

Bundesblatt

89. Jahrgang.

Bern, den 21. Juli 1987.

Band II.

*Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern.*

3564

Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie.

(Vom 18. Juli 1987.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Am 23. Dezember 1986 hat das Initiativkomitee für die Kontrolle der Rüstungsindustrie, in Basel, der Bundeskanzlei ein Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie eingereicht, das folgenden Wortlaut aufweist:

«Art. 41 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgenden neuen Text ersetzt:

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art stehen ausschliesslich dem Bunde zum Zwecke der Landesverteidigung zu.

Der Bund kann befristet das Recht zur Herstellung, zur Beschaffung und zum Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art solchen Schweizerbürgern oder solchen schweizerischen Gesellschaften übertragen, welche ihre Unabhängigkeit vom Ausland und von der ausländischen Waffenindustrie nach jeder Richtung gewährleisten.

Der Bund überwacht die Konzessionäre. Seine mit der Überwachung Beauftragten haben jederzeit Zutritt zu allen Geschäftsräumen und Arbeitsstätten der Konzessionäre, das unbeschränkte Recht zur Einsichtnahme und Kontrolle aller Geschäftsbücher, Belege und Geschäftskorrespondenzen, zur Einvernahme der Konzessionäre, ihres Personals und überhaupt von jedermann, der mit dem Unternehmen in Verbindung steht.

Die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wehrmitteln und Kriegsgerät darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen.

Der Bundesrat erlässt auf dem Wege einer Verordnung die nötigen Ausführungsvorschriften.»

Die Prüfung der Unterschriften hat ergeben, dass insgesamt 57 313 Unterschriften eingelangt sind, von denen 56 848 als gültig und 465 als ungültig erkannt wurden. Das Volksbegehren ist somit zustandegekommen.

Mit Bericht vom 14. Januar 1937 *) leitete der Bundesrat das Volksbegehren an die Bundesversammlung. Der Ständerat nahm am 5. März und der Nationalrat am 17. März 1937 von diesem Berichte Kenntnis mit der Einladung an den Bundesrat, in der Sache selbst Bericht und Antrag einzureichen.

* * *

Wir beehren uns, Ihnen nachfolgend Bericht und Antrag über das Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie zu unterbreiten.

I.

Das Problem der Kontrolle des Handels und der Herstellung von Waffen und Munition lässt sich von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachten, nämlich vom internationalen und vom nationalen.

Nach Beendigung des Weltkrieges stellte sich die vorliegende Frage zunächst ausschliesslich auf internationalem Boden. Der Völkerbundsvertrag enthält zwei Bestimmungen über die Aufgaben, die dem Völkerbund auf diesem Gebiete obliegen. Einerseits verpflichtet Art. 8, Abs. 5, den Rat, Mittel und Wege ins Auge zu fassen, um die verderblichen Folgen der Herstellung von Munition und Kriegsmaterial durch die Privatindustrie zu vermeiden. Andererseits wird in Art. 23, lit. d, der Völkerbund «mit der allgemeinen Überwachung des Waffen- und Munitionshandels mit denjenigen Ländern beauftragt, in denen diese Überwachung im gemeinsamen Interesse unentbehrlich ist.»

Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurde im Jahre 1920 durch die Völkerbundsversammlung die temporäre gemischte Kommission bestellt. Diese Kommission arbeitete einen Entwurf aus, welcher der am 17. Juni 1925 von 44 Staaten — inbegriffen die Schweiz — in Genf unterzeichneten Konvention betreffend die Kontrolle des internationalen Handels mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial als Grundlage diente **).

Dieses Abkommen sah eine allgemeine Kontrolle und Veröffentlichung des internationalen Waffenhandels vor. Nach dessen Bestimmungen waren aber für die Ausübung der Kontrolle nicht internationale Organe vorgesehen, sondern sie fiel den Staaten selbst zu, die durch diese Übereinkunft die Verpflichtung eingingen, die Kriegswaffen (1. Kategorie) und die übrigen Waffen mit militärischer oder anderweitiger Verwendung (2. Kategorie) einem Ausfuhrbewilligungsverfahren zu unterstellen. Für die Ausfuhr von Waffen der 1. Kategorie war überdies eine schriftliche Bestellung der Regierung des Einfuhrlandes erforderlich. Hinsichtlich der Ausfuhr von Waffen der 3. und 4. Ka-

*) Bundesbl. 1937, I, 129.

**) Vgl. Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung im Jahre 1925, S. 49/50.

tegorie, welche die Kriegsschiffe und die Luftfahrzeuge umfassten, war nur eine Veröffentlichungspflicht vermittels statistischer Formulare vorgesehen, welche vom Sekretariat des Völkerbundes abgegeben und wieder eingezogen werden sollten.

Die Konvention von 1925 ist bis auf den heutigen Tag nicht in Kraft getreten, weil die notwendige Anzahl von 14 Ratifikationen von den unterzeichneten Staaten nicht beigebracht werden konnte. Dieser Misserfolg ist vornehmlich dem Umstand zuzuschreiben, dass das Abkommen bloss den Handel, nicht aber die Herstellung von Kriegsmaterial erfasste und so die nicht-erzeugenden Staaten gegenüber den erzeugenden Ländern in Nachteil setzte.

Der Völkerbund beschäftigte sich weiterhin mit dem Problem. Im Dezember 1926 setzte der Rat eine besondere Expertenkommission ein. Nachdem diese Kommission die zahlreichen Meinungsverschiedenheiten mehr oder weniger hatte zum Ausgleich bringen können, nahm sie im Jahre 1929 den Vorentwurf einer Konvention betreffend die Kontrolle und die Veröffentlichung über die private Herstellung von Munition und Kriegsmaterial an. Dieser Entwurf hielt sich im Wortlaut allgemein an das Abkommen von 1925, insbesondere was die verschiedenen Waffengattungen, das behördliche Bewilligungsverfahren und die jährlichen Zusammenstellungen über die private Herstellung anbelangt. Eine allzugrosse Beschränkung lag aber darin, dass er nur die private Herstellung von Kriegsmaterial erfasste, die staatliche Fabrikation jedoch keiner Kontrolle unterwarf und so schweren Ungerechtigkeiten Tür und Tor offen liess. Allerdings schreibt Art. 8 des Völkerbundsvertrages nur für die private Herstellung von Munition und Kriegsmaterial eine Kontrolle vor; indessen muss die Kontrolle über die Privatindustrie naturgemäss durch eine solche über die staatliche Herstellung ergänzt werden.

So lagen die Verhältnisse im Zeitpunkte der Eröffnung der Abrüstungskonferenz. Die Konvention über den Waffenhandel sowie ein Abkommen über die private und staatliche Herstellung von Waffen und Kriegsmaterial sollten nun in die allgemeine Abrüstungskonvention einbezogen werden, jedoch unter Verschärfung der Massnahmen betreffend Kontrolle und Veröffentlichung. Die schweizerische Delegation sprach sich unumwunden zugunsten des Abschlusses von Abkommen aus, die sich sowohl auf den Handel als auch auf die Herstellung von Waffen und Kriegsmaterial beziehen sollten. Der Leiter der schweizerischen Delegation, Herr Bundesrat Motta, erklärte in der Plenarsitzung folgendes: «Notre adhésion est également assurée d'avance à une convention unique ou à des conventions distinctes, mais simultanées, introduisant le contrôle du commerce et de la fabrication privée et d'Etat d'armes et de matériel de guerre. Ces conventions nous paraissent d'une importance essentielle.»

Die Generalkommission der Abrüstungskonferenz setzte im Juli 1932 ein besonderes Komitee für die Reglementierung des Handels und der privaten und staatlichen Herstellung von Waffen und Kriegsmaterial ein. In einem

Bericht dieses Komitees vom 3. Juni 1933 an die Generalkommission ist die Feststellung niedergelegt, dass ein Fortschritt nicht erzielt werden könnte, bevor die Generalkommission zu einigen grundsätzlichen Fragen entscheidend Stellung genommen hätte. Ein weiteres Jahr verlief ohne positives Ergebnis, bis im Mai 1934 die Delegation der Vereinigten Staaten von Nordamerika einen neuen Entwurf vorlegte und dadurch dem Komitee die Wiederaufnahme der Arbeiten ermöglichte. In der Julisitzung des Jahres 1934 wurde der amerikanische Entwurf, der einen merklichen Fortschritt bedeutete, vom Komitee genehmigt und als Verhandlungsgrundlage für seine Tagung im Februar—April 1935 bestimmt. Dieser Entwurf ist überdies vom juristischen Komitee, das von einem schweizerischen Delegationsmitglied präsidiert wurde, durchberaten worden. Trotz längerer Verhandlungen konnte infolge von Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich Art und Umfang der Massnahmen betreffend Kontrolle und Veröffentlichung ein befriedigendes Ergebnis nicht erzielt werden.

In verschiedenen Punkten weist der Konventionsentwurf, wie er schliesslich aus den Beratungen hervorging, einen zweikolumnigen Text auf, der die voneinander abweichenden Auffassungen wiedergibt. Die Grundgedanken des Entwurfs können in aller Kürze folgendermassen skizziert werden: Jede der vertragschliessenden Parteien übernimmt in ihrem Hoheitsgebiet die volle Verantwortung für die Aufsicht über den Handel und die Herstellung von Waffen, um die regelmässige Mitteilung und die Richtigkeit der im Verträge vorgesehenen Auskünfte zu gewährleisten. Die Waffen sind in fünf Gruppen eingeteilt, nämlich: 1. Kriegswaffen, 2. Seerüstungen, 3. Luftrüstungen, 4. Waffen und Munition, die zu militärischen oder andern Zwecken verwendbar sind, 5. Luftschiffe, die nicht unter die 3. Kategorie fallen.

Die Herstellung von Waffen der drei ersten Gruppen wird von der Erteilung einer Bewilligung, die widerrufen werden kann, abhängig gemacht. Diese Bewilligung wird von der betreffenden Regierung für eine bestimmte Zeitdauer ausgestellt und enthält die Bezeichnung des Berechtigten und der Art der herzustellenden Waffen. Die Regierung muss regelmässig über die erfolgten Bestellungen unterrichtet werden. Eine Zusammenstellung über die mutmassliche Fabrikation, den Kauf und die entsprechend veranschlagten Kosten ist zu Beginn des Rechnungsjahres der ständigen Abrüstungskommission einzureichen. Der internationale Handel mit Waffen der drei ersten Kategorien wird einem Ein- und Ausfuhrbewilligungsverfahren der beteiligten Staaten unterstellt. Eine Abschrift der Bewilligungsurkunden ist vor der Einfuhr oder der Ausfuhr der Abrüstungskommission zu unterbreiten, welcher überdies eine jährliche Zusammenstellung abgegeben werden muss.

Die allgemeine Aufsicht über die Konvention fällt der ständigen Abrüstungskommission zu, die damit betraut ist, von den Vertragsparteien die notwendigen Auskünfte einzuholen und für bestimmte Gebiete Komitees einzusetzen mit der Aufgabe, ständig über die Innehaltung der Konvention zu wachen und jährlich an Ort und Stelle die Bedingungen, unter denen die nationale Kontrolle

über Handel und Fabrikation ausgeübt wird, zu untersuchen und die Richtigkeit der abgegebenen Mitteilungen zu überprüfen.

Der ziemlich umfangreiche Bericht des Komitees über das Ergebnis seiner Arbeit ist nur den Regierungen unterbreitet worden. Mit Rücksicht darauf, dass die politische Lage eine Wiederaufnahme der Abrüstung nicht zulies, wurde von einer Vorlegung dieses Berichtes an ein Organ der Abrüstungskonferenz (Bureau oder Generalkommission) abgesehen. Das Problem hat infolgedessen auf internationalem Boden keine Lösung gefunden, was wir sehr bedauern. Die schweizerische Delegation in Genf hat ihr Möglichstes getan, um die zwischen den Grossmächten entstandenen Meinungsverschiedenheiten beheben zu helfen. Sie musste sich leider mit der Feststellung abfinden, dass jeder Versuch, eine allgemein befriedigende Lösung herbeizuführen, als gescheitert zu betrachten sei.

II.

Mit der Kontrolle des Handels und der Herstellung von Waffen und Kriegsmunition auf nationalem Boden hat sich der Bundesrat schon lange befasst. Die schweizerische Delegation an der Abrüstungskonferenz machte daraus kein Geheimnis.

Dabei stellte sich von Anfang an die Frage, ob das Problem der Kontrolle der Herstellung und des Handels von Waffen und Munition auf nationalem Boden überhaupt in geeigneter Weise gelöst werden könnte. Mit andern Worten, ob es überhaupt zweckdienlich sei, durch landesrechtliche Massnahmen einem internationalen Kontrollsystem, das anscheinend im Entstehen begriffen war, vorzugreifen.

Nach unsrer Auffassung hatte dieses Problem stets internationalen Charakter; es kennt keine Landesgrenzen. Um den Handel mit Kriegsmaterial, der sich über die ganze Welt erstreckt, wirksam erfassen, eindämmen und beschränken zu können, wären Vorkehren nötig, die von allen Staaten ohne Ausnahme angewandt und durchgeführt werden sollten. Da jedoch die Durchführung derartiger Massnahmen auf internationalem Boden auf unüberwindliche Schwierigkeiten stösst, so stellt sich die weitere Frage, ob nicht eine Verbesserung der Verhältnisse auf dem Gebiete des Handels und der Herstellung von Waffen und Munition durch das Eingreifen eines jeden Staates innerhalb seiner Landesgrenzen erzielt werden könnte.

Diese Frage beschäftigte auch schon die eidgenössischen Räte. Wir erinnern z. B. an die kleine Anfrage Welti-Basel vom 7. März 1932, ferner an das Postulat von Nationalrat Perret, wonach der Bundesrat zur Prüfung der Mittel und Wege eingeladen wurde, wie er die Waffen- und Munitionsausfuhr verbieten und die Fabrikation unter Kontrolle nehmen könnte.

Des weitern ist in den Jahren 1932/33 der Bundesrat in verschiedenen Eingaben, die vornehmlich von Vereinigungen und Verbänden mit pazifistischen Zielen eingereicht wurden, ersucht worden, die Frage der Möglichkeit der Einführung einer nationalen Kontrolle in Erwägung zu ziehen.

Im Herbst 1933 schien den zuständigen Behörden die Prüfung der Frage für die Schweiz noch verfrüht, wenigstens solange noch ein positives Ergebnis der Abrüstungskonferenz im Bereiche der Möglichkeit lag. Ein selbständiges Vorgehen auf nationalem Boden hätte nicht nur unsere Zweifel an einer zwischenstaatlichen Lösung offenkundig gemacht, sondern man hätte möglicherweise eine unnütze oder binnen kurzem wieder abzuändernde Arbeit geleistet. Eine voreilige nationale Regelung wäre auf alle Fälle unzweckmässig gewesen, solange noch einige Hoffnung auf eine Lösung auf internationalem Boden bestand. Richtigerweise musste man also zunächst abwarten, ob in absehbarer Zeit eine Verständigung über solche Regeln zustande komme oder nicht. Auch war nicht zu übersehen, dass diese Frage immerhin nur einen Nebenpunkt des ganzen Abrüstungsproblems bildet und dass, wenn einmal die Hauptstreitpunkte des Abrüstungsvertrages eine befriedigende Lösung finden würden, auch eine Einigung über die Fragen des Waffenhandels und der Waffenfabrikation erwartet werden durfte. Der Bundesrat vertrat daher die Auffassung, dass wenn in absehbarer Zeit keine internationale Lösung gefunden werden könnte, es noch immer früh genug sei, die Frage der Aufstellung gewisser Kontrollvorschriften auf nationalem Boden zu entscheiden.

Heute ist nun der Zeitpunkt gekommen, da die Frage der Kontrolle und der Herstellung von Waffen und Munition auf landesrechtlichem Boden entschieden werden muss.

In diesem Zusammenhange sei die politische Seite der Rüstungskontrolle noch kurz beleuchtet. Hier haben die Ereignisse der letzten Jahre deutlich die Notwendigkeit gezeigt, dem Bundesrat allgemeine gesetzliche Grundlagen für die Durchführung einer wirkungsvollen Kontrolle auf nationalem Boden an die Hand zu geben. Wenn es früher nach allgemeiner Auffassung jedem Staat gestattet war, den kriegführenden Parteien nach Belieben Waffen zu liefern, so zielen die heutigen Bestrebungen dahin, entweder eine Waffensperre über den als Angreifer erkannten Staat oder aber eine solche gegenüber allen kriegführenden Ländern zu verhängen. Wohl hat sich der Bundesrat bei den kriegerischen Ereignissen in Abessinien und Spanien diesen Bestrebungen durch den Erlass von Aus- und Durchfuhrverboten angeschlossen *). Allein der Mangel einer allgemeinen Rechtsgrundlage und einer das ganze Gebiet der Fabrikation und des Handels mit Waffen und Munition umfassenden Kontrolle führte zu Lücken in der Durchführung, zu Einsprachen befreundeter Staaten, ja zu Verdächtigungen und Anfeindungen, kurz zu einem Zustand der Unsicherheit und des Unbehagens, der im Hinblick auf unsere Neutralitätspolitik und unser staatliches Ansehen überhaupt raschestens beseitigt werden muss.

Nach heutiger Auffassung ist ein Staat mehr oder weniger für die Ausfuhr von Waffen aus seinem Hoheitsgebiet verantwortlich. Die Schweiz will sich nicht irgendwie in die Streitigkeiten anderer Länder einmischen. Diese Haltung entspricht unsrer Neutralitätspolitik. Der Grundsatz der Nichteinmischung muss jedoch unumschränkt zur Geltung kommen. Wir müssen infolgedessen

*) A. S. 51, 693; 52, 637.

jederzeit in der Lage sein, die Ausfuhr nach Ländern, die Krieg führen oder unmittelbar vor einem solchen stehen, zu untersagen. Denn gerade derartige Waffenlieferungen könnten, wenn auch zu Unrecht, je nach den Umständen als indirekte Unterstützung von kriegführenden Staaten durch die Eidgenossenschaft ausgelegt werden. Dadurch, dass die notwendigen gesetzlichen Massnahmen zur Kontrolle über den Handel und die Herstellung von Waffen und Munition geschaffen werden, sollen unsre Rüstungsindustrie und der rechtmässige Handel nicht etwa verdrängt, sondern einer staatlichen Aufsicht unterstellt werden. Wir wollen die Möglichkeit haben, unverzüglich eingreifen und handeln zu können, um nicht in internationale Verwicklungen hineingezogen zu werden. Die Schaffung von allgemeinen gesetzlichen Grundlagen auf diesem Gebiete ist heute zu einer politischen Notwendigkeit geworden.

III.

Seit einiger Zeit schon hat, im Einvernehmen mit dem politischen und dem Justiz- und Polizeidepartement, das eidgenössische Militärdepartement das Problem einer nationalen Kontrolle des Handels und der Herstellung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial einem eingehenden Studium unterzogen. Als verfassungsrechtliche Grundlage für einen derartigen Erlass in Form eines Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses kamen Art. 34^{ter} und Art. 85, Ziffer 6, der Bundesverfassung in Frage. Das Ergebnis dieser Vorarbeiten war der Entwurf eines «Bundesbeschlusses über die Beaufsichtigung der Fabrikation und des Handels mit Waffen, Munition und sonstigem Kriegsmaterial».

Das inzwischen zustandgekommene Volksbegehren, dem ähnliche Bestrebungen zugrunde liegen wie dem erwähnten Entwurf, nämlich die Aufsicht des Bundes über die Rüstungsindustrie, bedingte eine Entschlussfassung über das weitere Vorgehen. Zwei Möglichkeiten waren gegeben: entweder den Entwurf des Bundesbeschlusses ungeachtet des Volksbegehrens den Räten zur Behandlung vorzulegen, was unter Umständen, z. B. bei Inkrafttreten beider Vorlagen, eine unerfreuliche Rechtslage hätte zur Folge haben können, oder vorerst die Behandlung der Initiative abzuwarten, wobei allfällige Abänderungsvorschläge in einem Gegenentwurf zum neuen Verfassungsartikel anzubringen wären.

Der Bundesrat entschloss sich zum letztgenannten Verfahren. In der Beantwortung der Interpellation Béguin im Frühjahr 1937 hat sich der Chef des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes in folgendem Sinne ausgesprochen:

«Gegenüber dem Erlass eines Bundesbeschlusses weist nach dem Dahalten des Militärdepartementes wie auch des politischen Departementes die Initiative die Vorteile auf, dass durch sie eine sichere, verfassungsmässige Grundlage geschaffen wird, aus der sich dann die wünschbare Möglichkeit ergäbe, das neue und wenigstens zu Anfang wohl auch unsichere Rechtsgebiet auf dem Wege einer bundesrätlichen Verordnung regeln zu können.

Mit Rücksicht darauf gelangt das Militärdepartement zu der Auffassung, es sollten diese in der Initiative liegenden Vorteile ausgenützt, deshalb die Vorarbeiten für einen Bundesbeschluss vorläufig eingestellt und die Behandlung des Volksbegehrens im Parlement und der Ausgang der Volksabstimmung abgewartet werden.

Den Aussetzungen, zu denen der Wortlaut des Volksbegehrens Anlass gibt, wäre durch Vorlage eines Gegenentwurfes zu begegnen. Die Ausarbeitung dieses Gegenvorschlages wird in nächster Zeit an die Hand genommen werden. Es erscheint möglich, ihn samt dem zugehörigen Bericht des Bundesrates den eidgenössischen Räten im Verlaufe des Sommers vorlegen zu können und die Initiative noch dieses Jahr vor die Volksabstimmung zu bringen.»

Der Vorschlag des Bundesrates hat folgenden Wortlaut:

«Art. 41 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgenden neuen Text ersetzt:

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Schiesspulver (mit Ausnahme der als Schiesspulver nicht brauchbaren Sprengmittel), sowie von Waffen, Munition und sonstigem Kriegsmaterial stehen dem Bunde zu.

Der Bund erteilt in diesem Umfange Konzessionen an Unternehmungen, die vom Standpunkt der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten.

Der Bund trifft die zur Überwachung der Konzessionäre nötigen Massnahmen.

Die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wehrmitteln im Sinne dieser Verfassungsbestimmung darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen.

Der Bundesrat erlässt in einer Verordnung die nötigen Ausführungsvorschriften.»

* * *

Die Gegenüberstellung des Volksbegehrens mit dem Vorschlag des Bundesrates führt zu folgenden Überlegungen.

1. Aus dem Wortlaut des Volksbegehrens geht nicht ganz klar hervor, welche Auffassung über das Schicksal des im bisherigen Art. 41 der Bundesverfassung verankerten Pulverregals herrscht. Es ist anzunehmen, dass das Schiesspulver nach der Meinung der Initianten unter den Begriff des «Kriegsgerätes jeder Art» nach Abs. 1 der Initiative fällt; denn eine Aufhebung des bisher bestehenden Pulverregals ist wohl kaum beabsichtigt. Dies ist natürlich auch unsere Meinung. Um aber jeden Zweifel über die Fortdauer des bestehenden Pulverregals auszuschliessen, ist in Abs. 1 des Gegenentwurfes des Bundesrates der bisherige Grundsatz des Art. 41 der Bundesverfassung durch die ausdrückliche Erwähnung des Schiesspulvers neben den Waffen, der Munition und dem sonstigen Kriegsmaterial aufgenommen worden. Die Bestimmung

von Art. 41, Abs. 2, der geltenden Bundesverfassung, nämlich der Ausschluss der als Schiesspulver nicht brauchbaren Sprengfabrikate, hat ebenfalls in Abs. 1 des bundesrätlichen Gegenentwurfes, und zwar als Klammersatz hinter «Schiesspulver», Aufnahme gefunden. Am bisherigen Rechtszustand mit Bezug auf das Schiesspulver soll also nichts geändert werden.

Man könnte sich auch fragen, ob es nicht zweckmässiger wäre, den heute geltenden Art. 41 der Bundesverfassung in seinem Wortlaute zu belassen und lediglich im Sinne des beigefügten Textes zu ergänzen. Da aber nach der Absicht der Initianten auch für Waffen, Munition und sonstiges Kriegsgerät ein eigentliches Bundesmonopol geschaffen werden soll, hätte es keinen Zweck, für die Umschreibung des Pulverregals andere Worte zu gebrauchen. Es handelt sich bei dem in Frage stehenden Volksbegehren in Tat und Wahrheit um nichts anderes, als um eine Ausdehnung des bisherigen Pulverregals auf Waffen, Munition und sonstiges Kriegsmaterial.

2. Die zweite und wohl auch die wichtigste Änderung, die der Gegenentwurf des Bundesrates gegenüber dem Volksbegehren aufweist, ist die Weglassung der Worte «zum Zwecke der Landesverteidigung» in Absatz 1. Es entgeht unserer Kenntnis, ob diese Worte den Sinn haben, dass Waffen, Munition und Kriegsgerät in der Schweiz nur noch für die Bedürfnisse der eigenen Landesverteidigung hergestellt werden sollen. Gegen eine solche Auffassung müssten wir uns mit aller Entschiedenheit zur Wehr setzen. Dies ist auch der Grund, warum der Ausdruck «zum Zwecke der Landesverteidigung» im Gegenvorschlag weggelassen worden ist.

Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Initianten der Einsicht verschliessen könnten, dass eine strenge Beschränkung des Handels und der Herstellung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial auf die Bedürfnisse der schweizerischen Armee, d. h. auf die Landesverteidigung im engeren Sinne, für uns unannehmbar ist. Unannehmbar aus Gründen der Landesverteidigung selbst, aber auch aus volkswirtschaftlichen Überlegungen. Wirtschaftliche Verhältnisse und Landesverteidigung hängen bekanntlich aufs engste zusammen.

Hinsichtlich der Landesverteidigung ist hervorzuheben, dass der Krieg den Beweis für die Notwendigkeit erbracht hat, alle industriellen Möglichkeiten zu erfassen, um im Kriegsfall den grossen Bedarf an Kriegsmaterial decken zu können.

Allein zur Erfüllung dieser Aufgaben genügt das Vorliegen von Fabrikationsmöglichkeiten, d. h. das Vorhandensein von zweckmässigen Werkzeugmaschinen und Anlagen, nicht. Eine ständige Vertrautheit mit der Materie ist unerlässlich. Man muss jederzeit über geschultes und eingearbeitetes Personal verfügen können, weil sonst ein unersetzlicher Zeitverlust unvermeidlich wäre, bis eine genügende Fabrikation tatsächlich einsetzen kann.

Die Grossstaaten handeln in erster Linie ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Landesverteidigung, indem sie alles daran setzen, um sich in denjenigen Ländern, die über keine oder nur ungenügende Rüstungsindustrie

verfügen, Absatzmöglichkeiten zu schaffen. Sie sind sich dabei vollständig bewusst, dass es unmöglich ist, nur mit eigenen Mitteln grosse Betriebe lebensfähig zu erhalten.

Was die wirtschaftliche Seite anbelangt, so sind wir auf unsere private Rüstungsindustrie unbedingt angewiesen, denn wir können nicht unseren Gesamtbedarf an Kriegsmaterial in den Werkstätten des Bundes decken. Die private Rüstungsindustrie ihrerseits kann aber für ihr Bestehen nicht genügend mit Rüstungsaufträgen der Eidgenossenschaft versorgt werden. Es ist ein Gebot der Notwendigkeit, dass jede Möglichkeit zur Beschäftigung unserer Industrie, auch vom Gesichtspunkt der Arbeitsbeschaffung aus betrachtet, wahrgenommen wird. Jeder entsprechende Auftrag, so bescheiden er an sich sein mag, bedeutet nicht nur indirekt, sondern direkt eine Steigerung der Mittel unserer Landesverteidigung. Die private Rüstungsindustrie ist für die Erhaltung ihrer Lebensfähigkeit auf den Aussenhandel angewiesen. Eine vollständige Unterbindung der Ausfuhr müsste daher unsere Privatindustrie schwer gefährden, was sich nach dem Gesagten wiederum auf unsere eigene Wehrbereitschaft nachteilig auswirken würde.

Es sei noch darauf verwiesen, dass der im Text verwendete Ausdruck «Kriegsgerät jeder Art» ausserordentlich weitgehend sein kann. Unter diesem Begriff liesse sich schliesslich alles verstehen, was irgendwie in einem Kriege Verwendung finden könnte, worunter eine Unmenge von Zivilartikeln fallen.

Unserer privaten Rüstungsindustrie ihre Existenzmöglichkeit zu erhalten, erweist sich auch noch aus einem weitern Grund als notwendig. Aus taktischen Erwägungen ist es naheliegend, Rüstungsaufträge in möglichst vielen Betrieben ausführen zu lassen und diese Arbeiten nicht auf einige wenige industrielle Anlagen zu beschränken.

Im weitern Sinne aufgefasst, mag also der Ausdruck «zum Zwecke der Landesverteidigung» schon zutreffen. Allein wir möchten nicht Gefahr laufen, dass unsere Wehrbereitschaft durch eine engere Auslegung Schaden nehmen könnte. Vielleicht will das Volksbegehren gar nichts anderes als wir. Sein Absatz 4, der von Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wehrmitteln und Kriegsgerät mit Bewilligung des Bundes spricht, scheint dies zu bestätigen. Was die Initianten durch ihr Volksbegehren offenbar vermeiden wollten, ist das unkontrollierte Arbeiten unserer privaten Rüstungsindustrie für auswärtige Staaten. Ihre Absicht zielt wahrscheinlich nicht darauf ab, jede Tätigkeit der Rüstungsindustrie für das Ausland zu unterbinden. Sie sehen ja — wie gesagt — selbst in ihrem Text die Ausfuhr von Wehrmitteln und Kriegsgerät vor, allerdings mit Bewilligung des Bundes, wodurch die Aufsicht über den Waffenhandel, der unserem Lande nachteilig sein könnte, bereits genügend gewährleistet ist.

Mit dem im Gegenentwurf vorgesehenen Vorschlag, den Ausdruck «zum Zwecke der Landesverteidigung» wegzulassen, stösst man unter Umständen gar nicht auf den Widerstand der Initianten. Doch möchten wir aber allfälligen

nicht mit der Wirklichkeit rechnenden Strömungen von vornherein den Riegel schieben und halten es übrigens für nützlich, wenn über diese Fragen dem Volke einmal in aller Offenheit Auskunft gegeben wird.

3. Die folgenden Bestimmungen unseres Gegenentwurfes weichen vom Volksbegehren eigentlich nur noch dem Wortlaute nach ab. Es handelt sich hier nicht um materielle Abänderungsvorschläge.

a. In Abs. 2 ist die Wendung des Entwurfes der Initianten: «... Schweizerbürgern oder solchen schweizerischen Gesellschaften übertragen, welche ihre Unabhängigkeit vom Ausland und von der ausländischen Waffenindustrie nach jeder Richtung gewährleisten» ersetzt worden durch die allgemeine Fassung: «... Unternehmungen, die vom Standpunkt der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten.» Es scheint uns, dass für die Frage der Erteilung oder Nichterteilung einer Konzession vor allem das Landesinteresse als das höchste Interesse massgebend sein soll. Der Text des bundesrätlichen Gegenentwurfes ist in dieser Beziehung umfassender als derjenige des Volksbegehrens. Es ist immer gefährlich, insbesondere in einem Verfassungsgrundsatz, zu sehr ins einzelne zu gehen. Es gilt nirgends so sehr wie bei einem Verfassungsartikel der Satz «Omnis definitio periculosa». Einer Verfassungsbestimmung kommt auch nicht die Aufgabe zu, das Einzelne zu regeln, sondern sie soll den zu befolgenden Grundsatz einer Ordnung festlegen und die Ausführung dieses Grundsatzes den Vollzugsorganen überlassen.

b. Der gleiche Grund gilt auch für die wesentliche Vereinfachung von Absatz 3. Der bundesrätliche Gegenvorschlag möchte auch hier nur den Grundsatz festlegen. Was im Text des Volksbegehrens darüber hinausgeht, gehört in die Ausführungsvorschriften.

c. Absatz 4 und 5 des Gegenentwurfes des Bundesrates enthalten gegenüber dem Wortlaut der Initiative unbedeutende redaktionelle Änderungen, über die sich weitere Ausführungen erübrigen.

d. Schliesslich ist zu erwähnen, dass in Absatz 1 des Gegenentwurfes das Wort «Beschaffung» im französischen Text mit «acquisition» wiedergegeben worden ist, während der Wortlaut des Volksbegehrens dafür «achat» vorsieht. Der Ausdruck «Vertrieb» ist im Gegenentwurf mit «commerce et distribution» übersetzt worden, wogegen das Volksbegehren von «vente» sprach. Es handelt sich in diesen Fällen um eine Anpassung des französischen Textes an den deutschen Wortlaut, dessen Fassung allgemeiner gehalten ist.

Im italienischen Text ersetzen wir das Wort «vendita» (Vertrieb) durch «commercio e distribuzione».

4. An dieser Stelle sei nochmals hervorgehoben, dass nach der Initiative und nach dem Gegenentwurf der Bundesrat die Befugnis erhalten soll, die nötigen Ausführungsvorschriften auf dem Wege einer Verordnung zu erlassen. Darin liegt nach unserer Auffassung ein grosser Vorteil; denn es handelt sich hier um gesetzgeberisches Neuland, wo die Möglichkeit einer schmiegsamen

und wendigen Rechtsetzung willkommen sein muss. Das ganze Gesetzgebungsverfahren eines dem Referendum unterliegenden Bundesbeschlusses wäre hier nach unserer Meinung zu schwerfällig.

Das weitere Vorgehen stellen wir uns so vor, dass bis zur Abstimmung über das Volksbegehren und den Gegenentwurf die vorgesehenen Ausführungsvorschriften in Form eines Entwurfes einer bundesrätlichen Verordnung ausgearbeitet werden.

* * *

Aus den vorstehend erwähnten Gründen kommen wir zum Schluss, dass der Vorschlag des Volksbegehrens gegen die private Rüstungsindustrie (Aufhebung und Ersetzung von Art. 41 der Bundesverfassung) zu verwerfen ist. Dagegen empfehlen wir Ihnen, dem Gegenvorschlag des Bundesrates zuzustimmen.

Wir beantragen Ihnen daher, nachstehenden Entwurf eines Bundesbeschlusses anzunehmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 13. Juli 1937.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Motta.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

über

das Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie.

Die Bundesversammlung

der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht des Volksbegehrens gegen die private Rüstungsindustrie (Aufhebung und Ersetzung von Art. 41 der Bundesverfassung) und vom Berichte des Bundesrates vom 18. Juli 1937,

gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1.

Es werden der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

1. Das Volksbegehren, das wie folgt lautet:

Art. 41 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgenden neuen Text ersetzt:

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art stehen ausschliesslich dem Bunde zum Zwecke der Landesverteidigung zu.

Der Bund kann befristet das Recht zur Herstellung, zur Beschaffung und zum Vertrieb von Waffen, Munition und Kriegsgerät jeder Art solchen Schweizerbürgern oder solchen schweizerischen Gesellschaften übertragen, welche ihre Unabhängigkeit vom Ausland und von der ausländischen Waffenindustrie nach jeder Richtung gewährleisten.

Der Bund überwacht die Konzessionäre. Seine mit der Überwachung Beauftragten haben jederzeit Zutritt zu allen Geschäftsräumen und Arbeitsstätten der Konzessionäre, das unbeschränkte Recht zur Einsichtnahme und Kontrolle aller Geschäftsbücher, Belege und Geschäftskorrespondenzen, zur Einvernahme der Konzessionäre, ihres Personals und überhaupt von jedermann, der mit dem Unternehmen in Verbindung steht.

Die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wehrmitteln und Kriegsgeschütz darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen.

Der Bundesrat erlässt auf dem Wege einer Verordnung die nötigen Ausführungsvorschriften.

2. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat:

Art. 41 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgenden neuen Text ersetzt:

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Schiesspulver (mit Ausnahme der als Schiesspulver nicht brauchbaren Sprengmittel), sowie von Waffen, Munition und sonstigem Kriegsmaterial stehen dem Bunde zu.

Der Bund erteilt in diesem Umfange Konzessionen an Unternehmungen, die vom Standpunkt der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten.

Der Bund trifft die zur Überwachung der Konzessionäre nötigen Massnahmen.

Die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Wehrmitteln im Sinne dieser Verfassungsbestimmung darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen.

Der Bundesrat erlässt in einer Verordnung die nötigen Ausführungsvorschriften.

Art. 2.

Es wird dem Volk und den Ständen beantragt, das Volksbegehren (Art. 1, Ziff. 1) zu verwerfen, dagegen den Gegenentwurf der Bundesversammlung (Art. 1, Ziff. 2) anzunehmen.

Art. 3.

Der Bundesrat wird mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.



Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie. (Vom 13. Juli 1937.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3564
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.07.1937
Date	
Data	
Seite	549-562
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 345

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.