

p.B.51.14.21.20.Allg. - ^{B 13. AUG 71} GH/mü

Bern, den 5. Januar 1971

Bol. •
Chili •
Austr. •
A. •

A k t e n n o t i z

Sitzung der interdepartementalen Arbeitsgruppe für Fragen
der Kriegsmaterialausfuhr vom 23. Dezember 1970

Teilnehmer: HH. Direktor Kaech, DMV (Vorsitz)
 Vizedirektor Clerc
 Gronuz

 Bundesanwalt Walder
 Kommissär Caviezel

 Léchoy, Handelsabteilung
 Dr. H. Hofer, "

 Minister Gelzer
 Dr. Gaechter

I. Grundsätzliche Fragen zum Waffenexport nach Lateinamerika

1. Ausfuhr nach Bolivien

Herr Minister Gelzer resümiert die Vorgeschichte des Ausfuhrgesuchs der SIG für 3500 Sturmgewehre nach Bolivien. Trotz Intervention des bolivianischen Botschafters wurde dieses Geschäft infolge der Bedenken der Bundesanwaltschaft zurückgestellt. Inzwischen kamen der Bührle-Prozess und die Volksinitiative für eine verstärkte Rüstungskontrolle, während sich gleichzeitig die Lage in Bolivien beruhigte. Der bolivianische Botschafter intervenierte erneut beim EPD und anschliessend bei

Bundespräsident Tschudi, der versprach, die Angelegenheit in der Bundesratssitzung vom 15. Dezember 1970 zu besprechen. Bundesrat Graber wiederholte seine Bedenken gegenüber Waffenexporten ganz allgemein und insbesondere solchen nach Lateinamerika, während Bundesrat Gnägi Bedenken gegenüber einem allgemeinen Embargo, ausser vielleicht für Afrika, anmeldete. Das Resultat der Sitzung ist ein Auftrag des Bundesrates an das EPD, möglichst rasch Bericht und Antrag für den Entscheid eines generellen Embargos zu unterbreiten. Nach der Bundesratssitzung erklärte Bundesrat Graber Herrn Botschafter Micheli, dass allgemeine Kriterien für ein Embargo ausgearbeitet werden sollen. In der Zwischenzeit seien alle hängigen Geschäfte mit Lateinamerika zurückzustellen.

Herr Direktor Kaech bestätigt die Ueberlegungen Bundesrats Gnägis. Er habe hinzugefügt, es sei den Bundesbehörden unsympathisch, in Einzelfällen entscheiden zu müssen. Vielleicht könnte die Industrie darauf hingewiesen werden, Geschäfte mit Lateinamerika seien unerwünscht und die Praxis werde verschärft, um die Lieferanten dahin zu bringen, von sich aus auf Geschäfte zu verzichten. Ein besonderes Problem seien die hängigen Fälle. Bundesrat Gnägi sei nicht abgeneigt, bestehende Kontrakte zu honorieren. Das sei vielleicht nicht so wichtig für die Schweiz, wohl aber für einzelne Firmen wie z.B. die MOWAG bei der ein einzelner Grossauftrag zur Existenzfrage werden könne.

2. Allgemeines Embargo für Entwicklungsländer

Herr Minister Gelzer bemerkt, dass neben Lateinamerika Waffenausfuhren nach Afrika jedoch vor allem nach Asien getätigt werden, während rund 4/5 traditionell nach Westeuropa und die übrigen entwickelten Länder gehen. Auch die Entwicklungsländer haben jedoch ein legitimes Bedürfnis, sich verteidigen zu können. Ein allgemeines Waffenembargo für Entwicklungsländer sei schon deshalb nicht möglich, weil die Schweiz an einer Streuung der Waffenausfuhr interessiert sei und die handelspolitischen Interessen ins Gewicht fallen.

3. Embargo für Lateinamerika

Herr Gelzer weist darauf hin, dass momentan nirgends in Lateinamerika offener Konflikt herrsche, wohl aber sei die Lage in vielen Ländern sehr labil. Auch sei der Entwicklungsgrad der einzelnen Länder sehr verschieden. Schon die Kommission Weber habe ein allgemeines Embargo für alle Entwicklungsländer abgelehnt, jedoch eine restriktive Handhabung der Bewilligungspraxis diesen Ländern gegenüber befürwortet. Es wäre jedoch nicht gut möglich, Lateinamerika grundsätzlich anders zu behandeln als z.B. Indien, Pakistan und Iran.

Herr Léchot ist der Ansicht, dass es abwegig ist, alles über einen Leisten zu schlagen. Die Stabilität der einzelnen Länder sei sehr unterschiedlich. Mexiko, Argentinien und Brasilien können als relativ stabil gelten. Am andern Ende der Skala befinden sich z.B. Bolivien, Uruguay und Chile. Die meisten Länder haben eine diktatorische Regierung in irgend einer Form und kleinere und grössere Unruhen seien fast normal. Es gehe jedoch nicht an, Lateinamerika als Ganzes von unserem Waffenexport auszuschliessen.

Herr Hofer gibt zu bedenken, dass das Kriegsmaterial fast ausschliesslich den Regierungen geliefert wird, die ihrerseits die Infrastruktur ausbauen und so der Schweiz wieder Aufträge zukommen lassen. Auch müsse man die Empfindlichkeit der lateinamerikanischen Regierungen in Rechnung stellen und sich in die Situation dieser Länder versetzen. Aus der Sicht der schweizerischen Innenpolitik zu urteilen wäre fehl am Platz.

Bundesanwalt Walder schickt voraus, dass die Bundesanwaltschaft am Entscheid über einzelne Waffenausfuhrgeschäfte nicht beteiligt sei, wohl aber auf die jeweilige interne Lage im Bestimmungsland hinweisen könne. Er möchte jedoch zu bedenken geben, dass der Kriegsmaterialbeschluss eindeutig festlege, wohin geliefert werden könne. Man spreche von "Gebieten" und nicht von "Kontinenten". Ohne zwingenden Grund sollte dieses Prinzip nicht aufgegeben werden.

Herr Léchot ist der Ansicht, dass trotz der gegenwärtigen Nationalisierungswelle nicht alles in Gefahr sei. Man dürfe diese Strömungen nicht zu tragisch nehmen, da die Taten meist nicht so schwerwiegend seien wie die Worte.

Herr Kaech resümiert die Argumente gegen ein generelles Embargo, und zwar weder für die Entwicklungsländer ganz allgemein, noch für Lateinamerika wie folgt:

- Beschluss des Bundesrates vom 2. Juni 1969 als er sich gegen ein allgemeines Embargo für Afrika aussprach;
- Art. 15 KMB spricht von Gebieten und nicht von Kontinenten, wobei anlässlich der Formulierung dieses Artikels das EPD politische Gründe dafür angeführt hat, auf Definitionen wie "friedliebend" oder "stabile Verhältnisse" zu verzichten;
- Die Kommission Weber sprach sich gegen ein allgemeines Embargo für Entwicklungsländer aus, befürwortete jedoch eine restriktive Politik;
- Zur Untermauerung des Vorschlags, gegenüber Lateinamerika kein allgemeines Embargo zu erlassen, können die von der Handelsabteilung erwähnten Aufträge für Infrastruktur-Massnahmen angeführt werden.

4. Restriktive Praxis gegenüber Entwicklungsländern

Herr Kaech glaubt, dass das Ziel erreicht werden könnte, indem man die Firmen wissen lässt, dass die Praxis gegenüber Entwicklungsländern restriktive angewendet wird.

Herr Gelzer misst diesem Punkt grosse Bedeutung bei, da vor allem Bundesrat Graber den Waffenausfuhren nach Lateinamerika ganz allgemein negativ gegenüber steht und ja schliesslich den Antrag an den Bundesrat unterschreiben muss. Die Anregung, den Kriegsmateriallieferanten zu schreiben, könnte deshalb sehr wertvoll sein. Trotzdem bleibt die Frage offen, nach welchen

Kriterien diese Praxis angewendet werden soll. Er erwähnt das Beispiel Schwedens, das zwar Lateinamerika gegenüber kein Embargo verhängt hat, aber eine restriktive Praxis anwendet.

Bundesanwalt Walder sieht eine Möglichkeit darin, dass das kommende Kriegsmaterialgesetz ja wiederum gewisses Kriegsmaterial von der Bewilligungspflicht befreien wird. Eventuell könnte die Differenzierung darin bestehen, dass man zwischen "hartem" und "weichem" Kriegsmaterial unterscheidet und nur für die erste Kategorie eine zurückhaltende Praxis anwendet. Herr Clerc unterstreicht, wie wichtig es ist, klare Kriterien zu erarbeiten. Die DMV werde sonst mit Vorfragen bombardiert und verliere sich in Entscheiden über Einzelfälle. Herr Kaech erwidert, dass eine Warnung an die Firmen, ein Ausfuhrstopp sei im Kommen, vielleicht schon die nötige Wirkung habe. Herr Clerc stellt zur Diskussion, ob man den Unterschied zwischen schweren Waffen und solchen, die für interne Repressionsmassnahmen geeignet sind, machen könnte, während der Bundesanwalt sich fragt, ob eventuell die im KMB erwähnten "gefährlichen Spannungen" schärfer interpretiert werden könnten. Herr Hofer gibt jedoch zu bedenken, dass Definitionen wie "Spannungen", "Gewähr für Stabilität" zu Diskriminierungen führen könne, was ja gerade vermieden werden soll.

Herr Kaech bejaht, dass wir klare Kriterien brauchen. Die könnten uns durch eine bessere Abklärung der lokalen Verhältnisse geliefert werden, wie das z.B. im Falle Bolivien geschehen ist. Die Industrie müsste allerdings in Kauf nehmen, dass Ausfuhren nach Lateinamerika zeitraubende Untersuchungen bedingen. Die restriktive Politik gegenüber Entwicklungsländern, vor allem Lateinamerika, würde somit darin bestehen, dass in jedem einzelnen Fall sorgfältig abgeklärt wird, ob Spannungen gemäss Artikel 15 bestehen. Die Vertreter der Handelsabteilung sind mit diesem Vorgehen einverstanden, während Herr Gelzer es als zweckmässig betrachtet, die Fühlungnahme mit der Industrie im Antrag an den Bundesrat erscheinen zu lassen. Herr Gaechter erkundigt sich nach der praktischen Durchführung dieser neuen Politik. Soll die

Bundesanwaltschaft oder das EPD die Abklärung über die interne politische Lage vornehmen? Herr Gelzer glaubt kaum, dass die Berichterstattung unserer Vertretungen eine gute Grundlage für Waffenausfuhrentscheide abgibt. Herr Kaech schlägt vor, es bei der Formulierung "mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln" zu belassen, wobei wie im Falle Bolivien die Bundesanwaltschaft ihre Verbindungen spielen liesse.

5. Hängige Geschäfte

Herr Hofer wiederholt, dass für einzelne Firmen wie z.B. die MOWAG, die Honorierung bestehender Verträge eine Existenzfrage bedeutet. Herr Gelzer bemerkt, dass Bundesrat Graber vor allem auf die relative Bedeutungslosigkeit der Waffenausfuhr ganz allgemein für die Schweiz als Ganzes hingewiesen hat, wobei er sich wohl von der Wichtigkeit dieser Geschäfte für eine einzelne Firma kein richtiges Bild machen konnte. Herr Kaech schlägt den Uebergang auf die restriktive Politik, was die hängigen Gesuche anbelangt wie folgt vor: Honorierung bestehender Verträge und erteilter Bewilligungen aber restriktive Handhabung aller Fälle "en suspens". Ohne Publizität wird die Unterscheidung zwischen hartem und weichem Kriegsmaterial gehandhabt.

II. Gesetz über das Kriegsmaterial

Herr Clerc referiert, dass nach dem ursprünglichen Zeitplan bis Ende Januar eine Botschaft zu einem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial ausgearbeitet sein sollte. Inzwischen ist jedoch die Initiative für eine verstärkte Rüstungskontrolle zustande gekommen, die ihrerseits einen Bericht und Antrag erfordert. Aufgrund eines Präzedenzfalles ist entschieden worden, beide Geschäfte zu vereinigen und Botschaft und Bericht bis Mitte Mai vorzubereiten. In einem ersten Teil befindet sich der Entwurf eines Bundesbeschlusses zum Volksbegehren mit Antrag auf Verwerfung und im zweiten Teil der Vorschlag, den bisherigen Verfassungsartikel

beizubehalten sowie der Entwurf eines neuen Kriegsmaterialgesetzes. In der Sommersession können Bericht und Botschaft den Räten übergeben werden, während die Behandlung für die Herbst- und Winter-session vorgesehen ist.

III. Einzelfälle

1. Pilatus Porter für Australien

Die Pilatus Werke haben eine neue Bestellung von Australien für die Lieferung von 6 Portern erhalten. Die Firma war der Ansicht, sie könne diese Lieferung aufgrund der Bewilligung der letzten drei Flugzeuge vornehmen. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 21. Januar 1970 ist jedoch eine neue Bestätigung der australischen Behörden notwendig, dass die Flugzeuge nicht in Vietnam eingesetzt werden. Die Firma wurde eingeladen, ein ordentliches Ausfuhrgesuch einzureichen.

2. Zulieferungen nach der Bundesrepublik Deutschland mit Endbestimmung Griechenland

Die WO hat ein Gesuch für die Ausfuhr von COBRA-Raketen nach Deutschland eingereicht, die anschliessend in fertige Flugkörper eingebaut nach Griechenland geliefert werden. Als Bestimmungsland ist Griechenland aufgeführt. Die WO weist darauf hin, dass der Wert der schweizerischen Zulieferung nur 20 % des Endverbraucherpreises ausmache. So sehr wir auch schätzen, dass die WO jetzt mit offenen Karten spielt, ist die Angabe Griechenlands als Endbestimmung im Ausfuhrgesuch nicht zweckmässig. Da gegenüber Griechenland ein Embargo besteht, muss vermieden werden, dass dieses Land in der Handelsstatistik als Empfänger figuriert. Da nach dem neuen Artikel 15.2. KMB für Zulieferungen bis zu 50 % des Werts keine Endabnehmer-Erklärung notwendig ist, sollen Ausfuhren dieser Art grundsätzlich die Angabe des Endbestimmungslandes

nicht enthalten. Im vorliegenden Falle würden die Ausfuhren mit Bestimmungsland "Bundesrepublik" abgewickelt.

3. Uebermittlung von Endverbraucher-Zertifikaten durch unsere Botschaften

Von Tokio, Teheran und Santiago de Chile werden uns die Endverbraucher-Zertifikate durch die Botschaft zugestellt, die sie ihrerseits mittels Verbalnote vom Aussenministerium erhalten hat. In diesen Fällen kann auf eine nochmalige Ueberprüfung verzichtet werden. Das belgische Aussenministerium hat seinerseits vorgeschlagen, bei der Botschaft eine Unterschriftenliste der zur Zeichnung von Endverbraucher-Zertifikaten berechtigten Personen zu hinterlegen, in der Hoffnung, dass diese Hinterlegung die Ueberprüfung vereinfachen werde. In der Praxis sind solche Listen im Nu überholt, da bei militärischen Dienststellen die Mutationen sehr häufig sind.

4. Zulieferungen mit Endbestimmung Embargo-Land

Dixi liefert an Philips Bestandteile für Geschosszünder, die wertmässig 8 % des Zünders ausmachen. Die Firma möchte wissen, ob solche Lieferungen statthaft sind, auch wenn der fertige Zünder, resp. das fertige Geschoss nach einem Embargo-Land geht. Gemäss Art. 15.2. KMB muss keine Endverbraucher-Erklärung vorliegen und die endgültige Bestimmung der Zulieferungen kann von uns nicht kontrolliert werden. Als Bestimmungsland gelten somit in diesem Falle die Niederlande.

5. Wertangaben bei Zulieferungen

Bei Zulieferungen werden Endverbraucher-Erklärungen nicht verlangt, falls der Wert der Zulieferung 50 % des Endproduktes nicht überschreitet. Wer ist für solche Wertangaben zuständig, die schweizerische oder die ausländische Firma? Der schweizerische

Lieferant liegt uns näher als der ausländische Abnehmer. Im Zweifelsfall kann die Gruppe für Rüstungsdienste zu einer unabhängigen Abklärung eingeschaltet werden.

6. Ablieferungspapiere gemäss Artikel 14.3.c. KMB

Welche Form soll für solche Ablieferungspapiere vorgeschrieben werden. Genügen Zollbestätigungen, Bankavis, etc. oder ist eine neue Regierungserklärung notwendig? Es sollte möglich sein, von der Transportfirma eine Erklärung zu erhalten, dass der ausländische Abnehmer die Ware tatsächlich erhalten hat. Was für Quittungen bei Transportfirmen üblich sind, sollte bei einer angesehenen schweizerischen Firma abgeklärt werden.

F. Kader