

VERTRAULICH

Montag, 15. März 1965.

Ausfuhr von Pilatus Porter-
Flugzeugen der Pilatus Flug-
zeugwerke AG, Stans, nach
Indonesien.

Politisches Departement. Antrag vom 11. März 1965 (Beilage).
Militärdepartement. Mitbericht vom 12. März 1965 (Einverstanden).

Antragsgemäss und mit Zustimmung des Militärdepartements hat
der Bundesrat

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

Vom Bericht des Politischen Departements wird in zustimmendem
Sinne Kenntnis genommen und von Massnahmen zur Verhinderung des
Exportes von sechs zivilen Pilatus Porter-Flugzeugen nach Indo-
nesien wird abgesehen.

Protokollauszug an das Politische Departement (10) und an
das Militärdepartement (6).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Flex

Bern, den 11. März 1965

p.B.51.14.21.20.Indon.-PO/JM/ew

VERTRAULICHAusgeteiltA n d e n B u n d e s r a tAusfuhr von Pilatus Porter-
Flugzeugen der Pilatus Flugzeug-
werke A.G., Stans, nach Indonesien

1. Als Indonesien auf Grund des unter den Auspizien der UNO abgeschlossenen sog. Bunker-Abkommens am 30. April 1963 die Verwaltung von West-Irian, wie das ehemalige Niederländisch-West-Neuguinea heute genannt wird, übernahm, stellte sich für die indonesische Regierung unter anderem auch die Aufgabe, in diesem ausgedehnten weglassen Gebiete nach Abzug der Holländer die Kommunikationen sicherzustellen. Die zuständigen Behörden interessierten sich daher für die Beschaffung geeigneter Flugzeuge. Am 3. August 1964 wurde denn auch im Rahmen des "Air Communication Project" ein Vertrag zwischen der "International Civil Aviation Organisation" (ICAO) der UNO und Indonesien abgeschlossen, wonach die UNO bei einer Totalausgabe von 2,7 Mio.Dollar folgende Flugzeuge zu friedlichen Zwecken an Indonesien liefern sollte:

- aus der Bundesrepublik Deutschland: 6 Dornier DO-28;
- aus Kanada: 8 De Havilland Otter DHC-3.

Die Finanzierung des Geschäftes hätte durch den "Fund of the United Nations for the Development of West-Irian" zu erfolgen.

./.

Im Zusammenhang mit dem erwähnten Projekt wurden die Pilatus Flugzeugwerke A.G., Stans, von der ICAO ebenfalls um eine Offerte für die Lieferung von Pilatus Porter-Flugzeugen er- sucht. Allerdings gelangte in der Folge - da die Abwicklung über die UNO offenbar zu langsam vor sich gegangen wäre - Indonesien direkt an das schweizerische Unternehmen. So kam es am 14. Juli 1964 in Djakarta zwischen dem indonesischen Luftfahrtminister Iskandar und einem Vertreter der Pilatus- werke zum Abschluss eines Kaufvertrags über drei Pilatus Porter-Flugzeuge. Eine behördliche Bewilligung für die Fabri- kation und den Export dieser Maschinen wurde, da es sich um Zivilmaterial handelte, von der Schweizerfirma nicht einge- holt. Die Flugzeuge trafen am 29. Oktober 1964 in Djakarta ein.

Nach Abwicklung dieses Geschäftes ist, wiederum direkt zwi- schen dem indonesischen Luftfahrtministerium und den Pilatus- werken, am 14. Dezember 1964 ein analoger neuer Kaufvertrag für die Lieferung von sechs weiteren Pilatus Porter-Flugzeu- gen abgeschlossen worden. Es sind diese, bisher noch nicht abgelieferten Flugzeuge, die heute zur Diskussion stehen.

2. Im Sinne der ständigen Politik des Bundesrates, wonach für Weltgegenden, wo ein bewaffneter Konflikt ausgetragen wird oder auszubrechen droht, keine Ausfuhr von Kriegsmaterial be- willigt wird, kamen das Politische und das Militärdepartement mit Briefwechsel vom 25./30. Januar / 5. Februar 1964 wegen der Aggressionshandlungen Indonesiens gegen Malaysia über- ein, keine Bewilligungen mehr für die Ausfuhr von Kriegsma- terial nach Indonesien zu erteilen. Da sich die politische Situation im malaischen Raume seither nicht gebessert, die Spannung vielmehr noch verschärft hat, sind keine Bewilli- gungen mehr für Fabrikation und Ausfuhr von Kriegsmaterial nach dieser Weltgegend erteilt worden.

./.

3. Art. 2 des Bundesratsbeschlusses über das Kriegsmaterial vom 28. März 1949 (KMB) bezeichnet unter Kat. II als Kriegsmaterial "Flugmaterial für militärische Verwendung"; Ausfuhr solchen Materials ist nach Art. 1, Ziff. 3 bewilligungspflichtig. Im Zusammenhang mit den Ereignissen im malaischen Raum ist deshalb nachträglich die Frage aufgetaucht, ob sich die als Zivilmaschinen konzipierten Porter-Flugzeuge nicht eventuell auch für militärische Zwecke benützen liessen, und ob Gefahr bestünde, dass Indonesien dies tatsächlich tun könnte.

Auf britischer Seite - Grossbritannien lässt seinem malaysischen Verbündeten bekanntlich aktive militärische Hilfe angedeihen - wird dies offensichtlich befürchtet. Die britische Botschaft in Bern ist deshalb, seitdem der Vertragsabschluss bekannt wurde, schon mehrmals im Auftrage Londons an das Politische Departement gelangt, um zu erwirken, dass der Export der in Frage stehenden Pilatus Porter unterbunden werde. In einem Memorandum vom 25. September 1964 betont die britische Botschaft angesichts der ständigen Drohungen Indonesiens gegenüber Malaysia u.a.: "The hard truth is that any aircraft represents, in present circumstances, a valuable military weapon for Indonesia". Demgegenüber wurde von seiten der Pilatuswerke geltend gemacht, aus dem Vertragstext könne nicht geschlossen werden, dass die Pilatus Porter für militärische Zwecke bestimmt seien. Vielmehr gehe aus der Korrespondenz mit den zuständigen indonesischen Behörden eindeutig hervor, dass sie im Landesteil Irian-Barat zu zivilen Verbindungszwecken zum Einsatz kommen sollen. Es seien denn auch von den Pilatuswerken keinerlei Einbauten oder Ausrüstungen für militärische Verwendung in diesen Porter-Flugzeugen angebracht worden. - Die Auffassung, dass indonesischerseits wahrscheinlich nur die zivile Verwendung beabsichtigt ist, wird übrigens vom ehemaligen schweizerischen Botschafter in Djakarta, der erst kürzlich aus Indonesien zurückkehrte, auf Grund seiner Kenntnis der lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse in West-Irian geteilt. ./.

4. Durch die geplante Beschaffung von Flugzeugen für Indonesien sahen sich andere Länder vor ähnliche Probleme gestellt. Kanada, das Grossbritannien besonders nahesteht, hat inzwischen in bezug auf die Lieferung der schon einleitend erwähnten De Havilland-Maschinen der Schwierigkeit aus dem Wege gehen können: da sie über die ICAO beschafft und durch die UNO finanziert werden sollten, und da andererseits Indonesien inzwischen den Austritt aus der UNO und allen ihren spezialisierten Organisationen erklärt hat, müsse die Lieferung suspendiert werden. Zu einer gegenteiligen Auffassung ist, wie uns die Botschaft in Bonn meldet, die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Dornier-Maschinen gelangt; trotz britischen Drängens (inklusive persönlicher Demarche Wilsons bei Erhard) hält sie aus juristischen und auch aus politischen Gründen (sie befürchtet im Ablehnungsfall die Anerkennung der DDR durch Indonesien) an der Lieferung fest. Die französische Regierung soll ihrerseits, wie uns die britische Botschaft in Bern meldete, den Verkauf von Helikoptern nach Indonesien verboten haben.
5. Als das Politische und das Militärdepartement vom Vertrag über die Lieferung der sechs Pilatus Porter-Flugzeuge nach Indonesien Kenntnis erhielten, wurde insbesondere geprüft, ob auf Grund der Vorschriften des KMB eine Ausfuhr der in Frage stehenden Maschinen verhindert werden könnte. Dies wäre möglich gewesen, wenn entweder die fraglichen Apparate mit Ausrüstungen für militärische Verwendung versehen worden wären oder wenn ganz allgemein die Endbestimmung dieses Materials eine militärische gewesen wäre. Die erste Voraussetzung trifft aber, wie die KTA durch einen Augenschein in den Pilatuswerken selbst feststellte, nicht zu, und auch für die zweite liegen, objektiv gesehen, keine konkreten Anhaltspunkte vor. Da es sich somit nicht um "Flugmaterial für militärische Verwendung" gemäss Art. 2 des KMB handelt, schienen

./.

dieser, und damit auch die in ihm niedergelegte Ausführbe-
willigungspflicht, nicht zur Anwendung gelangen zu können.
Indessen waren die beiden beteiligten Departemente der Auf-
fassung, dass die Spannung zwischen Indonesien und Malaysia
besondere Vorsichtsmassnahmen ratsam erscheinen liessen.
Schon die ICAO hatte in ihren Flugzeuglieferungsverträgen
mit der indonesischen Regierung eine besondere Klausel fol-
genden Wortlauts eingebaut:

"The purpose of this Project is to provide civilian
air-craft... for the establishment of adequate air
transportation within West Irian to accelerate the
social and economic development... The Government
(sc. of Indonesia) agrees to use the aircraft pro-
vided under the Project solely in West Irian and
exclusively for the purposes specified in the pre-
ceding paragraph" (Text geheim).

Wir hielten es für richtig, nicht weniger vorsichtig als
diese Spezialorganisation der UNO zu sein. Mit Schreiben vom
29. Dezember 1964 wurden daher die Pilatuswerke vom Militär-
departement aufgefordert, eine offizielle indonesische Er-
klärung beizubringen, wonach die betreffenden Porter-Flug-
zeuge nur für zivilen Gebrauch bestimmt wären. Gleichzeitig
wurde der Firma mitgeteilt, dass - sollte die Erklärung
nicht vorgelegt werden können - die Apparate als Kriegsma-
terial betrachtet würden und deren Ausfuhr verboten werden
müsste.

6. Eine solche, vom 12. Februar 1965 datierte Erklärung des
indonesischen Luftfahrtministeriums ist am 6. d.M. beim Mili-
tärdepartement eingegangen. Sie entspricht unserem Begehren.
Man kann sich natürlich fragen, wie weit ihr Vertrauen zu
schenken ist. Rechtlich präsentiert sich die Lage indessen
so, dass die Pilatus Porter-Flugzeuge auf Grund unserer ge-
genwärtigen gesetzlichen Regelung nicht mehr als Kriegsma-
terial bezeichnet werden können, sodass im Rahmen des KMB
keine Möglichkeit besteht, die Lieferung der Bewilligungs-
pflicht zu unterstellen oder sie gar zu verhindern. ./.

Die Angelegenheit behält angesichts der indonesisch-malaysischen Spannung dennoch ihre politische Aktualität. Von britischer Seite ist auf die Lieferung der Flugzeuge eine amtliche Reaktion zu erwarten, die ihren Niederschlag möglicherweise auch in der Öffentlichkeit finden könnte. Auch parlamentarische Anfragen in den eidgenössischen Räten wären nicht ausgeschlossen. Es schien uns deshalb zweckmässig, Ihnen die Angelegenheit schon in der heutigen Phase vorzulegen.

Sollte der Bundesrat den Export der Porter-Flugzeuge nach Indonesien trotz der heute fehlenden gesetzlichen Handhabe verhindern wollen, so liessen sich dafür theoretisch zwei Wege erwägen:

Der eine bestünde darin, den Kriegsmaterialbegriff im KMB auszuweiten. Zu diesem Zweck müsste die Definition "Flugmaterial für militärische Verwendung" in Art. 2, Abs. 1, Kategorie II, Ziff. 1 des KMB durch eine neue, allgemeine Definition "Flugmaterial" ersetzt werden. Dadurch würden inskünftig sämtliche Flugzeuge, unabhängig vom Verwendungszweck, der Exportbewilligung unterstehen. Ob die Befugnis zu einer solchen Aenderung aus BV 41, auf dem der KMB im wesentlichen beruht, abgeleitet werden könnte, erscheint indessen zweifelhaft. Zwar wird dem Bundesrat darin der Erlass der nötigen Vorschriften über die Bewilligungspflicht für die Ausfuhr von Kriegsmaterial direkt übertragen. Ebenso bestimmt der Bundesrat, welche Arten von Waffen, Munition, Sprengmitteln und sonstigem Material unter diese Verfassungsbestimmung fallen. Indessen muss es sich dabei gemäss BV 41 stets um Wehrmittel handeln. Man kann sich deshalb fragen, ob der Begriff "Wehrmittel", wie er in BV 41 gemeint ist, durch die Subsumierung von Zivilflugzeugen - auch unter den vorliegenden besonderen Umständen - nicht gesprengt würde. Bis jetzt wurde eine solche Ausweitung immer abgelehnt. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ist der Kriegsmaterialkatalog des KMB - auch wenn

eine Ideallösung, die allen Auffassungen entspricht, kaum je gefunden werden kann - zudem ein ausgewogenes Ganzes, das sich seit 1949 recht gut bewährt hat und in das nicht eines Sonderfalles wegen ein schwerwiegender Eingriff vorgenommen werden sollte. Nachdem schliesslich über das hier zur Diskussion stehende konkrete Geschäft seit letztem Sommer verhandelt wurde, der endgültige Vertrag zwischen Pilatuswerken und indonesischer Regierung vor rund drei Monaten zustande kam und die Herstellung bereits weit fortgeschritten wenn nicht gar beendet ist, würde es auch als stossend empfunden werden, wenn die Abwicklung nachträglich, gewissermassen rückwirkend, durch eine "pour les besoins de la cause" erlassene Gesetzesänderung verhindert würde.

Die andere Möglichkeit wäre ein Beschluss des Bundesrates, die Ausfuhr der betreffenden Flugzeuge alleine gestützt auf die ihm in Art. 102, Ziff. 8 und 9 BV zustehenden allgemeinen Befugnisse zur Wahrung der auswärtigen Interessen der Eidgenossenschaft, ihrer äusseren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität zu verhindern. Ob dieser Weg beschritten werden soll, was rechtlich an sich möglich erscheint, ist allerdings weniger ein juristisches Problem, als vornehmlich ein solches des politischen Ermessens. Wir sind der Auffassung, dass von einem derartigen Vorgehen, ungeachtet der möglichen Konsequenzen, aus grundsätzlichen Erwägungen abzuraten ist. Die Exportbewilligungspflicht für Kriegsmaterial ist eine Beschränkung, zu der wir völkerrechtlich nicht verpflichtet sind und die wir uns aus politischen Erwägungen selbst auferlegt haben. Es sollte vermieden werden, unsere Bewegungsfreiheit weiter einzuzengen. Eine einmalige, auf den Einzelfall zugeschnittene Massnahme des Bundesrates, wäre schliesslich in dieser Materie ein derart aussergewöhnliches Vorgehen, dass es sich wohl nur in einer wirklichen Zwangslage verantworten liesse. In Abwägung aller Umstände glauben wir nicht - auch wenn wir

./.

den heiklen Charakter der Angelegenheit keineswegs verken-
nen -, dass diese Voraussetzung im vorliegenden Falle aus-
reichend gegeben ist.

* * *

Wir beehren uns daher, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n ,

es sei vom vorliegenden Bericht in zustimmendem Sinne Kennt-
nis zu nehmen und von Massnahmen zur Verhinderung des Ex-
portes von sechs zivilen Pilatus Porter-Flugzeugen nach In-
donesien abzusehen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Zum Mitbericht an das Militärdepartement

Protokollauszug: Politisches Departement (10 Exemplare) und
Militärdepartement (6 Exemplare).