

JAAC 55.41

Entscheidung des Bundesrates vom 21. November 1990

Mesures économiques envers l'Irak et le Koweït. Refus d'autorisations exceptionnelles.

Art. 4 al. 1^{er} let. b O du Conseil fédéral de 1990. Des silos à grain et leurs pièces de rechange ne sont pas assimilables à des denrées alimentaires.

Art. 4 al. 1^{er} let. f O du Conseil fédéral de 1990. Un cas de rigueur ne peut être admis que si des intérêts nationaux importants sont en jeu; le fait qu'une entreprise suisse subisse un dommage économique considérable ne suffit pas.

Art. 31 Cst. Les restrictions apportées à la liberté du commerce et de l'industrie par le boycott se fondent sur les art. 102 ch. 8 et 9 Cst. et respectent le principe de la proportionnalité.

Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait. Verweigerung von Ausnahmegewilligungen.

Art. 4 Abs. 1 Bst. b V des Bundesrates von 1990. Getreidesilos und deren Ersatzteile sind nicht Lebensmitteln gleichzustellen.

Art. 4 Abs. 1 Bst. f V des Bundesrates von 1990. Ein Härtefall liegt nur vor, wenn wesentliche Landesinteressen auf dem Spiele stehen; dass ein Schweizer Unternehmen einen beachtlichen wirtschaftlichen Schaden erleidet, genügt nicht.

Art. 31 BV. Die Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit durch den Boykott stützen sich auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV und beachten das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Misure economiche contro Irak e Kuwait. Rifiuto di autorizzazioni eccezionali.

Art. 4 cpv. 1 lett. b O del 1990 del Consiglio federale. I sili per grano e i loro pezzi di ricambio non sono assimilabili a derrate alimentari.

Art. 4 cpv. 1 lett. f O del 1990 del Consiglio federale. Vi è caso di rigore soltanto se sono in gioco interessi importanti del Paese; non è sufficiente che un'impresa svizzera subisca un danno economico considerevole.

Art. 31 Cost. Le restrizioni della libertà di commercio e d'industria dovute al boicotto si fondano sull'art. 102 n. 8 e 9 Cost. e rispettano il principio della proporzionalità.

I

A. Das Al Fao Establishment, Bagdad, Irak (Ministry of Industry and Military Manufacturing) bestellte bei der X AG am 21. Januar 1989 einen Getreidelagerkomplex in Kuppelbauweise mit einer Lagerkapazität von 150 000 t in Y, welche am 27. Mai 1990 dem Kunden übergeben wurde. Der gesamte Vertragswert belief sich auf Fr. 9 009 100.-. Ersatzteillieferungen im Wert von Fr. 513 100.- sind noch ausstehend; davon sind Ersatzteile im Betrage von Fr. 453 000.- versandbereit.

B. Im weiteren bestellte das Al Fao Establishment am 4. März 1990 bei der X AG im Sinne eines Anschlussauftrages den Ausbau des Getreidelagerkomplexes in Y um 300 000 t, ebenfalls in Kuppelbauweise. Der Vertragswert beläuft sich auf Fr. 18 378 700.-.

C. Am 5. Februar 1990 bestellte die A. GmbH, Bundesrepublik Deutschland, bei der X AG eine Rotorengiessanlage im Vertragswert von Fr. 2 751 696.-. Es handelt sich dabei um eine Druckgiessanlage für die Verarbeitung von Aluminiumlegierungen, speziell für die Herstellung von Rotoren für Elektromotoren im Leistungsbereich von 11-45 kW. Endabnehmer der Anlage ist die Firma «State Electric Industries Enterprise», Bagdad, Irak.

Das Total der ausstehenden Lieferungen beträgt Fr. 21 643 496.-.

In allen drei Fällen erfolgte die Sicherstellung der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen seitens der Besteller durch unwiderrufliche Akkreditive. Eines der Akkreditive ist am 10./15. September 1990 verfallen, ein anderes am 31. Oktober 1990. Der Verfall des letzten Akkreditivs ist auf den 31. August 1991 festgelegt.

D. Am 7. August 1990 erliess der Bundesrat die V über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak und dem Staat Kuwait (SR 946.206, im folgenden «Verordnung»). Diese untersagt in

Art. 1 Abs. 1 den Handel mit der Republik Irak und dem Staat Kuwait (im folgenden Irak/Kuwait). Ausnahmen vom Handelsverbot werden in Art. 4 der Verordnung statuiert.

E. Am 15. August 1990 ersuchte die X AG das EVD aufgrund von Art. 4 der Verordnung in drei Gesuchen um die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für die Ausfuhr der erwähnten Vertragsgegenstände nach der Republik Irak. Das EVD wies die Gesuche am 27. August 1990 ab.

F. Gegen diesen Entscheid erhob die X AG am 31. August 1990 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde. Sie beantragte die Aufhebung des Entscheides des EVD, die Erteilung der nachgesuchten Ausnahmegewilligungen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des EVD.

...

II

1. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 100 Bst. a OG, Art. 72 Bst. a VwVG und Art. 4 Abs. 2 der Verordnung. Die Boykottbeschlüsse stellen aussenpolitische Massnahmen dar und gehören damit zu den Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten (*Rhinow René A.*, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft II, Basel/Bern/Zürich 1988, ad Art. 31 BV, Rz. 89 und Fussnote 140; *Kahn Walter*, Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] 1986 II 257 ff., insb. 317, 355 ff. und 360; *Monnier Jean*, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, ZSR 1986 II 151 und 233).

(Formelles)

2. Durch die militärische Invasion und die darauf folgende Annexion des Staates Kuwait hat die Republik Irak grundlegende Normen des Völkerrechts verletzt. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNO) hat darauf einstimmig Wirtschaftssanktionen gegen Irak/Kuwait verhängt. Um deren universelle Durchsetzung nicht zu vereiteln, hat der Bundesrat in Solidarität mit der Weltgemeinschaft autonom Wirtschaftsmassnahmen gegen Irak/Kuwait beschlossen, welche inhaltlich weitgehend den UNO-Wirtschaftssanktionen entsprechen.

Die vorerwähnte Verordnung hat der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV erlassen. Danach wahrt der Bundesrat die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und die Neutralität der Schweiz.

3. Die Verordnung findet Anwendung auf sämtliche Geschäfte, die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, das heisst am 7. August 1990, 11.00 Uhr, nicht durch beidseitige Erfüllung beendet wurden (Art. 7 der Verordnung).

Die Geschäfte, welche Gegenstand der vorliegenden Beschwerde bilden, sind noch nicht durch beidseitige Erfüllung beendet worden. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass für diese Waren unwiderrufliche Akkreditive ausgestellt worden sind. Die Verordnung findet daher auf die noch nicht gelieferten Waren Anwendung.

4. Nach Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Verordnung ist die Aus- und Durchführung von Lebensmitteln in humanitären Ausnahmesituationen vom Handelsverbot ausgenommen.

Es ist daher zu prüfen, ob die Getreidesilos, inklusive die Ersatzteile, den Lebensmitteln gleichzustellen sind.

Gemäss EVD fallen die Getreidesilos, inklusive Ersatzteile, welche der Lagerung von Lebensmitteln dienen, offensichtlich nicht unter die Ausnahmebestimmung für Lebensmittel. Zudem wäre das Vorliegen einer von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannten humanitären Ausnahmesituation unabdingbare Voraussetzung einer Ausnahmebewilligung.

Aus der Sicht des Bundesrates ist diese Betrachtungsweise nicht zu beanstanden. Es besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Lebensmitteln und industriellen Anlagen zur Lagerung von Getreide. Getreidelagerkomplexe dienen der langfristigen Sicherung der Versorgung. Die Lieferung derselben stünde daher im Widerspruch zu den Zielen der gegen Irak/Kuwait erlassenen Wirtschaftsmassnahmen. Solche Lagerkapazitäten stellen zudem keine unabdingbare Voraussetzung für allfällige, von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannte Lieferungen von Lebensmitteln zu humanitären Zwecken dar.

Weil es hier nicht um die Lieferung von Lebensmitteln im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Verordnung geht, braucht das Vorhandensein einer von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannten humanitären Ausnahmesituation nicht geprüft zu werden.

5. Die Beschwerdeführerin beruft sich schliesslich sowohl für die Getreidesilos, inklusive Ersatzteile, als auch für die Rotorengiessanlage auf Art. 4 Abs. 1 Bst. f der Verordnung. Sie macht geltend, die Wirtschaftsmassnahmen gegen Irak/Kuwait brächten ihr Verluste in der Höhe mehrerer Millionen Franken. Der Begriff «Härtefall» sei ein auf die Person des Gesuchstellers zu beziehender Gesetzesbegriff. Das EVD versteht dagegen unter «Härtefall» nicht die subjektive Notlage des Gesuchstellers, sondern ausschliesslich die Gefährdung wesentlicher Landesinteressen.

«Härtefall» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff (so indirekt [BGE 112 Ib 53](#); *Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, 2. Aufl., S. 307 f.; *Grisel André*, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. I, S. 336 f.; *Schwarzenbach Hans Rudolf*, Tafeln zum allgemeinen Verwaltungsrecht, Zürich 1988, S. 37). Soweit es hier vorerst bloss um die Sinnermittlung der Norm (Art. 4 Abs. 1 Bst. f) handelt, ist der Vorinstanz kein Beurteilungsspielraum einzuräumen. Die Frage des Beurteilungsspielraums würde sich nur bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs im Einzelfall stellen (vgl. *Bertossa Francesco*, Der Beurteilungsspielraum: Zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Bern 1984, S. 60).

Auf dem Wege der Auslegung ist daher die Bedeutung des Begriffs «Härtefall» zu ermitteln. Begründen die für einen Gesuchsteller durch die Verweigerung einer Ausnahmegewilligung bewirkten Folgen wirtschaftlicher Natur, welche allenfalls sogar dessen Existenz gefährden können, einen Härtefall im Sinne der Verordnung, oder müssen wesentliche Landesinteressen betroffen sein? Art. 8 Abs. 3 des BG vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, SR 211.412.41) verbindet beispielsweise objektive Bewilligungsvoraussetzungen mit solchen subjektiver Natur ([BGE 111 Ib 179](#)). Ein wesentliches Landesinteresse stellte beispielsweise die Gefahr des Zusammenbruchs eines ganzen Wirtschaftsbereiches oder Massenarbeitslosigkeit dar.

Sinn und Zweck der Verordnung verlangen hier, dass allein auf die Landesinteressen abgestellt wird. Es bleibt daher zu prüfen, ob durch die Ablehnung des vorliegenden Gesuches wesentliche Landesinteressen tangiert werden. Hier ist zu beachten, dass die Wirtschaftsmassnahmen gegen Irak/Kuwait nicht nur für die Schweiz wirtschaftliche Nachteile bringen. Andere Länder werden wirtschaftlich wesentlich stärker getroffen. Die oben angesprochene Solidarität mit der Weltgemeinschaft, welche massgeblicher Anstoss zum Erlass der Verordnung war, verlangt die konsequente Durchsetzung der Wirtschaftsmassnahmen und somit eine einschränkende Auslegung des Begriffs «Härtefall». In diesem Lichte betrachtet stellen die dem Gesuchsteller erwachsenen Schwierigkeiten wirtschaftlicher Natur keinen Härtefall im Sinne der Verordnung dar.

7. Die Handels- und Gewerbefreiheit steht dem Erlass der Wirtschaftsmassnahmen gegen Irak/Kuwait nicht im Wege. Die Verfassungsnormen sind grundsätzlich gleichrangig (vgl. [BGE 99 Ia 617 f.](#), [BGE 105 Ib 336](#); *Aubert Jean-Francois*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuenburg 1982, Bd. II und III, N. 1758 ff., insbesondere N. 1774 bis; *Gygi Fritz*, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Bern 1981, S. 42 und 100 ff.; *Häfelin Ulrich*, *Verfassungsgebung*, ZSR 1974 II 88 f.; *Knapp Blaise*, *Les limites à l'intervention de l'Etat dans l'économie*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1990 253 f.; *Moor Pierre*, *Droit administratif*, Bern 1988, Bd. I, *Les fondements généraux*, S. 336; *Richli Paul*, *Handels- und Gewerbefreiheit contra Energiepolitik*, ZBl 861 ff.). Es ist somit auf dem Wege der Interessenabwägung zu ermitteln, ob Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit in dem hier gegebenen Umfang rechtfertigt. Die Praxis, wie auch Lehre und Rechtsprechung, gehen davon aus, dass Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit aus Gründen der Aussenwirtschaftspolitik zulässig sind (vgl. Kälin, a. a. O., S. 356 und Rhinow, a. a. O.). Paul Richli (ZSR 1986 II 519 f.; Votum zum Referat von Kälin, a. a. O.) weist mit Recht darauf hin, dass die mit Wirtschaftssanktionen (z. B. der Kontingentierung der Fleischausfuhren aus Süd-Rhodesien, AS 1965 1205) verbundene Einschränkung einzelner in ihrer Handels- und Gewerbefreiheit letztlich dem Schutz der schweizerischen Wirtschaft und damit auch dem Erhalt der Handels- und Gewerbefreiheit insgesamt dient.

Der Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit ist auch nicht unverhältnismässig. Soll die Verordnung ihr Ziel erreichen, müssen - in der Schweiz wie im Ausland - Einbussen in Kauf genommen werden. Eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 4 Abs. 1 Bst. f bedingte zudem eine Abwägung der sich gegenüberstehenden öffentlichen Interessen: den

Gründen, welche zum Erlass der Verordnung geführt haben, auf der einen und den unter dem Titel Härtefall geltend gemachten wirtschaftlichen Landesinteressen auf der anderen Seite. Ausnahmewilligungen hätten sich zudem dem Zweck des Gesetzes unterzuordnen (vgl. *Knapp Blaise*, Précis de droit administratif, Basel/Frankfurt a. M. 1988, 3. Aufl., Rz. 1386 ff.; *Imboden Max / Rhinow René A.*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Stuttgart 1976, 5. Aufl., Nr. 37 B IIIc; *Fleiner-Gerster Thomas*, Verwaltungsrecht, Zürich 1980, 2. Aufl., 22.16).

Ob gesetzliche Möglichkeiten der Entschädigung von Unternehmen, welche durch die Verordnung Schaden erlitten haben, bestehen beziehungsweise zu schaffen sind, ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht zu prüfen.

8. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hätte die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen. Diese werden ihr indessen in Anwendung von Art. 4a Bst. b der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (SR 172.041.0) sowie der konkreten Umstände erlassen. Eine Parteientschädigung kann nicht gesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

JAAC 55.41 - Entscheid des Bundesrates vom 21. November 1990

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	55
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 397

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.