

(Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 17. August 1987)

Kernenergie. Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen die Feststellungsverfügung, wonach gewisse Autoklaven zur Ausfuhr einer Bewilligung des Bundesamtes für Energiewirtschaft bedürfen.

Verfahren. Beweiserhebung. Bei der Einholung amtlicher, auch ausländischer Berichte sind die Verfahrensvorschriften über den Sachverständigenbeweis nicht anwendbar. Das rechtliche Gehör ist gewahrt, wenn der am Verwaltungsprozess beteiligte Private zum Amtsbericht nach dessen Vorliegen Stellung nehmen kann.

Bewilligungspflicht für die Ausfuhr von Anlagen und Ausrüstungen, die für die Anreicherung oder Wiederaufbereitung von Kernbrennstoffen konzipiert oder hergerichtet sind. Auslegung des Begriffs solcher Anlagen und Ausrüstungen im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Atomsperrvertrag. Die anwendbare Verordnung enthält keine abschliessende Liste der entsprechenden Ausrüstungen; diese sind pragmatisch im Hinblick auf den nuklearen Zweck zu erfassen.

Energie nucléaire. Recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral contre la décision constatant l'obligation de requérir l'autorisation de l'Office fédéral de l'énergie pour exporter certains autoclaves.

Procédure. Administration des preuves. Les dispositions procédurales sur la preuve par expertise ne s'appliquent pas à l'obtention de rapports officiels, étrangers également. Le droit d'être entendu est respecté lorsque le particulier partie à une procédure administrative peut se prononcer une fois le rapport officiel établi.

Autorisation requise pour l'exportation d'installations ou d'équipements conçus ou préparés spécialement pour l'enrichissement ou le retraitement de combustible nucléaire. Interprétation de la notion de tels équipements et installations à la lumière des engagements de droit international découlant du traité de non-prolifération des armes nucléaires. L'ordonnance applicable ne contient pas de liste exhaustive des équipements visés, qui doivent être déterminés d'une manière pragmatique au regard de leur destination nucléaire.

Energia nucleare. Ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale contro la decisione che rileva l'obbligo di richiedere l'autorizzazione dell'Ufficio federale dell'energia per esportare determinate autoclavi.

Procedura. Accertamento delle prove. Le disposizioni procedurali sulla prova peritale non si applicano all'ottenimento di rapporti ufficiali, anche di quelli stranieri. Il diritto d'essere ascoltato è rispettato se la persona privata, parte della procedura amministrativa, può pronunciarsi sul rapporto ufficiale, una volta che questo è stato steso.

Autorizzazione richiesta per l'esportazione di impianti ed equipaggiamenti concepiti o approntati specialmente per l'arricchimento o la rigenerazione di combustibili nucleari. Interpretazione della nozione di tali impianti ed equipaggiamenti alla luce degli obblighi di diritto internazionale risultanti dal trattato di non proliferazione delle armi nucleari. L'ordinanza applicabile non contiene una lista esauriente degli equipaggiamenti relativi che devono essere determinati in modo pragmatico in vista della destinazione nucleare.

I

A. Mit Verfügung vom 26. Februar 1986 hielt das Bundesamt für Energiewirtschaft (BEW) fest, die Metallwerke B. hätten drei Autoklaven hergestellt, die von der M. AG für Kunden in Kuwait und Dubai bestellt worden seien. Eine Prüfung der Pläne und Auslegungsblätter ergebe, dass diese Autoklaven mit solchen, die für Urananreicherungsanlagen hergestellt würden, übereinstimmen. Daraus folge, dass die fraglichen Autoklaven für eine Urananreicherungsanlage bestimmt seien und deshalb im Sinne der einschlägigen Bestimmungen des Atomgesetzes und der Atomverordnung nicht ohne Bewilligung des BEW exportiert werden dürften. Gestützt hierauf stellte das BEW fest, «dass die Ausfuhr der drei vom Zollamt B. am 30. Dezember 1985 nicht zur Ausfuhr freigegebenen Autoklaven einer Bewilligung des Bundesamtes für Energiewirtschaft bedarf».

B. Eine gegen diese Feststellungsverfügung erhobene Verwaltungsbeschwerde der Metallwerke B. und der M. AG wies das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) am 4. März 1987 ab.

C. Mit Eingabe vom 6. April 1987 führen die Metallwerke B. und die M. AG fristgerecht Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht und verlangen die Aufhebung des Departemententscheides. Es sei festzustellen, dass die Autoklaven keiner Bewilligungspflicht unterlägen, eventuell sei die Sache zur Beweisergänzung und zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerdeführerinnen rügen vorab, das EVED habe bei seinem Entscheid im wesentlichen auf einen Bericht des deutschen Bundesministeriums für Forschung und Technologie abgestellt, ohne dass die prozessualen Formen für die Einholung einer Expertise eingehalten worden seien. In materieller Hinsicht stellen sie sich auf den Standpunkt, eine Bewilligungspflicht bestehe nicht, weil Autoklaven in den massgebenden Anhängen zur V vom 18. Januar 1984 über Begriffsbestimmungen und Bewilligungen auf dem Gebiet der Atomenergie (Atomverordnung [AtV], SR 732.11) nicht erwähnt seien.

D. Das EVED und das BEW beantragen Abweisung der Beschwerde. Die Eidgenössische Oberzolldirektion enthält sich eines Antrags.

II

1.a. Das Verwaltungsverfahrensgesetz enthält eine eigene Regelung der Beweiserhebung (Art. 12-18 VwVG) und Art. 19 VwVG verweist ergänzend auf das BG vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP, SR 273). An Beweismitteln sind vorgesehen: Urkunde, Auskünfte der Parteien, Auskünfte oder Zeugnis von Drittpersonen, Augenschein, Gutachten von Sachverständigen (Art. 12 Bst. a-e VwVG) und Amtsberichte (Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 49 BZP). Für die Erhebung der verschiedenen Beweismittel sind jeweils unterschiedliche Verfahrensvorschriften zu beachten. Die Beschwerdeführerinnen behaupten, der Bericht des Bundesministeriums für Forschung und Technologie stelle ein Sachverständigengutachten dar, und die hiefür massgebenden Bestimmungen seien nicht eingehalten worden. Im Unterschied zum Zeugen oder zur Auskunftsperson, die über ausserhalb des Verfahrens gemachte Wahrnehmungen berichten, gibt der Sachverständige ein Gutachten über Tatsachen ab, die er im Laufe und zum Zwecke des Verfahrens wahrnimmt und mit seiner besonderen Sachkunde würdigt. Er wird allein um seiner Fachkenntnis willen zur Abklärung des Sachverhaltes beigezogen (BGE 99 Ib 56 E. 3). Amtsberichte können

nun Ausserungen einer Amtsstelle zu ausserhalb des Verfahrens gemachten Wahrnehmungen sein, sie können aber auch amtliche Sachkunde vermitteln, die der entscheidenden Behörde abgeht. Inhaltlich können sie also sowohl einer Auskunft als auch einem Gutachten gleichkommen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen gelangen aber auch im zweiten Fall die besonderen Verfahrensvorschriften für den Sachverständigenbeweis (Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 57-61 BZP) nicht zur Anwendung.

Im Verwaltungsprozess ist der Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Dafür kann und soll in erster Linie auf das Fachwissen der jeweiligen Verwaltung zurückgegriffen werden. Wo dieses nicht ausreicht, steht nichts entgegen, die Hilfe anderer Amtsstellen in Anspruch zu nehmen. Dies kann jedenfalls dann auch eine ausländische Behörde sein, wenn - wie im Nuklearsektor - Abklärungen auf völkerrechtlichem Hintergrund zu treffen sind. Auf Fachwissen anderer Staaten zu greifen ist geradezu geboten, wenn anders der Sachverhalt nicht genügend abgeklärt werden könnte, mithin die entscheidende Behörde ihre Untersuchungspflicht verletzen würde. Im Unterschied zum eigentlichen Sachverständigenbeweis muss den Parteien nicht Gelegenheit gegeben werden, vorgängig Einwendungen gegen die für einen Bericht in Aussicht genommene Amtsstelle vorzubringen. Das rechtliche Gehör ist jedenfalls gewahrt, wenn der am Verwaltungsprozess beteiligte Private zum Amtsbericht nachträglich Stellung nehmen kann und allenfalls auch seine Bedenken hinsichtlich der Unparteilichkeit der den Bericht verfassenden Personen äussern kann (vgl. BGE 104 Ia 70 E. 3 mit Hinweisen). Die Beweiswürdigung erlaubt die nötige Differenzierung.

b. Nach dem Gesagten machen die Beschwerdeführerinnen zu Unrecht geltend, ihnen hätte vorgängig der Einholung eines Berichtes des deutschen Bundesministeriums für Forschung und Technologie Gelegenheit für Einwendungen zu diesem Vorgehen gegeben werden müssen. Ihr Anspruch auf rechtliches Gehör ist dadurch gewahrt worden, dass ihnen die Vorinstanz am 3. September 1986 den genannten Bericht übermittelt und Frist zur Einreichung allfälliger Bemerkungen gesetzt hat. Die gegenteilige Behauptung in der Beschwerdeschrift ist aktenwidrig. Den Beschwerdeführerinnen wäre unbenommen gewesen, allfällige Bedenken gegen die Sachkunde oder die Unparteilichkeit des Bundesministeriums für Forschung und Technologie oder zur Fragestellung vorzutragen. Dies ist unterblieben. Eine Gehörsverweigerung liegt nicht vor.

2. In materieller Hinsicht ist streitig, ob die Ausfuhr der Autoklaven der Bewilligungspflicht unterliegt.

a. Nach Art. III Ziff. 2 des Vertrages vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Atomsperrvertrag, SR 0.515.03) ist die Schweiz verpflichtet, Ausrüstungen und Materialien, die eigens für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung von besonderem spaltbarem Material vorgesehen oder hergerichtet sind, an Nichtkernwaffenstaaten nur zu friedlichen Zwecken und nur dann zu exportieren, wenn sich die Beliefernden den Sicherungsmassnahmen des Vertrages unterziehen. Der Bundesrat kann gemäss Art. 4 Abs. 2 des BG vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomgesetz, SR 732.0) die Ausfuhr von Produktionseinrichtungen und Geräten, die in der Atomtechnik benötigt werden, bewilligungspflichtig erklären.

Dementsprechend und in Nachachtung der völkerrechtlichen Verpflichtung durch den Atomsperrvertrag hat der Bundesrat die Ausfuhr von Anlagen und Ausrüstungen, die für die Anreicherung oder Wiederaufbereitung von Kernbrennstoffen eigens konzipiert oder hergerichtet sind, der Bewilligungspflicht unterstellt (Art. 11 Abs. 1 Bst. c AtV).

b. Nach den überzeugenden Feststellungen der Vorinstanz beruhen die Autoklaven der Metallwerke B. und der M. AG auf Plänen, wie sie von der U. GmbH nahezu identisch für Urananreicherungsanlagen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland verwendet und eigens hierfür konzipiert wurden. Für die anfänglich gegenüber den Zollbehörden aufgestellte Behauptung, die Autoklaven seien für «Umwelttesteinrichtungen» bestimmt, sind die Beschwerdeführerinnen jeden Beleg schuldig geblieben. Vor dem Bundesgericht halten sie diese Behauptung denn auch nicht mehr aufrecht. Vielmehr bestreiten sie die Bewilligungspflicht mit dem Hinweis, Autoklaven seien in den Anhängen zur Atomverordnung nicht als für die Ausführung bewilligungspflichtig verzeichnet. Der Einwand geht schon deshalb fehl, weil die Aufzählung der ausfuhrbewilligungspflichtigen Ausrüstungen in Anhang 2 Ziff. II nach dem klaren Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 Bst. c AtV nicht abschliessend ist. Anhang 3 schliesslich legt Kriterien für die Abgrenzung der Bewilligungspflicht fest (Art. 11 Abs. 2 AtV), enthält also auch keine abschliessende Liste. Im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus dem Atomsperrvertrag, dessen Ziel es ist, die weitere Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern, sind die ausfuhrbewilligungspflichtigen Ausrüstungen pragmatisch im Hinblick auf den nuklearen Verwendungszweck zu erfassen. Darin liegt der Sinn von Art. 11 Abs. 1 Bst. c AtV. Nach dem Gesagten steht die Ausfuhrbewilligungspflicht für die Autoklaven fest, nachdem ebensolche eigens auch für Urananreicherungsanlagen in den Niederlanden und in Deutschland hergestellt wurden.

c. Im übrigen bestreiten die Beschwerdeführerinnen zu Unrecht, Autoklaven würden von Anhang 3 der Atomverordnung nicht erfasst. Das EVED und das BEW weisen darauf hin, dass es sich bei den fraglichen Autoklaven um «Anlagen zur Herstellung von Brennelementen» (Ziff. 2.4.1 Beilage A zu Anhang 3 AtV) und um Ausrüstungen für die Trennung von Uranisotopen (Ziff. 2.5.1, Beilage A zu Anhang 3 AtV) handelt. Der Begriff der «Anlage zur Herstellung von Brennelementen» umfasst unter anderem Ausrüstungen, die üblicherweise mit dem Produktionsfluss des Kernmaterials in unmittelbare Berührung kommen, es unmittelbar aufbereiten oder steuern (E. 9, Beilage A zu Anhang 3 AtV). Wenn die Beschwerdeführerinnen geltend machen, Autoklaven kämen mit dem Kernmaterial nicht in Berührung, so kommt es darauf vorliegend nicht an. «Anlagen zur Herstellung von Brennelementen» sind nach dem Wortlaut von Anhang 3 der Atomverordnung auch solche, die das Kernmaterial unmittelbar aufbereiten. Wird im Autoklaven das Uranhexafluorid erhitzt und vom festen in den gasförmigen Zustand umgewandelt, und erlaubt erst dieser Aggregatzustand die Anreicherung des Urans, so dient der Autoklav der unmittelbaren Aufbereitung des Kernmaterials und stellt im Sinne von Anhang 3 der Atomverordnung eine «Anlage zur Herstellung von Brennelementen» dar. Ob er auch als Ausrüstung für eine Isotopentrennanlage (Ziff. 2.5.1 in Verbindung mit F. 11 Beilage A zu Anhang 3 AtV) zu erfassen ist, bleibe dahingestellt.

Letztlich ist für die Bewilligungspflicht darauf abzustellen, dass die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet ist, der Weiterverbreitung von Kernwaffen entgegenzuwirken. Es wäre untragbar und in keiner Weise zu verantworten, wenn es einem weiteren Staate mit Hilfe schweizerischer Unternehmen gelänge, Kernwaffen herzustellen. Die Ausfuhrbewilligungspflicht steht demnach ohne weiteres sowohl auf Grund von Art. 11 Abs. 1 Bst. c wie der Anhänge zur Atomverordnung fest.

3. Die angefochtene Feststellungsverfügung besteht zu Recht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen, was die Kostenpflicht der Beschwerdeführerinnen zur Folge hat (Art. 156 Abs. 1 OG).