

Vertraulich Freitag, 23. September 1966.

Kriegsmaterialausfuhr für die  
USA-Truppen in Europa.

Politisches Departement und Militärdepartement. Gemeinsamer  
Antrag vom 6. September 1966  
(Beilage).

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 22. September  
1966 (Beilage).

Auf Grund des Antrages und des Mitberichtes des Volkswirt-  
schaftsdepartements hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die im Antrag unter IV aufgeführten Vorschläge betreffend  
die Voraussetzungen, unter denen die erforderlichen Bewilligungen  
zu erteilen wären, werden zum Beschluss erhoben.

Protokollauszug an das Politische Departement; an das Militär-  
departement zum Vollzug und an das Volkswirtschaftsdepartement zur  
Kenntnis.

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



Eidg. Politisches Departement  
Eidg. Militärdepartement

3003 Bern, 6. September 1966

Vertraulich

An den Bundesrat

Ausgeteilt

Ausfuhr von Kriegsmaterial  
für die USA-Truppen in Europa

## I

Die Hispano Suiza (Suisse) in Genf hat ein Fabrikationsbewilligungsgesuch für 2300 Stück 20 mm Fliegerabwehrgeschütze und 3,6 Millionen Schuss Munition im Gesamtwerte von rund 120 Millionen Franken eingereicht. Dieses Material ist für die in Europa stationierten amerikanischen Truppen bestimmt. Es bildet den Anteil der Hispano Suiza an einem Gesamtauftrag, dem ein am 13. Mai 1966 durch den amerikanischen Verteidigungssekretär und den deutschen Verteidigungsminister unterzeichnetes Memorandum zugrunde liegt und der sich auf die Lieferung von 4600 Geschützen und 11 - 12 Millionen Schuss Munition im Werte von 74 Millionen US Dollar bezieht. Die Herstellung der übrigen 2300 Geschütze und von etwa 8 Millionen Schuss Munition im Werte von 44 Millionen Dollar (60 % des Gesamtauftrages) wird von der "Rheinmetall" als der deutschen Lizenznehmerin der Hispano Suiza übernommen. Es handelt sich also um eine Lieferung der deutschen Bundesregierung an die USA-Truppen, wobei die Hispano Suiza (Suisse) als Unterakkordant der "Rheinmetall" auftritt. Am 30. Juni 1966 hat die Hispano Suiza mit der deutschen Bundesregierung bereits einen formellen Vertrag für die Lieferung einer ersten Tranche, bestehend aus 540 Geschützen und rund 1,3 Millionen Schuss Munition, im Werte von 41 Millionen Franken abgeschlossen. Angesichts der ausserordentlichen Tragweite dieser Angelegenheit sind die beiden beteiligten Departemente der Auffassung, dass sie schon im gegenwärtigen Stadium dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt werden muss.

## II

Das Gesuch der Hispano Suiza kommt in einem politisch wenig geeigneten Zeitpunkt. Das gegenwärtig starke und täglich wachsende Engagement der USA in Vietnam führt in der Tat unver-

meidlich zur Frage, ob eine derartige Lieferung im Licht der ständigen Praxis des Bundesrates, gemäss welcher nach Ländern, die in einem bewaffneten Konflikt stehen, kein Kriegsmaterial ausgeführt wird, verantwortet werden kann. Der Bundesrat hat zwar bisher weder gegenüber den USA noch gegenüber den beiden Vietnam ein Embargo ausgesprochen. Was Nord- und Südvietsnam anbelangt, bestand hiefür insofern keine Veranlassung, als keiner dieser beiden Staaten Kriegsmaterialbestellungen in der Schweiz zu plazieren versuchte. Auch hinsichtlich der USA glaubten wir bisher, dem Bundesrat eine solche Massnahme nicht vorschlagen zu sollen. Zwar sind aus den USA weiterhin einzelne relativ unbedeutende Bestellungen für einzelne Waffen, Bestandteile und gewisse Munitionsquantitäten eingegangen, die aber geringfügig geblieben sind und in den ersten acht Monaten dieses Jahres nicht mehr als total etwa 1,7 Millionen Franken ausgemacht haben. Von einem fühlbaren Beitrag an das riesige amerikanische Kriegspotential konnte indessen nicht gesprochen werden, so dass es uns richtig erschien, eine spektakuläre Massnahme, wie sie ein Kriegsmaterialembargo gegenüber den USA dargestellt hätte, und die politisch in unangemessener Weise hätte ausgeschlachtet werden können, zu vermeiden. Das vorgesehene umfangreiche Geschäft der Hispano Suiza mit den in Europa stationierten amerikanischen Truppen veranlasst uns nun aber, die Frage doch grundsätzlich zu prüfen.

Die politische Problematik der Lieferungen von Kriegsmaterial nach den USA im Lichte des Vietnam-Krieges lässt sich auch an den Entscheidungen und Kontroversen erkennen, die darüber in anderen Ländern entstanden sind:

- So nimmt das neutrale Schweden eine konsequent abweisende Haltung ein. Wir konnten vertraulich in Erfahrung bringen, dass Schweden die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach den USA in der Weise verhindert, dass die allenfalls in Frage kommenden schwedischen Firmen auf Veranlassung der Regierung keinerlei amerikanische Aufträge entgegennehmen. Da im gegenwärtigen Zeitpunkt keine bedeutenderen Geschäfte in Abwicklung begriffen sind und keine neuen hinzukommen, ist auf diese Weise praktisch ein Embargo erreicht worden, ohne dass von der schwedischen Regierung ein formelles Ausfuhrverbot erlassen worden wäre. Die negative Haltung Schwedens hat sich in den letzten Tagen nun auch gegenüber Australien wegen dessen starken Engagements in Vietnam gezeigt, indem die weitere Lieferung von Kriegsmaterial, insbesondere von Panzerabwehrkanonen und dazugehöriger Munition, durch eine staatliche schwedische Waffenfabrik an die australischen Streitkräfte unterbunden wurde.
- In Grossbritannien ist über diese Frage eine Kontroverse entstanden, die zu verschiedenen vorerst unklaren Aeusserungen von britischer Regierungsseite geführt

hatten. Premierminister Wilson hat schliesslich in einer schriftlichen Antwort auf eine parlamentarische Anfrage die britische Politik bekanntgegeben, wonach Grossbritannien von den Vereinigten Staaten erwartet, dass diese in England keine Bestellungen für Kriegsmaterial plazieren, das in Vietnam verwendet werden soll. Die britische Regierung will aber bei der Lieferung von Kriegsmaterial nach den USA diesbezüglich keine eigentlichen Bedingungen stellen, sondern auf die Loyalität ihres Alliierten vertrauen. Im übrigen behält sie sich aber vor, solche Geschäfte unter Berücksichtigung der Stellung Grossbritanniens als Co-Präsident der Genfer Indochina-Konferenz zu prüfen.

### III

Angesichts dieser Ausgangslage wurde die Frage, ob die Zulassung des Hispano Suiza-Geschäftes unter den gegenwärtigen Umständen verantwortet werden kann, einer eingehenden Prüfung unterzogen. Wir gestatten uns, Ihnen nachstehend vorerst die Argumente, die pro und contra ein Embargo gegenüber den USA geltend gemacht werden könnten, kurz zu umreissen:

#### 1. Argumente gegen die Zulassung des Hispano Suiza-Geschäftes

- a) Wie bereits erwähnt, ist es die ständige Praxis des Bundesrates gewesen, keine Kriegsmaterialexporte nach Gebieten zuzulassen, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen. Angesichts der Bedeutung, die der Vietnam-Konflikt heute erhalten hat, wäre es folgerichtig, von diesem bewährten und wohlfundierten Grundsatz nicht abzuweichen und auch gegenüber den USA und nötigenfalls gegenüber den andern an den Operationen beteiligten Staaten ein Embargo für die Fabrikation und Ausfuhr von Kriegsmaterial auszusprechen. Der Konflikt in Vietnam ist heute die militärisch und politisch bedeutendste Auseinandersetzung in der Welt, gegenüber welcher die Krisenherde verblassen, für die zur Zeit Ausfuhrverbote bestehen (Israel und die arabischen Staaten, Südafrika, Indonesien und Malaysia, Zypern sowie Griechenland und die Türkei, Rhodesien) oder bis vor kurzem bestanden (Indien und Pakistan). Das Embargo wäre also die klarste und in gewissem Sinne auch die sauberste Lösung.
- b) Auch die Haltung anderer Länder in dieser Frage kann für uns nicht belanglos sein. Wir denken dabei besonders an Schweden, das in Verfolgung seiner Neutralitätspolitik, die der unsrigen ähnlich ist, schon heute gegenüber der Lieferung von Kriegsmaterial nach den USA und nach anderen Ländern, die in Vietnam Truppenkontingente eingesetzt haben, eine eindeutig ablehnende Haltung einnimmt.

- c) Eine die USA begünstigende Behandlung könnte als eine Parteinahme der neutralen Schweiz zu Gunsten der amerikanischen Haltung aufgefasst werden. Sie wäre demzufolge geeignet, uns im In- und Ausland starke Kritik einzutragen sowie Zweifel an der Konsequenz unserer stets verkündeten Neutralität zu wecken. Auch die Aussichten auf eventuelle "gute Dienste" der Schweiz im Vietnamkonflikt (und sei es auch nur die Gewährung der Gastfreundschaft für eine neue Vietnam-Konferenz in Genf) könnten dadurch beeinträchtigt werden.
- d) Die in Frage stehenden Kriegsmateriallieferungen wären zwar für die amerikanischen Truppen in Europa bestimmt und würden vermutlich bis auf weiteres auf diesem Kontinent bleiben. Dennoch könnte man geltend machen, dass die Lieferung für die USA eine gewisse Entlastung bedeuten würde; einerseits würde dadurch anderes Material verfügbar, um nach Vietnam verschoben zu werden; andererseits könnten dadurch frei gewordene Produktionskapazitäten für die Herstellung von Waffen, die für den Einsatz in Vietnam bestimmt wären, ausgenutzt werden. Diesem Argument lassen sich indessen auch Ueberlegungen entgegenhalten, die zu anderen Schlüssen führen; wir kommen darauf weiter unten (Ziff. 2 am Schlusse von litt. a) zurück. Auch ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die Lieferungen erst in der zweiten Hälfte von 1967 beginnen sollen.

## 2. Gründe für die Zulassung des Hispano Suiza-Geschäftes

- a) In der Regel waren die in der Nachkriegszeit entstandenen Konflikte lokal begrenzt und machtmässig auf einen spezifischen Krisenherd in einer Weise konzentriert, dass jeder Export von Kriegsmaterial nach dem einen oder anderen der beteiligten Staaten eine unmittelbare Stärkung des Kriegspotentials der belieferten Partei in der betreffenden Weltgegend zur Folge gehabt hätte. Die erwähnten Beispiele solcher Krisenherde lassen das deutlich erkennen. Das Potential der beteiligten Staaten war denn auch in den fraglichen Krisensituationen weitgehend auf die dafür notwendige militärische Anstrengung ausgerichtet. Ein gegen diese Staaten gerichtetes generelles Ausfuhrverbot von Kriegsmaterial erschien deshalb in solchen Fällen am Platz. Wäre dies in der vorliegenden Angelegenheit auch gegenüber den USA angemessen? Man könnte demgegenüber geltend machen, dass die Vereinigten Staaten als Weltmacht heute eine weltweite Verantwortung mit vielfältigen potentiellen Konfliktmöglichkeiten tragen. Die Auseinandersetzung in Vietnam, so schwerwiegend sie auch erscheint, sei lediglich die Auswirkung einer dieser Möglichkeiten. Daneben seien die USA unabhängig vom Krisenherd in Südostasien auch in anderen Weltgegenden, so namentlich in Europa engagiert. Die Regel, dass "kriegführende" Staaten kein schweizerisches Kriegs-

material erhalten sollen, lasse sich also nicht unbedingt auf die vorliegende Situation der USA anwenden. Man könne sich vielmehr vorstellen, dass in bezug auf die verschiedenen Brennpunkte der amerikanischen Weltpolitik ein differenziertes Verhalten zur Anwendung gelangen könnte.

Wir sind uns bewusst, dass diese Konstruktion, der etwas Künstliches anhaften mag, auch Risiken birgt und kritisiert werden kann. Immerhin spielten solche Gedankengänge auch unter früheren ähnlichen Umständen eine gewisse Rolle. So vermochte der Koreakonflikt - bei dem die USA allerdings nicht auf eigene Faust, sondern gewissermassen als verlängerter Arm der UNO handelten - in den Jahren 1952/54 umfangreiche Lieferungen von Bührle-Raketen nach Amerika nicht zu verhindern. Ebenso wurde, obwohl britische Land-, See- und Luftstreitkräfte an den Abwehroperationen Malaysias gegen Indonesien teilnahmen, unser Kriegsmaterialembargo gegen die Hauptbeteiligten angesichts der ebenfalls vielfältigen weltweiten Verantwortungen Grossbritanniens nicht auch auf das Vereinigte Königreich ausgedehnt.

In dem heute zur Diskussion stehenden Fall sind die Hispano Suiza-Kanonen für die amerikanischen Truppen in Europa bestimmt. Es würde sich also um die Lieferung in eine Weltgegend handeln, in der weder eine kriegerische Auseinandersetzung herrscht noch unmittelbar auszubrechen droht. Die US-Truppen in Europa bilden ein separates Kontingent, das bestehen bleiben wird und nach den jüngsten Erklärungen des amerikanischen Verteidigungssekretärs McNamara auch von einem allfälligen stärkeren Engagement der Vereinigten Staaten in Ostasien bestandesmässig nicht berührt werden soll. Diese Bestände dürfen wohl im westeuropäischen und im NATO-System als derart integriert gelten, dass deren Belieferung mit Kriegsmaterial nicht zu einer Stärkung des amerikanischen Kriegspotentials in anderen Weltgegenden beizutragen vermöchte. Angesichts des Ausmasses der Kriegsmacht der Vereinigten Staaten würde die beabsichtigte Lieferung der Hispano Suiza-Kanonen wohl auch keine ins Gewicht fallende Entlastung der amerikanischen Rüstungsproduktion bedeuten. Im übrigen gehen die Ursprünge dieses Geschäftes auf die Zeit vor dem konkreten amerikanischen Eingreifen in Vietnam zurück, woraus sich schliessen lässt, dass die Angelegenheit mit der Frage der Verstärkung des Apparates in Vietnam in keinem Zusammenhang steht.

- b) Der eigentliche Vertragspartner der Hispano Suiza ist die Bundesrepublik Deutschland, welche die Geschütze und die Munition zu kaufen und dann den US-Truppen zur Verfügung zu stellen beabsichtigt (wobei offenbar eine Verrechnung mit umfangreichen deutschen Waffenbezügen aus den USA erfolgen soll). Nachdem die Bundeswehr seit 1957 selbst mit den Hispano Suiza-Flabgeschützen ausgerüstet wird (Hispano Suiza hat der Bundeswehr im ganzen gegen 4000 solche Ge-

schütze geliefert), entspricht die Bestückung amerikanischer Truppenfahrzeuge in Europa mit den gleichen Geschützen einem Bedürfnis nach Standardisierung des Materials innerhalb der NATO-Truppen. Man kann mit einiger Gewissheit annehmen, dass solches spezifisch auf die europäischen Verhältnisse zugeschnittenes Material auf anderen Kriegsschauplätzen ohne entsprechende vorherige Anpassung praktisch kaum eingesetzt werden könnte.

- c) Als weiterer Hinweis für die Endbestimmung der Hispano Suiza-Geschütze bei den amerikanischen Truppen in Europa ist das "End User's Certificate" des amerikanischen Hauptquartiers in Frankfurt vom 5. Juli 1966 zu werten, woraus hervorgeht, dass die Kanonen auf in Europa eingesetzten amerikanischen Aufklärungsfahrzeugen montiert werden sollen.
- d) Wir haben schon mehrmals darauf hingewiesen, dass eine lebensfähige private Rüstungsindustrie für die Belange unserer Wehrbereitschaft unerlässlich ist; für die Erhaltung ihrer Lebensfähigkeit bleibt diese Industrie auf Absatzmöglichkeiten im Ausland angewiesen. Es war schon verschiedentlich von der Schliessung der Rüstungsabteilung der Hispano Suiza die Rede. Das Verschwinden dieser einzigen Konkurrenz der Firma Bührle, Oerlikon, wäre in jeder Hinsicht sehr bedauerlich. Unter diesem Gesichtspunkt ist der hier in Frage stehende Auftrag willkommen; er würde das Bestehen der Firma auf Jahre hinaus sichern und ihr weitere wertvolle Entwicklungen erlauben.
- e) Die Lokalinteressen Genfs an der Erhaltung dieses bedeutenden Industriezweiges im Kanton und an der Erteilung des grossen Auftrages an die Hispano Suiza sind ebenfalls nicht ausser acht zu lassen.
- f) Schliesslich sei noch auf einen handelspolitischen Aspekt hingewiesen. Die Handelsabteilung unternimmt seit rund drei Jahren, unterstützt vom Politischen Departement und der Botschaft in Washington, ebenso umfassende wie intensive Bemühungen, um die 1954 in Anwendung der sog. Escape Clause um 50 % erhöhten amerikanischen Uhrenzölle wieder auf ein erträgliches Mass zu senken. Diese Bemühungen sind in eine entscheidende Phase getreten. Voraussichtlich wird der amerikanische Präsident noch vor Ende dieses Jahres seinen Entschluss fällen. Im Rahmen der um dieses Problem entbrannten Auseinandersetzung spielen - wie schon früher - Erwägungen der amerikanischen Landesverteidigung eine wichtige Rolle. Die amerikanische Uhrenindustrie versucht geltend zu machen, dass sie für die Verteidigungsbedürfnisse der USA unerlässlich sei, aber im Fall einer Zollsenkung durch die schweizerische Konkurrenz in ihrer Existenz bedroht würde, womit auch der Beitrag an die amerikanische



Verteidigung dahinfiele. Ein generelles schweizerisches Embargo für Kriegsmateriallieferungen nach den USA würde diesen Gedankengängen aus Gründen, die vom Volkswirtschaftsdepartement im einzelnen darzulegen wären, starken Auftrieb geben und die für unsere Exportindustrie wichtige Senkung der amerikanischen Uhrenzölle sehr ernsthaft gefährden. - Auch wenn solche kommerziellen Erwägungen für die uns vorliegende prinzipielle Frage nicht ausschlaggebend sein sollen, erscheint es doch richtig, sich auch der eventuellen wirtschaftlichen Konsequenzen bewusst zu sein.

#### IV

Bei der gegebenen Ausgangslage, in der sich sowohl für wie gegen eine Bewilligung gute Gründe ins Feld führen lassen, ist der zu treffende Entscheid vorwiegend ein politischer, wobei jedoch auch militärische und handelspolitische Momente zu berücksichtigen sind.

In erster Linie ist grundsätzlich zu entscheiden, ob gegen die Vereinigten Staaten von Amerika wegen des lokalisierten Vietnam-Konfliktes ein Kriegsmaterial-Embargo zu erlassen ist. Spräche sich der Bundesrat für die Sperre aus, so würde eine weitere Diskussion über das Hispano-Geschäft hinfällig. Das Militärdepartement hätte das Bewilligungsgesuch abzulehnen.

Sollte jedoch der Bundesrat ein generelles Embargo nicht für angezeigt halten und das Hispano-Geschäft angesichts seiner besonderen Umstände nicht unbedingt verhindern wollen, so wäre noch zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die erforderlichen Bewilligungen zu erteilen wären. Solche Vorsichtsmassnahmen erscheinen sowohl aus sachlichen Gründen wie auch im Hinblick auf eine wahrscheinlich unvermeidbare öffentliche Diskussion der Angelegenheit erforderlich. Als Kautelen kämen namentlich in Betracht:

- a) Eindeutigere Zusicherung der amerikanischen Behörden, wonach die Hispano Suiza-Geschütze ausschliesslich für die amerikanischen Truppen in Europa bestimmt sind und diesen Kontinent nicht verlassen werden (selbstverständlich mit Vorbehalt für die wenigen Kanonen, die für Prüfungs- und Ausbildungszwecke nach den USA verbracht würden). Die bereits vorliegende Erklärung des amerikanischen Hauptquartiers in Frankfurt ist in dieser Beziehung nicht ganz zufriedenstellend, da sie unter anderem von Nichtwiederausfuhr spricht, was nicht ausschliesst, dass das Kriegsmaterial von den Amerikanern an irgendeinem anderen Ort eingesetzt werden kann. Wir glauben, dass eine präzisere Formulierung erhältlich wäre.



- b) Staffelung in der Abwicklung des Geschäftes, wobei auch die einzelnen Fabrikations- und Ausfuhrbewilligungen nur in der entsprechenden Staffelung erteilt würden. Eine solche ist übrigens von der Hispano Suiza bereits vorgesehen; die erste Tranche der Bestellung wird nicht vor Herbst des kommenden Jahres zum Export gelangen, während die weiteren Ablieferungen sich bis Ende 1969 erstrecken sollen.
- c) In diesem Sinne einstweilen Erteilung der Fabrikationsbewilligung nur für die erste Tranche des Geschäftes gemäss dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Hispano Suiza bereits abgeschlossenen Vertrag für die erste Teillieferung von 540 Geschützen und rund 1,3 Millionen Schuss Munition im Werte von total 41 Millionen Franken.
- d) Art. 13 Abs. 2 des Bundesratsbeschlusses über das Kriegsmaterial, wonach die Erteilung der Fabrikationsbewilligung in keiner Weise die Erteilung der Ausfuhrbewilligung präjudiziert, ebenso Art. 11 und Art. 14 Abs. 2, wonach sowohl Fabrikations- wie Exportbewilligung jederzeit widerrufen werden können, bleiben selbstverständlich vorbehalten.

Angesichts der bedeutenden politischen Tragweite der Angelegenheit haben die beiden antragstellenden Departemente auf die Formulierung eines bestimmten Antrages verzichtet und möchten den grundsätzlichen Entscheid dem Gesamtbundesrat überlassen.

Für den Fall, dass ein generelles Embargo nicht verfügt wird, so wäre das Militärdepartement zu ermächtigen, die erforderlichen Bewilligungen im Einverständnis mit dem Politischen Departement unter den in Ziffer IV, Buchstaben a) - d) formulierten Bedingungen zu erteilen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES MILITÄER--  
DEPARTEMENT

Zum Mitbericht an das Volkswirtschaftsdepartement

---

Protokollauszug an das Politische Departement, das Militärdepartement und das Volkswirtschaftsdepartement.