

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Chef du Département militaire, R. Minger*

L HS

Berne, 30 novembre 1935

En date du 13 novembre, vous avez bien voulu nous communiquer une lettre de la fabrique de machines-outils d'Oerlikon¹.

Cette lettre expose les conséquences qui résultent pour l'industrie suisse de guerre de l'attitude adoptée par le Conseil fédéral, dans le conflit italo-éthiopien, au sujet de la livraison d'armes aux belligérants. Elle conclut en vous demandant instamment de convoquer une réunion des intéressés pour examiner les divers aspects de la question.

Vous nous avez également transmis une communication de la maison Neuhausen², qui appuie la requête d'Oerlikon.

Selon vous, il reviendrait à notre Département d'organiser la réunion désirée par les maisons d'Oerlikon et de Neuhausen. A vrai dire, nous ne voyons guère en ce qui nous concerne l'opportunité de cette réunion.

La politique du Conseil fédéral est, en effet, bien connue. Elle a été exposée, quant à la fabrication et au commerce des armes, dans les rapports sur la gestion de notre Département. Vous savez que nous nous sommes engagés envers les Chambres à légiférer dans ce domaine au cas où la Conférence du désarmement échouerait³. Cette condition s'étant réalisée, nous devons maintenant aller de l'avant. Les récents événements nous ont montré combien il est souhaitable d'agir rapidement. Vous n'ignorez pas, d'autre part, que certaines grandes puissances — la Grande-Bretagne, la France, les Etats-Unis d'Amérique — sont intervenues à plusieurs reprises déjà pour nous inviter à contrôler l'exportation des armes vers la Chine⁴ et que nous les avons assurées de notre volonté d'aboutir à une réglementation du commerce des armes.

1. Cf. annexe au présent document.

2. Du 13 novembre. Non reproduit.

3. Cf. n° 120.

4. Cf. rubrique II.6.1: Chine, exportations d'armes.



En ce qui concerne le conflit italo-éthiopien proprement dit, il n'y a rien à ajouter non plus à ce qui a déjà été dit et à ce qui sera encore exposé dans le rapport du Conseil fédéral aux Chambres sur la question des sanctions contre l'Italie⁵. Les considérations présentées par nos fabricants d'armes ne seraient guère de nature à amener le Conseil fédéral à modifier son attitude. Nous ne pourrions pas davantage donner des assurances sur la politique que nous suivrons à l'avenir, car le Conseil fédéral doit garder toute sa liberté d'action pour l'application de l'article 16⁶.

Une conférence des départements fédéraux compétents et des industriels intéressés ne paraît, dans ces conditions, répondre à aucun besoin réel.

Nous ne verrions pas d'inconvénients, en revanche, à communiquer aux principaux intéressés le projet de texte législatif que vous avez élaboré au sujet de la fabrication et du commerce des armes⁷, afin de les mettre en mesure de présenter toutes observations d'ordre technique qui leur sembleraient indiquées. Nous avons d'ailleurs déjà informé M. Frey, directeur de la maison Neuhausen⁸, de notre manière de voir à cet égard.

Peut-être pourrait-il sembler utile alors de réunir les fabricants pour discuter ces observations. C'est toutefois à votre service technique qu'il reviendrait, à notre avis, de s'occuper de cela, car nous n'avons aucune compétence pour le faire. Vous pourriez ensuite nous faire part du résultat de cette discussion et nous ne manquerions pas de prendre en considération les propositions ou modifications qui seraient éventuellement proposées.

ANNEXE

E 27, Archiv-Nr. 19347

*Le Président du Conseil d'administration de la Fabrique de Machines-outils d'Oerlikon,
G. Hürlimann, au Chef du Département militaire, R. Minger*

L

Zürich-Oerlikon, 8. November 1935

Das vom hohen Bundesrat im gegenwärtigen Konflikt zwischen Italien und Abessinien erlassene zweiseitige Waffenausfuhrverbot⁹, bzw. die dazu gegebene Begründung, hat nach unserer Ansicht einen Präzedenzfall für die schweizerische Waffenindustrie geschaffen, der in seinen Folgen so schwerwiegend ist, dass wir nicht davon absehen dürfen, dem hohen Bundesrat unsere Erwägungen zu unterbreiten.

Wir können natürlich Überlegungen politischer und rechtlicher Art, die den Bundesrat veranlassen haben, ein Waffenausfuhrverbot nicht nur gegen Italien, sondern auch gegen Äthiopien auszusprechen, nicht in vollem Umfange abschätzen. Auch wissen wir, dass es Fälle gibt, in denen wirtschaftliche Erwägungen und Verluste gegenüber Massnahmen politischer Natur zurückzutreten

5. Cf. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'application de l'article 16 du pacte de la Société des Nations au conflit italo-éthiopien, du 2 décembre 1935 (FF, 1935, II, pp. 921 ss.).

6. Du pacte de la SdN. Cf. n° 145, n. 5.

7. Projet du 25 juin 1935, transmis le 16 juillet suivant par le DMF au DPF, au DJP, au DEP et à l'Etat-major général. Cf. E 2001 (C) 5/158.

8. Par lettre du 14 novembre (E 2001 (C) 5/158).

9. Cf. n° 172 + A I.

haben. Offenbar ist in dem vorliegenden Falle die Tragweite der Entscheidung in wirtschaftlicher Hinsicht von Seiten des Bundesrates nicht sehr hoch bewertet worden, da ausser unserer Firma nur die Schweizerische Industrie Gesellschaft Neuhausen in einem gewissen Umfange davon betroffen wird. Das ist aber nur unmittelbar gesehen der Fall. Mittelbar werden sehr viel mehr Firmen davon betroffen, ob wir gut oder schlecht oder gar nicht beschäftigt sind. Die Bedeutung, welche die Waffenaufträge, die wir aus dem Ausland erhalten für weite Kreise der schweizerischen Industrie haben, wird allgemein unterschätzt. [...]

Es besteht kein Zweifel darüber, dass wir angesichts unserer langjährigen Verbindung mit Äthiopien¹⁰ und mit Rücksicht auf die persönliche Wertschätzung, deren sich der Leiter unserer Firma beim Negus erfreut¹¹, noch Aussicht auf bedeutende Aufträge auf Kriegsmaterial gehabt hätten, die nicht nur uns, sondern der gesamten schweizerischen Wirtschaft zugute gekommen wären, während nunmehr die Industrien anderer Länder davon profitieren.

Indessen ist es nicht der Zweck unserer Eingabe, den wohl aussichtslosen Versuch zu machen, den hohen Bundesrat zu einer Änderung des Waffenausfuhrverbotes nach Äthiopien zu bewegen.

So bedauerlich dieses Verbot an sich für uns ist, würden wir uns damit abfinden müssen und können, wenn es nicht durch die gegebene Begründung mit dem Neutralitätsprinzip über den vorliegenden Spezialfall weit hinausgehende Konsequenzen schaffen würde, die nach unserer Meinung die gesamte schweizerische Waffenindustrie in ihrer Weiterexistenz bedrohen.

Nach diesem Präzedenzfall muss logischerweise auch bei zukünftigen Verwicklungen jeweils mit einem zweiseitigen Ausfuhrverbot gerechnet werden. Die Erfahrung lehrt, dass die schweizerische Waffenindustrie in den letzten Jahren in erheblichem Umfange nach solchen Ländern geliefert hat, die sich in kriegerischen Verwicklungen befanden oder doch wenigstens davon bedroht fühlten (China-Japan¹²; Columbien-Peru¹³; Bolivien-Paraguay¹⁴). Ein zweiseitiges Ausfuhrverbot würde uns daher jeweils die interessantesten Geschäftsmöglichkeiten abschneiden. Die Argumentation mit dem Neutralitätsprinzip hat aber bezüglich der zukünftigen Geschäftsaussichten der schweizerischen Waffenindustrie auf dem Weltmarkt eine noch viel weiter gehende Folge:

Kriegsmaterial ist ja eigentlich nicht für den Frieden bestimmt sondern für den Krieg. Es ist daher logisch, dass jeder Staat, der die Waffen, die er braucht nicht selbst fabrizieren kann — und auf solche Staaten ist die schweizerische Waffenindustrie ja angewiesen — sich die Frage vorlegt, ob er im Ernstfalle von der Fabrik, bei der er im Frieden Kriegsmaterial kauft, die notwendigen Nachlieferungen erhalten kann. Alle diese Staaten befinden sich nicht in einer so glänzenden Finanzlage, dass sie sich den vollen Kriegsbedarf bereits im Frieden zulegen können, ganz abgesehen davon, dass auch die fortschreitende Entwicklung der Technik eine gewisse Zurückhaltung bei den Anschaffungen in normalen Zeiten geboten erscheinen lässt. Bei der Munition spielt neben diesen Momenten die Lagerfähigkeit noch eine wesentliche Rolle. Bisher wurde nun die schweizerische Waffenindustrie hinsichtlich der Lieferungsmöglichkeit in Zeiten der Gefahr ziemlich allgemein günstig beurteilt, das heisst die betreffenden Regierungen nahmen nach der bisher von der Schweiz geübten Praxis als sicher an, dass schweizerische Fabriken auch bei kriegerischen Verwicklungen zwischen andern Staaten in der Lage seien zu liefern. Man erinnert sich dabei allgemein an die Haltung der Schweiz während des Weltkrieges¹⁵, während dessen sie an alle im Kriege befindlichen Mächte mehr oder weniger lieferte und zwar auch ausgesprochenes Kriegsmaterial. Die angenommene Möglichkeit — beinahe Sicherheit — des Bezugs von Waffen und Munition aus der Schweiz auch während kriegerischer Verwicklungen hat bei einem Teil unserer Kunden sicherlich einen wesentlichen Anreiz gebildet, sich für den Kauf unserer Erzeugnisse zu entscheiden, trotz anderer

10. Cf. n° 169.

11. *Le 3 décembre 1934, le directeur de la maison, E. Bührle, a obtenu l'exequatur du Conseil fédéral en tant que consul général d'Ethiopie à Zurich.*

12. *Sur l'attitude de la Suisse à l'égard du conflit sino-japonais, cf. DDS, vol. 10, nos 111, 130 et 197.*

13. *Sur le conflit né en septembre 1932 entre la Colombie et le Pérou pour la possession du port de Leticia, sur l'Amazone, et de son hinterland, cf. E 2001 (C) 3/133 et E 2001 (C) 5/114.*

14. *Sur l'attitude du Conseil fédéral à l'égard du conflit du Chaco, cf. plus bas, n. 16.*

15. Cf. DDS vol. 6.

entgegenstehender Momente, wie politische und handelspolitische Erwägungen, Preisdifferenzen, usw.

An dieser Beurteilung seitens eines grossen Teils der Staaten, mit denen wir arbeiten, wurde auch durch die Tatsache nichts geändert, dass im Konflikt Paraguay-Bolivien die Schweiz sich den vom Völkerbund empfohlenen Sanktionsmassnahmen anschloss¹⁶ und damit also mit Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zum Völkerbund von der im Weltkriege geübten Praxis abwich und es mit dem prinzipiellen Neutralitätsgedanken vereinbar hielt, Waffenlieferungen für den angreifenden Staat zu verbieten und für den angegriffenen Staat zu erlauben, obwohl in diesem Falle keine sehr klare Entscheidung darüber herrschte, wer von den beiden in Frage kommenden Staaten tatsächlich der Angreifende war. Da die Schweiz in dieser Frage mit andern Staaten gemeinsam handelte und es sich nicht um im Mittelpunkt des politischen Interesses stehende Staaten handelte, wurde damals nur wenigen unserer Kunden die veränderte Stellungnahme der Schweiz bewusst. Nachdem jetzt aber durch das Verbot der Waffenlieferungen nicht nur nach Italien — dem vom Völkerbund einstimmig und zwar mit der Stimme der Schweiz¹⁷ als Angreifer bezeichneten Staat — sondern auch nach Äthiopien, dem angegriffenen Staat, die Schweiz sowohl die im Weltkriege geübte Neutralitätspraxis als die im Konflikt Bolivien-Paraguay geübte Völkerbundspraxis fallengelassen hat, und der Gedanke der prinzipiellen Neutralität erstmalig dahin seine Auslegung fand, ein Waffenlieferungsverbot gegen beide im Kampf befindliche Staaten zu erlassen, müssen wir damit rech-

16. *Sur la guerre qui a éclaté en 1932 entre la Bolivie et le Paraguay pour la possession de la région du Chaco, cf. E 2001 (C) 5/170; sur l'attitude de la Suisse, cf. E 2001 (C) 4/113.*

Le 31 mai 1934, donnant suite à la recommandation du Conseil de la SdN, le Conseil fédéral décide d'interdire toute exportation d'armes et de matériel de guerre à destination de la Bolivie et du Paraguay (PVCF n° 1007, E 1004 1/346).

Le 24 novembre 1934, l'Assemblée extraordinaire de la SdN adopte un rapport recommandant aux deux parties l'institution d'une commission de contrôle neutre chargée de régler les mesures destinées à assurer et à maintenir la cessation des hostilités, ainsi que l'ouverture, dans un délai maximum d'un mois après la cessation des hostilités, de négociations en vue de la conclusion d'un traité de paix.

Le 16 janvier 1935, le Comité consultatif de la SdN, ayant constaté que la Bolivie a accepté les recommandations de l'Assemblée et que le Paraguay les a au contraire repoussées, estime qu'il n'y a plus lieu de maintenir l'embargo sur les armes à l'égard de la Bolivie.

Le 15 mars 1935, le Conseil fédéral adopte pour sa part les recommandations du Conseil consultatif de la SdN et lève l'embargo sur les armes à l'égard de la Bolivie, tout en accompagnant cette décision des considérations suivantes:

[...]

On pourrait objecter, il est vrai, qu'une mesure discriminatoire de la Suisse dans un cas de ce genre serait contraire à notre politique traditionnelle de neutralité. Cet argument serait sans valeur, car cette politique n'exclut pas tout acte de solidarité envers la Société. La Déclaration de Londres, du 13 février 1920, oblige la Suisse à participer «aux mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un Etat en rupture de pacte». Or, dans le cas particulier, il ne s'agit pas de sanctions militaires, mais d'une mesure de caractère économique.

Le Département Militaire partage entièrement cette manière de voir.

La levée de l'embargo sur les armes à l'égard de la Bolivie ne viserait, bien entendu, que les exportations effectuées par les maisons privées. Il ne saurait être question de livraison d'armes aux belligérants par les ateliers fédéraux.

[...](PVCF n° 454, E 1004 1/351).

Après la signature, le 12 juin 1935 à Buenos Aires, d'un protocole entre les représentants de la Bolivie et du Paraguay, mettant fin à l'état de guerre existant entre les deux Etats, le Conseil fédéral adhère une nouvelle fois aux recommandations du Conseil consultatif de la SdN, et le 19 juillet 1935 décide de rapporter les mesures d'embargo sur les armes et le matériel de guerre à destination du Paraguay (PVCF n° 1329, E 1004 1/353).

17. Cf. annexe au n° 154.

nen, dass die Konsequenzen dieser veränderten Stellungnahme der Schweiz in der Auslegung ihrer Neutralitätspflicht den fremden Militärbehörden, die sich für unsere Erzeugnisse interessieren, vollkommen klar werden. Diese Staaten werden uns daher bei Vergebung ihrer Lieferungen nicht mehr bevorzugen wie bisher, sondern zu den mehrfachen Argumenten, welche gegen eine Bestellung in der Schweiz sprechen, noch dasjenige der gefährdeten Liefermöglichkeit im Ernstfalle hinzufügen. Dies umsomehr, als das Waffenausfuhrverbot nach Äthiopien der Entscheidung des Völkerbundes entgegengesetzt ist¹⁸ und in Bezug auf seine künftigen Auswirkungen von prominenten Mitgliedstaaten sofort entsprechend beleuchtet worden ist¹⁹. Alle, denen die schweizer Verhältnisse nicht geläufig sind — und dies trifft auf fast alle unsere Kunden zu — müssen mit Recht folgern, dass die Schweiz mit dieser Entscheidung ihre Politik für ähnliche Fälle ein für alle Mal festgelegt hat.

[...]

Die Ungunst der Situation, der wir uns bei zukünftigen Geschäften gegenübersehen, wird damit vollständig. Abgesehen von unserem durch das zu hohe schweizerische Produktionskosten-Niveau bedingten schlechten Stand in der Preisfrage, befinden wir uns durch die Notwendigkeit, mit den meisten Staaten nur durch Vermittlung des Clearing- oder Kompensationssystems arbeiten zu können, in einer recht nachteiligen Lage. Grössere Staaten — vor allem Deutschland, dessen Waffenindustrie mit grosser Initiative wieder auf dem Weltmarkt auftritt — sind naturgemäss für den Warenaustausch aufnahmefähiger als die kleine Schweiz. Da noch keine Anzeichen dafür vorhanden sind, dass der Clearing- und Kompensationsverkehr sich in einem Abbau befindet, werden die Nachteile, die uns aus der beschränkten Aufnahmefähigkeit der Schweiz erwachsen, sich noch steigern. Wir haben diese Frage in einer Eingabe an das E. V. D. bezüglich der Türkei und des Balkans behandelt und erlauben uns eine Kopie dieses Schriftsatzes beizulegen²⁰. Von den zuletzt erwähnten allgemeinen exporthindernden Faktoren wird aber nicht nur unsere Abteilung Waffen betroffen, sondern auch unsere Abteilung Werkzeugmaschinen.

[...] ²¹

Sind wir nicht mehr in der Lage, die Waffen- und Munitionsfabrikation in Gang zu halten, so vermindert sich naturgemäss der Wert der Fabrik auch für die Zwecke der Militärverwaltung entscheidend und rapid, denn eine Fabrik in der nicht gearbeitet wird, verfällt und es wird immer grosse Kosten erfordern, sie wieder in Betrieb zu setzen, wenn es sich gegebenenfalls überhaupt noch lohnt.

Der schweizerischen Industrie ist schon in vielen Fällen der Vorwurf gemacht worden, sie habe durch Abgabe von Fabrikationslizenzen an das Ausland ihre Basis aus kurzsichtiger Gewinnsucht geschwächt. Es lässt sich leicht denken, dass es auch bei unserer Firma an nachhaltigen Bestrebungen ausländischer Staaten und Firmen, sich mit uns über Abgabe einer Fabrikationslizenz zu verständigen, nicht gefehlt hat. Wir haben uns allen solchen — oft nicht uninteressanten — Vorschlägen gegenüber mit Ausnahme eines einzigen Spezialfalles (Motorkanone) bisher absolut ablehnend verhalten und immer das Prinzip der Arbeitsbeschaffung in den Vordergrund unserer Erwägungen gestellt.

Nachdem sich uns aber in steigendem Masse die Erkenntnis aufdrängt, dass unsere Regierung offenbar die Kriegsmaterialproduktion schweizerischer Firmen für den Export bei jeder Gelegenheit als eine unerwünschte Belastung ihrer auswärtigen Politik empfindet, und sie das volkswirtschaftliche und militärische Interesse an dieser Industrie ziemlich gering einzuschätzen scheint, müssen wir uns fragen, ob wir diese bisher praktizierte Geschäftspolitik — unsere Fabrikation mög-

18. Cf. n° 160, n. 5.

19. *Allusion à la déclaration faite le 2 novembre 1935 devant le Comité des Dix-huit par le délégué français, R. Coulondre, déclaration appuyée par les délégués de la Pologne, de la Grèce, de la Roumanie et de l'Union soviétique. Cf. nos 176 et 177 + A.*

20. *Du 29 octobre 1935. Non reproduit.*

21. *Tout en soulignant le fait que la Fabrique de Machines-outils d'Oerlikon sert les intérêts généraux de la défense nationale, Hürlimann expose la situation financière délicate de l'entreprise, qui emploie 630 personnes.*

570

2 DÉCEMBRE 1935

lichst ungeschmälert in der Schweiz aufrechtzuerhalten — weiter verfolgen dürfen. Als ernste Kaufleute haben wir die Pflicht, nicht nur von einem Tag auf den andern, sondern möglichst vorausschauend zu disponieren. Es ist daher eine unbedingte Notwendigkeit für uns darüber Aufschluss zu erhalten, welchen Weg der Bund in der Frage der prinzipiellen Neutralität der Schweiz hinsichtlich der Waffenausfuhr zukünftig zu gehen beabsichtigt.

Aus diesem Grunde erlauben wir uns — hochgeehrter Herr Bundespräsident — die dringende Bitte, uns zusammen mit der an dieser Frage noch hauptsächlich interessierten Schweizerischen Industrie Gesellschaft Neuhausen Gelegenheit zu einer Aussprache mit Ihnen und den Vertretern der Departemente Volkswirtschaft und Auswärtiges zu geben.