

239

Mittwoch, 10. Februar 1971

Ausfuhr von Kriegsmaterial
nach Bolivien -
allgemeines Embargo.

V e r t r a u l i c h

Politisches Departement. Antrag vom 28. Januar 1971
(Beilage).
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 4. Februar 1971
(Beilage).
Militärdepartement. Mitbericht vom 1. Februar 1971
(Einverstanden).
Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 3. Februar 1971
(Einverstanden).
Politisches Departement. Stellungnahme vom 5. Februar 1971
(Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Politischen Departementes und mit Zustimmung des Militärdepartementes und des Volkswirtschaftsdepartementes sowie unter Berücksichtigung des Mitberichtes des Justiz- und Polizeidepartementes hat der Bundesrat

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

1. Vom Erlass eines Kriegsmaterialausfuhr-Embargos gegenüber den Entwicklungsländern ganz allgemein und Lateinamerika im besondern wird Abstand genommen.
2. Die Ausfuhrbewilligungspraxis für Kriegsmaterial, das für Lateinamerika bestimmt ist, wird, falls es sich um namhafte Bestellungen handelt, insofern verschärft, als die Abklärung, ob im Bestimmungsland "sonstwie gefährliche Spannungen" herrschen, nach strengeren Gesichtspunkten vorgenommen wird.
3. Die Abwicklung bis heute bereits abgeschlossener Lieferungsverträge mit Staaten Lateinamerikas und die Ausnützung erteilter Ausfuhrbewilligungen werden zugelassen, insbesondere gelten die Ausfuhrgesuche für Sturmgewehre nach Bolivien und Chile als genehmigt.
4. Das Militärdepartement wird beauftragt, mit den interessierten Firmen Fühlung aufzunehmen, um sie auf die verschärfte Bewilligungspraxis aufmerksam zu machen.

- 2 -

Protokollauszug an:

- EPD 10
- JPD 5 (BA)
- EMD 10
- FZD 13 (FV, FK 4)
- EVD 5 (HA)

Bern, den 26. Januar 1970

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwaner

VERTRAULICH

an den Bundesrat

Ausfuhr von Kriegsmaterial nach
Bolivien - Allgemeine Vorgänge

1. Vorgeschichte

Seit anfangs Dezember 1969 ist ein Ausfuhrgesetz der Schweizerischen Industrie-Gesellschaft Schaffhausen (SIG) für die Ausfuhr von 3'500 Sturmgewehren, 150 Maschinengewehren und 60 Maschinengewehrteilen nach Bolivien pending. Der Entschluß dieser Angelegenheit wurde einseitig der bolivianischen Regierung in diesem Land verschiedentlich mitgeteilt. Anfangs Dezember 1970 intervenierte der bolivianische Botschafter in Bern und unterstrich, dass sich nach dem Regierungswechsel in Bolivien die Lage beruhigt habe. Die Bestellung sei einleitend vom Verteidigungsminister unterschrieben worden, was in der bolivianischen Regierung die gleiche Funktion beklagt.

Der Bundesrat besprach in der Sitzung vom 14. Dezember 1970 das Waffenhandlungsgesuch nach Bolivien und beauftragte das Politische Departement, möglichst rasch Bericht und Antrag für

p.B.51.14.21.20.Allg. - GH/mü Bern, den 28. Januar 1971
 Bol.
 Chili.

Ausgeteilt

VERTRAULICH

A n d e n B u n d e s r a t

Ausfuhr von Kriegsmaterial nach
 Bolivien - allgemeines Embargo

I. Vorgeschichte

Seit anfangs Dezember 1969 ist ein Ausfuhrgesuch der Schweizerischen Industriegesellschaft Neuhausen (SIG) für die Ausfuhr von 3'500 Sturmgewehren, 150 Maschinengewehren und 60 Maschinenpistolen nach Bolivien hängig. Der Entscheid dieser Angelegenheit wurde angesichts der labilen politischen Lage in diesem Land verschiedentlich zurückgestellt. Anfangs Dezember 1970 intervenierte der bolivianische Botschafter erneut und unterstrich, dass sich nach dem Regierungswechsel in Bolivien die Lage beruhigt habe. Die Bestellung sei seinerzeit vom Verteidigungsminister unterschrieben worden, der in der neuen Regierung die gleiche Funktion bekleidet.

Der Bundesrat besprach in der Sitzung vom 14. Dezember 1970 das Waffenausfuhrgesuch nach Bolivien und beauftragte das Politische Departement, möglichst rasch Bericht und Antrag für

- 2 -

den Entscheid eines generellen Embargos zu unterbreiten.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe für Fragen der Kriegsmaterialausfuhr behandelte diese Angelegenheit am 23. Dezember 1970. Da vor allem Lateinamerika gegenüber namhafte schweizerische wirtschaftliche Interessen auf dem Spiele stehen, wurden zu dieser Sitzung auch zwei Vertreter der Handelsabteilung eingeladen. Die nachfolgenden Ueberlegungen und Vorschläge haben die Zustimmung der interdepartementalen Arbeitsgruppe gefunden.

Man hat auch ein Waffenstillstandsverbot, wie es die Initianten des Volksbegehrens für eine tagelange Rüstungskontrolle forderten.

II. Allgemeines Embargo

1. Embargo für Entwicklungsländer ganz allgemein

Der Anteil der Ausfuhr von Kriegsmaterial an den schweizerischen Gesamtexporten hat in den letzten zehn Jahren nur einmal den Wert von 1 % erreicht. Die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Entwicklungsländern machten in den Jahren 1967-1970 nur rund 1/5 - 1/6 der gesamten Kriegsmaterialausfuhr unseres Landes aus, so dass ein totales Embargo, rein wirtschaftlich gesehen, die Schweiz als Ganzes kaum stark beeinträchtigen würde. Anders ist das Bild allerdings bei einzelnen Lieferfirmen, bei denen ein grösserer Auftrag eine Existenzfrage bedeuten kann.

Vom Gesichtspunkt der Entwicklungshilfe wird mit Recht darauf hingewiesen, dass die Entwicklungsländer ihre nur knappen Devisen besser für tiefgreifende Strukturmassnahmen zur Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung als für Waffenkäufe einsetzen sollten.

Diesem Argument kann entgegengehalten werden, dass auch Entwicklungsländer ein legitimes Interesse an einer Verteidigungskapazität haben. Auch dürfte vom politischen Gesichtspunkt

aus eine gewisse Streuung unserer Waffenausfuhr erwünscht sein. Es wäre wohl wenig ratsam, wenn die Schweiz sich auf die Belieferung Westeuropas und der übrigen Demokratien westlicher Prägung beschränken würde. Schliesslich ist zu bedenken, dass wir vermeiden sollten, in unserer Kriegsmaterialausfuhr-Politik Kategorien wie reich-arm, weiss-farbig, Nord-Süd, zu schaffen.

Das Problem der Kriegsmaterialausfuhr nach Entwicklungsländern bildete auch Gegenstand der Untersuchungen der Expertenkommission unter dem Vorsitz von Nationalrat Max Weber, Bern. Wenn sie auch ein Waffenausfuhrverbot, wie es die Initianten des Volksbegehrens für eine vermehrte Rüstungskontrolle forderten, ablehnte, so befürwortete sie den Entwicklungsländern gegenüber eine restriktivere Bewilligungspraxis, aber kein allgemeines Embargo.

Aus allen diesen Gründen möchten wir im gegenwärtigen Moment von einem Antrag auf eine allgemeine Ausfuhrsperr für Kriegsmaterial nach Entwicklungsländern absehen. In Bezug auf die Bewilligungen hingegen, empfehlen wir eine restriktivere Praxis (s. Zf. III).

2. Embargo für Lateinamerika

Im Zusammenhang mit den obenerwähnten Ausfuhrgesuchen nach Bolivien ist im weitem die Frage zu klären, ob eventuell gegenüber ganz Lateinamerika ein Waffenausfuhrverbot zu verhängen sei. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass ausser dem bolivianischen Geschäft weitere Ausfuhrgesuche für lateinamerikanische Länder hängig sind. So hat Chile gleichfalls bei der Firma SIG 5'000 Sturmgewehre bestellt und diese Bestellung kürzlich verdoppelt. Für das gleiche Land liegen auch Ausfuhrgesuche betreffend gepanzerte Fahrzeuge der Firma Mowag, sowie 20 mm Flak-Kanonen vor. Für Peru, Argentinien, Kolumbien und Uruguay

- 4 -

sind Fabrikationsbewilligungsgesuche für hartes Kriegsmaterial erteilt worden. Entsprechende Ausfuhrgesuche dürften nächstens eingereicht werden oder sind bei den zuständigen Behörden bereits in Prüfung, während in gewissem Umfang sogar schon Teillieferungen vorgenommen wurden.

Die Frage eines kontinentweiten Embargos wurde schon im Mai/Juni 1969 - damals betraf es Afrika - erwogen, jedoch vom Bundesrat negativ entschieden. An dessen Stelle wurden selektive Embargos im Zusammenhang mit den Krisenherden Rhodesien, Nigeria-Biafra und den portugiesischen Uebersee-Gebieten erlassen. Bewusst wurde die Schaffung eines Präzedenzfalles vermieden.

In diesem Sinne ist auch an den Kriegsmaterialbeschluss zu erinnern, der in seiner geänderten Fassung vom 28. September 1970 ausdrücklich von "Gebieten" und nicht von "Kontinenten" spricht, nach denen, falls bewaffnete Konflikte oder gefährliche Spannungen herrschen, kein Kriegsmaterial geliefert werden soll. Es erscheint nicht angebracht, von dieser erst drei Monate alten Regelung ohne zwingende Gründe abzugehen.

Zur besonderen Lage in Lateinamerika ist folgendes zu bemerken:

Wohl ist die Lage in diesem Weltteil labil und nicht mit unseren Massstäben vergleichbar. Das ist jedoch leider seit der Erreichung der Unabhängigkeit der ehemals spanischen oder portugiesischen Kolonien durchwegs so gewesen. Auch muss in Lateinamerika differenziert werden. Verschiedene Länder erfreuen sich einer relativen Stabilität, während andere von Regierungsumstürzen geplagt sind, ohne dass es jedoch zu blutigen Bürgerkriegen kommt. Bewaffnete internationale Konflikte bestehen in Lateinamerika seit vielen Jahren nicht mehr. Wohl ist das Regierungssystem der meisten Länder Amerikas nicht mit jenem einer westlichen Demokratie zu vergleichen. Das bedeutet aber nicht, dass

- 5 -

diese Regierungen nicht im Grossen und Ganzen bestrebt sind, die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und den Lebensstandard ihrer Bevölkerung zu heben.

Bei der Beurteilung der Frage eines generellen Embargos für Lateinamerika ist auch die Empfindlichkeit der Regierungen der betreffenden Staaten in Rechnung zu stellen. Diese würden es kaum verstehen, wenn nach Ländern wie z.B. Iran oder Indien die Ausfuhr von Kriegsmaterial zugelassen wird, während Lateinamerika davon ausgeschlossen bliebe. Auch ist nicht zu übersehen, dass die von einem allfälligen Waffen-Embargo betroffenen Staaten zur Durchführung von Infrastrukturmassnahmen Grossaufträge in unserem Land plazieren. Solche Aufträge könnten gefährdet werden.

Schweden, das eine unserem Land vergleichbare Ausfuhrpolitik für Kriegsmaterial befolgt, hat Lateinamerika gegenüber nie eine Waffenausfuhr-Sperre erlassen, und eine solche ist auch nicht in Vorbereitung. Indessen ist die schwedische Bewilligungspraxis diesem Kontinent gegenüber restriktiv. In jedem einzelnen Fall wird auf die interne politische Lage des Empfängerlandes abgestellt. Zwar erliess Schweden schon in den 50er Jahren ein allgemeines Embargo gegenüber Afrika. Dieses soll jedoch nach den letzten uns zugegangenen Meldungen zugunsten selektiver Embargos fallen gelassen werden. So wie Schweden Afrika gegenüber eine flexiblere Praxis erwägt, hat auch unser Land seinerzeit auf ein Embargo gegenüber ganz Afrika verzichtet, obwohl die Gefahren bewaffneter internationaler Konflikte sowie interne Spannungen auf diesem Kontinent bedeutend grösser sind als in Lateinamerika.

Aus allen diesen Gründen gelangen wir, in Analogie auch zu den seinerzeit bezüglich des afrikanischen Kontinents angestellten Ueberlegungen zum Schluss, dass von einem generellen

- 6 -

Embargo gegenüber Lateinamerika abzusehen sei. Wir sind der Ansicht, dass eine derart weitgehende Massnahme trotz der labilen Lage vieler südamerikanischer Länder solange kaum gerechtfertigt sei als sich diese Lage nicht radikal verschlechtert. Beim Ausbrechen eines offenen Konfliktes oder bei gefährlichen Spannungen hat im Einzelfalle gemäss KMB eine Ausfuhrsperrre ja sowieso zu erfolgen.

III. Restriktivere Bewilligungspraxis gegenüber den Entwicklungsländern, vor allem Lateinamerika

Wenn aus den eben dargelegten Gründen nicht nur von einem generellen Embargo gegenüber den Entwicklungsländern, sondern auch von einer regionalen, Lateinamerika erfassenden Ausfuhrsperrre abgesehen wird, so kann dem auch im Bericht Weber zum Ausdruck gebrachten Postulat nach einer restriktiveren Bewilligungspraxis, was Lateinamerika anbelangt, doch in folgender Weise Rechnung getragen werden.

Als erster Schritt wären die relativ wenigen Schweizerfirmen, die für Kriegsmaterialexporte nach Lateinamerika in Betracht kommen, einzuladen, inskünftig von sich aus grösste Zurückhaltung zu üben, d.h. die aktive Aquisition von Aufträgen in politisch exponierten Ländern einzustellen und auf das Abschliessen risikoreicher Geschäfte zu verzichten. Gleichzeitig würden - und auch hierauf wären die betreffenden Firmen aufmerksam zu machen - inskünftig bei der Beurteilung der Kriterien von Artikel 15,3 des KMB (Vorliegen sonstwie gefährlicher Spannungen) wesentlich strengere Massstäbe angelegt, was zeitraubende Abklärungen voraussetzt.

Die Untersuchung der internen politischen Lage der am Erwerb von Waffenlieferungen interessierten Staaten würde mit allen den Behörden zur Verfügung stehenden Mitteln durchgeführt und

- 7 -

hätte sich neben der Berichterstattung der betreffenden schweizerischen Auslandsvertretung auch auf alle uns sonst zugänglichen Bewertungselemente, wie beispielsweise die der Bundesanwaltschaft zur Verfügung stehenden Nachrichtenquellen abzustützen.

Man kann sich fragen, ob diese verschärfte Bewilligungspraxis auf das sogenannte "harte Kriegsmaterial" oder auf Bestellungen von bedeutendem Umfang beschränkt werden sollte, während andere Kategorien, wie z.B. Uebermittlungsmaterial, die unter dem in Ausarbeitung befindlichen Kriegsmaterialgesetz ohnehin von der Bewilligungspflicht befreit werden sollen, im Sinne einer Vereinfachung von dieser Verschärfung auszunehmen wären.

IV. Uebergangsbestimmungen

Nachdem der Vorschlag auf Einführung einer restriktiveren Bewilligungspraxis mit Bezug auf Lateinamerika weniger auf eine Verschlechterung der politischen Verhältnisse in den potentiellen Käuferländern als auf eine Wandlung der Anschauungen über die ganze Problematik der Kriegsmaterialausfuhr zurückzuführen ist, schlagen wir vor, die Honorierung der in guten Treuen bereits abgeschlossenen Verträge sowie die Ausnützung schon erteilter Ausfuhrgenehmigungen noch zuzulassen. Dieser Vorschlag erfolgt in Anlehnung an bekannte Präzedenzfälle in anderen Staaten. So haben beispielsweise bei Erlass des UN-Embargos gegenüber Südafrika damals verschiedene Staaten im Gegensatz zur Schweiz das Recht in Anspruch genommen, bereits bestehende Verträge noch abwickeln zu lassen. Auch Schweden sieht in der Regel davon ab, beim Erlass von Ausfuhrsperrn die Honorierung schon abgeschlossener Lieferverträge zu untersagen. Hierzu kommt, dass für einzelne kleinere Schweizerfirmen, wie z.B. für die MOWAG, die stark im Südamerika-Geschäft engagiert sind, eine allfällige Annullierung bestehender Verträge zu einer Existenzfrage werden könnte.

- 8 -

Gestützt auf diese Ueberlegungen beehrt sich das Politische Departement zu

b e a n t r a g e n :

1. Vom Erlass eines Kriegsmaterialausfuhr-Embargos gegenüber den Entwicklungsländern ganz allgemein und Lateinamerika im besondern wird Abstand genommen.
2. Die Ausfuhrbewilligungspraxis für Kriegsmaterial, das für Lateinamerika bestimmt ist, wird, falls es sich um namhafte Bestellungen handelt, insofern verschärft, als die Abklärung, ob im Bestimmungsland "sonstwie gefährliche Spannungen" herrschen, nach strengeren Gesichtspunkten vorgenommen wird.
3. Die Abwicklung abgeschlossener Lieferungsverträge und die Ausnützung erteilter Ausfuhrbewilligungen wird zugelassen, insbesondere gelten die Ausfuhrgesuche für Sturmgewehre nach Bolivien und Chile als genehmigt.
4. Das Eidg. Militärdepartement wird beauftragt, mit den interessierten Firmen Fühlung aufzunehmen, um sie auf die verschärfte Bewilligungspraxis aufmerksam zu machen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Graber

Protokollauszug an das Politische Departement (10 Ex.), an das Militärdepartement (10 Ex.), an die Bundesanwaltschaft (5 Ex.) und an die Handelsabteilung des EVD (5 Ex.).

239 A

3003 Bern, den 4. Februar 1971

Mittwoch, 10. Februar 1971

An den Bundesrat

Vertrag über die Aufstellung
von Kernwaffen und andern Massenvernich-
tungsmitteln auf dem Meeresboden.

Mitbericht zum Antrag EPD vom 28.1.1971 betreffend
Ausfuhr von Kriegsmaterial

Mitberichten vom 2. Februar 1971
Militärdepartement. Mitbericht vom 2. Februar 1971

Gemäss Rücksprache der Bundesanwaltschaft mit dem Politischen Departement sind mit Zif. 3, erster Satzteil, des Antragsdispositivs diejenigen Fälle gemeint, welche auf den Seiten 3 (unten) und 4 (oben) der Antragsbegründung erwähnt sind, weshalb wir im Einvernehmen mit dem genannten Departement beantragen, diesen etwas zu generell gefassten Satzteil wie folgt zu formulieren: "Die Abwicklung bis heute bereits abgeschlossener Lieferungsverträge mit Staaten Lateinamerikas und die Ausnützung erteilter Ausfuhrbewilligungen werden zugelassen, ...". Im übrigen sind wir mit dem Antrag einverstanden.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführung

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Meier