

Original direkt weitergeleitet

VERTRAULICHPOLITISCHE ABTEILUNG III  
p.B.51.14.21.20.Allg.-DAH/BUG

Bern, 15. April 1992

NOTIZ AN FRAU BOTSCHAFTERIN VON GRÜNIGEN

Beratung des Berichts des Bundesrates über die Kriegsmaterialausfuhr im Jahre 1991 (Sitzung der Sektion EMD der GPK der beiden Räte vom 21. April 1992, 15.00 Uhr).

1. Mitwirkung des EDA im Bewilligungsverfahren

Aufgrund von Artikel 13 der Verordnung über das Kriegsmaterial (VKM) sind Gesuche um Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial dem EDA zu unterbreiten. In Fällen von geringer Bedeutung kann das EDA auf ihre Behandlung verzichten und Weisungen erteilen. Das EDA bestimmt sodann "im Einzelfall, welche Ausfuhrbewilligungsgesuche dem Bundesrat nach Art. 12 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial (KMG) vorzulegen sind", wobei alle Grundsatzentscheide dem Bundesrat vorbehalten sind (Art. 13 VKM).

Obwohl die praktischen Abklärungen je nach Ländergruppen, Art des Materials und Höhe des Exportwertes unterschiedliche Verfahrensschritte bewirken, sind drei Grundtypen zu unterscheiden:

1. Sofern es sich nicht um Fälle von geringer Bedeutung handelt, entscheidet die DMV normalerweise über das Ausfuhrgesuch, nachdem es dem EDA zur Stellungnahme unterbreitet wurde. 1991 waren dies 607 Gesuche mit einem Wert von 377 Mio. Fr.
2. In Fällen von geringer Bedeutung verfügt die DMV direkt. Die Kriterien sind in der Weisung von Staatssekretär Brunner an die DMV vom 13. Januar 1985 festgehalten. 1991 waren dies 3'225 Gesuche mit einem Wert von 57 Mio. Fr.; zu einem grossen



Teil handelte es sich um die Ausfuhr von Einzelwaffen oder Lieferungen an OECD-Staaten von geringerem Wert.

3. Das EDA kann bestimmen, dass einzelne Gesuche direkt dem Bundesrat zur Entscheidung vorgelegt werden. 1991 hat sich der Bundesrat im Rahmen von zwei Grundsatzentscheiden mit der Ausfuhr von Kriegsmaterial befasst (Golfkrieg, Türkei).

Die GPK hat bereits früher kritisiert, dass der Bundesrat zuwenig selber über Ausfuhrgesuche entscheidet. Dieses Thema dürfte an der Sitzung mit der GPK erneut zur Sprache kommen, möglicherweise im Zusammenhang mit Jugoslawien (Ausfuhrgesuche ins Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens sind seit Oktober 1990 abgelehnt worden, ohne dass ein Bundesratsentscheid vorliegt).

## 2. Beurteilungskriterien

Die für das EDA im Rahmen des Bewilligungsverfahrens relevanten Kriterien werden in Art. 10 und 11 KMG festgehalten und fallen grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates (Art. 12 KMG):

- Landesinteressen und zwischenstaatliche Vereinbarungen (Art. 10 KMG);
- keine Ausfuhren in "Gebiete, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen" (Art. 11 KMG);
- keine Ausfuhren, "wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere die Achtung der Menschenwürde sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe beeinträchtigen" (Art. 11 KMG).

Die GPK hat schon bei früheren Gelegenheiten kritisiert, als Erwägungen vorgebracht wurden, die nichts mit den in Art. 11 genannten Kriterien zu tun haben, beispielsweise das Recht des Empfängerlandes auf Selbstverteidigung oder das Interesse der Schweiz an der Stabilität einer bestimmten Regierung (Türkei).

Die GPK hat auch mehrmals kritisiert, dass die Kriterien der Menschenwürde und die Bestrebungen der schweizerischen Entwicklungshilfe nur unzureichend als selbständige Beurteilungsmassstäbe Geltung haben. Die GPK wird diese Fragestellung an der Sitzung wahrscheinlich anhand der Waffenausfuhren in die Türkei zur Sprache bringen. Bei früherer Gelegenheit hat sie sich in ihrer Argumentation auf ein Rechtsgutachten von Prof. Kälin aus dem Jahre 1989 abgestützt.

### 3. Geltungsbereich des Kriegsmaterialgesetzes

Der Umfang der vom KMG erfassten Waren und Aktivitäten hat in der schweizerischen Öffentlichkeit und in den Gesprächen zwischen Bundesrat und GPK zu Meinungsverschiedenheiten Anlass gegeben. Obwohl in diesen Fragen in erster Linie das federführende EMD angesprochen ist, sind folgende Sachverhalte hervorzuheben:

Der Kriegsmaterialbegriff des Gesetzes umfasst neben eigentlichem Kriegsgerät auch Privatwaffen, zivile Sprengstoffe, chemische Substanzen und biologische Agenzien für welche andere Abklärungen und Entscheidungskriterien sinnvoll sind, als beim eigentlichen Kriegsmaterial. Die GPK ist indessen bei ihren bisherigen Beratungen nur wenig auf diesen an sich heiklen Sachverhalt eingegangen, hingegen haben einzelne Mitglieder der GPK den Kriegsmaterialbegriff als zu restriktiv kritisiert. Insbesondere die Nichterfassung von Leichtflugzeugen (PC-7 und PC-9), Aluminiumprofilen (Leitflügel für Minenwerfergranaten) und Präzisionswerkzeugmaschinen haben in der Vergangenheit zu Meinungsverschiedenheiten geführt. (Werkzeugmaschinen werden seit dem 12.2.1992 teilweise von der Verordnung über die Aus- und Durchfuhr von

Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen erfasst.)

Ein besonderes Problem sind die anonymen Serienprodukte, die ohne Endverbleibserklärungen exportiert werden; es handelt sich hier zu einem grossen Teil um Munitionskomponenten. 1991 machten diese 90 Mio. Fr., d.h. über einen Viertel der Kriegsmaterialausfuhren aus. Ihr Endverbleib ist unbekannt.

#### 4. Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommissionen über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr im Jahre 1991

Gestützt auf Art. 13 KMG unterbreitet der Bundesrat der GPK der beiden Räte jährlich einen Bericht über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr. Dieser Bericht wurde wie üblich vom EMD in Zusammenarbeit mit dem EDA (Politische Abteilung II) und der Bundesanwaltschaft erstellt. Der Bundesrat hat ihn am 25. März gutgeheissen.

Der Bericht gibt einen Ueberblick über die wichtigsten Vorgänge im Bereich der Kriegsmaterialausfuhren. Verglichen mit dem Vorjahr sind die Exporte praktisch gleich gross geblieben: 327 Mio. Fr. (1990: 330 Mio.), was 0,37 % der gesamten schweizerischen Warenausfuhr entspricht.

Unter den zehn Hauptempfängerländern befinden sich acht OECD-Staaten sowie Malaysia und Singapur. Der Beitrag des EDA zum Bericht besteht in erster Linie in einer Darstellung der Anwendung von Art. 10 und 11 KMG im Rahmen der Bewilligungspraxis (s. Punkt 6 auf Seite 5 des beiliegenden Berichts).

#### 5. Nachkontrolle zur Inspektion der Kriegsmaterialexporte

1989 führte die GPK des Nationalrates eine Inspektion der Kriegsmaterialexporte durch. Das Ergebnis führte u.a. zu fünf Empfehlungen (Konkretisierung des Begriffs der Spannungsgebiete, selbst-

ständige Prüfung der Kriterien der Menschenwürde und Entwicklungshilfe, Neutralität und paritätische Behandlung der Gesuche, vermehrte Entscheide des Bundesrates sowie bessere Information der Öffentlichkeit). Aus der Inspektion sind zudem zwei Postulate hervorgegangen (Organisiertes Verbrechen; Vermittlung von Kriegsmaterial und Technologietransfer im Rüstungsbereich).

Im Rahmen einer Nachkontrolle der Inspektion hat die GPK dem EMD am 5.2.1992 eine Reihe von Fragen gestellt, bei denen die Türkei und der Golfkrieg als exemplarische Einzelfälle eine zentrale Rolle spielen. Sowohl die Fragen, wie auch die Antworten des EMD (die der Politischen Direktion vorgängig unterbreitet wurden) liegen dieser Notiz bei.

## 6. Einzelne Sachfragen

### Türkei

Im Rahmen der Nachkontrolle zur Inspektion verlangt die GPK sowohl in bezug auf den BRB vom 26.6.1991 wie in bezug auf den BRB vom 2.3.1992 Einsicht in Aussprachepapiere und Bundesratsanträge sowie einen Bericht über das Vorverfahren des Bundesratsentscheides, damit ersichtlich wird, wie die einzelnen Kriterien überprüft wurden. Die Bewilligungspraxis für Ausfuhren in die Türkei ist nicht leicht nachvollziehbar, erfolgten doch in den letzten acht Jahren sieben Praxisänderungen. Folgende Vorgänge sind im Zusammenhang mit der Anfrage der GPK hervorzuheben:

Am 17. Januar 1991, zwei Tage nach Ablauf des Ultimatums, das der Sicherheitsrat dem Irak für den Rückzug aus Kuwait gestellt hatte, stellte der Bundesrat an einer ausserordentlichen Sitzung das ernsthafte Risiko eines Einbezugs der Türkei in einen bewaffneten Konflikt mit dem Irak fest, da die türkischen Behörden den alliierten Streitkräften mehrere Stützpunkte zur Verfügung gestellt hatten. Die Situation wurde als "gefährliche Spannung" im Sinne von Art. 11 KMG interpretiert, worauf der Bundesrat Kriegsmaterialausfuhren untersagte. Nach Einstellung der Feindselig-

keiten in der Golfregion verschwand das Risiko eines Kriegs zwischen der Türkei und Irak. Am 26. Juni 1991 befand der Bundesrat einerseits, dass diese Gefahr nicht mehr bestand und andererseits, dass sich die Menschenrechtssituation inzwischen nicht verschlechtert hatte. Er hob deshalb das Verbot vom 17. Januar 1991 auf.

Am 9. August (nach weniger als zwei Monaten) beschloss der Bundesrat einen Aufschub der Bewilligungen bis eine Klärung bezüglich der Verfolgung von Kurden durch die türkische Armee im Irak eingetreten sei. (Das EDA setzt sich seit November 1990 auf Grund der prekären Menschenrechtssituation gegen die Erteilung von Exportbewilligungen für Kriegsmaterial ein). Am 2. März 1992 hat nun der Bundesrat die Ausfuhr von Seaguard-Systemen der Firma Oerlikon-Contraves AG bewilligt und zugleich beschlossen, dass alle zukünftigen Ausfuhrgesuche nach der Türkei dem Bundesrat vorzulegen sind. Im Aussprachepapier und in der Pressemitteilung ist vom Bundesrat darauf hingewiesen worden, dass es sich beim fraglichen Export um ein System handelt, das nicht gegen Zivilpersonen eingesetzt werden kann. Ein solches Kriterium ist meines Erachtens nicht im Gesetz vorgegeben. Diese Unterscheidung wurde zwar auch in einem Schreiben von Staatssekretär Jacobi an die DMV vom 6.1.1992 gemacht, ist aber auch EDA-intern (Völkerrechtsdirektion) nicht unumstritten.

Angesichts der vom Bundesrat bewilligten Exporte und der Menschenrechtssituation in der Türkei, lässt sich allerdings kaum ein anderes Argument für den Export finden. Mitglieder der GPK scheinen um den ablehnenden Mitbericht des EDA zu wissen, dessen Herausgabe im Schreiben des EMD vom 3. März 1992 abgelehnt worden ist.

#### Jugoslawien

Seit Oktober 1990 ist kein Kriegsmaterial mehr nach Jugoslawien geliefert worden. Die Politik beruht auf einer Bewilligungspraxis und nicht auf einem Bundesratsbeschluss. Für das EDA ist Jugosla-

wien derzeit kaum von Belang. Hingegen spielen illegale Waffengeschäfte, die in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanwaltschaft fallen, eine Rolle. Die Lieferung von Militärlastwagen und anderem Armeematerial fällt nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes.

#### Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Bahrein

Am 2. August 1990 hat der Bundesrat ein Verbot für Waffenausfuhren an die Staaten der arabischen Halbinsel ausgesprochen. Diese sind am 2. März 1992 wieder aufgehoben worden.

#### China

Nach den Tienanmen-Ereignissen hat der Bundesrat am 12. Juni 1989 ein Waffenausfuhrverbot gegen die Volksrepublik China verhängt. Am 2. März 1992 hat er beschlossen, das Verbot aufrechtzuerhalten.

#### Indonesien

In einer Fragestunde des Nationalrates vom 3.3.1992 ist u.a. das Problem der Waffenexporte nach Indonesien zur Sprache gekommen. Zuhanden des EMD hat die Politische Abteilung III damals mitgeteilt, dass die schweizerischen Kriegsmaterialexporte in dieses Land in den letzten Jahren sehr bescheiden gewesen sind. In den Jahren 1989/90 bewegten sie sich zwischen 22 und 751 Fr. 1991 wurde für etwa 500'000 Fr. Flab-Munition exportiert, die aber für defensive Zwecke bestimmt sei. Diese Lieferung erfolgte zudem vor den Zwischenfällen vom November 1991 in Ost-Timor.

#### GUS-Staaten

Die GPK interessiert sich für das Verfahren, das bei Kriegsmaterialausfuhrgesuchen in GUS-Staaten angewendet würde. Ohne konkrete Gesuche lässt sich diese Frage nicht beantworten. Der KSZE ist notifiziert worden, dass keine Waffenausfuhren nach Nagorni-Karabach erfolgen (ohne dass ein Entscheid auf Stufe Bundesrat gefällt wurde).

Pakistan

Pakistan ist für die Ausfuhr von Kriegsmaterial offen, gilt aber als einer der heissesten Proliferatoren für Massenvernichtungswaffen. Diesem Umstand wird durch entsprechende Vorsichtsmassnahmen im Rahmen der Ausfuhrbewilligungen für Vorläufersubstanzen Rechnung getragen.

Libyen

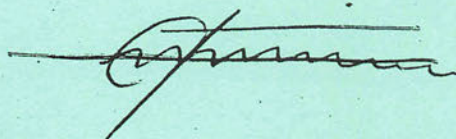
Das Waffenembargo des UNO-Sicherheitsrates gegen Libyen wird mit einer eigenen "Verordnung über Massnahmen gegenüber Libyen" umgesetzt, u.a. weil sich die Begriffe des Kriegsmaterials in KMG und im UNO-Sicherheitsratsbeschluss nicht decken. Abgesehen davon exportiert die Schweiz schon seit Jahren kein Kriegsmaterial mehr nach Libyen.

Pilatus-Leichtflugzeuge

Die Briten und Amerikaner haben kürzlich wegen möglichen Lieferungen von Pilatus-Leichtflugzeugen nach Südafrika bzw. Burma auf Sachbearbeiterebene interveniert. Weil das Gerät nicht unter das Kriegsmaterialgesetz fällt, hat sich das EDA im Rahmen der Sitzung mit der GPK nicht zur Opportunität eines Exportes zu äussern.

Supergun

Die Bundesanwaltschaft hält es für möglich, dass die GPK die Supergun-Affäre (Irak) zur Sprache bringen könnte. Sie hat deshalb über uns die entsprechenden Untersuchungsberichte des britischen Unterhauses angefordert. Für das EDA ist diese Angelegenheit im Rahmen des KMG nicht von Bedeutung.



Martin Dahinden



Beilagen:

- Kriegsmaterial (KMG, VKM, VO vom 22.2.1989)
- Exportation de matériel de guerre (instruction du 13.1.1985)
- Bericht des Bundesrates an die GPK über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr im Jahre 1991
- GPK-N: Fragen zur Prüfung des Geschäftsberichtes 1991
- Antwort des EMD vom 3. März 1992
- Ausfuhr von Kriegsmaterial in die Türkei (BRB vom 28.2.1992, Mitbericht EDA usw.)
- Exportation de matériel de guerre vers la Turquie (décision du CF du 26.6.1992)
- Exportation de matériel de guerre vers les pays de la péninsule arabique

Kopien ohne Beilagen an:

- Sekretariat BRF
- Staatssekretär EDA
- Politische Abteilung I
- Politische Abteilung II
- RIA, FR, DAH

*Kopie(n) direkt weitergeleitet*