

POLITISCHE ABTEILUNG II
p.B.51.14.21.20.Cha.-HC/WIA

Bern, 30. April 1991

Offizieller Arbeitsbesuch Staatssekretär Jacobis
in China (4.-9. Mai 1991)

Kriegsmaterialausfuhr in die Volksrepublik China

1. Nach den Tienanmen-Ereignissen hat der Bundesrat am 12. Juni 1989 ein Waffenausfuhrverbot gegen die Volksrepublik verhängt und die bereits erteilten aber noch nicht benützten Ausfuhrbewilligungen widerrufen. Dieser Widerruf stützte sich auf Art. 9 Abs. 2 des KMG und wurde zum ersten Mal seit Inkrafttreten des KMG angewendet.
2. Der Bundesrat fällte seinen Entscheid sowohl in Anwendung von Art. 11 Abs. 2 lit a (Vorliegen von gefährlichen Spannungen) als auch in Anwendung der lit b (Verletzung der Menschenrechte).
3. Obwohl davon auszugehen ist, dass mittlerweile der Grund gemäss lit a weggefallen ist, ist die Menschenrechtssituation weiterhin bedenklich. Das repressive Klima dauert weiter an. In den ersten Monaten dieses Jahres sind einige als Führer der Tienanmen-Bewegung bezeichnete Häftlinge, die sog. "Schwarzen Hände", in rechtstaatlich zweifelhaften Verfahren z.T. exemplarisch hart bestraft worden. Wir sind der Auffassung, dass der Grund für ein Waffenausfuhrverbot wegen der Menschenrechtssituation weiterhin gegeben ist. Nach Meinung des Menschenrechtsdienstes sollten Sie übrigens in Peking zugunsten einer besseren Beachtung der Menschenrechte intervenieren.

- 2 -

Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass die Menschenrechtssituation heute in etwa derjenigen entspricht, wie sie vor Tiananmen herrschte, ist es namentlich aus innenpolitischen Gründen kaum ratsam, ein Signal zu setzen, das in der Öffentlichkeit nur in dem Sinne verstanden würde, als dass der Bundesrat die Menschenrechtssituation als befriedigend beurteile. Angesichts der durch den Golfkrieg ausgelösten zusätzlichen Sensibilisierung der öffentlichen Meinung in bezug auf Waffenexporte wäre eine Aufhebung des Embargos zum gegenwärtigen Zeitpunkt äusserst problematisch. Die Schweiz als dem humanitären Völkerrecht verpflichteter Kleinstaat hat in bezug auf Kriegsmaterialexporte andere, strengere Regeln zu beachten als etwa Gross- und Supermächte, für welche der Waffenexport oft auch ein Instrument ihrer Aussenpolitik ist.

Die von Botschafter Schurtenberger in seiner vertraulichen Aktennotiz vom 20. Januar bezüglich einer Reaktivierung der bereits abgeschlossenen Geschäfte, aber Aufrechterhaltung des Verbots für neue Geschäfte gemachten Vorschläge erscheinen mir aus Sicht der Gesetzessystematik fraglich. Der sowohl dem Widerruf von bereits erteilten Bewilligungen als auch der Nichtgewährung neuer Exportbewilligungen zugrunde liegende Sachverhalt ist ein und derselbe, nämlich die Verletzung von Menschenrechten.

POLITISCHE ABTEILUNG II
i.A.


Ch. Hauswirth

Beijing, den 20. Januar 1991

U
VERTRAULICH

E. Auerhahn

AKTENNOTIZ

Kriegsmaterialausfuhr in die VR China

1. Ausgangslage

Schweizerische Unternehmen sind mit der Lieferung von dual-use Technologie in mehreren Bereichen der chinesischen Rüstungsindustrie engagiert. Ferner operieren ab der Schweiz "bekannte" Firmen wie die Genfer Niederlassung von SRC. Die vorliegende Notiz befasst sich nicht mit Aktivitäten einschlägiger Firmen, sondern mit folgenden zwei konkreten Geschäften:

- Skyguard 35mm 240 Mio, w.3. Deadline Politechnologies
- 120 mm Panzerung.

Am 5. Juni 1989 wurde die Ausfuhr von Waffen in die VR China wegen des Einsatzes der chinesischen Armee gegen die Bevölkerung Beijings suspendiert. Die zwei obigen Geschäfte wurden seither m.W. weder reaktiviert noch beendet.

In beiden Fällen äusserten die chinesischen Behörden (Aussen- und Verteidigungsministerium, Poly Technologies Inc. und Norinco) in letzter Zeit wiederholt Unzufriedenheit über die "Hinhaltetaktik der Schweiz", allerdings stets nur im Rahmen sozialer Anlässe. Offiziell wurden die Chinesen bisher nicht vorstellig.

2. Derzeitige allgemeine Bedingungen betreffend Beziehungen zwischen China und dem Ausland

- a) Exklusive Machtkontrolle durch die politische Elite

Ob Konfuzianer, Nationalisten oder Kommunisten, die politische Elite China's beanspruchte für sich stets exklusive Macht bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe, die "zu Leitenden" anzuweisen, wie

- 2 -

sie ihre Pflichten der Gesellschaft gegenüber zu erfüllen hatten. Daran änderte auch das symbiotische Beziehungsverhältnis mit dem Kaiser nicht. Die Elite war an Wirtschaftsfragen als solchen nie stark interessiert; ihre Aufmerksamkeit zielte primär darauf ab, die bestehende Ordnung zu erhalten und zu diesem Zwecke den sich bildenden Reichtum zum Wohl der Gemeinschaft zu verteilen (wobei sich die Elite selbst freilich nie vergass).

Das Individuum wurde seit Urzeiten in die chinesische Gesellschaft "eingebettet", war dieser unterstellt, hatte sich in erster Linie um die Aufgaben dieser gegenüber zu kümmern. Der Familie kam freilich stets eine besondere Priorität zu, sozusagen als erste, der Haut am nächsten stehende Gemeinschaft.

Als eine der Folgen des vorerwähnten ethischen Auftrages der Elite konnten sich weder wirtschafts- noch religionsbezogene Gruppierungen als organisierte Interessengemeinschaften etablieren. Handel beispielsweise kam immer wieder in Konflikt mit den Nivellierungsbestrebungen der Elite, und dies vor allem dann, wenn er begann, sich an der Macht des Staates zu interessieren. Eine von wohlhabenden Bürgern getragene Industrialisierung konnte nicht entstehen. Soweit letztere überhaupt in Angriff genommen wurde, stand sie praktisch immer unter der Oberleitung der politischen Elite. Das Machtmonopol der politischen Elite wurde mit andern Worten in China nie durch Wirtschaftsinteressengruppen wie im Westen ausbalanciert. Es konnte sich keine Trennung zwischen Staats- und Wirtschaftsmacht entwickeln. Wer sich gegen das exklusive Machtmonopol der politischen Elite auflehnen wollte, fiel in China sofort in die Illegalität. Opposition, von welcher Seite sie immer kam, war automatisch illegal.

Die Kernfrage, welche Aussichten demnach bestehen, dass sich eine soziale Ordnung rasch ändern kann, die sich für die politische Elite während mehr als 3000 Jahren "bewährt" hat, kann nicht optimistisch beantwortet werden.

b) Internationale politische Konjunktur

Die Invasion Kuwaits durch den Irak gab der VR China eine willkommene Gelegenheit, zu einem günstigen Eintrittspreis wieder in die Gemeinschaft der "zivilisierten Nationen" zugelassen zu werden. China seinerseits erfüllte weitgehend die namentlich von

- 3 -

den USA in sie gehegten Hoffnungen, Irak aus dem Kuwait zu vertreiben.

In Bezug auf die Menschenrechte erklärt das offizielle China andererseits innenpolitisch unverändert, dass diese im Rahmen des Klassenkampfes zu sehen seien. Und da eine Versöhnung der Klassen nicht möglich sei, würden Menschenrechte vom Ausland nur als Mittel sozialismus-feindlicher Klassen zur Unterminierung Chinas ausgenutzt. In der Aussenpolitik hat die konservative Führung nichtsdestoweniger anerkannt, dass Menschenrechte in den internationalen Beziehungen nicht mehr völlig gelehnet werden können. Nach der formalen Diskussion der Chinesen mit den USA im Dezember 1990 wird sich China weiteren Diskussionen im Menschenrechtsbereich nicht entziehen können.

c) Quasi-normalisierte Aussenbeziehungen

Die USA haben ihre politischen Beziehungen, die EG und Japan auch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit normalisiert, soweit letztere unmittelbar der Bevölkerung, dem Schutz der Umwelt oder der Reform der chinesischen Wirtschaft zugute kommt. Auch die Besuchsdiplomatie hat seit Ende September 1990 wieder eingesetzt, formell mit Japan und den EG, informell mit den USA. Das Interesse der Welt an China hat im Vergleich zur Zeit vor dem 4. Juni 1989 deutlich nachgelassen (Entwicklung in Osteuropa, in der UdSSR, im Mittleren Osten) und bald auch kaum bald wieder im früheren Ausmass zurückkehren. Der formale Status quo ante ist jedoch weitgehend hergestellt.

3. Haltung von für die Schweiz relevanter Länder im Kriegsmaterialbereich (gemäss Auskunft der betroffenen Botschafter in Beijing)

- **die USA:** Hinsichtlich sowohl Austausch hochrangiger Delegationen als auch Gewährung von Krediten oder Militärbeziehungen, behaupten die USA China gegenüber formell keine Lockerung der Sanktionen beschlossen zu haben. Bei den bisherigen Besuchen (Qian Qichen in Washington, Menschenrechtfragen-Bbeauftragter Shifter) und den für die nächsten Wochen geplanten hochrangigen Besuchen (nukleare Proliferation, schliesslich strategische Fragen) handle es sich um "ad hoc Besuche, nicht um den Austausch von Delegationen".

- 4 -

China ist für die USA potentiell von zu grosser Bedeutung als dass sich letztere an diesem grossen Land desinteressieren könnten. Dies trifft für Zeiten, in denen die wirtschaftliche Bedrohung der USA durch Japan zunehmend gefährlicher wird als die militärische Bedrohung seitens der UdSSR, in erhöhtem Masse zu. Mit China als verlässlichem Partner könnte Japan eines Tages nötigenfalls in den Griff genommen werden; welche Gruppierung von Personen auch immer in Beijing den Apparat kontrolliert, Washingtons Druckmassnahmen werden sich in einem relativ engen Rahmen bewegen. Ausserdem wird China mit seinem ABC-Störungspotential und seinen Raketen/Unterseebooten früher oder später in die Abrüstungsanstrengungen einbezogen werden müssen; auch dessen sind sich die USA bewusst. Obwohl China letztlich ein muskelschwacher Riese ist, sei es für die USA geostrategisch schlicht zu bedeutend, um links liegen gelassen zu werden.

Haltung des State Department und des Pentagon: insbesondere im State Department ist man sich laut dem US-Botschafter in Beijing durchaus bewusst, dass die amerikanische Regierung und zahlreiche der Volksvertreter von den chinesischen Studenten in den USA in den Monaten nach den Juni-Ereignissen zu deren "Gefangenen" geworden sind. Mit Behauptungen über angeblich drohende Verurteilung bei einer Rückkehr nach China hätten die Studenten die gewünschten Verlängerungen ihrer Aufenthaltsbewilligungen erwirkt und setzten die Regierung via Massenmedien unter Druck, keine Lockerungen gegenüber dem jetzigen Regime zu erlauben. Von den mehr als 3000 seit Juni 1989 nach China zurückgekehrten Studenten seien nur drei von den Sicherheitsbehörden eingesteckt worden und alle drei hätten nach geraumer Zeit aufgrund amerikanischer Intervention wieder in die USA zurückreisen können.

Sobald die drei hochrangigen Besuche in Beijing (betreffend Menschenrechtsfragen, Non-Proliferation und strategische Fragen) erfolgreich über die Bühne gegangen seien, werde Präsident Bush für eine auch formale Normalisierung plädieren. Dies werde voraussichtlich Folgendes beinhalten: Erfüllung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen (Xian Artilleriezünder) sowie Rückgabe von zwei in den USA befindlichen F8-Kampfflugzeugen und Deblockierung der US\$ 200 Mio., welche die Chinesen im Zusammenhang mit dem Avionics-Modernisierungsprogramm als Anzahlung geleistet hatten. Dies heisse mit andern Worten: Erfüllung formell abgeschlossener Verträge, hingegen

- 5 -

vorläufig keine Neubewilligung im Rüstungsbereich (kein ok für TPS-Artillerieaufklärungsgerät; kein ok für zusätzliche Sykorsky-Heli; Begrabung des F8 Avionics-Modernisierungsprojektes; keine Torpedos).

- **Spanien:** die gemeinsame Entwicklung und Produktion eines Artilleriegeschützes für Reichweiten von 40 km schreitet voran. Spanien ist für die Lafette und den Verschluss verantwortlich. Der Vertrag scheint im Oktober 1990 reaktiviert worden zu sein.
- **Italien:** Aspide Luft-Luft-Raketen sollen ab Ende 1990 ausgeliefert worden sein. Italien betreibt auch offen Akquisition für neue Aufträge.
- **Frankreich:** seit Spätherbst 1990 werden ebenfalls EXOCET-Schiff-Schiff-Raketen ausgeliefert. Frankreich erklärt, vorläufig keine neuen Aufträge mehr aktiv akquirieren zu wollen.
- **die BRD:** keine eingegangene vertragliche Verpflichtungen bekannt, keine Akquisitionstätigkeiten bekannt. Exporte würden wohl schwerlich erlaubt.
- **Schweden:** jegliches Geschäft im Rüstungsbereich bis auf weiteres aus innenpolitischen Erwägungen undenkbar.
- **die UdSSR:** aktiv in der Akquisition, wobei die Chinesen die Sowjets in den Verhandlungen/Kontakten mit dem Westen als Konkurrent mit ins Spiel bringen.

4. Schweizerische Interessenlage

Ueber die politische Opportunität einer allfälligen Reaktivierung einschlägiger Geschäfte mit der VR China habe ich mich nicht zu äussern.

Ein so einschneidender Entscheid wie jener vom 5. Juni 1989 wird jedoch im Lichte neuer Entwicklungen nach einer gewissen Zeit vermutlich wieder zu überprüfen sein. Die Sanktionen westlicher Staaten hatten bei der chinesischen Führung eine gewisse Wirkung nicht verfehlt. Die Repression nach den Juni-Ereignissen liess

- 6 -

anfangs des letzten Jahres bereits nach. Menschenrechte wurden nachher und auch heute noch, gemessen an Standards westlicher Industriestaaten, allerdings weiter des öfters verletzt. Insbesondere in Gebieten nationaler Minderheiten gibt es in diesem Bereich einiges zu verbessern. Die Abkühlung der Gemüter in den Städten und die Normalisierung des Alltages, zusammen mit dem Interesse des Auslandes an Chinas Studenten, hat schliesslich die einsetzende, gerichtliche Aburteilung der Studenten im Rahmen des von den meisten westlichen Beobachtern erwarteten Masses gehalten. Der Ruf der chinesischen Armee als Zwangsinstitution in den Händen der politischen Elite ist zwar von der chinesischen Stadtbevölkerung noch nicht wieder vergessen (nach den Strafexpeditionen gegen die Roten Garden anfangs 1969 brauchte es ebenfalls einige Zeit). Die Erwägungen, die den Bundesrat gezwungen hatten, nach dem brutalen Vorgehen gegen die Bevölkerung, den Export von Kriegsmaterial zu unterbinden, erscheinen heute jedoch in einem veränderten innen- und aussenpolitischen Umfeld.

Ich würde deshalb aus meiner Sicht eine Ueberprüfung des Entschides vom 5. Juni begrüssen, eine Reaktivierung abgeschlossener Geschäfte der Privatwirtschaft empfehlen, gleichzeitig aber gegen Bewilligungen von Exporten aus neuen Geschäften plädieren.

Sollte es keine ausreichende Hoffnung mehr für die Ausführung innerhalb absehbarer Zukunft des einen oder/und anderen der beiden Geschäfte geben, so scheint mir schliesslich eine formelle Beendigung der Verträge einer Fortdauer des status quo vorzuziehen zu sein.


Schurtenberger Erwin

Kopien: - Herrn Staatssekretär Dr. Jakobi, im Hinblick auf meinen Besuch am 25.26.27. oder 28.2.1991 in Bern
- EMD, Rüstungschef Herrn Dr. F.M. Wittlin, im Hinblick auf das Gespräch vom 29.1.1991 in Bern

FE

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

EIGENOESSISCHES
MILITAERDEPARTEMENT

Bern, 8. Juni 1989

An den Bundesrat

Kriegsmaterialausfuhr nach der Volksrepublik China. Verbot neuer Ausfuhren und Widerruf der bisher erteilten Ausfuhrbewilligungen

I.

In einem Grundsatzentscheid hat der Bundesrat am 1. Juli 1987 der Ausfuhr von Kriegsmaterial nach der Volksrepublik China zugestimmt und die Verwaltung ermächtigt, unter Berücksichtigung der Entwicklung der politischen Lage, die erforderlichen Bewilligungen zu erteilen.

Diesem Entscheid lag ein Ausfuhrgesuch der Firma Contraves AG für folgende Lieferung aus der Schweiz zugrunde:

- 4 Feuerleitgeräte SKYGUARD
- 8 Fliegerabwehr-Geschütze OERLIKON, Kal. 35mm mit Standardzubehör und Prüfgeräten.
- 100'000 Schuss Munition, Kal. 35mm

Der Wert des Auftrages beträgt ca. 120 Mio. Franken.

worden sind, sind nach Auffassung der beiden Departemente die Voraussetzungen, die eine Ausfuhr von Kriegsmaterial nach der Volksrepublik China gestatten würden, nicht mehr erfüllt.

Bundesrat hat das Vorgehen der chinesischen Behörden in einer am 5. Juni 1989 veröffentlichten Erklärung verurteilt und im Namen der elementarsten humanitären Prinzipien zur Mässigung und zur Beachtung der Menschenrechte aufgerufen.

Nach den neuesten uns zur Verfügung stehenden Informationen spitzt sich die Lage in China weiter zu, es scheint, dass die Armee gespalten ist. Das Risiko bürgerkriegsähnlicher Wirren ist nicht auszuschliessen.

IV.

Gemäss Art. 11 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (KMG) werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt nach Gebieten, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen.

Ebenso werden nach Art. 11 Abs. 2 lit. b keine Ausfuhrbewilligungen erteilt, wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen.

Art. 9 Abs. 2 KMG sieht ferner vor, dass erteilte Ausfuhrbewilligungen jederzeit widerrufen werden können.

Nach Ansicht der beiden Departemente stellt ein Entscheid über den Widerruf von erteilten Ausfuhrbewilligungen als auch über die Verweigerung der Erteilung neuer Bewilligungen für China einen Grundsatzentscheid im Sinne von Art. 13 Abs. 3 der Verordnung über das Kriegsmaterial vom 10.1.1973 dar und ist daher durch den Bundesrat zu fällen. Dieses Vorgehen drängt sich auch aus dem Umstand auf, als durch den vorliegenden Antrag der eingangs erwähnte Grundsatzentscheid vom 1.7.87 betroffen ist.

Kriegsmaterialausfuhr nach der Volksrepublik China.
Verbot neuer Ausfuhren und Widerruf der bisher erteilten Ausfuhr-
bewilligungen

Aufgrund des Antrages des EDA und des EMD vom 8. Juni 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, die bisher erteilten Bewilligungen zur Ausfuhr von Kriegsmaterial nach der Volksrepublik China zu widerrufen.
2. Bis auf weiteres werden keine neuen Ausfuhrbewilligungen erteilt. Ein Zurückkommen auf diesen Entscheid zu einem späteren Zeitpunkt bleibt, je nach Entwicklung der Lage in der Volksrepublik China, vorbehalten.
3. Vom Bewilligungsstopp ausgenommen sind Ausfuhren von chemischen Substanzen und Sprengstoffen für zivile Zwecke.

Für getreuen Auszug
der Protokollführer: