

DB/ro

VERTRAULICH

den 22. August 1966

Geht an: Herrn Bundesrat Spühler
Herrn Botschafter Micheli
Herrn Botschafter Lindt
Herrn Minister Thalmann
Herrn Minister Bindschedler
Herrn Minister Bieri
Herrn Dr. Probst

Chefbeamtenbesprechung vom 18. August 1966

P r o t o k o l l

Anwesend: Bundesrat Spühler
Botschafter Micheli
Botschafter Lindt
Minister Thalmann
Minister Bindschedler
Minister Bieri
Dr. Probst
Dr. Dumont (Protokoll)

Einziges Traktandum

Kriegsmateriallieferungen
an die US-Armee in Europa



Herr Micheli: Die heutige Sitzung gilt der Festlegung der Haltung unseres Departements in einem der schwierigsten Fälle auf dem Gebiete der Kriegsmaterialausfuhr. Herr Probst wird eingeladen, sich einleitend dazu zu äussern.

Herr Probst beginnt mit einigen allgemeinen Bemerkungen zum Thema Kriegsmaterialausfuhr. Das gewöhnliche Neutralitätsrecht, das nur im Krieg Anwendung findet, verbietet zwar dem neutralen Staat als solchem, die Kriegführenden durch Lieferungen - vor allem auch von Kriegsmaterial - direkt zu unterstützen. Hingegen ist der neutrale Staat völkerrechtlich nicht gehalten, die Ausfuhr von Kriegsmaterial durch private Rüstungsbetriebe zu verhindern, sofern gleichmässig an beide Parteien geliefert wird. In Friedenszeiten bestehen dagegen für den ständig neutralen Staat bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial rechtlich überhaupt keine Einschränkungen. Eine Grenze ist allerdings dort zu ziehen, wo in einem akuten politischen Konflikt mit dem Ausbruch eines Krieges gerechnet werden muss und Kriegsmaterial dauernd nur an eine der potentiellen Kriegsparteien geliefert oder ein Ausfuhrverbot dauernd nur gegenüber einer dieser Parteien erlassen wird. In der Schweiz ist die Ausfuhr von Waffen, Munition und übrigen Kriegsmaterial gemäss BRB vom 28.3.1949 bewilligungspflichtig. Zuständig ist das Eidg. Militärdepartement, das in der Regel vor seiner Entscheidung das Politische Departement zu konsultieren hat. Das Verfahren spielt sich in zwei Phasen ab: Fabrikationsbewilligung - Ausfuhrbewilligung.

Die ständige bundesrätliche Praxis geht dahin, keine Kriegsmaterialexporte nach Gebieten zuzulassen, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen. Damit sind wir in unserer Politik auf diesem Gebiet über unsere völkerrechtlichen Verpflichtungen hinausgegangen. Die Beschränkungen, die wir uns damit auf-

- 2 -

erlegen, bringen uns oft in ein Dilemma im Hinblick auf die Notwendigkeit der Erhaltung einer eigenen Rüstungsindustrie, die in gewisser Masse auf Exporte angewiesen ist. Im Sinne der dargelegten Politik hat der Bundesrat verschiedentlich Embargos verfügt, über welche Herr Probst kurz orientiert. Bis dahin wurde weder gegenüber den USA noch Nord- und Südvietnam ein Embargo ausgesprochen. Im Falle von Nord- und Südvietnam bestand dazu kein Anlass, da diese Staaten betreffend Kriegsmaterialbestellungen nie an uns gelangt sind. Von den USA sind bis dahin nur einzelne relativ unbedeutende Bestellungen eingegangen, welche ein Embargo gegenüber diesem Staat nicht gerechtfertigt hätten.

Bei dem uns heute beschäftigenden Geschäft geht es um folgendes: Mitte Juni hat Herr Brugger, Verwaltungsrats-Delegierter der Hispano-Suiza, Genf, beim Generalsekretär vorgesprochen, mit der Absicht, unsere Haltung zu sondieren im Hinblick auf ein in Aussicht stehendes umfangreiches Geschäft seiner Firma. Es geht um eine sehr bedeutende Lieferung von 20 mm-Kanonen samt Munition an die amerikanischen Streitkräfte in der BRD. Der Gesamtauftrag umfasst die Lieferung von 4600 Kanonen und ca. 11 - 12 Millionen Schuss Munition in einem Gesamtwert von ca. 74 Millionen Dollars. Davon wären durch die Hispano-Suiza 2300 Kanonen und ca. 4 Millionen Schuss im Werte von zusammen rund 40 Millionen Dollars (= 60 % des Gesamtauftrages) zu liefern, während der Rest von der "Rheinmetall", der deutschen Lizenznehmerin der Hispano, in Fabrikation übernommen werden soll. Es ist beabsichtigt, die in Rede stehende Waffe (verwendbar sowohl als Flabgeschütz wie als eingebaute Kanone für Schützenpanzerwagen) zur Umbewaffnung der amerikanischen Truppen in der BRD zu verwenden. Der Vertrag läuft zwischen der deutschen Regierung und der Hispano-Suiza. Amerikanischerseits liegt eine Erklärung des amerikanischen Hauptquartiers in Frankfurt vor, dass die fraglichen Kanonen samt Munition für in Europa befindliche amerikanische Truppen bestimmt sind.

Der Generalsekretär hat Herrn Brugger zurückhaltend und unter Darlegung unserer grundsätzlichen Linie geantwortet. Er wies dabei darauf hin, dass auf jeden Fall zuallererst Gewähr dafür bestehen müsste und entsprechende verbindliche Zusicherungen abzugeben wären, dass das Material ausschliesslich für die in der BRD stationierten amerikanischen Truppen bestimmt sind und später nicht in Vietnam eingesetzt werden.

Unterdessen hat sich das Geschäft konkretisiert und dem EMD liegt zum Entscheid ein Fabrikationsbewilligungsgesuch der Hispano-Suiza im Betrage von 120 Millionen vor. Das EMD hat um unsere Stellungnahme ersucht. Es steht ausser allem Zweifel, dass in einer Angelegenheit von solcher Tragweite ein Entscheid durch den Bundesrat erfolgen muss.

Herr Probst orientiert über die Politik Schwedens und Grossbritanniens auf diesem Gebiet. Während Schweden eine strikt negative Haltung einnimmt, ist die britische Position weniger starr, aber immerhin doch ebenfalls eher negativ. Es ist zu untersuchen, welche Argumente für und welche gegen ein Embargo sprechen. Dafür sprechen: unsere bisherige grundsätzliche Haltung; die Haltung anderer Länder in dieser Frage; insbesondere die Position Schwedens; die zu berücksichtigende Auffassung eines Teils der öffentlichen Meinung; allfällige von ausländischen Staaten zu gewärtigende Angriffe gegen die Schweiz.

Für eine Zulassung dieser Kriegsmaterialausfuhr sprechen unter anderem folgende Ueberlegungen: In erster Linie ist davon auszugehen, dass die USA eine Weltmacht mit weltweiten Verpflichtungen und einem einzigartigen Verantwortungsbereich sind. Vietnam ist nur einer der verschiedenen Schauplätze, an dem die USA engagiert sind. Für sie ist Vietnam nur ein Teilproblem. Im weiteren soll die Lieferung dieser Waffen an die USA mit Deutschland so geregelt werden, dass diese von der deutschen Regierung gekauft und der US-Armee zur Verfügung gestellt werden und es ist aus prakti-

schen Gründen kaum denkbar, dass die Waffen nach Vietnam verschoben werden könnten. Die deutschen Schützenpanzerwagen sind heute bereits mit diesen Hispano-Kanonen ausgerüstet. Es besteht ein Interesse der NATO an der Standardisierung dieser Waffen innerhalb der NATO-Truppen. Bei erreichter Standardisierung dürfte die Verschiebung solcher Panzerwagen nach Vietnam erhebliche logistische Schwierigkeiten bereiten und scheint schon aus diesem Grunde wenig wahrscheinlich.

Die Haltung des EMD ist eindeutig positiv. Ausserdem zeigt sich auch Genf sehr interessiert an diesem der Hispano erteilten Auftrag (Intervention von Ständerat Toche beim Generalsekretär). Unser Entscheid wird dadurch noch komplizierter gestaltet, dass wir bei einem Embargo auch mit allfälligen Auswirkungen auf die Uhrenzollfrage rechnen müssen. In diesem Zusammenhang weist Herr Probst auf folgendes hin: Die amerikanische Industrie weist im Rahmen der Rüstungsbedürfnisse hinsichtlich der Herstellung von Räder- und Zahnradwerken (pinions and gears) für Munitionszünden eine Produktionslücke auf. Es scheint in der Tat im gegenwärtigen Zeitpunkt offenbar nicht möglich zu sein, solche Bestandteile in den USA in genügendem Masse herzustellen, weshalb sie zum Teil in der Schweiz bezogen werden, deren Uhrenindustrie solche feinmechanischen Erzeugnisse herstellt. Neben dem Import des fertigen Erzeugnisses wird in Amerika zudem auch die Möglichkeit der Einfuhr von Maschinen zu deren Herstellung aus der Schweiz erwogen. In ihrem Kampf gegen den "Rollback" der Uhrenzölle, haben sich die amerikanischen Uhrenproduzenten seit der Verschärfung des Vietnam-Konfliktes wieder vor allem des Argumentes der "Defence essentiality" bemächtigt. Sollte nun ein Kriegsmaterialembargo gegenüber den USA verfolgt werden, wovon auch die als Kriegsmaterial zu wertenden Zünderbestandteile betroffen würden, so würde dadurch der "Rollback" der amerikanischen Uhrenzölle stark gefährdet, wodurch unserer Uhrenindustrie beträchtlicher Schaden zu entstehen droht.

Abschliessend betont Herr Probst, dass diese Seite der Angelegenheit für den Entscheid nicht ausschlaggebend sein könne, dass es sich aber doch um Nebenwirkungen handle, deren wir uns bewusst sein müssen, bevor wir zu einem Embargo kommen. En passant erwähnt Herr Probst einen in der Monatsschrift "Deutsches Panorama" jüngst erschienenen Artikel, in welchem ein auf das Jahr 1958 zurückgehendes Waffengeschäft zwischen dem Bundesverteidigungsministerium und der Hispano-Suiza aufgegriffen wird und der unerfreuliche Äusserungen über dieses Unternehmen enthält. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese polemischen Auslassungen von einer Konkurrenz der Hispano-Suiza stammen, die ihr das Geschäft abspenstig machen möchte.

Im Falle einer Zulassung der Lieferung müssen wir nach einem Ausweg aus unseren Schwierigkeiten suchen. Auf jeden Fall wäre von den USA eine präzisere Erklärung zu verlangen, dass diese Waffen in Europa bleiben (die vorliegende Erklärung enthält den Passus: "The equipment is for the exclusive use of the US-Army and will not be re-exported." Wörtlich genommen, würde eine Verschiebung der Waffen aus Deutschland nach Vietnam keinen Re-export bedeuten.). Im weiteren wäre eine Staffelung des Geschäfts auf längere Zeit zu prüfen. Es könnte die Fabrikationsbewilligung für eine erste Lieferung erteilt werden, womit die Exportbewilligung keineswegs präjudiziert wäre.

Herr Micheli: Es handelt sich zweifellos um einen schweren Entscheid, den der Bundesrat treffen muss. Formell ist das Militärdepartement federführend, das seinen Antrag in Fühlungnahme mit uns formulieren muss. Bei strikter Einhaltung der bisherigen Praxis des Bundesrates kommen wir zu einer Ablehnung, das heisst zum Embargo. Ein solcher Entscheid würde indessen der Situation doch nicht ganz entsprechen. Wir müssen die Verantwortung der USA als Weltmacht, die in Vietnam nur teilweise engagiert ist, berücksichtigen. Im übrigen ist die Standardisierung der NATO-Truppen

schon vorher beschlossen worden und die vorliegende Bestellung scheint nicht im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg zu stehen. Diese Waffen sollen hauptsächlich dazu dienen, die zur Verteidigung Europas bestimmten Truppen schlagkräftiger zu machen. Wir sollten uns bemühen, nach einer Mittellösung zu suchen, die vor allem in der Abgabe genauerer Erklärungen seitens der USA bestehen würde. Die Angelegenheit wird nicht geheim bleiben und der Bundesrat wird seinen Entscheid in der Öffentlichkeit begründen müssen.

Herr Bindschedler erwähnt zunächst als historische Reminiszenz unsere Haltung im letzten Weltkrieg. Zu Beginn wurde ein allgemeines Embargo verfügt, das sich jedoch nach einigen Monaten schon als undurchführbar erwies, insbesondere aus handelspolitischen Gründen. Herr Bindschedler ist aus folgenden Gründen gegen ein Embargo: 1. Wir sind durch keine rechtlichen Verpflichtungen zu einem solchen Schritt gezwungen. Wir sollten uns davor hüten, unsere Grundsätze zu strapazieren und unsere Handlungsfreiheit mehr zu beschränken als nötig. 2. Entscheidend ist der Umstand, dass die Waffen, um die es geht, in Europa verwendet werden sollen. 3. Wenn die Schweiz eine eigene Rüstungsfabrikation unterhalten will, dann müssen wir auch den Export ermöglichen, den wir heute schon durch verschiedene Embargos beschränken. Eine Ablehnung wäre nur bei ganz zwingenden Gründen zu rechtfertigen, und solche liegen hier nicht vor. Wir sollten einen klaren, positiven Entscheid treffen.

Herr Lindt: Im vorliegenden Fall ist die politische Betrachtungsweise die wichtigste. Der Vietnamkonflikt beschäftigt die ganze Welt und der Ausweg einer Trennung der verschiedenen Engagements der USA scheint künstlich. Es ist klar, dass auch bei einer Grossmacht wie die USA für verschiedene Schauplätze das Prinzip der kommunizierenden Röhren gilt. Eine Lieferung solchen Umfangs würde indirekt doch eine Stärkung des amerikanischen Kriegspotentials bedeuten. Eine Bewilligung würde von der breiten

Oeffentlichkeit vermutlich nicht verstanden und es ist zu befürchten, dass ein Vergleich mit der klaren Haltung Schwedens zu unseren Ungunsten ausfällt. Es handelt sich um einen schweren Entschluss von grosser politischer Bedeutung und die Tatsache, dass wir mit möglichen Auswirkungen auf die Uhrenzollfrage rechnen müssen, macht ihn zweifellos noch schwieriger.

Herr Thalmann: Der Vergleich mit der Haltung Schwedens bedeutet in der Tat viel. In den heutigen Fröhnachrichten wurde übrigen bekanntgegeben, dass die schwedische Regierung alle Waffenlieferungen an Australien mit einem Embargo belegt habe. Es ist aber doch zu berücksichtigen, dass es sich vorliegendenfalls um Waffen handelt, die in Deutschland bleiben sollen. Die Tatsache, dass die Lieferung an die deutsche Regierung erfolgt, macht es glaubhafter, dass diese Waffen tatsächlich dort bleiben. Im übrigen wird das amerikanische Kriegspotential als solches durch die in Frage stehenden Lieferungen der Hispano keineswegs vergrössert. Herr Thalmann ist alles in allem eher der Ansicht von Herrn Bindshedler.

Herr Bieri erkundigt sich, ob das Hispano-Modell auch für die Schweizerarmee vorgesehen ist. Er verweist im übrigen auf die bereits vorliegende amerikanische Erklärung betreffend die Verpflichtung eines Nichtwiederexportes.

Herr Spühler: Es ist zuzugeben, dass es sich um eine schwierige Frage von hoher politischer Bedeutung handelt. Eine Geheimhaltung wird nicht möglich sein und wäre im übrigen auch gar nicht angezeigt. Das Parlament wird sich zweifellos ebenfalls damit befassen. Wir müssen also einen Standpunkt erarbeiten, den wir vor der Oeffentlichkeit vertreten könnten. Unter allen gehörten Argumenten für eine Lieferung gefällt dasjenige der US-Weltmachtstellung Herrn Spühler am wenigsten. Bei Weiterführung die-

ses Gedankens müssten wir zu einer Aufgabe unserer Neutralität kommen. Die sauberste Haltung wäre zweifellos unsere bisherige grundsätzliche Linie. Wir müssen jedoch auch von der Tatsache ausgehen, dass wir in der Schweiz eine Rüstungsindustrie unterhalten wollen. Wenn wir eine Fabrikationsbewilligung erteilen, dann nur dann, wenn wir bereit sind, sie auch durch einen Export zu honorieren. Dazu müssten wir aber absolute Garantie erhalten, dass das Material tatsächlich in Deutschland bleibt. Wenn wir dafür sorgen, dass diese Waffen in Deutschland bleiben, verliert das von Herrn Lindt erwähnte Argument der kommunizierenden Röhren an Bedeutung. Zur Frage einer zeitlichen Staffelung ist zu sagen, dass vorliegendenfalls alles begrüsst werden muss, das dazu beiträgt, Gefahren auszuschliessen. Eine zeitliche Staffelung würde in diese Richtung gehen. Herr Spühler neigt eher dazu, unserer ständigen Praxis zu folgen, wobei für ihn auch massgebend ist, dass wir ja in Vietnam in irgendeiner Weise vermitteln möchten. Unsere diesbezüglichen Chancen werden verringert, wenn wir durch ein solches Geschäft dem Ansehen unserer strikten Neutralität Schaden zufügen. Zweifellos könnte man nachweisen, dass das Kriegspotential der USA damit nicht gestärkt wird. Aber wird diese Haltung von der Öffentlichkeit verstanden? Herr Spühler ist überzeugt, dass eine Mehrheit gegen eine Lieferung wäre.

Herr Micheli erkundigt sich nach dem weiteren Vorgehen.

Herr Probst: Die Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung wünscht vor Antragstellung unsere grundsätzliche Haltung kennenzulernen. EMD und EVD sind wahrscheinlich positiv. Es wäre zu prüfen, ob wir nicht die Frage der Standardisierung und eventuell der Staffelung noch genauer untersuchen sollten.

Herr Spühler ist ebenfalls für nähere Abklärung, insbesondere darüber, mittels welcher Bedingungen garantiert werden könnte, dass die Waffen in Europa bleiben.

- 9 -

Herr Thalman macht darauf aufmerksam, dass wir die wichtigen Kriegsmaterialimporte aus den USA (wie Taran etc.) ebenfalls berücksichtigen müssen.

Herr Lindt ist der Auffassung, dass die USA unsere Haltung verstehen werden. Bei einer klaren Entscheidung sind diesbezüglich kaum Schwierigkeiten zu erwarten.

Herr Probst schlägt vor, dass er sich mit Herrn Brugger in Verbindung setzt zwecks weiterer Abklärung, die sich insbesondere auf die Frage der Standardisierung sowie des genauen Vertragsinhaltes zwischen den USA und Deutschland erstrecken soll. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Amerikaner mit ihrer Erklärung weiter gehen. Was die Schwierigkeiten anbelangt, die uns im Falle eines Embargos von den USA bereitet werden können, glaubt Herr Probst, dass der Rollback in der Uhrenzollfrage in der Tat stark gefährdet würde, ~~wo~~ die Materiallieferungen dagegen kaum in Mitleidenschaft gezogen würden.

Herr Spühler stellt fest, dass der Bundesrat grundsätzlich entscheiden muss, ob gegenüber den USA ein Embargo ausgesprochen werden soll. Verneint er diese Frage, wird er prüfen müssen, ob und gegebenenfalls unter Vorbehalt welcher Bedingungen dem Fabrikationsbewilligungsgesuch entsprochen werden könnte. Diesbezüglich müssen dem Bundesrat konkrete Vorschläge unterbreitet werden.

* *
*

Summ