

JAAC 59.73

Entscheid des Bundesrates vom 26. Oktober 1994

Mesures économiques à l'encontre de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro).

Art. 5 al. 1^{er} let. d de l'ordonnance.

- Le versement d'allocations privées à des personnes physiques en Yougoslavie (en tant qu'exception à l'interdiction des transferts financiers en Yougoslavie) ne doivent pas éluder l'objectif principal de l'embargo.

- S'il n'est point garanti que les paiements atteignent le destinataire, ou s'ils ne le font que dans une mesure très réduite en raison d'une inflation extrêmement forte, c'est l'intérêt public au respect de l'embargo qui l'emporte sur l'intérêt privé du destinataire des paiements.

Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro).

Art. 5 Abs. 1 Bst. d der Verordnung.

- Private Unterstützungszahlungen an natürliche Personen in Jugoslawien (als Ausnahmen vom Verbot der Überweisung von Geldern nach Jugoslawien) dürfen das Kernziel des Embargos nicht unterlaufen.

- Ist nicht Gewähr geboten, dass die Zahlungen den Empfänger erreichen, oder ist dies wegen der extremen Inflation nur in stark geschmälerterem Umfang der Fall, so geht das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des Embargos den privaten Interessen des Empfängers der Zahlungen vor.

Sanzioni economiche contro la Jugoslavia (Serbia e Montenegro).

Art. 5 cpv. 1 lett. d dell'ordinanza.

- I versamenti di assegni privati a persone fisiche in Jugoslavia (quale eccezione al divieto di pagamenti verso la Jugoslavia) non devono eludere lo scopo principale dell'embargo.

- L'interesse pubblico all'applicazione dell'embargo prevale sull'interesse privato del destinatario dei versamenti nei casi in cui non vi sia la garanzia che i pagamenti raggiungano il destinatario oppure se ciò avviene in modo estremamente ridotto a causa della forte inflazione.

Zusammenfassung des Sachverhaltes

A. X, der Bruder von Y, lebt mit seiner Gattin in Belgrad. X erhält als ehemaliger Professor der Musikakademie Belgrad eine monatliche Altersrente. Seit November 1989 unterstützte Y seinen Bruder und seine Schwägerin, die keine Kinder haben, mit einem monatlichen Betrag von 1000 Franken. Die Zahlungen wurden von einer schweizerischen Bank im Rahmen eines Dauerauftrages zugunsten von Y an eine Bank in Belgrad, überwiesen.

B. Nachdem die am 3. Juni 1992 in Kraft getretene Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro, hiernach: Verordnung, SR 946.209, AS 1994 384) in Art. 4 Abs. 3 auch die Überweisung von Geldern an natürliche Personen in Jugoslawien (Serbien und Montenegro) untersagte, stellte die schweizerische Bank die erwähnten Zahlungen ein.

C. Y wandte sich deshalb am 29. September 1992 an das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) und ersuchte unter Berufung auf humanitäre Gesichtspunkte um die Bewilligung, seinem Bruder einen monatlichen Unterstützungsbeitrag von Fr. 1500.- leisten zu dürfen. Er machte geltend, die Altersrente seines Bruders reiche in Anbetracht der wirtschaftlichen Verhältnisse in Jugoslawien für zwei Personen höchstens zur Deckung der elementarsten Lebensbedürfnisse während 10 Tagen; ohne seine zusätzliche Hilfe wäre sein Bruder Hunger und Not ausgesetzt. Das BAWI antwortete Y am 1. Oktober 1992, die Verordnung verbiete die Überweisung von Geldern auch an natürliche Personen in Jugoslawien (Serbien und Montenegro); Ausnahmewilligungen für Unterstützungszahlungen würden keine erteilt. Am 29. Oktober 1992 sowie am 14. Januar 1993 machte Y gegenüber dem BAWI geltend, die Überweisung von Renten (als solche seien seine Zahlungen zu qualifizieren) aus dem Ausland würden aufgrund einer Tagung des zuständigen Ausschusses des Sicherheitsrates vom 21. Oktober 1992 von den Wirtschaftssanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen nicht mehr erfasst. Zudem sei seine Schwägerin operiert worden und stehe unter klinischer Überwachung; dies erschwere die Lage der Familie seines Bruders noch, und seine Hilfe habe daher auch einen medizinischen Aspekt. Das BAWI bestätigte am 10. November 1992 sowie am 27. Januar 1993 seine

ablehnende Haltung. Ausnahmegewilligungen gebe es nur für die Entrichtung von Sozialleistungen (AHV/IV/UV), und auch diese seien zwischenzeitlich wegen Vollzugsproblemen suspendiert worden. Am 23. Februar 1993 erneuerte Y sein Gesuch und beantragte den Erlass eines beschwerdefähigen Entscheides. Er machte geltend, das BAWI setze Art. 5 Bst. d der Verordnung mit seiner generellen Weigerung, Ausnahmegewilligungen aufgrund dieser Bestimmung zu erlassen, ausser Kraft, wozu es nicht zuständig sei. Dies werde dadurch bestätigt, dass solche Ausnahmegewilligungen nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung generell erteilt oder umgekehrt auch umfangmässig begrenzt werden können. Die Praxis des BAWI widerspreche zudem der humanitären Tradition der Schweiz.

Mit Verfügung vom 15. April 1993 lehnte das BAWI das Gesuch ab. Es hielt fest, die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für die Überweisung von privaten Unterstützungszahlungen an natürliche Personen stehe im Ermessen der zuständigen Bundesbehörden. Bisher seien keine solchen Bewilligungen erteilt worden, da keine Gewähr für eine unabhängig von politischen und ethnischen Gesichtspunkten erfolgende, zuverlässige Auszahlung in Jugoslawien (Serbien und Montenegro) bestehe, die Fehlleitung solcher Gelder nicht ausgeschlossen und die Verwendung der Überweisungen nicht kontrolliert werden könne.

D. Gegen diese Verfügung erhob Y am 7. Mai 1994 Beschwerde beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und erneuerte sein Begehren um Erteilung einer Ausnahmegewilligung. Er hielt die Begründung seines Gesuches an das BAWI aufrecht und führte ergänzend an, das BAWI habe aufgrund von Art. 5 der Verordnung nur darüber zu befinden, ob eine echte Unterstützungszahlung vorliege; treffe dies zu - und vorliegend werde das nicht bestritten - so müsse die Bewilligung erteilt werden. Es dürfe nicht aufgrund subjektiver, politischer Gesichtspunkte entschieden werden. Y bestritt die vom BAWI befürchteten Fehlleitungen von Unterstützungszahlungen; entsprechende statistische Daten fehlten. Schliesslich sei festzuhalten, dass die erfolgte Überweisung anhand von Quittungen nachgewiesen werden könne. Er machte auch geltend, die entsprechende Bewilligungspraxis anderer Staaten sei weniger streng.

Auf eine Anfrage des EVD hin holte das BAWI eine Stellungnahme der Schweizerischen Nationalbank ein zur Frage, mit welchen Beweismitteln die Auszahlung der Gelder an den Adressaten mit der notwendigen Beweiskraft nachgewiesen werden könne. Die Schweizerische Nationalbank antwortete am 9. November 1993. Nachdem die Problematik der privaten Unterstützungszahlungen am 1. Oktober 1993 anlässlich einer Koordinationssitzung der nationalen Embargostellen der wichtigsten OECD-Staaten in Amsterdam besprochen worden war, informierte das EVD Y zudem über das Ergebnis dieser Sitzung, wonach dieser am 29. Dezember 1993 dazu wie auch zur Antwort der Schweizerischen Nationalbank Stellung nahm. Auf diese Akten wird soweit erforderlich in den rechtlichen Erwägungen näher eingegangen.

Am 8. März 1994 wies das EVD die Beschwerde ab. Es ging davon aus, dass die hier in Frage stehenden Unterstützungszahlungen nur aufgrund von Ausnahmegewilligungen zulässig seien. Da deren Erteilung im Ermessen der Bewilligungsbehörde stehe, sei nur zu prüfen, ob das BAWI sein Ermessen richtig ausgeübt habe. Das EVD bejahte auf der

einen Seite ein gewichtiges privates Interesse von Y an der Erteilung der nachgesuchten Ausnahmegewilligung, stellte dem indes ein höher zu gewichtiges öffentliches Interesse an der Verwirklichung der gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) gerichteten Wirtschaftssanktionen entgegen. Einerseits bestehe keine Gewähr dafür, dass die Überweisung den Empfänger auch tatsächlich erreiche, andererseits würde eine allfällige Auszahlung ohnehin bloss in Landeswährung erfolgen, weshalb die jugoslawischen Banken aufgrund der fast täglichen Abwertung von dem mit der Auszahlung verbundenen Devisengeschäft profitierten, was dem Ziel des Embargos widerspreche. Es fehle hier auch an einer zur Wahrung des Verordnungszweckes geeigneten, weniger weitgehenden Möglichkeit als der Nichterteilung der Ausnahmegewilligung, weshalb die Verweigerung auch verhältnismässig sei.

E. Am 25. März 1994 reichte Y gegen den Beschwerdeentscheid des EVD Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat ein und erneuerte seine Rechtsbegehren. Er bestritt die Sachverhaltsfeststellungen des EVD betreffend die fehlende Gewähr einer zuverlässigen Auszahlung; nur die schweizerische Botschaft in Belgrad und das Internationale Rote Kreuz könnten diesbezüglich zuverlässige Angaben machen. Die jugoslawischen Banken führten besondere Devisenkonto, bei welchen am Tag, an dem der neue Devisenkurs in Kraft trete, bereits kleinere Summen abgehoben werden könnten. Zudem sei der Dinar frei konvertierbar geworden und damit die Superinflation gestoppt worden. Y berief sich zudem auf die vom BAWI geschilderte Praxis der USA und von Grossbritannien. Y sieht in der Verweigerung von Ausnahmegewilligungen für Unterstützungszahlungen an natürliche Personen in Jugoslawien eine Verletzung von Menschenrechten, weil die Bevölkerung nicht nur ökonomisch betroffen sei, sondern Not leide.

Das EVD beantragte am 29. April 1994 die Abweisung der Beschwerde und hielt an der Begründung des angefochtenen Entscheids fest. Es ergänzte, dass keine generelle Verweigerung von Ausnahmegewilligungen und damit Ausserkraftsetzung der Verordnung vorliege, sondern jeder neue Einzelfall aufgrund der dann massgeblichen Verhältnisse erneut geprüft werde. Eine Konsultation des Internationalen Roten Kreuzes oder der schweizerischen Botschaft in Belgrad hält das EVD nicht für erforderlich. Aus der Praxis von England und der USA sei angesichts der herrschenden, restriktiveren Praxis der anderen OECD-Staaten nichts abzuleiten.

Aus den Erwägungen

(Formelles, vgl. [VPB 55.41](#))

2. Der Sicherheitsrat der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) hat mit Resolution 757 vom 30. Mai 1992 Wirtschaftssanktionen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängt und diese mit Resolution Nr. 820 vom 17. April 1993 verschärft, um Jugoslawien (Serbien und Montenegro) durch internationalen Druck zum Einlenken im Konflikt mit ehemaligen Gliedstaaten zu bewegen. Um deren universelle Durchsetzung nicht zu vereiteln, hat der Bundesrat in Solidarität mit der Weltgemeinschaft autonome Wirtschaftsmassnahmen gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) beschlossen, welche inhaltlich weitgehend den

UNO-Wirtschaftssanktionen entsprechen. Dieses Vorgehen gehört zur Neuausrichtung der schweizerischen Neutralitätspolitik und einer autonomen Aussenwirtschaftspolitik, fand in Volk und Parlament breite Unterstützung und auch ein positives Echo im Ausland (vgl. Bericht des Bundesrates vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90^{er} Jahren, BBl 1994 I 208, sowie Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 93/1 + 2 vom 19. Januar 1994, BBl 1994 I 681 ff., insbes. 810 f.).

Über das Verhältnis der Schweiz zu Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen verweist der Bundesrat im übrigen auf den erwähnten Bericht zur Aussenpolitik (BBl 1994 I 153 ff., insbes. 227 ff.).

3.1. In diesem Sinne hat der Bundesrat am 3. Juni 1992 gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 der Bundesverfassung vom 28. Mai 1874 (BV, SR 101) die Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) erlassen. Aufgrund dieser Verfassungsnormen 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. Aufgrund der verschärften Resolution 820 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen änderte der Bundesrat die Verordnung am 26. April 1993 (AS 1993 1500 ff.). Mit Bezug auf den hier zu beurteilenden Sachverhalt ergab sich durch diese Verordnungsrevision keine Änderung.

3.2. Die Verordnung enthält Massnahmen betreffend den Luftverkehr (Art. 1), Massnahmen betreffend Luftfahrzeuge (Art. 2), Massnahmen betreffend Handel und Dienstleistungen (Art. 3) sowie Massnahmen betreffend Zahlungsverkehr und Vermögenswerte (Art. 4). Art. 4 Abs. 3 verbietet unter anderem ausdrücklich auch die Überweisung von Geldern sowie die Übertragung von Vermögenswerten an natürliche und juristische Personen in Jugoslawien (Serbien und Montenegro).

Art. 5 der Verordnung umschreibt die möglichen Ausnahmen von den Verboten gemäss Art. 3 und 4. Nach Abs. 1 *können* von den Verboten ausgenommen werden:

«d. private Unterstützungszahlungen an natürliche Personen in Jugoslawien (Serbien und Montenegro).»

Nach Abs. 2 entscheidet das BAWI nach Rücksprache mit den zuständigen Stellen der beteiligten Departemente über Ausnahmegewilligungen. Ausnahmegewilligungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c-h können vom EVD auch generell erteilt werden; dieses kann private Unterstützungszahlungen mengenmässig begrenzen.

Von der Möglichkeit der Erteilung genereller Bewilligungen hat das EVD mit V vom 8. August 1990 (SR 946.209.1) Gebrauch gemacht, dabei aber gerade für die hier in Frage stehenden Unterstützungszahlungen an Private keine solche erteilt. Generelle Bewilligungen erteilte es nur für Gesuche nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c, e, f und g.

4. Den für die Bewilligungserteilung zuständigen Bundesstellen steht für ihren Entscheid ein weiter Ermessensspielraum zu. Nur so wird sichergestellt, dass die Sanktionen ihre volle Wirkung entfalten und Umgehungen

verhindert werden, was nach Auffassung des Bundesrates auch hier eine restriktive Praxis rechtfertigt (vgl. auch den zitierten Bericht über die Aussenwirtschaftspolitik, S. 811).

Das EVD hat im angefochtenen Entscheid versichert, dass Unterstützungszahlungen an natürliche Personen in Jugoslawien (Serbien und Montenegro) nicht generell verweigert würden; jeder Fall werde aufgrund der im Zeitpunkt des Entscheids herrschenden tatsächlichen Verhältnisse geprüft. Der Bundesrat hat keinen Anlass, an dieser Zusicherung des EVD zu zweifeln, weshalb davon auszugehen ist, dass keine generelle Verweigerung von Unterstützungszahlungen an natürliche Personen in Jugoslawien (Serbien und Montenegro) vorliegt. Auf die entsprechenden Rügen des Beschwerdeführers ist daher nicht einzutreten.

5.1. Der angefochtene Entscheid beruht im wesentlichen auf der Überlegung, dass die in Art. 5 der Verordnung statuierten Ausnahmen vom Wirtschaftsembargo immer unter der Voraussetzung stehen, dass damit das Kernziel des Embargos selbst nicht unterlaufen wird, wobei das EVD zu einem anderen Schluss kommt als der Beschwerdeführer. Es räumt dem öffentlichen Interesse an einer konsequenten, Missbräuche ausschliessenden Durchsetzung der Wirtschaftsmassnahmen Vorrang ein gegenüber dem privaten Interesse auf Überweisung beziehungsweise Empfang von Unterstützungszahlungen.

Das EVD nimmt an, dass keine Gewähr dafür besteht, dass die fraglichen Gelder den Empfänger überhaupt erreichen. Sollte dies dennoch der Fall sein, so geht das EVD davon aus, dass die Auszahlungen nicht dem Zweck der Verordnung entsprechend in einem stabilen Zahlungsmittel erfolgen würden und damit dem öffentlichen Interesse an einer konsequenten Durchsetzung des Wirtschaftsembargos widersprechen.

5.2. Bei dieser Würdigung hat sich das EVD auf die grosse Erfahrung der Bewilligungsbehörde, des BAWI gestützt. Dieses hat seinerseits Auskünfte im Ausland eingeholt, die Ergebnisse einer Koordinationssitzung der nationalen Embargostellen der wichtigsten OECD-Staaten eingebracht, eine Stellungnahme der Schweizerischen Nationalbank verlangt und pflegt zudem laufend Rücksprache mit den zuständigen Stellen beteiligter Departemente. Damit ist eine umfassende Abklärung des Sachverhaltes vorgenommen worden, weshalb auf Einholung von Berichten der Schweizer Botschaft in Belgrad sowie des Internationalen Roten Kreuzes verzichtet werden kann. Die Einwände des Beschwerdeführers entbehren im übrigen der erforderlichen Konkretisierung und vermögen die fast einmütigen, ernsthaften Vorbehalte nicht nur der schweizerischen Behörden, sondern auch der meisten wichtigen OECD-Staaten nicht zu entkräften. Eine besondere Praxis in zwei Staaten - die sich im übrigen in einem Fall nicht auf private Unterstützungszahlungen generell, sondern nur auf Renten bezieht - ändert an dieser Betrachtungsweise nichts.

Die laufende, extreme Entwertung des Dinars ist notorisch und bedarf keines weiteren Beweises. Die Hinweise auf die Währungsreform in Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sind daher unbehelflich.

Der Beschwerdeführer hat im weiteren geltend gemacht, die Banken in Jugoslawien (Serbien und Montenegro) führten Devisenkonti und der offizielle Wechselkurs werde wöchentlich berichtigt. Angesichts des Hinweises des

Beschwerdeführers, dass am Tag des Inkrafttretens eines neuen Devisenkurses kleinere Summen abgehoben werden können, mithin offenbar nur ein Teil des Guthabens, ergibt sich angesichts der erwähnten Entwertung des Dinars ein - im Verhältnis zum Wert, über den der Empfänger der Unterstützungszahlung im Endeffekt verfügen kann - erheblicher und gegen den Grundgedanken des Embargos verstossender Profit Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros).

Der Wert von Quittungen (des Empfängers) oder Auszahlungsbescheinigungen von jugoslawischen Banken ist hier zu relativieren, da damit gerechnet werden muss, dass Unterstützungsempfänger angesichts der Lage in Jugoslawien in vielen Fällen wohl den Erhalt einer Unterstützungszahlung bestätigen werden, um einen, sei es auch prozentual nur geringen Anteil des Wertes der Unterstützungsleistung zu erhalten. Auch Auszahlungsbescheinigungen von Banken darf hier durchaus - da jegliche Kontrolle verunmöglicht wird - ein gesundes Misstrauen entgegengebracht werden.

5.3. Der Bundesrat schliesst sich daher der Schlussfolgerung des EVD an, dass die Erteilung einer Ausnahmegewilligung hier dem öffentlichen Interesse an einer umfassenden Durchsetzung der Wirtschaftsmassnahmen gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) widerspräche, und weist daher die Beschwerde ab.

Dass der Bundesrat am 3. Oktober 1994 die Verordnung vom 3. Juni 1992 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) aufgehoben und eine neue Verordnung erlassen hat, ändert an diesem Ergebnis nichts. Die Bestimmungen der alten Verordnung, die im vorliegenden Fall zur Abweisung der Beschwerde führen, wurden materiell unverändert in die neue Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten übernommen (Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 1 Bst. d).

JAAC 59.73 - Entscheid des Bundesrates vom 26. Oktober 1994

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 759

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.