

EIDG. MILITAERDEPARTEMENT
EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

Bern, den 20. April 1966

Vertraulich

Ausgeteilt

An den

B u n d e s r a t

Verstärkung unserer militärischen
Zusammenarbeit mit Schweden

I.

Mit Beschluss vom 29. November 1963 hat der Bundesrat grundsätzlich eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit Schweden auf dem Gebiete der totalen Landesverteidigung gutgeheissen. In der Folge wurden - wie früher schon - recht zahlreiche Kontakte zwischen schweizerischen und schwedischen, an der Landesverteidigung interessierten Dienststellen gepflegt, ohne dass sich hieraus eine kontinuierliche und geregelte Zusammenarbeit ergeben hätte. Bei der Arbeitssitzung, die am 30. März 1965 anlässlich des Besuches des schwedischen Aussenministers in Bern stattfand, hat deshalb der Vorsteher des Politischen Departements seinem schwedischen Gesprächspartner gegenüber die Anregung gemacht, die bisherige Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Landesverteidigung zu verstärken. Dafür wären in beiden Ländern kleine Gremien zu schaffen, welche die diesbezüglichen Fragen an die Hand zu nehmen und zu bearbeiten hätten.

Herr Torsten Nilsson hat die Anregung von Herrn Bundesrat Wahlen "zur vorurteilslosen Prüfung", wie er sich ausdrückte, entgegengenommen. Im Hinblick auf die Orientierung der schwedischen Regierung wurde vereinbart, dass der schweizerische Vorschlag noch etwas konkretisiert werden solle.

Dementsprechend hat der schweizerische Botschafter Ende April 1965 im schwedischen Aussenministerium ein Aide-mémoire

Dodis



reicht, in dem Art und Form dieser Zusammenarbeit skizziert wurden. Namentlich wurde vorgeschlagen, in jedem der Länder einen Dreierausschuss zu bestellen, welchem der Generalstabschef, der Direktor der Militärverwaltung und ein hoher Vertreter des Politischen Departements (Völkerrechtler) bzw. die entsprechenden schwedischen Persönlichkeiten anzugehören hätten. Als erste Aufgabe sollten diese Ausschüsse die Möglichkeiten der Zusammenarbeit prüfen und in der Art eines Kataloges zusammenstellen sowie allenfalls auch gemeinsame konkrete Vorschläge ausarbeiten. Hierauf sollten sie, sofern die beiden Regierungen einverstanden sind, die effektive Zusammenarbeit in die Wege leiten.

Schwedischerseits wurde dieser Vorschlag positiv, wenn auch mit einiger Zurückhaltung, aufgenommen. Immerhin wurde ein Ausschuss ernannt, bestehend aus dem Chef des Zivilkabinetts des Verteidigungsministeriums als Vorsitzendem, dem Rechtsberater des Aussenministeriums, dem Chef der Planungsabteilung im Verteidigungsstab und einem für Material- und Budgetfragen zuständigen Ministerialrat des Verteidigungsdepartements. Schweizerischerseits wurde dementsprechend ein Ausschuss unter Leitung des Direktors der Militärverwaltung bestimmt, dem der Rechtsberater des Politischen Departements, der Chef der Kriegstechnischen Abteilung und der Unterstabschef Planung der Generalstabsabteilung angehören.

Auf schweizerische Einladung traten die beiden Ausschüsse am 20./21. Oktober 1965 in Bern zu einer ersten Sitzung zusammen. Dabei wurde im wesentlichen ein offener Gedankenaustausch über die respektiven Rüstungsprobleme geführt. Im Anschluss daran wurde ein Katalog der Gesprächsthemen mit vorläufigen Schlussfolgerungen in Bezug auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit aufgestellt. Es wurde in Aussicht genommen, bei einer erneuten Zusammenkunft zu endgültigen Schlussfolgerungen über möglichst viele Punkte und über die Form oder die Formen der Zusammenarbeit zu kommen. Das Ergebnis der Besprechungen wurde in einer gemeinsamen "Aufzeichnung" festgehalten.

Eine zweite Besprechung der beiden Ausschüsse fand am 30.3./1.4.66 in Stockholm statt. Ausgehend vom in Bern aufgestell-

Beilage

ten "Katalog" wurden zehn Gebiete der militärischen Rüstung ausgewählt, bei denen in beiden Ländern ein Interesse an einer Zusammenarbeit besteht und auch die technische Möglichkeit dazu gegeben ist. Die gegenüber ihrer ursprünglichen Haltung nunmehr sehr positive Einstellung der Schweden fand ihren Ausdruck in der Vorlage eines Entwurfes über ein "Abkommen für die Zusammenarbeit auf militärtechnischem Gebiet". Es enthält nach einer Präambel, welche auf die Nützlichkeit einer solchen Zusammenarbeit hinweist, einige Grundsatzklärungen.

(Kopie mit
"bei")

In besonderen "Richtlinien", die einen Anhang des "Abkommens" bilden, sollen die Modalitäten der Zusammenarbeit (Informationsaustausch, gemeinsame Forschung, gemeinsame Projektierung, gemeinsame Beschaffung oder gemeinsame Benützung von Ausbildungs- und Versuchseinrichtungen) festgehalten werden. Aufgabe ständiger Ausschüsse beider Seiten wäre es, periodisch Empfehlungen für die Zusammenarbeitsprojekte auszuarbeiten. Nach Genehmigung dieser Empfehlungen durch die beiden Regierungen würde für jedes Projekt ein Uebereinkommen auf der Stufe der zuständigen Dienststellen getroffen, in dem namentlich Projektleiter, Projektbeschreibung, Gang des Geschäftsverkehrs, Einzelheiten und Bedingungen der Zusammenarbeit niedergelegt sind.

Das "Abkommen" mit den "Richtlinien" stellt also ein Rahmenabkommen dar, das der Ergänzung und Ausfüllung in jedem konkreten Fall der Zusammenarbeit bedarf.

Klar soll zum Ausdruck kommen, dass es sich um ein technisches Abkommen ohne politische Zielsetzung handelt.

Die schwedischen Vorschläge wurden durchgesprochen und unter diesem oder jenem Vorbehalt als Diskussionsbasis gutgeheissen. Es wurde vereinbart, die beidseitigen Regierungen über das Ergebnis der Verhandlungen zu orientieren und ihnen zu beantragen, die Arbeiten mit dem Ziel der Ausarbeitung eines bereinigten Entwurfes zu einem Abkommen weiterzuführen. Vorsorglich wurde hierfür eine neue Zusammenkunft in der Schweiz für die zweite Maihälfte in Aussicht genommen.

II.

Es besteht kein Zweifel, dass von einer Verstärkung der Zusammenarbeit mit Schweden auf dem Gebiete der Landesverteidigung für uns ins Gewicht fallende Vorteile zu erwarten sind. Sie wurden im Antrag des Eidg. Militärdepartements vom 20. August 1963, der dem Beschluss des Bundesrates vom 29. November 1963 zugrunde lag, aufgezählt. Schweden setzt grosse Mittel für Forschung und Entwicklung auf militärtechnischem Gebiet ein. Es ist personell und finanziell in der Lage, sehr gewichtige Projekte - es sei nur das Luftverteidigungssystem genannt - erfolgreich durchzuführen. Es verfügt auf gewissen Gebieten über Erfahrungen und Kenntnisse, die wir nicht besitzen und uns unter grossen Mühen und Kosten aneignen müssen. Aber auch Schweden hat - nach anfänglicher Zurückhaltung - ein ausgesprochenes Interesse an einer verstärkten und geordneten Zusammenarbeit an den Tag gelegt. Im Laufe der Gespräche hat sich der schwedische Ausschuss offenbar Rechenschaft darüber gegeben, dass auf gewissen Sektoren auch wir etwas zu bieten haben. Schliesslich hat er sich auch der Einsicht nicht verschlossen, dass ein kleiner Staat angesichts der Entwicklung der Kriegstechnik nur noch Schritt halten kann, wenn er alles unternimmt, um die Kosten seiner Rüstung so tief wie möglich zu halten. Eine Zusammenarbeit, wie die in Aussicht genommene, dürfte in dieser Hinsicht günstige Auswirkungen haben.

Selbstverständlich muss sie auf technische Fragen begrenzt bleiben und mit unserer Neutralitätspolitik in voller Uebereinstimmung stehen. Gerade deshalb ist es gegeben, die Modalitäten der Zusammenarbeit zu formalisieren und in einem Abkommen festzulegen.

Ob dieses Abkommen den Charakter eines von den eidgenössischen Räten zu genehmigenden Staatsvertrages hat, kann erst endgültig entschieden werden, wenn einmal der Text vorliegt. Vorläufig neigen wir zur Ansicht, dass dies nicht der Fall ist. Gemäss einem seit langem von der Praxis entwickelten Grundsatz bedürfen u.a. Verträge über Materien, zu deren innerstaatlichen Regelung der Bundesrat allein kompetent ist, mit andern Worten in denen er über ein selbständiges oder unselbständiges Verordnungsrecht verfügt, nicht

der Genehmigung der Bundesversammlung. Das gilt wenigstens für zahlreiche derartige Fälle (VE 25, 1955, S. 49). Nach dem von Schweden vorgeschlagenen Abkommen ermächtigen die Staaten ihre zuständigen Amtsstellen zur Zusammenarbeit mittels Austausch von Informationen oder auf andere Weise. Der Bundesrat ist ohne weiteres kompetent, auch ohne besondere vertragliche oder gesetzliche Grundlage die ihm unterstellten Amtsstellen zu einer solchen Zusammenarbeit zu ermächtigen. Er ist auch zuständig, Weisungen zu erlassen über vom Ausland erhaltene Informationen. Es gehört dies zur Verwaltungstätigkeit und insbesondere zur Besorgung der Auswärtigen Angelegenheiten, für die er nach Art. 102 Ziff. 8 BV kompetent ist. Das Studium, die Entwicklung und die Beschaffung von Kriegsmaterial im besondern gehören zum Geschäftsbereich des Bundesrates und der zuständigen Verwaltungen. Verträge mit dem Ausland über den Kauf oder die Erprobung von solchem Material schliesst die Verwaltung selbständig ab; es handelt sich entweder um zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Verträge.

Dem steht entgegen, dass es sich bei dem Abkommen um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der für die Schweiz gewisse Pflichten mit sich bringt, wenn auch nur sehr lockere und rein verwaltungsmässige. Der für die Begründung der alleinigen Zuständigkeit des Bundesrates angeführte Grundsatz der Praxis ist im Einzelfall nicht über jeden Zweifel erhaben. In Zweifelsfällen spricht die Vermutung eher zu Gunsten des Genehmigungsrechts der Bundesversammlung. Dafür lassen sich als neuere Präzedenzfälle die Abkommen mit zahlreichen Staaten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Atomenergie anführen. Auch hier handelt es sich im allgemeinen um Rahmenabkommen, die der Ausführung bedürfen. Allerdings enthalten sie sehr viel konkretere Rechte und Pflichten und sind von grösserer materieller Bedeutung.

Rein politisch gesehen kann zu Gunsten der Genehmigung durch die Bundesversammlung angeführt werden, dass dem Abkommen eine gewisse politische Bedeutung zukommt, auch wenn es sich auf eine rein technische und administrative Materie beschränkt. Es handelt sich um die erste Abmachung, in der die Zusammenarbeit mit einem andern neutralen Staat auf dem Gebiet der Kriegstechnik vorgesehen

wird. Auf der andern Seite würde die parlamentarische Genehmigung dem Abkommen eine politische Bedeutung geben, die ihm weder zukommt noch gegeben werden soll.

Die hier aufgeworfene Frage kann und braucht nicht jetzt entschieden zu werden. Sie lässt sich - wie gesagt - klarer beurteilen, wenn ein gültiger Textvorschlag vorliegt. Auf jeden Fall wird nach Unterzeichnung des Abkommens die Öffentlichkeit in geeigneter Form orientiert werden müssen.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns zu

b e a n t r a g e n :

1. Die Besprechungen zwischen einer schweizerischen und einer schwedischen Delegation werden weitergeführt mit dem Ziel, ein Abkommen über die Zusammenarbeit auf militärtechnischem Gebiet abzuschliessen.
2. Der Chef der schweizerischen Delegation wird ermächtigt, ein solches Abkommen zu paraphieren.

Protokollauszug an das Eidg. Militärdepartement (6 Ex.)
zum Vollzug und an das Eidg. Politische Departement (3 Ex.).

EIDG. MILITÄERDEPARTEMENT:

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT:

H. Gaudin

Frutiger

Beilagen:

Zusammenarbeit; 2 Prioritätslisten