuhrverbot umgangen worden war, wurde nicht nur in einem öffentlichen Appell einer größeren Zahl von schweizerischen Professoren, sondern auch von parlamentarischer Seite verlangt, daß der Bund gegen solche Gesetzesumgehungen einschreite. Von Regierungsseite mußte diesem Antrag jedoch entgegengehalten werden, daß die abschließende Aufzählung im Verfassungsartikel 41 nur die Erfassung von «Waffen, Munition, Sprengmitteln und sonstigem Kriegsmaterial» ermögliche, weshalb eine Ausdehnung auf zivile Güter rechtlich nicht zulässig sei, so unerfreulich dies in gewissen Fällen auch sei. Angesichts dieser kaum bestreitbaren Rechtslage ist inzwischen im Nationalrat eine parlamentarische Einzelinitiative eingereicht worden, welche dahin zielt, den nach Auffassung des Initianten nicht mehr zeitgemäßen Artikel 41 der Bundesverfassung in dem Sinn abzuändern, daß neben dem eigentlichen Kriegsmaterial auch «Leistungen jeder Art zum Aufbau kriegsindustrieller An-

lagen» der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Das künftige Schicksal dieser Initiative ist allerdings ungewiß: Nicht nur ist das Vorgehen bei der Behandlung von parlamentarischen Einzelinitiativen zur Zeit kontrovers, auch muß der Vorschlag auf Änderung des Artikels 41 der Bundesverfassung in seinen praktischen Konsequenzen, nicht zuletzt auch in seinen Auswirkungen auf die schweizerische Industrie, als fragwürdig bezeichnet werden. (PS. Die betreffende Einzelinitiative ist inzwischen durch Nichteintreten erledigt worden. Verf.)

Mit der umschriebenen landesrechtliche Ordnung und der strengen, aber anpassungsfähigen Vollzugspraxis, welche die Schweiz für die Herstellung und den Handel mit Kriegsmaterial befolgt, dürfte eine Lösung gefunden worden sein, die einerseits der einheimischen Industrie im Interesse der eigenen Landesverteidigung einen beschränkten Auslandexport offenhält und anderseits dem Land politische Belastungen erspart. Jede derart vermittelnde Lösung ist letzten Endes ein *Kompromiß*; es darf mit gutem Gewissen gesagt werden, daß die gültige schweizerische Ordnung kein «fauler Kompromiß» ist.

Da das Völkerrecht, insbesondere das Neutralitätsrecht, den neutralen Staat in bezug auf den Kriegsmaterialexport seiner staatsangehörigen keinerlei Pflichten auferlegt, liegen die von der Schweiz angeordneten Beschränkungen *vollkommen in ihrem Ermessen*. Aus eigenem Antrieb hat sie den vom Völkerrecht offengelassenen Raum landesrechtlich ausgefüllt. Die *Selbstbeschränkung*, die sich die Schweiz aus freiem Willen in dieser Frage auferlegt, hat ihre Grundlage im Bestreben der Schweiz, sich von allen kriegerischen Konflikten möglichst vollständig fernzuhalten, mit allen Nationen freundschaftliche Beziehungen zu unterhalten und der Welt zu zeigen, daß sie es mit ihren Pflichten als neutraler und auch als humanitärer Staat sehr ernst nehme. Die Haltung der Schweiz in der Waffenausfuhrfrage darf deshalb als ein instruktives *Beispiel für eine weit über die Neutralitätspflichten hinausreichende Neutralitätspolitik* betrachtet werden.

Dabei darf jedoch eines nicht übersehen werden: Wohl ist die Schweiz im Verlauf der Geschichte in ihrer Einstellung gerade zur Waffenausfuhrfrage der *internationalen Entwicklung immer wieder vorangegangen* und hat damit die neutralitätsrechtliche Regelung stark beeinflußt. Diese Entwicklung muß aber, namentlich im Blick auf die materielle Rüstung der eigenen Armee, *an einem bestimmten Punkt anhalten*. Dieser dürfte heute erreicht sein. In einer langen Zeit der Anwendung des Neutralitätsrechts hat die Schweiz immer wieder die Erfahrung gemacht, daß insbesondere bei den kriegführenden Mächten stets die an sich verständliche Tendenz bestand, die Handlungsfreiheit der Neutralen immer mehr einzuengen. Solchen Bestrebungen leistet der Neutrale selbst Vorschub, wenn er seine neutralitätspolitischen Erwägungen derart in den Vordergrund stellt, daß sie zu eigentlichen Rechtssätzen des Neutralitätsrechts werden. Dieser Gefahr, die gerade in der Waffenexportfrage nicht zu übersehen ist, muß der Neutrale entgegenwirken, indem er immer wieder deutlich werden läßt, daß er aus freiem Entschluß seine Politik festgelegt hat und daß er sich jederzeit das Recht wahre, davon abzuweichen, wenn es in seinem Interesse liege. In diesem Sinn dürfte es auch geboten sein, daß der Neutrale seine Haltung in der Waffenexportfrage nicht allzusehr mit seiner Neutralitätspolitik motiviert, sondern namentlich auch mit Erwägungen seiner allgemeinen Staatspolitik.

«Es genügt nicht, in unserem Staate zu leben. Wir haben, solange er eine Demokratie ist, auch aktiv mit ihm zu leben. Mit ihm leben aber heißt nichts anderes, als an der Politik, die zu ihm gehört, teilzunehmen.»

Oskar Reck: Die Schweiz im Spiegel