

Original direkt weitergeleitet

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DER STAATSSSEKRETÄR

Bern, 6. Januar 1992

p. B. 51.14.21.20

VERTRAULICHDirektion der Eidgenössischen
Militärverwaltung3003 Bern

Kriegsmaterialexporte in die Volksrepublik China, die Türkei und Länder der arabischen Halbinsel

In der Folge legen wir die Haltung des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten in der oberwähnten Frage dar. Wie den tatsächlichen und juristischen Erwägungen zu entnehmen ist, sprechen nach wie vor gewichtige und grundsätzliche Gründe **gegen den Export von Kriegsmaterial im Sinne des KMG in die Türkei und die Volksrepublik China**; auf der arabischen Halbinsel hat sich die Lage unseres Erachtens soweit verbessert und stabilisiert, dass Bewilligungen für Kriegsmaterialausfuhren erteilt werden können.

Insbesondere möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es sich im Prinzip **nicht um Einzelentscheide des Bundesrates für bestimmte Lieferungen handeln kann**, sondern dass der **Bundesrat Grundsatzentscheide fällt, welche** im Interesse aller involvierter Seiten - Exportland, Importland, Verkäufer und Erwerber - wenn immer möglich **über längere Zeit Bestand haben sollen**.

In diesem Sinne hat sich das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten auch schon bei früheren Stellungnahmen gegen die Bewilligung von Kriegsmaterialexporten in diese zwei Länder ausgesprochen.

Unter Abwägung aller massgebenden Faktoren **könnte** sich das EDA trotzdem im Sinne einer Ausnahme von den dargelegten Grundsätzen mit der Lieferung des erwähnten Seaguard-Systems für die Türkei einverstanden erklären. Insbesondere der Umstand, dass die Schiffe in der Problemregion nicht einsetzbar sind, ist als entscheidender Parameter mitzubersichtigen.



A. Kriegsmaterialausfuhr in die Volksrepublik China

Ausgangslage

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. Er stützte sich dabei auf Art. 9 Abs. 2 KMG (Möglichkeit des jederzeitigen Widerrufs einer Bewilligung). Zum ersten Mal seit Inkrafttreten des KMG vom 30. Juni 1972 wurde damit dieser Artikel angerufen. Der Bundesrat fällt seine Entscheidung sowohl in Anwendung von Art. 11 Abs. 2 lit a (Vorliegen gefährlicher Spannungen) als auch in Anwendung von lit b (Verletzung der Menschenrechte) des KMG.
2. Seither sind die Chinesen sowohl bei den Bundesbehörden als auch bei Oerlikon-Contraves mehrere Male vorstellig geworden. Sie drohten dabei, vom bereits abgeschlossenen Vertrag zurückzutreten, wenn sie von den schweizerischen Behörden nicht ein "positives Signal" erhalten würden. Im Januar 1991 wurde vorgeschlagen, dass die Ausführung der bereits abgeschlossenen Verträge zwischen China und Oerlikon-Contraves bewilligt werden soll, weitere Geschäfte jedoch zu verweigern sind.

Beurteilung der heutigen Lage in China

3. Die Menschenrechtssituation in China ist weiterhin bedenklich; das repressive Klima dauert immer noch an. Dafür gibt es mehrere Hinweise:
 - a) Der Besuch von Staatssekretär Baker in Beijing Mitte November 1991 brachte bezüglich der Menschenrechte nur minimale Ergebnisse, was von amerikanischer Seite auch festgestellt wurde. Die Erklärungen der Chinesen waren Ausdruck dafür, wie wenig weit die Regierung mit dem neuen "white paper" zu gehen gedenkt. Es kann sein, dass Erfolge sich erst mit einiger zeitlicher Verzögerung einstellen um den Eindruck zu vermeiden, China gebe dem äusseren Druck nach. Nicht zu leugnen ist, dass im Moment keine grundlegende Verbesserung der Menschenrechtssituation zu beobachten ist.
 - b) Der durch den Unterzeichnenden im Frühjahr 1991 angeregte Besuch einer Schweizermission in China zum Dialog über Menschenrechte fand im Dezember letzten Jahres statt. Er stand unter Leitung von J.-D. Vigny, dem Chef des Dienstes für Menschenrechte unseres Departementes. Die Delegation gewann den Eindruck, dass die Gastgeber tatsächlich an einer Verbesserung der "sozialistischen Legalität" interessiert sind und Exzesse in der Strafverfolgung und im Vollzug in Zukunft zu vermeiden trachten.

In Bezug auf die Menschenrechtssituation bleibt noch viel zu verbessern, dies beweist unter anderem, dass die Delegation den Chinesen eine lange Liste mit Namen von humanitären Fällen überreichte.

Die Schweizerdelegation verlangte auch Informationen über den Strafvollzug und beantragte Freilassungen, Haftverkürzungen oder zumindest Haftverbesserungen.

- c) Ende November wurde der chinesische Kandidat für das UNO-Komitee gegen die Folter nicht gewählt, obschon er der einzige Kandidat der asiatischen Gruppe war und demnach die Unterstützung dieser Länder hätte erhalten sollen. Demnach genießt China punkto Menschenrechte auch nicht das Vertrauen seiner Nachbarn.
- d) Verschiedene Rapporte und Berichte bezeichnen die Menschenrechtssituation in China nach wie vor als nicht den internationalen Erwartungen entsprechend; erwähnt sei hier nur der Bericht der kürzlich aus China zurückgekehrten australischen Regierungsdelegation.

Juristische Erwägungen

- 4. Gemäss Art. 11 Abs. 2 lit b KMG ist eine Waffenexportbewilligung zu verweigern, sofern es sich beim Bestimmungsland um ein Spannungsgebiet handelt oder **dieses die Menschenrechte nicht respektiert**. Es handelt sich dabei also um Alternativerfordernisse. Auch wenn man heute, 2 1/2 Jahre nach den Ereignissen vom Mai 1989, China nicht mehr als Spannungsgebiet bezeichnen kann, ergibt sich aus obigen Ausführungen, dass die Menschenrechte noch nicht den international geforderten Standard erreicht haben, nach welchem das KMG auszulegen ist.
- 5. Der Vorschlag, bereits abgeschlossene Geschäfte zu erlauben aber keine neuen Verträge zu gestatten, erscheint sowohl unter juristischer wie logischer Betrachtungsweise als fragwürdig. Entweder sind die in Art. 11 Abs. 2 lit b KMG genannten Umstände realisiert, was bedeutet, dass Exportbewilligungen nicht erteilt werden dürfen. Oder **keiner** dieser gesetzlichen Ausschlussgründe ist erfüllt; dann dürfen Exportbewilligungen erteilt werden. Der Umstand, wann eine Bestellung erfolgt, ist juristisch irrelevant.

Die ratio legis will, dass bei Nichtrespekt der Menschenrechte **keine Lieferung** (und keine Bewilligung) erfolgt.

- 6. Die Konstruktion, dass eine Exportbewilligung gemäss Art. 11 Abs. 2 lit a und b KMG erfolgen könnte, neue Gesuche aber gestützt auf Art. 10 KMG (Verletzung der staatlichen Interessen der Schweiz) verweigert würden, geht nicht an. Es ist willkürlich, vor dem 12. Juni 1989 erfolgte Exportgesuche nach Art. 11, neue Gesuche hingegen nach Art. 10 KMG zu beurteilen.

Schlussfolgerungen

- 7. Nach unserer Auffassung sind im heutigen Zeitpunkt die **gesetzlichen Erfordernisse** nach Art. 11 Abs. 2 lit b (**Respektierung der Menschenrechte**) in China **nicht erfüllt**; wir sind demnach zum jetzigen Zeitpunkt gegen eine Exportbewilligung von Kriegsmaterial.

Vielleicht entspricht die Menschenrechtslage heute in etwa wieder derjenigen vor den Ereignissen am Tienanmen-Platz. Die Öffentlichkeit würde eine Aufhebung des Waffenausfuhrverbotes als **Signal** verstehen, dass **der Bundesrat die Menschenrechtslage in China geprüft hat und als befriedigend beurteilt**. Der Widerruf eines Verbotes erregt in der Öffentlichkeit mehr Aufsehen als ein Nichtverbieten.

8. 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. Dies gilt heute umso mehr, als der Ständerat am 25. November 1991 als Zweitrat den Beitritt unseres Landes zu den beiden UNO-Menschenrechtspaketen von 1966 oppositionslos guthiess. Dies bedeutet, dass **die Schweiz künftig weltweit eine aktivere Menschenrechtspolitik betreiben wird**. Eine Kriegsmaterialausfuhrbewilligung nach China würde dazu ein sehr widersprüchliches Zeichen setzen.

B. Kriegsmaterialausfuhr in die Türkei

Ausgangslage

1. **Der Bundesrat hat sich im Laufe der letzten acht Jahre nicht weniger als sechs Mal (!) mit der Frage von Kriegsmaterialexporten in die Türkei befasst**. Dabei hat er auf Grund der sich rasch ändernden internationalen Lage (Golfkrieg, Kurdenverfolgung) und der instabilen Entwicklung innerhalb der Türkei (Menschenrechtssituation) vier Mal neu entschieden: 1984 Grundsatzentscheid für Exporte von Kriegsmaterial in die Türkei, Januar 1991 Aufschub (Suspension) der Bewilligungen in Folge des Ausbruches der "heissen" Phase des Golfkrieges, Juni 1991 wieder positiver Entscheid und August desselben Jahres (nach zwei Monaten!) erneuter Aufschub bis zur Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Situation nach den Kurdenverfolgungen durch die türkische Armee auf irakischem Territorium.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hatte sich schon bei der Ueberprüfung der Bewilligungspraxis im November 1990 auf Grund der prekären Menschenrechtslage gegen die Erteilung von Exportbewilligungen für Kriegsmaterial ausgesprochen.

2. Heute ist durch den Bundesrat zu beschliessen, ob dieser Aufschiebungsentscheid vom 9. August 1991 aufzuheben ist und demnach erneut Bewilligungen für Kriegsmaterialexporte in die Türkei zu erteilen sind oder ob das Exportverbot noch aufrechtzuerhalten ist.
3. Es stehen beträchtliche Interessen auf dem Spiel, geht es doch konkret um die Lieferung eines SEAGUARD-Systems via die BRD im Wert von SFr. 130 Mio.

Beurteilung der heutigen Lage in der Türkei

4. Obschon sich die **Menschenrechtslage** in der Türkei verbessert hat, werden noch zahlreiche Menschenrechtsverletzungen festgestellt, welche vor allem im Südosten - wo noch immer der Ausnahmezustand herrscht - bedenkliche Ausmasse annehmen. Wohl gibt es ermutigende Anzeichen; so hat die neue Regierung in Ankara die Beachtung der Menschenrechte in ihr Regierungsprogramm aufgenommen und Ende November beschlossen, das berüchtigte Hochsicherheitsgefängnis im westtürkischen Eskisehir zu räumen. Dies ist einerseits ein ermutigendes Zeichen, dass mit dem Schutz der Menschenrecht ernst gemacht werden soll; andererseits ist es aber auch Beweis dafür, dass es tatsächlich zu massiven Verletzungen dieser grundlegenden Menschenrechte kommt, wiesen doch 119 der insgesamt 206 Insassen Spuren von Misshandlungen auf.

Relevant ist die tatsächliche Beachtung der Menschenrechte durch Armee- und Polizeiorgane und nicht die Absicht der Regierung. Für die Beurteilung dieser tatsächlichen Lage ist es heute noch zu früh; es ist erst ein gutes Jahr her, dass das EDA auf Grund umfassender Abklärungen die Menschenrechtslage als Hindernis für Exportbewilligungen von Kriegsmaterial beurteilte.

5. Zwischen August und November dieses Jahres kam es insgesamt **drei Mal zu massiven Interventionen der türkischen Streitkräfte gegen kurdische Gebiete im Nordirak.** Dabei wurden auch Zivilpersonen verletzt und getötet. Die Schweiz protestierte scharf gegen diese Aktionen und stellte die Behandlung der Kriegsmaterialexportgesuche bis auf weiteres aus. Mit diesen Aktionen, die nur dank dem militärischen Vakuum im Nordirak möglich waren, scheint die türkische Regierung erneut eine härtere Gangart gegen die Kurden einzuschlagen, nachdem in der Folge des Golfkrieges eine gewisse Liberalisierung (z.B. die Gestattung der kurdischen Sprache im privaten Kreise) zu beobachten gewesen war.

Wie dieses Vorgehen der türkischen Armee juristisch auch immer beurteilt wird, **fest steht, dass man im Osten der Türkei nicht von einer stabilen, spannungsfreien Situation sprechen kann.** Der letzte Vorfall liegt erst knapp zwei Monate zurück; auf Grund der sich erneut abzeichnenden Destabilisierung der Lage im Norden Iraks an der türkischen Grenze können weitere ähnliche Vorkommnisse keineswegs ausgeschlossen werden.

Juristische Erwägungen

6. Es kann keine Rolle spielen, ob ein oder mehrere Gesuche hängig sind und um welchen Wert es sich bei diesen Gesuchen handelt. Entweder sind die Bedingungen von Art. 11 Abs. 2 lit a respektive lit b erfüllt; dies bedeutet, dass Bewilligungen nicht erteilt werden dürfen. Oder keine dieser Bedingungen trifft zu, was wiederum zur Folge hat, dass Exportbewilligungen erteilt werden dürfen.

Schlussfolgerungen

7. Auf Grund des soeben gesagten ist das EDA zum jetzigen Zeitpunkt grundsätzlich gegen die Erteilung von Bewilligungen für Kriegsmaterialexporte. Das dauernde Hin und Her verursacht grossen finanziellen Schaden für die beteiligten Unternehmen und führt zu einem Imageverlust für die Schweiz. Die Lage in der Türkei bezüglich der Menschenrechte wie auch die Uebergriffe auf irakisches Territorium haben sich noch nicht soweit stabilisiert, dass man von einer mit grosser Wahrscheinlichkeit gleichbleibenden Praxis für die kommende Zeit ausgehen kann.
8. Für die dem humanitären Völkerrecht verpflichtete Schweiz als Kleinstaat gilt mutatis mutandis das unter Ziffer 8 für die Volksrepublik China gesagte.
9. Die heutige Menschenrechtssituation kann nicht einfach mit derjenigen im November 1990 verglichen werden, da ein Entscheid, der nach einer gewissen Zeit der Sistierung Kriegsmaterialexporte wieder gestattet, **mehr Aufsehen in der Oeffentlichkeit erregt** als ein Entscheid, der einfach die bestehende Praxis der Bewilligungserteilung für Kriegsmaterialexporte fortsetzt. Dies war im November 1990 der Fall.
10. **Zusammenfassend** ist festzuhalten, dass die Umsetzung der erklärten Menschenrechtspolitik durch die neue Regierung noch abzuwarten ist. Die Uebergriffe der türkischen Armee auf irakisches Territorium und die neueste Entwicklung im Nordteil dieses Landes sind Hinweise dafür, dass die **Lage nicht sehr stabil ist**. Die weitere Entwicklung in dieser Gegend ist abzuwarten, um ein **weiteres Hin und Her der bundesrätlichen Entscheide nach diesem Beschluss zu vermeiden**.



Klaus Jacobi

- Kopien: - BRF
- Sekr. JAC
- SI, CFR, HC, FOC
- BAWI
- VY
- PA I

LX 24. Dez. 91, 11.