

Zusammenfassung Studie NFP 42+

## Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Außenpolitik gegenüber dem südafrikanischen Apartheid-Regime

Jörg Künzli

### 1. Zielsetzung und Inhalt der Studie

Öffentliche Verurteilungen von Menschenrechtsverletzungen und erst recht die Sanktionierung solchen Verhaltens durch Drittstaaten sind ein relativ neues Phänomen, dessen Beginn und inhaltliche Weiterentwicklung auf vielfältige Weise mit dem Verhalten der internationalen Gemeinschaft gegenüber dem südafrikanischen Apartheidregime verknüpft ist: Bis weit nach dem Zweiten Weltkrieg waren selbst schwerste Menschenrechtsverletzungen einer internationalen Beurteilung entzogen. Drittstaatliche Reaktionen stellten gemäss einem vorherrschenden Verständnis Eingriffe in eine damals umfassend verstandene staatliche Souveränität dar. Andere Staaten hatten folglich weder eine Berechtigung noch gar eine Verpflichtung, auf das einzig durch das nationale Recht definierte Verhältnis von Staaten und den ihrer Jurisdiktion unterworfenen Individuen zu reagieren. Diese Rechtslage präsentierte sich umso unbefriedigender als das Völkerrecht kaum zentrale mit seiner Durchsetzung betraute gerichtliche Organe kannte, welche in solchen Konstellationen angerufen werden konnten. Erschwerend kam hinzu, dass während dem Kalten Krieg auch das System der kollektiven Sicherheit der UNO kaum funktionsfähig war.

Umso bedeutsamer angesichts dieses rechtlich oder faktisch bedingten weitgehenden Fehlens multilateraler internationaler Rechtsdurchsetzungsmechanismen erscheint in einem derartigen Rechtssystem die Befugnis resp. die Verpflichtung auch von Drittstaaten zur bilateralen Rechtsdurchsetzung. Am Fallbeispiel der Apartheid – als einem der wenigen Beispiele einer universell und einheitlich als völkerrechtsverletzend charakterisierten Politik während der Periode des Kalten Krieges – konnte indes erstmals eine beinahe universell beachtete Praxis beobachtet werden, wonach auch nicht direkt betroffene Staaten auf schwerste Völkerrechtsverletzungen eines Drittstaates reagierten, indem sie die Handelskontakte mit der Kaprepublik – wenn auch in sehr unterschiedlichem Umfang – einschränkten. Als einer der wenigen Staaten blieb die Schweiz, abgesehen von ihrer als Kriegsmaterialembargo bezeichneten Anwendung der Kriegsmaterialgesetzgebung und einem lückenhaften Plafond für Finanzexporte, weitgehend passiv.

Die vorliegende Studie klärt daher einerseits das Ausmass der völker- und auch landesrechtlichen Berechtigung der Schweiz ab, mittels unilateraler Massnahmen Südafrika zu einer Beachtung des Völkerrechts zu motivieren. Mit andern Worten untersucht sie, ob völker-, neutralitäts- und verfassungsrechtliche Bestimmungen den Handlungsspielraum der Schweiz einengten und

damit als Erklärung der weitgehend fehlenden Bereitschaft der Schweiz, sich den internationalen Sanktionen gegen diesen Staat anzuschliessen, herangezogen werden kann (Ziff. 2). Von einem gegenteiligen Blickwinkel wird andererseits geprüft, ob allfällig normativ bereits zeitgenössisch klar fassbare Verpflichtungen die Schweiz nicht gar verpflichtet hätten, eine aktivere Südafrikapolitik zu führen, d.h. auf die südafrikanischen Rechtsverletzungen zu reagieren (Ziff. 3). Die vorliegende Arbeit erhebt indes nicht den Anspruch einer umfassenden rechtlichen Beurteilung der schweizerischen Südafrikapolitik. Ihr Ansatz ist vielmehr ein bescheidenerer: Sie soll den Stand der für die schweizerische Südafrika-Politik während der Apartheid-Periode relevanten Normen des Völkerrechts und des Landesrechts darstellen und die Kompatibilität dieser zwei Rechtsregimes abklären. Nur in einzelnen Bereichen wurde in exemplarischer Weise zusätzlich geprüft, ob die schweizerische Praxis diesen Grundlagen tatsächlich entsprechen konnte. Massstab für eine solche Beurteilung bildete dabei grundsätzlich das zeitgenössische Recht sein. Allerdings ist – infolge der erst wenige Jahre zurückliegenden Untersuchungsperiode – eine Abgrenzung des heute vom damals geltenden Recht nicht immer leicht ersichtlich, weshalb parallel auch die aktuelle Rechtslage herausgearbeitet wird.

## **2. Die Berechtigung zur Reaktion auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas: Die Handlungsoptionen der Schweiz**

Die Schweiz war auch als nur mittelbar von den Rechtsverletzungen Südafrikas betroffener Staat völkerrechtlich berechtigt, mit verhältnismässigen Gegenmassnahmen auf die Völkerrechtsverletzungen des Apartheidregimes zu reagieren. Derartige Massnahmen hätten keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Südafrikas dargestellt. Sie konnten in völkerrechtlich stets erlaubter Weise – etwa in Form diplomatischer Sanktionen – aber auch unter Missachtung bilateraler Rechtsbeziehungen – etwa durch einseitige Nichtanwendung einer staatsvertraglichen Norm – erfolgen. So wäre die Schweiz zeitgenössisch befugt gewesen etwa das Freundschaftsabkommen mit Südafrika oder das bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zu suspendieren. Zudem setzten spezifische Bestimmungen des Völkerrechts der Schweiz – entgegen einer vom Bundesrat vertretenen Sichtweise – keine weiteren Beschränkungen ihres Handlungsspielraums. Insbesondere wäre die Schweiz berechtigt gewesen, bei Bestehen eines genügenden Anknüpfungspunkts auch Gesetze mit extraterritorialer Reichweite zu erlassen. Ein solcher wäre zweifellos im Fall einer gesetzlichen Regulierung von in der Schweiz abgeschlossenen Auslandsvermittlungsgeschäften im Kriegsmaterial- und Nuklearbereich vorgelegen

Trotz Aktualisierung des Neutralitätsfalls durch den südafrikanisch-angolanischen Konflikt, engen neutralitätsrechtliche Pflichten den Spielraum der schweizerischen Aussenpolitik zur Ergreifung aussenwirtschaftlicher Massnahmen gegen Südafrika kaum ein. Die Schweiz berief sich denn auch nie auf neutralitätsrechtliche Argumente, ging sie doch von einer Nichtanwendbarkeit des Neutralitätsrechts aus. Auch neutralitätspolitische Gebote, die notabene zeitgenössisch zur Begründung der schweizerischen Südafrikapolitik kaum angerufen wurden, schränkten diese Maximalreaktion nur insofern ein, als sie der Aussenpolitik einen Alleingang im Sinne einer unilateralen Maximalreaktion untersagt hätten. Da angesichts der universellen Sanktionsfront gegen Südafrika eine Teilnahme der Schweiz an Embargomassnahmen kaum eine Präjudizierung ihrer Stellung in einem zukünftigen Konflikt implizierte, sondern weit eher eine Stellungnahme zugunsten des Rechtsbrechers darstellte, wären neutralitätspolitische Überlegungen dem Erlass eigentlicher Sanktionen oder eines einseitigen *courant normal* durch die Schweiz kaum entgegengestanden.

Eine wesentlich dominantere Rolle nahm zeitgenössisch zur konzeptionellen Untermauerung der Südafrikapolitik die Universalitätsmaxime ein: Unter isolierter Abstützung auf diese damalige

Leitlinie der Aussenpolitik wurde die Nichtteilnahme der Schweiz an Sanktionen zum aussenpolitischen Dogma der Schweiz erhoben. Eine sachgerechte, d.h. umfassende, Berücksichtigung aller damaligen aussenpolitischen Leitlinien hätte jedoch den schweizerischen Handlungsspielraum gegenüber Südafrika kaum oder nur marginal begrenzt. Auch die sich während der 1980er Jahre graduell zu Verfassungsgewohnheitsrecht verdichtenden materiellen Ziele der Aussenpolitik – insbesondere der Einsatz für Menschenrechte und die Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft – hätten eine Verhaltensänderung nahegelegt, fanden aber keinen Niederschlag in der operationellen Ausgestaltung der schweizerischen Südafrikapolitik.

Folglich hätten die damaligen aussenpolitischen Maximen es dem Bundesrat während der Apartheidära keinesfalls untersagt, entweder den Handel mit Südafrika durch die Anordnung eines verbindlichen einseitigen *courant normal* zu stabilisieren oder sich gar im Umfang der wichtigsten Handelspartner der Schweiz an den Sanktionen gegen Südafrika zu beteiligen. Der Bundesrat stützte sich indes verschiedentlich diese Maximen und auf Verfassungsnormen, um seine Politik einer prinzipiellen Ablehnung jeglicher Sanktionen gegen Südafrika rechtlich zu untermauern, und damit unangreifbar zu machen. Um dieses Ziel zu erreichen scheute er sich nicht, Verfassungsbestimmungen abweichend von seiner üblichen Praxis auszulegen und sich einseitig resp. völlig ergebnisorientiert auf die aussenpolitischen Maximen abzustützen. Dies mit der Folge, dass Letztere ihre Funktion verloren und der Beliebigkeit preisgegeben wurden.

Staatliche Restriktionen des privaten Handels mit Südafrika stellten indes bereits zeitgenössisch einen Grundrechtseingriff dar. Die erlaubte Maximalreaktion der Schweiz im Aussenwirtschaftsbereich wurde daher wesentlich durch die Eingriffsvoraussetzungen der damaligen Handels- und Gewerbefreiheit und konkret vom Vorhandensein und der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen bestimmt.

Bestand die Motivation eines Eingriffs in die Aussenhandelsfreiheit nicht im Schutz der inländischen Wirtschaft, sondern in der Durchsetzung von Interessen der internationalen Gemeinschaft, wies die aussenwirtschaftliche Gesetzgebung – und namentlich die Kriegsmaterial- und Nukleargesetzgebung – jedoch bewusst offengehaltene und mit teilweise rechtlich unhaltbaren Argumenten begründete Lücken auf. Dem Bund fehlten daher in den erwähnten Bereichen häufig die notwendigen formell-gesetzlichen Instrumente, um sich in grundrechtskompatibler Weise an den Massnahmen gegen Südafrika zu beteiligen. Exemplarisch lässt sich diese Einstufung an den Beispielen der fehlenden staatlichen Regulierung des Technologietransfers, von Auslandvermittlungsgeschäften sowie des Exports von Dual-Use-Gütern belegen. So verfolgte der Bundesrat, unterstützt von einer Mehrheit des Parlaments, in diesem Bereich der Handelspolitik eine einseitig durch die Universalitätsmaxime geprägte Politik, die beabsichtigte, trotz potentieller Gefährdung anderer aussenpolitischer Interessen die kommerziellen Interessen schweizerischer Firmen möglichst nicht zu tangieren. Durch seine stete Bekräftigung der angeblichen rechtlichen und praktischen Unmöglichkeit einer staatlichen Regulierung zuerst von Vermittlungsgeschäften und anschliessend auch des Technologietransfers resp. allgemein des Exports von militärischen und nuklearen Dual-Use-Gütern hielt er das Parlament davon ab, sich überhaupt mit der Notwendigkeit einer Gesetzesänderung auseinanderzusetzen. Der Bundesrat setzte sich aber nicht nur pointiert und erfolgreich gegen mögliche ‚lückenschliessende Aktivitäten‘ des Parlaments ein, sondern er war auch als Verordnungsgeber mit einer Ausnahme erst in der Endphase des Apartheidregimes und unter Druck der internationalen Gemeinschaft bereit, Dual-Use-Güter einer effektiven Exportkontrolle zu unterstellen.

Die Defizite der formell-gesetzlichen aussenwirtschaftlichen Grundlagen hätte der Bundesrat indes weitestgehend basierend auf seiner verfassungsunmittelbaren Verordnungs- oder Verfügungskompetenz auffüllen können. Dies wird durch die schweizerische Beteiligung an den in-

nerhalb und ausserhalb des institutionellen Rahmens der UNO beschlossenen Sanktionen seit 1990, die – bei notabene gleicher Gesetzeslage – allesamt auf einer derartigen landesrechtlichen Grundlage beruhten, nachhaltig illustriert. Das zeitgenössische Landesrecht schränkte daher den Handlungsspielraum der aussenpolitischen Akteure kaum in nennenswerter Weise ein und hätte es Schweiz zweifelsohne ermöglicht, sich im Ausmass ihrer wichtigsten Handelspartner den gegen Südafrika gerichteten Massnahmen anzuschliessen.

Diese Beispiele, aber auch die in der Studie ebenfalls untersuchten Bereiche des Kapitalexports, des Gold- und Diamantenhandels, des bilateralen Luftverkehrs und der Exportrisikogarantie belegen, dass weder das damalige Völkerrecht noch das Landesrecht die Möglichkeiten der Aussenpolitik in nennenswerter Weise eingeschränkt hätten, auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas zu reagieren und sich der internationalen Sanktionsbewegung anzuschliessen. Die konsequente Weigerung der Schweiz, wirksame aussenpolitisch motivierte Massnahmen gegen Südafrika zu ergreifen, kann daher keinesfalls als Resultat der damaligen Rechtslage eingestuft werden, sondern beruhte einzig auf einer wirtschaftspolitisch motivierten Grundentscheidung, den Aussenhandel mit dem Apartheidstaat möglichst nicht einzuschränken, sondern ihn im Gegenteil zu fördern.

### **3. Die Verpflichtungen zur Reaktion auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas: Handlungs- und Unterlassungspflichten der Schweiz**

Die Schweiz stand zeitgenössisch unter keiner direkten völkerrechtlichen Verpflichtung, auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas zu reagieren. So bestand zeitgenössisch entweder keine Bestimmung, welche neben dem inkriminierten Verhalten Südafrikas eine Unterstützungsleistung von Drittstaaten verboten hätte, oder es lässt sich kein Verhalten der Schweiz resp. ihrer Organe nachweisen, welches direkt bestehende Normen des Völkerrechts verletzt hätte.

Eine Unterlassungspflicht der Schweiz liesse indes bei zeitgenössischer Geltung eines allgemeinen Beihilfeverbots zu Völkerrechtsverletzungen relativ einfach konstruieren. Eine normativ klare Bindungswirkung dieser Rechtsfigur kann für die hier relevante Zeitspanne jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit belegt werden. Eine Verpflichtung der Schweiz, ihre Südafrikapolitik zu modifizieren, lässt sich daher nicht auf diese Rechtsfigur abstützen. Ausnahmsweise, d.h. im Fall qualifizierter Völkerrechtsverletzungen, statuierte aber das Völkerrecht bereits in der hier relevanten Zeitspanne gewohnheitsrechtliche und damit universell geltende Solidaritätsverpflichtungen von Drittstaaten. Konkret bestimmte das damalige internationale Recht folgende Minimalverpflichtungen von Drittstaaten im Fall systematischer Verletzungen qualifizierter Völkerrechtsnormen:

- Ein Verbot, eine durch eine qualifizierte Völkerrechtsverletzung geschaffene Sachlage anzuerkennen,
- ein Obstruktionsverbot, d.h. ein Verbot, die Bemühungen anderer Staaten zu behindern, welche die qualifizierte Völkerrechtsverletzung zu beenden trachten,
- ein Verbot, die Realisierung eines grundlegenden Anspruchs des Völkerrechts durch den Träger dieses Rechts zu vereiteln und
- ein Verbot der Beihilfe zur Aufrechterhaltung eines qualifiziert völkerrechtswidrigen Tatbestandes.

Eigentliche Handlungsverpflichtungen zur Verhinderung resp. Beendigung von drittstaatlichen Völkerrechtsverletzungen konnten dem zeitgenössisch geltenden Völkerrecht hingegen nicht entnommen werden. Südafrika verletzte in systematischer Weise derart qualifizierte völkerrechtliche Bestimmungen und namentlich das Verbot systematischer Rassendiskriminierung, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das Gewaltverbot sowie zentrale Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und fundamentale Menschenrechtsgarantien. Die Schweiz hatte folglich ihre Solidaritätsverpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft und den Trägern der durch Südafrika verletzten Normen zu beachten.

Basierend auf diesen gewohnheitsrechtlichen Solidaritätsverpflichtungen – nicht gestützt auf die UNO-Charta – war die Schweiz daher gehalten, etwa das verbindliche UNO-Waffenembargo zu beachten. Verschiedene interne Studien der Verwaltung belegen, dass sich auch die offizielle Schweiz trotz teilweise gegenteiliger öffentlicher Beteuerungen dieser Verpflichtung bewusst war. Trotzdem präsentierte sich die schweizerische Kriegsmaterial- und Nukleargesetzgebung in verschiedener Hinsicht als unkompatibel mit dem UNO-Embargo. Diese Einschätzung betrifft insbesondere den Export von Know-how und Lizenzen resp. von Werkzeugmaschinen sowohl im Kriegsmaterial- wie auch im Nuklearbereich. Dass derartige Gesetzgebungsdefizite bewusst nicht geschlossen wurden und sich sowohl der Gesetz- wie auch der Verordnungsgeber in Kenntnis dieser Lücken aktiv gegen eine Behebung derselben stemmten, legt zusammen mit den vorhandenen Indizien für einzelne derartige Geschäfte die Vermutung nahe, dass Exportgeschäfte unter Verletzung des Embargos auch tatsächlich stattfanden und damit die UNO-Sanktion in zentralen Bereichen unterlaufen wurde.

Völkerrechtliche Solidaritätspflichten untersagten der Schweiz auch eine Anerkennung der südafrikanischen Besetzung Namibias. Die Haltung der Schweiz war in dieser Frage ambivalent. Sie anerkannte zwar grundsätzlich das Selbstbestimmungsrecht des namibischen Volkes im Rahmen der Festlegungen der UNO-Organen, konnte sich aber, soweit ersichtlich, nicht zu einer expliziten Verurteilung Südafrikas durchringen. Vielmehr zeigte sie – tief in einer Optik des Kalten Krieges verstrickt – grosses Verständnis für die südafrikanische Position und relativierte damit die Völkerrechtsverletzungen dieses Staats. Vor diesem Hintergrund erstaunt es auch wenig, dass die rechtliche Qualifizierung der südafrikanischen Besetzung als illegal kaum Niederschlag in der operationellen Ausgestaltung der schweizerischen Namibiapolitik fand. So nahm die Verwaltung die Völkerrechtswidrigkeit des südafrikanischen Verhaltens weder zum Anlass, die bilateralen Vertragsbeziehungen zu modifizieren, noch auf offizielle Reisen mit südafrikanischen Militärs nach Namibia zu verzichten, noch die Zuständigkeiten der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen zu beschränken, noch den Import von namibischen Bodenschätzen zu unterbinden. Auch mit diesem Verhalten verletzte die Schweiz teilweise das völkerrechtliche Anerkennungsverbot.

Das internationale Recht verbot der Schweiz zudem, die Unabhängigkeit der Bantustans anzuerkennen. Wie alle übrigen Staaten stufte auch die Schweiz diese für unabhängig erklärten Homelands als Produkt zur Perpetuierung der Apartheidpolitik ein und verweigerte ihnen daher die offizielle Anerkennung. Die Schweiz anerkannte indes als einziges europäisches Land Reisepapiere dieser Gebilde und gewährte Exportrisikogarantien für grosse Infrastrukturanlagen in diesen Gebieten. Damit versties sie gegen das Verbot der indirekten Anerkennung der Staatlichkeit dieser Gebilde und leistete verbotene Beihilfe zur Aufrechterhaltung eines qualifiziert völkerrechtswidrigen Tatbestandes. Weitere Verhaltensweisen der schweizerischen Aussenpolitik wie etwa die Zulassung von Missionen der Homelands in der Schweiz, die Aufrechterhaltung von Kontakten mit Repräsentanten dieser Gebilde oder die Zulassung von Finanzexporten verletzten Unterlassungsansprüche, die sich zeitgenössisch in einem normativen Graubereich befanden und die daher nicht mit der notwendigen Sicherheit als Völkerrechtsverletzung eingestuft werden

können. Allerdings reizten sie den völkerrechtlichen Spielraum bis zu dessen äussersten Grenzen aus.

Abgesehen vom Ausnahmefall strategisch heikler Güter, sind dem zeitgenössischen Völkerrecht hingegen keine Hinweise zu entnehmen, wonach Staaten verpflichtet gewesen wären, den bilateralen Handel mit einem völkerrechtsverletzenden Staat unilateral einzuschränken resp. ein Kontrollregime aufzubauen. Die umfangreichen bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Apartheidstaat versetzten zwar die Schweiz international in eine exponierte Stellung, stellten jedoch keine Völkerrechtsverletzung dar. Auch zur Begründung eines allgemeinen völkerrechtlichen Verbots, Exporte nach Südafrika mittels staatlicher Garantiezusagen zu unterstützen, bietet das zeitgenössische Völkerrecht keine hinreichende Basis. Dies ergibt sich bereits aus der damaligen Staatenpraxis: So schlossen nur wenige Staaten die Exporte nach Südafrika integral von ihrer jeweiligen staatlichen Exportversicherung aus. Im Weiteren dürfte auch im Allgemeinen der Konnex zwischen einem solcherart staatlich unterstützten Exportgeschäft und der Möglichkeit Südafrikas, das Apartheidsystem weiter aufrecht zu erhalten, nur schwierig in rechtsgenügender Weise zu belegen sein. Diese Einschätzung schliesst aber keinesfalls aus, dass staatliche Exportförderungsmassnahmen in spezifischen Konstellationen eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Exportstaates auslösen können: Wurde etwa auf diese Weise der Export von Produkten nach Südafrika unterstützt, welche mutmasslich zur internen Repression Verwendung fanden, hätte sich der unterstützende Staat wohl durch seine mittelbare Unterstützung der Aufrechterhaltung einer qualifiziert das Völkerrecht verletzenden Situation einer Völkerrechtsverletzung schuldig gemacht.

Eine Missachtung ihrer neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen kann der Schweiz nur in relativ unbedeutenden Einzelfällen nachgewiesen werden. Hingegen handelte die Schweiz durch die Gestaltung ihrer Kontakte mit dem Apartheidregime und ihre konstante Weigerung, aussenwirtschaftliche Massnahmen zu ergreifen, im Widerspruch zu den Geboten einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik und präjudizierte damit ihre Stellung für den Fall einer zukünftigen Auseinandersetzung.

Die damals geltende Verfassung stipulierte hingegen keine klare Verpflichtung, die völkerrechtlich gebotenen Minimalverpflichtungen landesrechtlich umzusetzen. Hingegen kannte das zeitgenössische Verfassungsrecht normativ allerdings wenig bestimmte, d.h. programmatische, Leitlinien der Aussenpolitik; konkret die Maximen der Neutralität und Solidarität und die im Entstehen begriffenen materiellen Zielsetzungen der Aussenpolitik. Diese hätten indessen eine Reaktion mindestens im Umfang der völkerrechtlichen Minimalverpflichtungen geboten. Auch dem zeitgenössischen Gesetzesrecht fehlten normativ die aussenpolitischen Entscheidungsträger klar bindende Minimalverpflichtungen weitgehend. Dies gilt insbesondere im Aussenwirtschaftsrecht, welches zeitgenössisch nahezu keine Bestimmungen kannte, welche eine Reaktion auf Völkerrechts- resp. Menschenrechtsverletzungen von Drittstaaten stipulierten.

Zur Klärung der Frage, ob der schweizerischen Aussenpolitik die notwendigen gesetzlichen Instrumente zur Verfügung standen, um zumindest die völkerrechtlich geforderten Minimalreaktionen umzusetzen, gilt es zu differenzieren, ob das völkerrechtlich gebotene Verhalten die grundrechtlich geschützte Aussenwirtschaftsfreiheit tangierte oder nicht:

- In Entscheidungsbereichen ohne Auswirkungen auf grundrechtlich geschützte Positionen – wie etwa der Frage der Anerkennung eines Staates oder der Suspendierung eines bilateralen Staatsvertrages – konnte der Bundesrat die Minimalverpflichtung problemlos, gestützt auf seine allgemeinen aussenpolitischen Kompetenzen, umsetzen.

- Tangierte eine geforderte Massnahme grundrechtlich geschützte Positionen, war die Verwaltung einzig bei Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage befugt, diese landesrechtlich umzusetzen. Infolge der lückenhaften Aussenwirtschaftsgesetzgebung fehlte eine derartige Grundlage hingegen oft. Der Bundesrat war jedoch, wenn schon nicht verpflichtet, so doch berechtigt, diese Defizite mittels selbständiger Verordnungen und Verfügungen aufzufüllen, falls nicht eine Bestimmung mit Gesetzesrang ein derartiges Vorgehen explizit untersagte. Auch die mangelhafte Beachtung der völkerrechtlichen Minimalverpflichtungen durch die Schweiz war daher nicht das zwangsläufige Resultat ungenügender landesrechtlicher zeitgenössischer Instrumente, sondern ist der fehlenden Bereitschaft des Parlaments und des Bundesrats zuzuschreiben, diese völkerrechtlichen Verpflichtungen integral zu beachten.