

Ba 28. Mrz. 69 -09

3003 Bern, den 26. März 1969

p.B.51.14.21.20.(5a) - JM/pr

ad No. W/rb/6An die
Schweizerische Bundesanwaltschaft3003 B e r n

Ausfuhr von Kriegsmaterial;
Fragen betreffend die Funktionen
des Politischen Departements

Herr Bundesanwalt,

Wir erhielten Ihr Schreiben vom 28. Februar 1969 und nehmen zu den einzelnen von Ihnen gestellten Fragen betreffend die Funktionen des EPD bei der Ueberwachung der Ausfuhr von Kriegsmaterial wie folgt Stellung:

1. Zur 1. Frage

- 1.1. Das EPD hat gemäss den Bestimmungen des BRB über das Kriegsmaterial vom 28. März 1949 beim Verfahren für die Erteilung von Fabrikationsbewilligungen (für Material, das für den Export bestimmt ist), von Ausfuhrbewilligungen und von Durchfuhrbewilligungen mitzuwirken. Auf Grund der bis Ende 1967 geltenden Regelung hatte das EPD aber nur Stellung zu nehmen zu Gesuchen für Waffen, Munition und ihre Bestandteile sowie für Spreng- und Zündmittel, während das EMD in bezug auf das übrige Kriegsmaterial in eigener Kompetenz entscheiden konnte. In der Praxis wurden aber immer häufiger auch Gesuche betreffend "übriges Kriegsmaterial" dem EPD unterbreitet, und es zeigte sich, dass das Konsultationsverfahren neu geregelt werden musste. Dies geschah mit dem BRB vom 27. Dezember 1967. Der für die Funktionen des EPD massgebende Artikel 15, der am 1. Januar 1968 in Kraft trat, lautet wie folgt:

./.



- 2 -

"Das Eidgenössische Politische Departement bestimmt, in welchen Fällen ihm die Ausfuhr- und Durchfuhrbewilligungsgesuche für Kriegsmaterial unterbreitet werden müssen. In solchen Fällen entscheidet im Einzelfall hinsichtlich Ausfuhr und Durchfuhr das Eidgenössische Militärdepartement im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Politischen Departement. Grundsätzliche Fragen sind dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen."

Die Funktionen des EPD in bezug auf die Fabrikationsbewilligungen sind im Artikel 13 Absatz 2 neu geregelt, der nachstehenden Wortlaut hat:

"Für die Erteilung von Fabrikationsbewilligungen betreffend Kriegsmaterial, das für die Ausfuhr bestimmt ist, findet das Verfahren für Ausfuhrbewilligungen sinngemäss Anwendung."

Auf Grund dieser neuen Regelung schrieben wir am 29. Januar 1968 der Direktion der Eidg. Militärverwaltung den in Kopie beiliegenden Brief, in welchem die Fälle aufgeführt sind, in denen das EPD zu konsultieren ist.

./.

- 1.2. Die Aufgabe des EPD beschränkte sich darauf, die Gesuche vom politischen Standpunkt aus zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Für uns galt und gilt es auch weiterhin, darüber zu wachen, dass dem durch die langjährige bundesrätliche Praxis erhärteten Grundsatz nachgelebt wird, wonach keine Kriegsmaterial-Exporte nach Gebieten zuzulassen sind, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen. Sofern keine Bedenken politischer Natur in bezug auf den Empfängerstaat vorlagen, stimmten wir der Erteilung der Bewilligungen zu. Wenn die politischen Verhältnisse es geboten, wurde unsere Zustimmung aber verweigert, oder die Angelegenheit wurde - wenn sie eine grundsätzliche Tragweite hatte - dem Bundesrat unterbreitet, der gegebenenfalls ein Embargo anordnete.

./.

- 3 -

1.3. Bisher gehörte es nicht zu den Aufgaben des EPD, die Wahrheit der Angaben in den Gesuchen und die Echtheit der Unterlagen zu klären. Diese Unterlagen waren von den Gesuchstellern dem EMD vorzulegen, und wir bekamen sie entsprechend den geltenden Regeln nicht zu Gesicht. Sofern dies bei einzelnen Geschäften aus politischen Gründen angezeigt erschien, ersuchten wir das EMD um nähere Aufschlüsse, die wir jeweils auch ohne weiteres erhielten.

2. Zur 2. Frage

Zur Beantwortung der Frage, welche Gesuche dem EPD unterbreitet wurden, dürfen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 1.1. und auf die Beilage verweisen.

3. Zur 3. Frage

Die Prüfung der Kriegsmaterial-Gesuche ist beim EPD der Abteilung für Politische Angelegenheiten übertragen. Innerhalb dieser Abteilung ist der Politische Dienst West für die Materie zuständig und zwar für alle Staaten der Welt. Der Chef des Politischen Dienstes West führt die Aufsicht über diese Geschäfte, die in erster Linie jedoch von seinem Stellvertreter (Sektionschef Ia) zusammen mit einem besonders bezeichneten Sachbearbeiter behandelt werden. Im Einzelnen handelte es sich dabei für den in Frage stehenden Zeitraum um folgende Beamte:

Chef: Dr. Raymond Probst, anfangs 1959 bis Herbst 1966
Minister Dr. Michael Gelzer, 1.11.1966 bis heute

Stellvertreter: Pierre Cuénoud, 20.4.1962 - 9.2.1965
Olivier Exchaquet, 12.12.1964 - 31.5.1967
Dr. Jacques Bernard Rüedi, 30.6.1967 bis heute

Sachbearbeiter: Dr. Carlo Jagmetti, Dezember 1963 bis heute.

./.

- 4 -

Obwohl diese Tätigkeit viel Zeit beanspruchte, konnte aus Gründen der Personalknappheit kein Mitarbeiter vollumfänglich dafür eingesetzt werden. Diese Aufgabe musste vielmehr neben anderen erfüllt werden. Dank der Arbeitsaufteilung zwischen Chef, Suppleant des Chefs und Sachbearbeiter war auch bei Abwesenheit des einen oder andern keine Stellvertretung durch weitere Beamte erforderlich.

Bei umfangmässig bedeutenden oder politisch heiklen Geschäften wurden stets auch der Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten und - wo angezeigt - auch der Departementsvorsteher orientiert bzw. um den Entscheid gebeten.

4. Zur 4. Frage

4.1. Vor 1968 kam es nie zur Ueberprüfung von Gesuchen oder Unterlagen über unsere diplomatischen Vertretungen im Ausland, da wir keinen Anlass hatten, die vom EMD übermittelten Angaben der Gesuchsteller anzuzweifeln. Wie schon oben dargelegt, erhielten wir die Gesuchsformulare vom EMD in der Regel ohne Unterlagen. Was die Garantie für den Endverbleib des Materials betraf, so stützten wir uns auf den in den Formularen angebrachten Vermerk des EMD, die Nichtwiederausfuhrerklärung liege vor.

4.2. Eine Abklärung der Wahrheit der Angaben in den Gesuchen und der Echtheit der Unterlagen mit den ausländischen Militärattachés in Bern wäre kaum zweckmässig, da diese Personen selbst auch nicht in der Lage sein dürften, die Gesuche und die Unterlagen zu beurteilen. Der einzige erfolgversprechende Weg für solche Kontrollen erscheint vielmehr derjenige über unsere Auslandvertretungen an die Zentralverwaltung des Empfängerstaates zu sein.

5. Zur 5. Frage

Die Frage, ob die Geschäfte mit Niger und Aethiopien angesichts der Gerüchte über das Vorhandensein von Oerlikon-

./.

- 5 -

Kanonen in Nigeria nicht auffielen, ist zu verneinen, auch wenn nachträglich aus der heutigen Sicht derartige Schlüsse naheliegend erscheinen mögen. Die Besuche nigerianischer Delegationen bei der WO veranlassten uns indessen, die DMV darauf hinzuweisen (erstmalig mit Schreiben vom 28. April 1967), dass wir der Erteilung von Ausfuhrbewilligungen für Nigeria nicht zustimmen könnten. Irgendwelche Bewilligungen wurden denn auch nie erteilt. Dass in Nigeria trotzdem Oerlikon-Kanonen vorhanden waren, war nicht besonders erstaunlich, da derartige Geschütze in grosser Zahl im Ausland in Lizenz hergestellt werden (z.B. in Italien, USA und Grossbritannien) und auf dem internationalen Waffenmarkt ohne grössere Schwierigkeiten erhältlich sein dürften. Ein Verdacht gegen die WO wurde nicht geschöpft; es erschien uns noch im Laufe des Jahres 1967 einfach undenkbar, dass die gut renommierte WO die Bundesbehörden hintergehen könnte. Der von Ihnen erwähnte Brief des Herrn Botschafter Real vom 30. Juni 1967 sprach nur von Gerüchten und nicht von erhärteten Tatsachen. Trotzdem leiteten wir den Bericht mit Schreiben vom 6. Juli 1967 an die DMV weiter. In unserem Begleitschreiben hiess es:

"Es wird darin unter anderem von einem Gerücht berichtet, wonach eine Sendung von 20mm Fliegerabwehrgeschützen der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon Bührle & Co. an die nigerianische Armee unterwegs sei. Uns ist von einer derartigen Lieferung nichts bekannt und wir könnten im gegenwärtigen Zeitpunkt gemäss unseren früheren Mitteilungen in dieser Sache unser Einverständnis für solche Lieferungen nach Nigeria auch nicht erteilen. Wir wären Ihnen jedoch dankbar, wenn Sie uns allfällige Informationen auch zuhanden unserer Botschaft in Lagos zukommen lassen wollten."

Während sich die Zweifel an der Rechtmässigkeit der Geschäfte mit Aethiopien erst im Sommer 1968 herauskristallisierten (vgl. Ausführungen in der gleichen Ziffer weiter unten), hegten wir auf Grund der Berichte unserer Botschaft in

./.

- 6 -

Lagos schon Ende 1967 den Verdacht, in bezug auf das Niger-Geschäft hintergangen worden zu sein. Dieses Geschäft schien uns einer Ueberprüfung zu rufen und wir schrieben deshalb der DMV am 10. Januar 1968 folgendes:

"Trotz der Nichtwiederausfuhr-Erklärungen kann wohl nicht ausgeschlossen werden, dass das Kriegsmaterial nach Nigeria weitergeleitet wurde, und man kann sich füglich fragen, ob der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon nicht doch etwas über eine anderweitige Endbestimmung der Geschütze bekannt war. Darauf deutet insbesondere der Umstand hin, dass kürzlich zwei Schweizer im Auftrage der Firma Bührle den Bundestruppen in Lagos Schiessunterricht an Flabgeschützen - möglicherweise aber der Marke Bofors - erteilt haben sollen.

Unseres Erachtens rechtfertigt es sich angesichts der Lage in Nigeria, diese Angelegenheit genau zu verfolgen, und es wird vielleicht angezeigt sein, deswegen mit der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon Fühlung zu nehmen. Ob dies jetzt schon oder erst nach Vorliegen weiterer Informationen erfolgen soll, möchten wir Ihrem Entscheid überlassen."

Gemäss einem uns in Kopie überlassenen Brief gelangte des EMD dann am 7. Februar 1968 in dieser Angelegenheit erstmals an die WO. Daraufhin erfolgten die Ihnen bekannten Korrespondenzen und Besprechungen, welche ernstliche Zweifel an der Gutgläubigkeit der WO hervorriefen. Dies veranlasste uns, die DMV um eine Zusammenstellung sämtlicher Exporte von Oerlikon-Kanonen in den letzten Jahren zu ersuchen. Die Liste zeigte, dass im kritischen Zeitraum praktisch nur die beiden Geschäfte mit Niger und Aethiopien zustande gekommen waren. Wir erachteten es deshalb als angezeigt, auch dem Aethiopien-Geschäft nachzugehen, und ersuchten unsere Botschaft in Addis Abeba mit Schreiben vom 8. Juli 1968, in Erfahrung zu bringen, ob die Geschütze tatsächlich für Aethiopien bestimmt waren und von dort nicht wieder ausgeführt wurden. Die Abklärungen der Botschaft führten zum Ergebnis, dass das Geschäft vorgespiegelt und die Dokumente gefälscht waren.

./.

- 7 -

6. Zur 6. Frage

Die Tätigkeit von zwei Instruktoren der WO in Lagos legte zwar den Verdacht nahe, dass diese dort Ausbildung an Oerlikon-Geschützen betrieben. Diese Vermutung wurde indessen durch folgenden Passus im Brief unserer Botschaft vom 24. August 1967 entkräftet:

"Soviel ich weiss befinden sich keine Bührle Fliegerabwehrgeschütze in Nigeria. Die unter Anleitung der beiden Schweizer durchgeführten Schiessübungen würden demzufolge mit den kürzlich hier eingetroffenen Bofors Geschützen erfolgen."

Unter diesen Umständen sahen wir von einer sofortigen Weiterleitung des Berichtes an die DMV ab und übermittelten ihr diesen erst zusammen mit den neuen Informationen, die im Brief vom 29. Dezember 1967 enthalten waren. In unserem Begleitbrief an die DMV machten wir die oben unter Ziffer 5 zitierten Ausführungen. Wie bereits erwähnt, forderte das EMD die WO am 7. Februar 1968 zur Vernehmlassung auf. Die ungenügende Antwort der WO veranlasste das EMD, die Firma mit Brief vom 7. März 1968 um weitere Angaben zu ersuchen und ihr mitzuteilen, dass die Exporte nach Niger bis auf weiteres gesperrt würden. Am 4. April 1968 ersuchten wir unsere Vertretungen in Abidjan (für die Republik Niger zuständig) und Lagos, die Möglichkeiten einer genauen Abklärung des Endverbleibs der nach Niger gelieferten Geschütze zu prüfen, was aber zu keinen konkreten Resultaten führte. Am 30. April 1968 erfolgte eine Aussprache (an der wir ebenfalls vertreten waren) auf der DMV mit den Herren Lebedinsky und Meili von der WO, die beide einen zwiespältigen Eindruck hinterliessen. Die Sache wurde alsdann beim EMD weiterverfolgt. Sobald wir Kenntnis hatten vom Ergebnis der Ueberprüfungen in bezug auf das Aethiopien-Geschäft, d.h. als der Beweis für die Fälschung von Nichtwiederausfuhrerkklärungen

./.

vorlag (wobei allerdings noch ungewiss war, ob und in welcher Form die WO selbst an den Fälschungen beteiligt war), schrieben wir der DMV am 25. Juli 1968:

"Diese doch recht gravierende Angelegenheit sollte nach unserem Dafürhalten eingehend untersucht werden, und wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie die erforderlichen Abklärungen bei der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon Bührle AG Zürich vornehmen lassen wollten."

Die weiteren, vom EMD getroffenen Massnahmen sind Ihnen wohl-bekannt.

7. Zur 7. Frage

Eine Ueberprüfung der Aethiopien-Geschäfte hielten wir erst in dem Moment für angezeigt, als Zweifel in bezug auf die Gutgläubigkeit der WO vorlagen. Dies war im Frühjahr 1968 der Fall (vgl. Ausführungen oben unter Ziffer 5). Im übrigen gingen wir in der Tat von der Annahme aus, dass die nach Niger gelieferten Waffen nach Nigeria weitergeleitet worden waren, während wir in bezug auf das Aethiopien-Geschäft damals noch keinen Verdacht schöpften.

8. Zur 8. Frage

Die erste Ueberprüfung von Endverbraucher-Zeugnissen erfolgte im Fall Aethiopiens. Den Auftrag zur Ueberprüfung gab das EPD der Botschaft in Addis Abeba mit Schreiben vom 8. Juli 1968. Anlass dazu war der Umstand, dass wir den Erklärungen der WO nicht mehr glaubten (vgl. oben Ziffer 5).

9. Zur 9. Frage

Das EPD hatte von der beabsichtigten Lieferung von 35mm-Flabgeschützen nach Frankreich durch eine Anfrage der DMV vom 9. November 1964 Kenntnis erhalten. Diese schrieb uns unter anderem:

- 9 -

"Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie das Gesuch gutheissen würden. Nach dem Scheitern ihres Geschäftes mit Südafrika, hätte nun die Firma Bührle die Gelegenheit, das mit unserer Bewilligung hergestellte Material loszuwerden."

Wir hatten gegen diesen Export nichts einzuwenden. Die Lieferung der Kanonen nach Frankreich schien uns vielmehr einen geeigneten Ausweg aus der unbefriedigenden Situation zu weisen, in welcher sich die WO wegen der Ausfuhrsperr für Südafrika befand. Wir nahmen mit Schreiben vom 16. November 1964 an die DMV folgendermassen Stellung zu diesem Gesuch:

"Par lettre du 9 de ce mois, vous nous avez soumis une demande d'exportation de la maison Bührle & Co., Zürich, portant sur 42 pièces de DCA, 35 mm (Fr. 25'789'890.-), à destination de la France. Vous précisez, à ce propos, que dans cette requête figurent les canons que cette maison avait mis en fabrication en vue de leur livraison en Afrique du Sud et dont l'exportation ne fut pas autorisée. Cette commande permettrait ainsi à la maison Bührle de se débarrasser de ces pièces.

Etant donné que le gouvernement français a présenté une déclaration de non-réexportation, nous ne nous opposons pas à cette demande."

Angesichts des Umstandes, dass Frankreich ohnehin ein regelmässiger Kunde der schweizerischen Rüstungsindustrie war, schien uns das Geschäft nicht verdächtig. Nichts liess uns damals ahnen, dass die Nichtwiederausfuhrerklärung, die wir der geltenden Regelung gemäss selbst nicht zu Gesichte bekamen, gefälscht war.

10. Zur 10. Frage

Der Verkauf von 20mm-Kanonen an die thailändische "Water Police" wurde uns mit Formular vom 13. Mai 1965 zum Vorentscheid unterbreitet. Da keine Bedenken politischer Natur bestanden, stimmten wir dem Gesuch zu. Am 22. Juni 1965 wurde uns dann ein Ausfuhrgesuch für 28 Kanonen unterbreitet,

./.

- 10 -

mit der Bemerkung, dass die Nichtwiederausfuhrerklärung vorhanden sei. Ususgemäss lag uns das betreffende Dokument selbst nicht zur Einsicht vor. Wir erteilten unsere Zustimmung am 26. Juni 1965. Mit Formular vom 6. Oktober 1966 unterbreitete uns die DMV das Ausfuhrgesuch für 15 Kanonen, dem wir am 14. Oktober 1966 zustimmten. Auch hier figurierte auf dem Gesuch der Vermerk, die Nichtwiederausfuhrerklärung liege vor. Beide Geschäfte wurden uns somit zur Kenntnis gebracht und mit unserem Einverständnis abgewickelt, doch waren wir nicht in der Lage festzustellen, dass die von der WO der DMV vorgelegten Nichtwiederausfuhrerklärungen (oder mindestens eine davon) gefälscht waren.

*

Wir hoffen, dass die vorstehenden Ausführungen der Klärung der Funktionen des EPD auf dem Gebiete der Kriegsmaterial-Ausfuhr dienlich sein werden. Zu allenfalls notwendigen weiteren - auch mündlichen - Erläuterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Wir versichern Sie, Herr Bundesanwalt, unserer vorzüglichen Hochachtung.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
Politische Angelegenheiten
I.A.

Gelzer

1 Beilage

Ba 28. MZ. 69 -09