

Die Schweiz und die Proliferation von ABC-Waffen

Forschungsstudie erarbeitet im Auftrag der ZGV

"Switzerland has become a well-known haven for arms dealers and proliferators. Its Government values the security and tranquility of its own people, but in this area its contribution to the security of other people in the world is substantially negative. It is time for the Swiss to live up to their image of clean rectitude."

Senator Al Gore (26. September 1991)

"Zug is a nest of techno-bandits (...) there are more fax machines and fake banks in Zug than probably anywhere else in the world."

William Tripett, vom Senate Foreign Relations Committee (16.12.1990)

Dr. Fred Tanner/ CAPE

Resident Scholar

The Henry L. Stimson Center, Washington, D.C.

1. Dezember 1992



Inhaltsverzeichnis

Executive Summary

Fragestellung

1. Überblick

1.1. Neue Entwicklungen im Proliferationsbereich.....	1
1.2. Differenzierung der Proliferationsnachfrage.....	2
1.3. Beschaffungsstrategien der Proliferatoren.....	3
1.4. Proliferationsstand 1992.....	3
1.5. Schweizer Interessen.....	4
1.6. Schweizer Verwundbarkeit im Proliferationsbereich.....	5

2. Entwicklungen im Proliferationsbereich nach dem Ende des Kalten Krieges

2.1. Zusammenbruch der UdSSR.....	7
2.2. Irak.....	8

3. Exportkontroll-Regime: Sachstand 1992

3.1. Der Nichtverbreitungsvertrag.....	9
3.2. Safeguards.....	10
3.3. Gruppe der nuklearen Lieferländer.....	11
3.4. Australiengruppe.....	12
3.5. Trägertechnologie-Regime.....	13
3.6. Koordinationskomitee für multilaterale Exportkontrollen.....	14

4. Die Schweiz im internationalen Vergleich

4.1. Internationale Trends.....	16
4.2. Schweizerische Exportkontroll-Instrumente.....	17
4.3. Schwachstellen der helvetischen Exportkontrolle.....	18
4.4. Neue Bedrohungen der Schweizer Exportkontrolle aus Osteuropa.....	22

5. Ausländische Reformbestrebungen: Zugzwang für die Schweiz?

5.1. Die USA.....	23
5.2. Deutschland.....	25
5.3. Europäische Gemeinschaft: Die Schaffung eines "acquis communautaire" in der Exportkontrolle.....	26
5.4. Konsequenzen im Falle eines Schweizer Beitritts zur EG und zum EWR.....	28
5.5. "Catch-All Klausel": eine Lösung für die Schweiz?.....	30

6. Internationale Wahrnehmung der Schweiz im Bereich Exportkontrolle	
6. 1. Das Bild der Schweiz in den USA: Zwischen Clichés und Wirklichkeit .	31
6.2. Schweiz als Lieferanten- und Vermittlungsland.....	33
6.3. Schweizer Firmen im Zusammenhang mit unlauteren Technologietransfergeschäften.....	34
6.4. Die Stasi-Connection und die Umgehung des Cocom.....	36
7. Schlussfolgerungen/Empfehlungen.....	37
Liste der Interviews.....	43
Verzeichnis des Anhangs.....	44
Separater Anhang	

Executive Summary

Die Nichtverbreitungspolitik von ABC-Waffen wird in Zukunft eine zentrale Rolle in der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik spielen. Verschiedene Faktoren sind für diesen Trend verantwortlich: (1) Der Zusammenbruch der UdSSR zieht den Zusammenbruch der Exportkontroll-Regime in Osteuropa nach sich. Die Gefahr der Ein- und Durchfuhr von Spaltstoffen und radioaktivem Material ist als akut anzusehen. (2) Die Verwundbarkeit der Schweiz im Technologiebereich: Die Schweizer Wirtschaft hängt stark vom ungehinderten Zugang zum High-Tech-Sektor in den USA ab. Dies zwingt die Schweizer Behörden, manche der amerikanischen sicherheitspolitischen Überlegungen informell in Form von "grauen" und "schwarzen" Listen zu übernehmen. (3) Die Acquisitionsstrategien von Proliferatoren der Dritten Welt nützen die wirtschaftliche Interdependenz der OECD-Länder aus und begegnen deren Ausfuhrkontrollen mit raffinierten Umgehungsmanövern. (4) Die Nachbarländer der Schweiz bereiten sich im Rahmen des neuen Binnenmarktes auf einen gemeinsamen Exportkontroll-Standard vor.

Die wichtigste Herausforderung an die Schweizer Exportkontrollpolitik wird die angemessene Implementierung der im Februar 1992 in Kraft getretenen Verordnung des Bundesrates über ABC-Waffen und deren Trägersysteme sein. Die mit der Verordnung neu anfallende Genehmigungspflicht von "dual-use"-Gütern und von Vermittlungsdiensten bedeutet eine Vervielfachung der Bewilligungs- und Kontrollaufgaben des Bundes. Mit der gegenwärtigen Exportkontroll-Struktur in der Verwaltung sowie der beschränkten Anzahl von zuständigen Sachbearbeitern wird dieses Mandat nur mit großen Schwierigkeiten zu erfüllen sein.

Die vorliegende Untersuchung hat eine Anzahl von Problemen erfasst, die einer wirksamen helvetischen Nichtverbreitungspolitik Schranken setzen. Dazu gehören: Nachrichtenbeschaffung, Informationsverwertung, Entscheidungsfindung innerhalb der Verwaltung, Verantwortungszuweisung an Verwaltung und Exportwirtschaft, Gefälle zwischen dem schweizerischen Exportkontroll-Standard und dem sich abzeichnenden *acqui communautaire*, lückenhaftes rechtliches und ermittlungstechnisches Instrumentarium und mangelhafte personelle Ausstattung der Bewilligungsbehörden.

Die Studie macht aufgrund ihrer Erkenntnisse eine Anzahl von allgemeinen wie auch sehr konkreten Empfehlungen. Dazu gehören: die Schaffung eines Nichtverbreitungszentrums innerhalb der Verwaltung, verstärkte informelle und formelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Verbänden, Harmonisierung mit den neuen EG-Verfahrensbestimmungen, Kontrollen und

Strafbestimmungen, verstärkte Anlehnung an die EG im Hinblick auf den Aufbau eines Informationssystems innerhalb der EG, ein Beobachterstatus am Cocom-Kooperationsforum, Verhinderung des Technologietransfers durch "Techno-Söldner" mit Hilfe von Strafabschreckung und vermehrte Öffentlichkeitsarbeit, um die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland zu verbessern.

Die Aufgabenstellung gab der Frage der Wahrnehmung der Schweiz im Ausland einen besonderen Stellenwert. Die Studie zeigt, dass in den USA die Wahrnehmung der Schweizer Aussenwirtschaftspraxis nach wie vor stark durch Clichés beeinflusst ist. Die Schweiz gilt als El Dorado für Waffenschieber und Tarnfirmen. Auch in denjenigen EG-Ländern, in denen die Nichtverbreitungs- und Exportfrage angemessene Aufmerksamkeit genießt (Großbritannien, Frankreich, Irland, Niederlande, Deutschland), wird die bisherige Exportpolitik der Schweiz mit Skepsis betrachtet. Die Rolle der Schweiz als Transitstation, als Standort von "Briefkasten"-Handelsfirmen sowie von Unterauftragnehmern von Beschaffungsprojekten ist sorgfältig registriert worden.

Sowohl in den USA wie auch in den erwähnten EG-Ländern bestehen Zweifel am politischen Willen der Schweizer Regierung, eine wirksame Exportkontrolle vom Papier in die Praxis umzusetzen. Die Verschärfungen der Exportbestimmungen seit Februar sind aber aufmerksam registriert worden. Es besteht jedoch der Vorbehalt, erst den Einsatz der neuen Instrumente in der Praxis abzuwarten, bevor ein endgültiges (aner kennendes) Urteil gefällt wird, das das vorherrschende Image der Schweizer Exportpolitik zu korrigieren vermöchte.

Fragestellung

Der Auftrag dieser Studie besteht in der Untersuchung gegenwärtiger Entwicklungen im Bereich der Proliferation von ABC-Waffen und deren Trägersysteme. Mit Schwergewicht auf die Schweiz wird der veränderten internationalen Lage seit dem Ende des Kalten Krieges Rechnung getragen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Fragen gewidmet, inwieweit der Ruf der Schweiz als "Drehscheibe" und "Dienstleistungsland" für fragwürdige und illegale Proliferationsgeschäfte noch immer im Ausland verbreitet ist, und inwieweit nationale und internationale Reformen diesen Ruf korrigieren könnten. Der Bericht unterbreitet am Schluß eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen, die sich primär auf Erkenntnisse stützen, die durch Interviews mit Experten und Entscheidungsträgern der Schweiz, USA, Deutschlands und der EG erarbeitet wurden.

1. Überblick

1.1. Neue Entwicklungen im Proliferationsbereich

Zwei monumentale Ereignisse haben den Problembereich der Proliferation völlig neu definiert: Die Blosslegung der ABC-Waffenprogramme Iraks nach dem Golfkrieg sowie der Zusammenbruch der UdSSR. Im Falle Iraks wurde die Weltöffentlichkeit schockiert, weil es einem brutalen Diktator gelungen war, mit Hilfe eines geheimen Massenvernichtungsprogrammes in Reichweite der Atombombe zu kommen. Als langjährige Vertragspartei des Nichtverbreitungsvertrages (NPT), des Genfer Protokolls und der B-Waffenkonvention hat Irak bewiesen, dass die Verifikationsinstrumente der verschiedenen internationalen Nichtverbreitungsregime den heutigen internationalen Rahmenbedingungen nicht mehr genügen und verbessert werden müssen.

Die Niederlage Iraks im Golfkrieg hat der UNO die einzigartige Möglichkeit eröffnet, durch Vor-Ort-Inspektionen festzustellen, welche westlichen Firmen am Aufbau von *Husseins* ABC-Fähigkeiten beteiligt waren. Es geht hierbei weniger um die Frage, wer welche Ausfuhrbestimmungen verletzt hat, sondern vielmehr herauszufinden, welche Lücken in westlichen Exportkontrollregimen vom Irak wie auch von einheimischen Firmen ausgenützt wurden. Die Veröffentlichung der Namen von westlichen Firmen durch die Internationale Atom EO und durch den amerikanischen Kongress hat aber zu einer Polemisierung der Proliferationsdebatte beigetragen. Deutschland wurde zum Prügelknaben, aber auch die Schweiz musste sich internationale Kritik gefallen lassen.

Das Ende des sowjetischen Imperiums bringt eine Reihe von Proliferationsproblemen mit sich: Der Zusammenbruch der sowjetischen Zentralbehörden bedeutet auch den Zusammenbruch der Exportkontrolle auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR. Es besteht damit die akute Gefahr, dass sowohl ABC-Güter als auch "Know-how" aus den GUS-Staaten unkontrolliert in die Dritte Welt fließen. Zudem muss auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass Länder

wie z.B. Iran oder Libyen versuchen, nukleare Sprengköpfe auf dem florierenden "Schwarzmarkt" der GUS-Staaten zu erstehen.

1.2.Differenzierung der Proliferationsnachfrage

Bei der Analyse von Proliferationsproblemen muss heute zwischen drei verschiedenen Stadien der Waffenentwicklung unterschieden werden. Je nach Entwicklungsgrad verlagert sich die Proliferationsnachfrage auf verschiedene Geräte und Dienstleistungen.

In der ersten Phase geht es um die Herstellung von Kampfsstoffen: Waffentaugliches Uran oder Plutonium für Atomwaffen, Giftstoffe oder Organismen für C- und B-Waffen. In dieser Phase besteht die Proliferationsnachfrage für Ausgangsstoffe (angereichertes Uran, chemische "Precursors", biologische Agenzien) und für Anlagen, die diese Rohstoffe in Kampfstoffe umwandeln können.

Die Fähigkeit von Staaten der Dritten Welt, Massenvernichtungsmittel aus zivilen Ausgangsprodukten selbst zu produzieren ist ein neuer Aspekt im Proliferationsbereich. Die Nachfrage von Ländern mit geheimen Waffenprogrammen hat sich demnach - gewiss auch als Resultat einer konsequenteren Exportkontrollpolitik der Industrienationen - auf die unauffällige Beschaffung von Technologie und "Know-how" verlagert, die zur Herstellung von Waffen gebraucht werden könnten. Hier handelt es sich primär um Ausgangsstoffe sowie um Anlagen, Geräte, Maschinenwerkzeuge und Design-Fähigkeiten. Diese Phase der Proliferation betrifft den Schweizer Exporthandel sehr stark. In Frage kommt die Ausfuhr von Chemikalien, biologischen Agenzien und Pharmaprodukten einerseits und von Maschinenwerkzeugen und gesamten (zivilen) Produktionsanlagen andererseits.

Im zweiten Stadium der Waffenentwicklungsprogramme werden die Kampfstoffe "militarisiert", d.h. sie werden militärisch signifikant gemacht. Dieser Prozess wird im Englischen Sprachgebrauch mit "weaponisation" umschrieben. Im nuklearen Bereich wird dazu anspruchsvolle Technologie gebraucht (zur Herstellung von Atomsprengköpfen). In dieser Phase der Waffenentwicklung ist die Nachfrage nach Schweizer Produkten oder "Know-how" nur gering. Dafür wird die Schweiz hier verstärkt als Dienstleistungsland verwendet. Wie der Consen-Fall gezeigt hat, wurden in der Vergangenheit Schweizer Firmen missbraucht, um das technologische "Know-how" im Bereich der "weaponisation" von westlichen Industriestaaten an zahlungskräftige Staaten der Dritten Welt zu vermitteln.

In der dritten und letzten Phase der Waffenentwicklung werden Trägermittel erstellt, um die Massenvernichtungswaffen über weite Distanzen ins feindliche Gebiet transportieren zu können. In diesem Proliferationsbereich, der hauptsächlich der Herstellung von ballistischen Raketen dient, gibt es wieder vermehrt Nachfrage nach Schweizer Produkten und Technologien (z.B. Präzisionsinstrumente, Lenksysteme, sowie technisches "Know-how" im Brennstoffbereich).

1.3. Beschaffungsstrategien der Proliferatoren

Die Proliferatoren benutzen eine ganze Anzahl von Strategien um die Exportkontroll-Schranken der OECD-Staaten zu umgehen. Dazu gehören:

- a) Der Aufbau von Beschaffungsnetzwerken, wobei folgende Varianten zu unterscheiden sind:
- Operation von einem zentralen Unternehmen in einem OECD-Land aus (meistens Handelsunternehmen/Briefkastenfirma unter voller Kontrolle des Importlandes);
 - Investition in ein Industrieunternehmen in einem OECD-Land; und
 - Anwerbung eines formell selbständig bleibenden Generalunternehmers in einem OECD-Land.

Diese Strategien haben zur Folge, daß der erste Schritt der Acquisition zunächst unter den wenig restriktiven Genehmigungsbestimmungen innerhalb des OECD-Raums erfolgt bzw. bei inländischen Geschäften die Kontrolle gar nicht greift. Die Spur der Technologie wird damit verwischt, was einen erfolgreichen Schmuggelvorgang vorbereiten hilft. Zugleich werden an sich seriöse Firmen, die den inländischen oder OECD-Partner in gutem Glauben bedienen, unfreiwillig zu Teilnehmern am Beschaffungsvorgang.

b) Stufenweise Operation in mehreren Ländern, so daß es den jeweiligen Aufsichtsbehörden verwehrt wird, einen Einblick in den Gesamtvorgang zu gewinnen. Hier war den Schmugglern die fehlende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden verschiedener Länder hilfreich, natürlich auch der unzureichende Informationsstand der Behörden in einzelnen Ländern.

c) Einsatz von Botschaftsmitgliedern als Beschaffungsagenten unter Ausnutzung der diplomatischen Immunität und der mit Diplomatenpost verbundenen Diskretion.

d) Falschdeklaration des Endverbleibsorts.

e) Nutzung von mehreren unverdächtigen Transitstationen (z.B. Schwerwasser von Norwegen in die Schweiz, dann in die Vereinigten Arabischen Emirate, dann nach Indien). Die Bestimmungen mancher Länder hinsichtlich der Kontrolle von Transit und von Transithandelsgeschäften machten diese Praxis möglich. Freihäfen und die extraterritoriale, zollfreie Zone in Flughäfen waren besondere Gefährdungsgebiete.

1.4. Proliferationsstand 1992

Atomwaffen: Zu den fünf "offiziellen" Nuklearwaffenstaaten (NWS) werden heute drei Länder als "de facto" NWS betrachtet: Israel (etwa 200 nukleare Gefechtssprengköpfe), Indien und Pakistan (besitzen beide waffentaugliches, hochangereichertes Uran und Plutonium). Wieweit der "weaponisation"-Prozeß fortgeschritten ist, bleibt unklar. Es wird aber vermutet, dass beide Staaten innerhalb von einem Jahr einen bis mehrere Gefechtssprengköpfe herstellen und einsetzen könnten. Ein weiteres Schwellenland ist Südafrika, das aber vor kurzem seinen

Brennstoffkreislauf der Kontrolle der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) unterworfen hat.

Ballistische Raketen: 22 Staaten der Dritten Welt besitzen ballistische Raketen oder sind dabei, sie zu entwickeln. Eigene Raketenprogramme betreiben der Iran, Israel, Ägypten, Libyen, Pakistan, Indien, Indonesien, Nord- und Südkorea, Taiwan, Brasilien und bis 1991 auch Argentinien. China ist schon seit über 20 Jahren im Besitz von ballistischen Raketen. Bis zur Jahrhundertwende werden schätzungsweise bis zu 15 Entwicklungsländer selbst Raketen produzieren.

Chemische Waffen: Über die Verbreitung von chemischen Waffen lässt sich nur ein ungenaues Bild zeichnen: Bis heute gibt es nur drei Staaten, die offiziell C-Waffen besitzen: die USA, Russland und Irak. Die C-Waffenstillstände im Irak werden gegenwärtig durch UNO-Experten zerstört, oder unschädlich gemacht. Man vermutet aber, dass mehrere Entwicklungsländer C-Waffenprogramme betreiben. Zu den wahrscheinlichen C-Waffenstaaten gehören: Ägypten, Äthiopien, Birma, China, Frankreich, Indien, Iran, Israel, Libyen, Nordkorea, Pakistan, Südkorea, Syrien, Taiwan und Vietnam. Weitere Staaten müssen als mögliche C-Waffenstaaten kategorisiert werden. Es ist bemerkenswert, dass UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali in einer Rede (27. Oktober 1992) erwähnte, dass es heute etwa 20 Staaten gibt, die die C-Waffenfähigkeit besitzen oder sich anzueignen versuchen. (Anhang 1: Listen von Schwellenländern im ABC- und Raketenbereich).

1.5. Schweizer Interessen

Welche Interessen verfolgt die Schweiz im Proliferationsbereich? Zuerst muss festgehalten werden, dass das Verhindern oder die Verlangsamung der Proliferation von ABC-Waffen und ballistischen Raketen in die Dritte Welt im nationalen Sicherheitsverständnis der Schweiz liegt. Der Sicherheitsbericht '90 des Bundesrates sieht ein besonderes Risiko darin, dass "Massenvernichtungswaffen nicht nur als Instrumente der Kriegsverhinderung, sondern auch als Mittel der Erpressung und Kriegsführung betrachtet und eingesetzt werden" können. Der Bericht argumentiert explizit, dass die Proliferation eine direkte sicherheitspolitische Wirkung auf Europa haben kann: "Die Möglichkeit des Einsatzes von chemischen oder nuklearen Ladungen mit ballistischen Raketen beträchtlicher Reichweite beschwört neue Bedrohungen herauf, die selbst Europa betreffen können."

Die Schweiz hat auch im Rahmen des *Prager Treffens* des Rates der Aussenminister der KSZE (30/31. Januar 1992) ihre Verpflichtung erneuert, "die Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln zu verhindern und die Raketentechnologie zu kontrollieren" (Anhang 2: Text der Erklärung).

Eine weitere Motivation für eine strikte Schweizer Exportkontrollpolitik beruht auf der Gefahr, durch Proliferationskandale den internationalen Ruf der Schweiz zu kompromittieren. Hier spielt vor allem die Wahrnehmung der Schweiz durch die USA eine wichtige Rolle, da in der

Vergangenheit die helvetische Regierung mehrere Male unter politischen Druck der USA geriet. Die amerikanischen Behörden, die sich auf verschiedene Nachrichtendienste abstützen können, sind in der Lage, die Proliferationswege von Exportgütern von einer Empfängerfirma an die Lieferfirma zurückzuverfolgen. Mangels internationaler Kooperation und Informationsaustauschs, aber auch aufgrund verschiedener Massstäbe, die bei der Exportkontrolle angesetzt werden, sind die Schweizer Behörden immer wieder von amerikanischen Regierungsvertretern mit dem Anliegen konfrontiert worden, bereits abgeschlossene Geschäfte zwischen schweizerischen und ausländischen Firmen rückgängig zu machen. Langfristig wäre eine solche Situation für die Schweiz untragbar, da Schweizer Firmen durch annullierte Geschäfte grosse Verluste (durch bereits erfolgte Lieferungen) erlitten haben.

Die grosse Herausforderung besteht heute im internationalen Trend, die Ausfuhr von ziviler Spitzentechnologie und "Know-how" unter Ausfuhrkontrolle zu stellen, da sie Gefahr laufen, für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen mißbraucht zu werden. In der Schweiz hat der Export von moderner, zivil-militärisch anwendbarer Technologie und der dazugehörige Sachverstand zunehmend an Bedeutung gewonnen. Es handelt sich dabei zum Beispiel um Güter wie EDV-gesteuerte Präzisionswerkzeugmaschinen, um hochwertige Bauelemente für die (zivile) Nuklearindustrie, um Speziallegierungen, "Know-how"-Transfer, industrielle Beratung, Lizenzen und Vermittlungsgeschäfte. Das Interesse der Schweiz besteht darin, einen Alleingang in der Exportkontrolle zu verhindern, zugleich aber auch die legitimen Interessen der Schweizer Exportwirtschaft so wenig wie möglich einzuschränken.

1.6. Schweizer Verwundbarkeit im Proliferationsbereich

Die Rüstungsproliferation ist untrennbar mit der Diffusion fortgeschrittener Technologien verbunden. Dazu gehören die Rüstungstechnologie, das "Know-how" die Rüstungstechnologie zu entwickeln und herzustellen, und kommerzielle Technologien mit potentiell militärischer Anwendung (sogenannte "Dual-Use"-Technologien). Die aktuellen Proliferationsprobleme ergeben sich aus der letzten Kategorie, da heutige Mittel- und Spitzentechnologien sowohl für den militärischen wie auch den zivilen Gebrauch eingesetzt werden können. Moderne Schweizer Werkzeugmaschinen und Messgeräte müssen nach den gegenwärtigen internationalen Definitionen beinahe alle als "Dual-Use"-Technologien betrachtet werden.

Die Schweiz ist einerseits Teil des westlichen Wirtschaftssystems, aber andererseits gehört sie weder zur NATO noch zur EG. Im Gegensatz zu anderen neutralen Industriestaaten, wie z.B. Österreich oder Schweden, verfügt die Schweiz aber über eine sehr gut entwickelte Infrastruktur im Finanz- und Handelswesen, was im Proliferationsgeschäft eine besonders wichtige Voraussetzung ist. Folgende Faktoren machen die Schweiz zu einem besonderen Ziel für Proliferatoren:

a) Eine hochentwickelte Wirtschaftsstruktur in den Sektoren Maschinenbau, Chemie, Anlagenbau und Ingenieurwesen sowie - in der Schweiz, Deutschland und Belgien - eine gutentwickelte Nuklearindustrie nebst Zulieferern mit entsprechendem "Know-how". Dies erlaubt den Aufkäufern der Proliferatoren ein weitgefächertes Angebot von möglichen Kooperationspartnern und gestattet ihnen auch, an einzelne Individuen mit benötigter Fachkenntnis heranzutreten. Bekannt sind mehrere Fälle in Deutschland, in denen Angestellte führender Unternehmen dazu veranlaßt wurden, eigene Firmen zu gründen, um sensitive Aufträge auszuführen, wobei also zunächst ein Techno-Transfer vom ursprünglichen Arbeitgeber zu den zweckgebundenen Neugründungen vor sich ging.

b) Eine starke Konzentration auf den Außenhandel mit entsprechend erfahrenen und fähigen Handelsgesellschaften und Consulting-Unternehmen. Damit steht den Beschaffungsorganisationen auch für die benötigten Vermittlungs-Dienstleistungen eine große Auswahl an potentiellen Partnern gegenüber. Oft werden diese Partner - wie auch industrielle Kooperatoren - zunächst in "harmlosen" Aufträgen an das Empfängerland gebunden, wenn nicht sogar abhängig gemacht und in ihrer Effektivität getestet, bevor die eigentlich sensitiven Projekte vorgeschlagen werden.

c) Eine Orientierung auch mittlerer und kleiner Unternehmen am Weltmarkt, im Unterschied zu eher hierarchisierten Außenhandelsstrukturen in Ländern wie den USA, Frankreich oder Japan, wo die mittelständische Industrie überwiegend nur indirekt als Zulieferer der weltmarktorientierten Großunternehmen am Außenhandel partizipiert. Ein Blick auf die diversen Listen inkriminierter Firmen, gerade auch der Projektführer, in den militärischen Programmen Libyens, Pakistans oder des Irak zeigt eine außergewöhnlich hohe Präsenz mittelständischer Unternehmen. Dies ist auf die folgenden Faktoren zurückzuführen:

- Mittelständische Unternehmen sind zumeist "unpolitischer" als die führenden Großunternehmen, in deren Risikoanalysen politische Faktoren angewandt werden und die in der Regel in engem Kontakt mit den Außenministerien stehen. - Der Informationsstand der Mittelständler - gelegentlich sogar die Kenntnis der rechtlichen Vorschriften - ist weniger ausgeprägt als bei den Großunternehmen.
- Das Risikokalkül liegt für die kleineren Unternehmen anders. Die außergewöhnlich hohen Preise und Prämien, die die Beschaffungsorganisationen anbieten, geben den Unternehmensführern eine einmalige Gelegenheit für Supergewinne, während diese Summen bei den wesentlich höheren Bilanzposten der Großunternehmen weit weniger ins Gewicht fallen.

d) Eine liberale Außenhandelsphilosophie, die die außenwirtschaftliche Tätigkeit als garantiertes Recht (nicht als zustimmungsbedürftiges Privileg) definiert und Einschränkungen jeweils von spezifischen gesetzlichen und regulatorischen Grundlagen (statt von Generalkompetenzen) abhängig macht. Dies nimmt der Außenwirtschaftsverwaltung die Flexibilität, bei Gefahr des

Verzugs schnell zu reagieren. Zwangsläufig entsteht eine hohe internationale Exposition, da auch bei mittlerweile bekannten Gefahrenmomenten in bestimmten Empfängerländern Lieferungen noch eine Zeitlang weiter genehmigt werden (müssen).

2. Entwicklungen im Proliferationsbereich nach dem Ende des Kalten Krieges

2.1. Zusammenbruch der UdSSR

Das Ende der Sowjetunion brachte mehrere negative Auswirkungen auf das Problem der Proliferation mit sich. Der militärisch-atomindustrielle Komplex der GUS-Staaten steuert heute auf Privatisierung und Zerplitterung zu. Zudem besitzen die Republiken auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR nicht die nötigen Exportkontrollinstrumente. Es gilt daran zu erinnern, dass unter sowjetischer Herrschaft die Ausfuhrkontrollen der UdSSR durch KGB-Truppen überwacht und durchgeführt wurden. Obschon die GUS-Staaten heute bereit sind, mit dem Westen in Fragen der Exportkontrolle zusammenzuarbeiten, sind sie nicht in der Lage, die internationalen Verpflichtungen durchzusetzen. Die Zollbehörden dieser Republiken sind völlig unterbesetzt und haben weder Kompetenz noch genügend Autorität, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Das Gefahrenpotential auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR wird durch folgende Szenarien verdeutlicht:

- Unautorisierte Proliferation durch Diebstahl von Atomsprengeköpfen oder waffentauglichem Kernmaterial;
- Export von Rüstungsgütern, die für ABC-Waffenprogramme geeignet sind;
- Export von "Know-how": Arbeitslose Atomwissenschaftler laufen Gefahr, von Ländern im Mittleren Osten angeworben zu werden.

Um der unkontrollierten Zirkulation sowjetischer Nuklearexperten vorzubeugen, finanzierte der Westen zwei Atomtechnologiezentren (Moskau und Kiew). Das unter dem Namen "Nunn-Lugar Programm" laufende Projekt hat bis jetzt \$800 Mio. bereitgestellt, um u.a. die Proliferationsgefahr aus dem Osten einzudämmen.

Die Sorge um die Nichtverbreitung diente den Chefs des CIA und des KGB als Vorwand, sich zum ersten Mal in der Geschichte zu einem Meinungs-austausch zu treffen (17. Oktober 1992). Interessant war in diesem Zusammenhang, dass die beiden Geheimdienstchefs eine sachliche Verbindung zwischen der Bekämpfung der Proliferation und der Bekämpfung des organisierten Verbrechens herstellten.

Es gibt auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR grosse Ansammlungen von angereichertem Uran und Plutonium, das direkt für die Waffenproduktion gebraucht werden könnte. Die IAEO hat die Bestände in Belarus, Ukraine and Kasachstan noch nicht erfasst. Es besteht also nach wie vor

die Gefahr der illegalen Proliferation von nuklearen Spaltmaterialien. Um diesem Problem entgegenzutreten, hat die *Bush Administration* Russland eine grosse Quantität von Plutonium abgekauft.

Die Zukunft ist auch ungewiss im Hinblick auf die noch verbleibenden Nuklearwaffen. Nachdem die taktischen Nuklearsprengköpfe alle nach Russland zurückgezogen wurden, verbleiben noch einige 1000 strategische Atomwaffen in der Ukraine, Kasachstan und Belarus (Anhang 3: *Übersicht über die strategischen Nuklearwaffen in den GUS-Staaten*). Zwar verpflichteten sich die fraglichen Republiken durch das Lissabon Protokoll vom Mai 1992, sich aller Atomwaffen zu entledigen und dann als Nicht-Nuklearwaffenstaaten dem NPT beizutreten. Das Vorgehen der Elimination der Nuklearwaffen ist aber noch nicht geregelt: die Optionen bestehen entweder in der Zerstörung der Atomwaffen vor-Ort, oder aber in der Rückführung nach Russland. Das unklare Bild wird durch die Tatsache verstärkt, dass alle fraglichen Republiken Vertragsparteien des START-Abkommens geworden sind und damit ein *de facto* Veto über dessen Implementierung gewonnen haben. So hat anfangs November 1992 der öffentliche Besitzanspruch der Ukraine auf strategische Atomwaffen auf ihrem Gebiet den START-Prozess blockiert.

2.2. Irak

Die IAEA hat 1991 zum ersten Mal in ihrer Geschichte festgestellt, dass ein Mitgliedstaat des Atomsperrvertrages (NPT) seine Vertragsverpflichtungen verletzt hat. Irak hatte über mehrere Jahre hinweg aktiv an der Herstellung einer Atombombe gearbeitet. Die Vertragsverletzungen stellen einen schweren Schlag gegen das Nichtverbreitungsregime dar, da Irak als Mitgliedstaat des NPT den Vertrag während Jahren hintergehen konnte, ohne dass die IAEA dies bemerkt hätte - trotz den Vor-Ort-Inspektionen, die durch die Organisation in Irak regelmässig durchgeführt wurden.

Irak hatte die Schwachstelle des NPT-Regimes ausgenützt und in nicht erklärten Forschungs- und Produktionsstätten ein Atomwaffenprogramm aufgebaut. Obschon seit 1987 Informationen über westliche Lieferungen von Nukleartechnologie an den Irak zirkulierten, hatten die IAEA keine Handhabe, um über die offiziell angemeldeten Anlagen hinaus Verdachtsinspektionen vorzunehmen. Die Überprüfungskonferenz von 1990 hat diesen Schwachpunkt behandelt und den Gouverneursrat beauftragt, die Grundlagen zu Sonderinspektionen zu erarbeiten.

Irak hatte Firmen westlicher Industrienationen für alle Phasen des Kernwaffenprogramms um Hilfe gebeten. Die Beschaffung von waffentauglichem Spaltmaterial erwies sich als nicht zu problematisch, da dies auf legalem Weg für die unter der IAEA-Kontrolle stehenden Forschungsreaktoren der Sowjetunion und von Frankreich geliefert wurden.

Folgendes Nuklearmaterial befand sich vor dem Ausbruch des Golfkrieges im Irak:

- 12.5 kg waffentaugliches hochangereichertes Uran
- 13.7 kg auf 80% angereichertes, noch unbestrahltes Uran
- 14.9 kg auf 80% angereichertes, stark bestrahltes Uran

Dieses Material hätte bei fortgeschrittener Waffentechnik zum Bau eines einzigen Sprengkopfes ausgereicht. Irak hatte mehr Probleme beim Versuch, die anderen Komponenten des Waffenprogramms zu verwirklichen. Hier waren auch Schweizer Firmen, wissentlich oder unwissentlich, daran beteiligt: Für die Herstellung von zusätzlichem waffentauglichem Kernmaterial wurde eine Plutoniumproduktionsanlage gebaut, die auf dem Prinzip einer Zentrifugen-Kaskade beruhte. Die Schweizer Firmen *Schüuble* und *Schmidmechanica* waren an Lieferungen für die Zentrifugen-Anlagen massgeblich beteiligt. Aufgrund von IAEO-Berichten war auch die *Asea Brown Boveri* in die "weaponisation"-Phase des irakischen A-Programms involviert.

Aufgrund der Erfahrungen mit Irak ist es für die zukünftige Exportkontrollpolitik der Schweiz hier wichtig festzuhalten, dass Schwellenländer beim Aufbau ihrer Nuklearprogramme in grossem Ausmass auf die Hilfe von Industriestaaten angewiesen sind. Die Mitarbeit erfahrener Waffendesigner, die Kollaboration hochqualifizierter Chemie- und Maschinenbauunternehmen, der umfangreiche Transfer von Gütern und Technologien bleiben eine Voraussetzung erfolgreicher Kernwaffenprogramme.

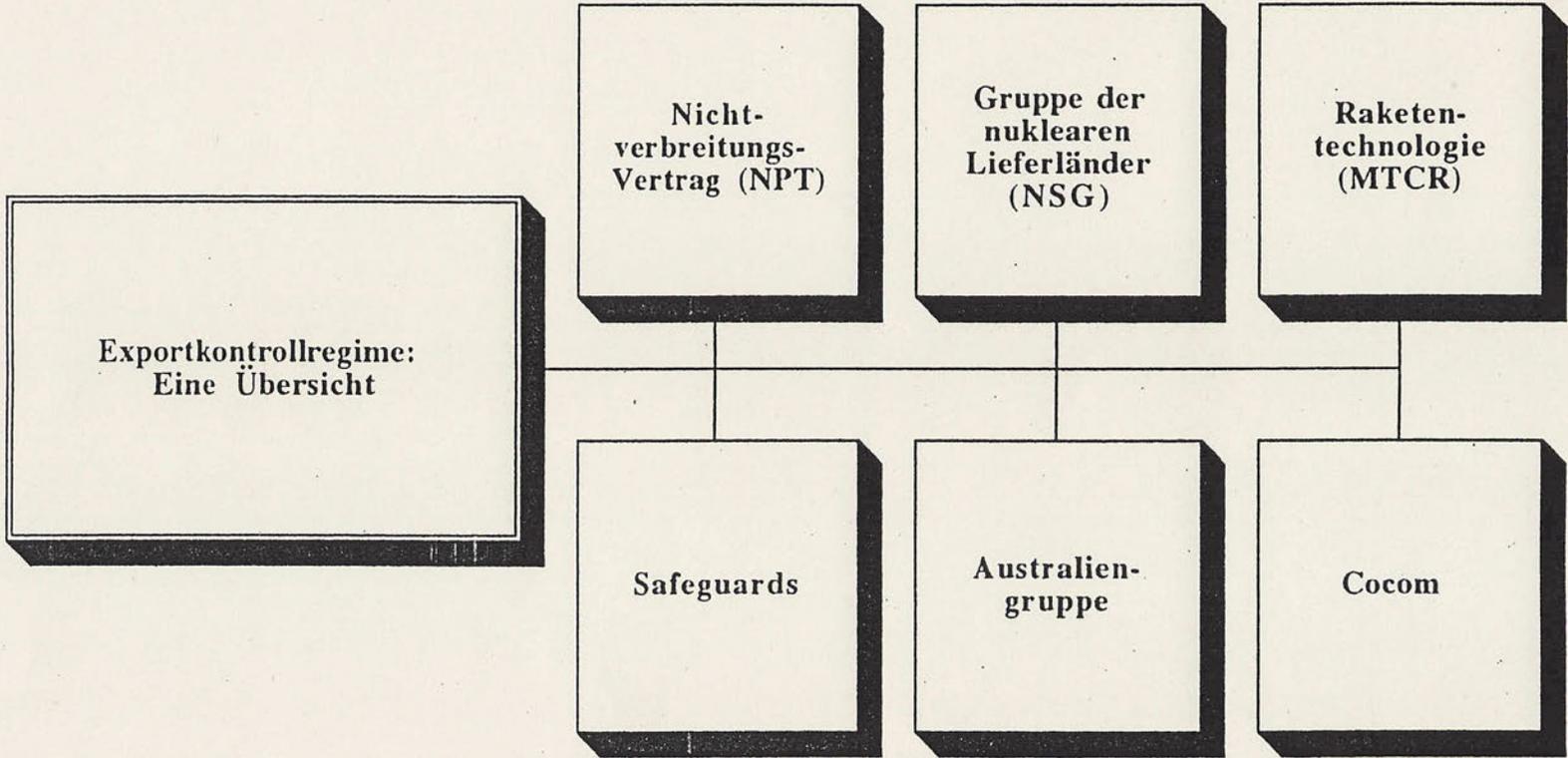
3. Exportkontroll-Regime: Sachstand 1992

3.1. Der Nichtverbreitungsvertrag (NPT; im schweizerischen Sprachgebrauch: Atomwaffensperrvertrag)

Der Vertrag untersagt Kernwaffenstaaten die Weitergabe von Nuklearwaffen an dritte Staaten und verpflichtet sie zu nuklearen Abrüstungsmassnahmen; er verbietet den Nichtkernwaffenstaaten die Annahme oder Herstellung und den Besitz von Kernwaffen und garantiert ihnen ungehinderten Zugang zu nuklearen Materialien, Anlagen und Technologien zum Zweck der friedlichen Nutzung der Kernenergie unter internationaler Kontrolle. Die Schweiz ist dem NPT, der 1970 in Kraft getreten ist, 1977 beigetreten. Der NPT muss als ein Rahmenvertrag betrachtet werden. Er besitzt nur bescheidene Instrumente zur Verifikation oder zur Exportkontrolle.

Im nuklearen Bereich gibt es aber Zeichen, dass sich der Trend der Proliferation abschwächt. Länder wie Argentinien, Brasilien, Südafrika und Nordkorea haben sich in den letzten Monaten verschiedenen internationalen Verpflichtungen unterworfen, die eine geheime Weiterführung eines Atomwaffenprogramms schwieriger gestalten. So hat Brasilien zusammen mit

- 9a -



Exportkontrollregime: Eine Übersicht

Argentinien im Dezember 1991 ein "full-scope nuclear safeguards agreement" mit der IAEA unterschrieben und im April 1992 durfte zum ersten Mal ein Expertenteam des MTCR-Regimes brasilianische Raketeninstallationen besuchen. Zudem sind China, Frankreich und Südafrika 1992 dem Atomsperrvertrag beigetreten. Nicht erfasst vom NPT-Regime sind weiterhin Israel, Pakistan und Indien. Als Problemländer gelten im weiteren Algerien, Iran und Nordkorea.

3.2. Safeguards

"Klassische" Safeguards

Die IAEA hat seit Ende der 50er Jahre ein Kontrollsystem aufgebaut, das mit Hilfe von Sicherungsmassnahmen (safeguards) verhindern soll, dass zivile Nukleargüter für militärische Zwecke verwendet würden. Um den Sicherungsmassnahmen eine normative Referenz zu geben, wurde im Rahmen eines mittlerweile 21 Staaten umfassenden Komitees, das die Nuklearexporteure der IAEA-Mitgliedstaaten mit einschliesst, eine "Trigger"-Liste erstellt. Dieses Komitee, das nach dem Schweizer Beamten Zangger benannt wurde, der dieses Gremium aufbaute und leitete, wurde über die Jahre hinweg erweitert. Es handelt sich bei der "Trigger-Liste" aber nicht um eine Exportkontroll-Liste, sondern lediglich um eine Liste, die die technischen Voraussetzungen zur Überwachung der Nukleargüter nach der Ausfuhr sicherstellt. Der Vorteil des Safeguardsystems der IAEA besteht darin, dass es auch für Länder angewendet werden kann, die dem Atomsperrvertrag nicht angehören.

Ein Land, das geheime nukleare Pläne verfolgt, kann aber nach wie vor Forschung und Versuche durchführen, ohne dass dies durch Inspektionen entdeckt werden kann. Ein Nuklearprogramm ist heute dank Computersimulationen nicht mehr auf physische Testversuche von Atomsprengköpfen angewiesen. Viele Bestandteile von Atombomben können einzeln getestet werden, ohne dass dies eine Kettenreaktion voraussetzt.

IAEO-Sonderinspektionen

Bestrebungen sind im Gange, das Inspektionssystem der IAEA auszubauen. Seit der Überprüfungskonferenz des NPT von 1990 wird eine politische und rechtliche Grundlage geschaffen, um Vor-Ort-Inspektionen auch ausserhalb der deklarierten Anlagen durchführen zu können. Tatsächlich erlaubt eine Verordnung der IAEA (INFCIRC/153) im Verdachtsfall die Durchführung von Sonderinspektionen. Die Inspektionspraktiken im besiegten Irak, die aufgrund der UNO Sicherheitsratsresolution 687 durch UNO-Inspektoren durchgeführt werden, haben der IAEA vermehrt politischen Rückhalt gegeben, um Sonderinspektionen auch in anderen Staaten durchzuführen.

Heute zirkuliert der Vorschlag, dass aufgrund von UNO-Sicherheitsratsresolutionen Sonderinspektionen durchgeführt werden können, die nur kurzfristig angekündigt werden müssen.

Im Januar 1992 hat der Sicherheitsrat anlässlich eines Sondergipfels zum erstenmal das Phänomen der Proliferation als "eine Gefährdung des Friedens und der internationalen Sicherheit" bezeichnet. Dem Sicherheitsrat wird damit die gesetzliche Grundlage erteilt, wenn nötig auf die im Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen enthaltene Autorisierung zu Wirtschaftssanktionen oder sogar militärischer Gewaltanwendung zurückzugreifen.

Das Vorgehen stösst aber auf das Problem der Informationsbeschaffung. Sonderinspektionen können nur aufgrund begründeter Verdachtsmomente durchgeführt werden; die Informationen dazu können fast ausschliesslich nur durch die Nachrichtendienste geliefert werden. Die UNO hat keinen Nachrichtendienst und hängt somit vom politischen Wohlwollen derjenigen Staaten ab, die über Nachrichtendienste mit globaler Reichweite verfügen.

Im Februar 1992 hat der Gouverneursrat der IAEA die Konsequenzen aus dem Fall Irak gezogen und die Organisation ermächtigt:

- bei Verdacht "Spezialinspektionen" an jedem Ort in einem Vertragsstaat durchzuführen;
- bei Verweigerung von Zugangsrechten den UNO-Sicherheitsrat anzurufen;
- auf alle zugänglichen Informationen, einschliesslich geheimdienstlicher Erkenntnisse der Mitgliedsländer, zurückzugreifen; und
- frühzeitig Design-Informationen und Mitteilungen über nukleare Technologie-Transfers zu erhalten.

Das Recht auf Sonderinspektionen wurde auch an der IAEA-Generalkonferenz vom 25. September 1992 von den Mitgliedsländern mit Nachdruck bestätigt.

3.3. Gruppe der nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group: NSG)

Die Exportkontrolle im nuklearen Bereich wird durch die informelle Gruppe der nuklearen Lieferländer (NSG) gemacht, die auch Londoner Klub genannt wird. Im Rahmen des Londoner Klubs werden Listen ausgehandelt, die für die nationale Exportkontrolle verbindlich sein sollen. Abgedeckt werden nukleare Spaltmaterialien und - über den Geist des Atomsperrvertrages hinaus-sensible Anlagen des Brennstoffkreislaufes.

Dieser Klub, dem auch die Schweiz angehört, war bis 1978 geheim. Auch heute, nachdem er nach einem Dornröschenschlaf von über 10 Jahren seine Tätigkeiten wiederaufgenommen hat, werden die "Londoner Richtlinien" vertraulich behandelt. Der Klub kann sich, wie auch andere informelle Koordinierungsgremien von Lieferstaaten, der Kritik nicht entziehen, dass die erstellten Listen diskriminierend auf die Dritte Welt wirken. Dem Londoner Klub wird vorgeworfen, dass die Listen nur ein Vorwand zur Verschleierung eines Kartells seien, das in Wirklichkeit dazu dienen soll, den Entwicklungsländern die modernste Technologie der Industriestaaten vorzuenthalten.

Der Klub, der jetzt 27 Mitglieder aus dem Westen und der ehemaligen UdSSR umfasst, hat

im April 1992 ein neues Kontrollsystem ausgearbeitet, um auch bislang nicht erfasste Mehrzweckgüter der Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Die Schweizer Industrie ist davon vor allem im Maschinensektor betroffen, da auch maschinelle Ausrüstungen dazugehören. Bei den Verhandlungen, die z.T. auch in der Schweiz stattgefunden haben, wurden 65 neue doppelfähige Güter durch Konsensabstimmung auf die Liste genommen. Lediglich bei den von den USA vorgeschlagenen Kontrollen von Industriecomputern haben die Europäer nicht mitgemacht.

Der Londoner Klub hat ebenfalls entschieden, dass die erfassten Güter nicht mehr in Länder ausgeführt werden dürfen, die das vollständige Kontrollsystem der IAEO (fullscope-safeguards) noch nicht angenommen haben. Zusätzlich hat man sich auf eine (graue) Liste von problematischen Ländern geeinigt, die Israel, Irak, Argentinien, Brasilien, Indien, Pakistan, Libyen und Nordkorea umfasst. In einem Entschluss, der das Potential eines Präzedenzfalles in sich birgt, wurden neue nukleare Lieferungen an Schwellenländer wie Israel, Pakistan, und Indien völlig verboten (schwarze Liste).

Um den Informationsaustausch zu verbessern, werden neuerdings im Rahmen dieses Gremiums regelmässige Treffen abgehalten. Für diese Treffen wird die japanische Vertretung in Wien als "informelles Sekretariat" gebraucht. Im Zusammenhang mit Fragen über den Informationsaustausch wurde der Prinzipienentscheid gefällt, dass man die Erkenntnisse der Geheimdienste effektiver miteinander teilen will. Wie das praktisch durchgeführt werden soll, entzieht sich der Kenntnis des Autors.

3.4. Australiengruppe

Die Australiengruppe wurde unter dem Eindruck des massiven C-Waffeneinsatzes während des iranischen-irakischen Krieges von 10 Industrieländern unter dem Vorsitz Australiens geschaffen. Diese informelle Gruppierung setzt sich zum Ziel, die nationalen Exportkontrollen bei doppelverwendbaren Chemikalien und Technologien zu verbessern, zu harmonisieren und Information auszutauschen. Inzwischen gehören dieser Gruppe über 20 Staaten an, die alle OECD-Mitglieder sind.

Die Schweiz nimmt seit 1987 an den Sitzungen des Klubs teil, die zweimal jährlich in der Australischen Botschaft in Paris stattfinden. Im Dezember 1991 sind auch Finnland und Schweden der Gruppe beigetreten. Die Rechtsgrundlagen für die Durchsetzung dieser Liste sind in der Schweiz Art. 1a der Kriegsmaterialverordnung vom 10. 1. 1973, sowie die Verordnung über die Bezeichnung bewilligungspflichtiger chemischer Substanzen (SR 514.511.1).

Im Mai 1991 wurde die Anzahl genehmigungspflichtiger Chemikalien auf 50 ausgeweitet. Es handelt sich dabei um Produkte, deren Ausfuhr wegen ihrer Bedeutung als mögliche Vorprodukte für die Herstellung von chemischen Kampfstoffen von den Teilnehmerstaaten kontrolliert werden soll. Die Bestimmung gilt aber nur für die Ausfuhr in Länder, die nicht zur

Australiengruppe gehören. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, bis Ende 1991 alle diese Vorprodukte in ihre Exportkontroll-Listen aufzunehmen. Die Australiergruppe hat sich vor kurzem geeinigt, ebenfalls chemische Verarbeitungs- und Produktionsinstallationen auf die Liste zu setzen.

Während des Treffens in *Paris* vom 2. bis 4. Juni 1992 wurde auch verstärkt Gewicht auf die Verhinderung der B-Waffenproduktion gelegt. So wurden die Herstellungsanlagen von B-Waffen neu in die Liste aufgenommen sowie über 20 biologische Agenzien (tierische und pflanzliche Pathogene). Laut CIA arbeiten heute weltweit mindesten 10 Staaten an der Entwicklung von biologischen Kampfstoffen. Tatsächlich kann die zivile Pharmaindustrie durch ihre Technologien und ihr "Know-how" leicht für B-Waffenprogramme mißbraucht werden.

Die Nichtverbreitungs-Bemühungen im C-Waffenbereich werden stark durch die C-Waffenkonvention unterstützt. Der erfolgreiche Abschluss des Vertrages über ein weltweites Verbot chemischer Waffen gilt als ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Proliferation von C-Waffen. Der Vertrag, der am 13. Januar 1993 unterzeichnet wird, verpflichtet die Vertragsparteien, keine C-Waffen zu entwickeln, herzustellen, zu lagern, einzusetzen oder einzuführen. Es ist zu erwarten, dass einige Länder, vor allem solche im Mittleren Osten, der Konvention nicht in absehbarer Zeit beitreten werden. Wichtig ist aber, dass mit der C-Waffenkonvention ein internationales Regime geschaffen wurde, das dem Besitz von C-Waffen oder dem Betreiben eines C-Waffenprogramms jegliche Legitimität genommen wird.

3.5. Trägertechnologie-Regime (Missile Technology Control Regime: MTCR)

Diese Kontrollgruppe wurde 1987 von der G-7 (USA, Großbritannien, BRD, Frankreich, Italien, Kanada und Japan) mit der Absicht ins Leben gerufen, die Verbreitung von Raketentechnologie in nicht erwünschte Gebiete und Länder zu verhindern oder zu verlangsamen (Anhang 4: *Factsheet: The Missile Technology Control Regime*). Im Gegensatz zum ABC-Bereich besteht im Raketensektor kein multilaterales Abkommen, das die Entwicklung und den Bau von ballistischen Raketen reguliert.

Wie bei der Australiengruppe oder der Gruppe nuklearer Lieferländer handelt es sich beim Trägertechnologie-Regime nicht um einen internationalen Vertrag, sondern um ein informelles Abkommen, das gemeinsame Richtlinien und eine Liste bewilligungspflichtiger Güter und Technologien umfasst. Heute beteiligen sich zusätzlich zu den Gründerstaaten (G-7 Gruppe) die meisten OECD-Staaten daran.

Die Schweiz hat im Juni 1992 erstmals an einem Treffen des MTCR teilgenommen. Zusammen mit der Schweiz sind dem Regime auch Griechenland, Irland und Portugal beigetreten. Damit zählt die MTCR-Gruppe 22 Mitglieder. Schon vor dem Beitritt wurde die schweizerische Bewilligungspflicht für Standardgrößen des MTCR-Regimes in die Bundesrats-Verordnung vom 12. Februar 1992 integriert: Bewilligungspflichtig sind alle Beiträge zur Konstruktion von

Raketen, die mit einem Sprengkopf von mindestens 500kg weiter als 300 km zu fliegen vermögen. Die Erfahrung mit dem Golfkrieg hat aber gezeigt, dass auch kleinere Raketen eine strategische Bedrohung darstellen können. Deshalb wurden in der letzten MTCR-Sitzung die Parameter für die Ausfuhrbewilligungen weiter herabgesetzt. Die Schweizer Industrie ist von diesem Regime vor allem im Bereich der Lenk- und Instrumentierungssysteme wie auch in der Mischungstechnologie von Treibstoffkomponenten betroffen.

3.6. Koordinationskomitee für multilaterale Exportkontrollen (Cocom)

Das Koordinationskomitee für multilaterale Exportkontrollen (Cocom) versuchte in der Zeit des Kalten Krieges zu verhindern, dass strategisch wichtige Technologien in den Ostblock und andere sozialistische Länder transferiert wurden. Cocom zählt heute 17 Mitgliedstaaten (Nato minus Island plus Japan und Australien).

Die Schweiz gilt schon seit 1952 als ein *de facto* Mitglied des Cocom, weil sie aufgrund geheimer Abkommen mit den USA die Cocom-Listen autonom in der nationalen Exportkontrolle nachvollzog. Seit Ende der 80er Jahre wurde ihr der offizielle Status eines "Zusammenarbeitenden Staates" gegeben, der ihr seither den unbeschränkten Zugang zur Spitzentechnologie der westlichen Industrienationen ermöglicht. Die Schweiz genießt diesen Status zusammen mit anderen Ländern, die nicht der NATO angehören (sogenannte "5(k) Gruppe" mit Österreich, Finnland, Schweden, und Singapur).

Mit dem Ende des Kalten Krieges war die Cocom-Gruppe mit völlig neuen sicherheitspolitischen Voraussetzungen konfrontiert. Die sogenannte Kernliste musste stark ausgedünnt und die Liste der Empfängerstaaten reduziert werden. Im Februar 1992 wurde Ungarn als erstes ehemaliges Ostblockland vollständig von den Exportbeschränkungen befreit. Für reine Militärgüter und, was für die Schweiz viel wichtiger ist, für fortgeschrittene Werkzeugmaschinen, bleiben die bisherigen Cocom-Ausfuhrbeschränkungen aber nach wie vor erhalten.

Bedingt durch die technische Komplexität vieler Exportprodukte, die den Exportkontrollbehörden einen breiten Interpretationsraum lassen, gibt es immer wieder Konflikte zwischen den Schweizer Behörden und den USA. Die Amerikaner verfolgen die Schweizer Exportpraxis sehr aufmerksam, seit die Schweiz den 5(k)-Status erhalten hatte, da dieser den Schweizer Firmen auch unbeschränkten Zugang zu sensibler amerikanischer Spitzentechnologie (mit Ausnahme von Supercomputern) gewährt, die erklärtermaßen zum Interesse der nationalen Sicherheit der USA gehört.

Die Schweizer Regierung verlangt als Voraussetzung einer (Wieder-) Ausfuhrgenehmigung für, aus den USA eingeführte Güter, die Vorlage der amerikanischen Wieder-Exportgenehmigung. Damit anerkennt die Schweiz in diesem Bereich eine extraterritoriale Wirkung der amerikanischen Gesetzgebung. Die Schweiz ist - zusammen mit Spanien - das einzige Land, das den USA ein

solches Privileg gewährt. Es versteht sich von selbst, dass die Schweizer Behörden deshalb gezwungen sind, informell die amerikanischen Listen in der Schweiz anzuwenden, um Konflikte mit den USA zu vermeiden.

Die USA scheuen sich auch nicht zu intervenieren, falls Proliferationsbedenken bestehen. Dies ist kürzlich geschehen, als eine Schweizer Firma Laborgeräte an eine Universität im Mittleren Osten schickte. Die Laborgeräte enthielten amerikanische Komponenten, die unter Cocom fielen. Amerikanischen Diplomaten argumentierten, dass diese Geräte zur Herstellung von B-Waffen gebraucht werden können und versuchten, die Lieferung zu stoppen. Das BAWI, das in der Verwaltung für Cocom zuständig ist, hatte keine rechtliche Handhabe, um bei der fraglichen Ausfuhr zu intervenieren, da der zivile Endverbrauch durch die Universität zugesichert wurde.

Solche konfliktträchtige Beispiele könnten sich angesichts der Liberalisierung von Cocom in der Zukunft häufen: Viele "Dual-Use"-Güter werden von Cocom nicht mehr erfasst und es besteht jetzt die Gefahr, dass sie unkontrolliert in Entwicklungsländer mit Proliferationsabsichten fließen. Auf internationaler Ebene werden Mehrzweckgüter gegenwärtig nur von der Liste des "Londoner Klubs" erfasst, also im A-Bereich.

Mit der Liberalisierung des Cocom stellt sich die Frage, wie die Wiederausfuhr und die zivile Endnutzung von "Dual-Use"-Gütern überprüft werden kann. Unter Cocom bestand die Bestimmung, dass das importierende Land die Endkontrolle durchführt und dann die Bestätigung an das Exportland schickt. Ein Ersatzsystem, das sich auf eine breitere Mitgliedschaft abstützt (inklusive den ehemaligen Ostblockstaaten), muss noch gefunden werden.

Um in Osteuropa nicht ein Exportkontrollvakuum aufkommen zu lassen, haben die Cocom-Länder im Juni 1992 auf Initiative der USA ein Cocom-Kooperationsforum geschaffen, das sich konzeptionell stark an den Nordatlantikooperationsrat (NACC) anlehnt. Dieses Forum, das die Nato-Mitglieder mit den ehemaligen WAPA-Staaten (inklusive den GUS-Staaten) vereinigt, versucht im osteuropäischen Raum einem umfassenden Exportkontroll-Verhaltenskodex einzuführen. Zudem stehen auch praktische Anliegen, wie zum Beispiel die Schaffung und Ausbildung von Ausfuhrbehörden im Vordergrund.

Die Schweiz ist weder am NACC noch am Cocom-Kooperationsforum beteiligt. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Gremien künftig wichtige koordinierende Funktionen in aussen- und sicherheitspolitischen Bereichen übernehmen könnten, wäre es für die Schweiz angebracht, dem Beispiel Finnlands zu folgen, und zumindest den Beobachterstatus anzumelden.

Auch wurde die Schweiz vor Exportpannen, wie sie mit Norwegen oder Japan vorgekommen sind (Toshiba/Kongsberg Skandal von 1987), verschont. Erst ein im September 1992 veröffentlichter Artikel in der NZZ, der sich auf neu zugängliche Stasi-Dokumente beruft, bringt bestürzende Hinweise, dass der Platz Schweiz bis Ende der 80er Jahre systematisch von der DDR zur Umgehung von Cocom-Bestimmungen benutzt wurde (siehe Abschnitt 6.2 dieser Studie).

Mit den anstehenden Umwandlungen von Cocom sind auch Vorschläge aufgetaucht, dass Cocom die Aufgabe einer Konsolidierung der verschiedenen Exportkontroll-Klubs übernehmen sollte. Damit würde Cocom zum Kernstück eines Institutionalisierungsprozesses, der den gesamten multilateralen Bereich der Nichtverbreitungs-Bestrebungen der Industriestaaten abdecken würde. Cocom besitzt im Gegensatz zu den anderen Regimen einen institutionellen Rahmen, der standardisierte Durchsetzungsprozeduren, Überprüfungsmechanismen und ein internationales Sekretariat beinhaltet. Das Problem besteht aber in der Tatsache, dass Cocom als ein Kind des Kalten Krieges politisch vorbelastet ist, insbesondere im Hinblick auf eine formelle, multilaterale Zusammenarbeit, die über die Nato-Länder hinausgeht.

4. Die Schweiz im internationalen Vergleich

4. 1. Internationale Trends

Mehrere westliche Industriestaaten haben ihre nationale Gesetzgebung nach den Erfahrungen mit Irak verschärft. Es geht einerseits um die vollständige Erfassung von Gütern und Dienstleistungen, die für ein Massenvernichtungswaffenprogramm verwendet werden könnten. Andererseits geht es um die konsequente Durchsetzung dieser gesetzlichen Grundlagen. Dazu sind drei Faktoren wichtig: effiziente und personell genügend dotierte nationale Kontrollbehörden, internationale Koordinierung und internationaler Informationsaustausch.

In letzter Zeit haben sich einige größere europäische Staaten dazu aufgerafft, öffentlich die Notwendigkeit kundzutun, dass bei den Exportkontrollen schwarze Listen nötig sind. Der Trend ist unverkennbar: Unter der Führung Deutschlands und mit der Unterstützung der USA wird versucht, die Länder des ehemaligen Ostblocks auf den Embargolisten mit "problematischen" Staaten der Dritten Welt zu ersetzen. Zudem wird der Ruf nach vermehrter Kontrolle von "Technologie-Söldnern" und "Techno-Banditen" laut. Hier geht es primär um den unerlaubten Export von "Know-how". Deutschland hat im Rahmen seiner Gesetzesrevision die Tätigkeiten seiner Staatsbürger im Ausland verboten, sofern sie an einem Projekt mitarbeiten, das im ABC-Bereich liegt.

Fragen der praktischen Durchführung strengerer Exportkontroll-Bestimmungen sind heute sehr aktuell. Innerhalb der Lieferantenländer gilt es, zwei Konflikte zu unterscheiden: Einen Kompetenzenkonflikt innerhalb der Verwaltung, und einen Konflikt zwischen der Verwaltung und der Privatwirtschaft. Den Konflikt über die Zuständigkeit für Exportkontrolle innerhalb der Verwaltung gibt es in vielen Ländern. Dies wird durch die Verschiedenartigkeit der Ausfuhr Güter begünstigt. Typischerweise spielt sich der Konflikt zwischen Handels-, Aussen- und Verteidigungsministerien ab.

Der Konflikt zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft besteht, weil die Privatwirtschaft eine weitere Korsettierung ihrer Tätigkeiten befürchtet. Die anhaltende Regulierung durch Lizenzbestimmungen und verschiedene Listen können sich in deren Augen negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Die amerikanische Gesetzgebung im Bereich der Exportkontrolle ist heute derart kompliziert, dass sich im Exportsektor ein völlig neuer Geschäftszweig entwickelt hat, der als "go between" zwischen der amerikanischen Regierung und der Ausfuhrbranche mit rechtlicher und technischer Beratung eine neue Marktlücke gewinnbringend ausfüllt.

In der Schweiz spielen die Dachorganisationen der verschiedenen Geschäftsbranchen eine immer wichtiger werdende Rolle in der Beziehung zwischen Regierung und Privatwirtschaft. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und dem *Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller* (VSM) und der *Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie* (SGCI) hat sich gut eingespielt.

Die Verbände übernehmen häufig die Rolle des Vermittlers zwischen dem Bund und der Marktwirtschaft. Von großem Nutzen ist ihre Rolle als Transmissionsriemen von Information, Frühwarnung, aber auch zur Information der Regierung über verdächtige Kaufgesuche. Diese Vermittlerrolle ist gerade hinsichtlich der mittelständischen Industrie unverzichtbar. Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe *Exportkontrolle* unter Herbeiziehung von Experten aus den Verbänden und einzelnen, besonders stark außenwirtschaftsorientierten Großunternehmen ist unerlässlich.

Der Bund kann seinerseits die Verbände gebrauchen, um der Industrie mitzuteilen, welches Problemländer sind, ohne dass eine formelle Liste nötig wäre. So hat der VSM in der Zeit vor dem Golfkrieg helvetische Lieferfirmen diskret angehalten, bei Geschäften mit Irak vorsichtig zu sein und "im Interesse des Ansehens der Schweiz und der internationalen Sicherheit bei Lieferungen in den Irak grösstmögliche Vorsicht walten zu lassen."

4.2. Schweizerische Exportkontroll-Instrumente

Bis Anfang 1992 befand sich die Schweizer Gesetzgebung im Bereich der Exportkontrolle auf einer fragmentierten Basis, die sich nur eng mit den militärischen Ausfuhrgütern befasste. Im Bereich der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln stützt sich die helvetische Regierung auf das Kriegsmaterialgesetz, das Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz und das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen ab.

Das Kriegsmaterialgesetz beruht auf einer engen Auffassung von Export- und Importkontrolle: Das Gesetz deckt weder Mehrzweckgüter noch Dienstleistungen im militärischen Bereich ab. So können heute noch Schweizer Produkte die Exportkontrollen unterlaufen, indem sie in Ländern unter Lizenz erstellt werden, die den Exportkontroll-Klubs nicht angehören.

Das Atomgesetz wie auch das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen müssen als

Rahmengesetze verstanden werden. Beide Gesetze befinden sich gegenwärtig in Überarbeitung. Die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der verschiedenen Exportkontroll-Klubs wurden bis vor kurzem aufgrund von Verordnungen durchgesetzt, die sich auf die Ziffer 8 und 9 des Bundesverfassungsartikel 102 abstützen.

Seit dem 12. Februar 1992 ist nun eine neue Verordnung in Kraft, die den gesamten ABC-Bereich und deren Trägerraketen zu erfassen sucht (Anhang 5: Text der Verordnung). Die Verordnung mit dem Namen: "Verordnung über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen", führt in vier Anhängen detaillierte Listen von Waren, Bestandteilen und Technologien auf, die bewilligungspflichtig sind. Die Verordnung bleibt bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung gültig, längstens aber bis zum 31. Dezember 1995. Danach sollte ein neues Aussenwirtschaftsgesetz die gesetzlichen Grundlagen zur Exportkontrolle von "Dual-Use"-Gütern regeln.

Die Verordnung ist eine Antwort auf den internationalen Trend, Mehrzweckgüter und "Know-how", die für den ABC-Bereich benutzt werden könnten, in bewilligungspflichtige Kategorien überzuführen. Die Verordnung beruht auf folgender Zielsetzung: "Die Verhinderung der Entwicklung, der Fertigung und des Gebrauches von chemischen und biologischen/bakteriologischen Waffen (BC-Waffen) sowie der Weiterverbreitung von nuklearen Waffen (A-Waffen) und von unbemannten, für den Einsatz von ABC-Waffen geeigneten Flugkörpern". Sie erfasst ebenfalls Vermittlungsgeschäfte - für die die Schweizer Regierung bisher keine gesetzliche Handhabung hatte - mit der Formulierung unter Artikel 2: "Dieser Verordnung unterstehen die Aus- und Durchfuhr sowie die Vermittlung der in den Anhängen 1-4 genannten Waren, Bestandteile und Technologien (...)."

Die Verordnung ist sehr umfassend und zählt in ihren detaillierten Anhängen die neu zu kontrollierenden Waren und Technologien auf. Ein Schwergewicht wird dabei auf die Gegenstände gesetzt, die zur Herstellung von unbemannten Flugkörpern, ballistischen Raketen, Marschflugkörpern und Drohnen dienen.

4.3. Schwachstellen der helvetischen Exportkontrolle

Die weiterhin bestehenden Schwächen des helvetischen Exportkontroll-Systems lassen sich in diesem Bericht weniger aufgrund von praktischen Erfahrungen erkennen, da die neue Verordnung erst im Februar 1992 in Kraft getreten ist, sondern vielmehr durch eine systematische Analyse der Verordnung selbst und durch den Vergleich mit Exportkontroll-Modellen anderer westlicher Industrienationen.

Die Schwächen der Verordnung sowie der schweizerischen Exportkontrolle im allgemeinen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Die der Verordnung beigefügten Anhänge präsentieren sich als eine Nomenklatur, die nicht mehr angepaßt und oder abgeändert werden kann. Die Verordnung selbst sieht keine Prozedur vor, die die Anpassung der Listen an neue internationale Abkommen in den nächsten drei Jahren erlaubt. Werden aufgrund internationaler Verpflichtungen neue Güter in der Schweiz bewilligungspflichtig, so muss dies durch eine neue Verordnung vom Bundesrat im Schweizer Recht verbindlich beschlossen werden.
2. Komplizierte Entscheidungsfindung der Exportkontrolle. Nach wie vor werden zuviele Regierungsstellen mit der Entscheidungsfindung zur Exportkontrolle beauftragt. Die Kontrolle der Ausfuhr von chemischen Substanzen unterliegt dem EMD. Die Cocom-Liste wird vom BAWI geführt und kontrolliert. Nukleartechnologie bedürfen der Bewilligung des EVD. Alle Ausfuhrgesuche müssen aber durch das BAWI bewilligt werden. Im Falle von Mehrzweckgütern ist im Prinzip das BAWI für den Bewilligungsprozess zuständig, doch das Einvernehmen der zustelligen Stellen des EDA, EMD und des EVD, sowie nach Anhören des EJPD wird vorausgesetzt. Die verschiedenen Prioritäten der Departemente führen gelegentlich zu einer Pattsituation. Das EDA wie auch das EDV gibt sich den Bewilligungsgesuchen gegenüber eher konservativ, da für diese Departemente der Ruf der Schweiz im Ausland und internationale Verpflichtungen (die extensiv oder restriktiv interpretiert werden können) im Vordergrund stehen. Das BAWI hat dagegen die Tendenz, zuerst die Interessen der Schweizer Exportwirtschaft zu vertreten. Bei Uneinigkeit der Departemente wird das Bewilligungsgesuch dem Gesamtbundesrat zum Entscheid unterbreitet. Mit dem zu erwartenden Anstieg von Gesuchen aufgrund der neuen Verordnung wird der Gesamtbundesrat bei Uneinigkeit der Departemente unnötig belastet.
3. Die Verordnung ist eine Notlösung um Zeit zu gewinnen, oder anders ausgedrückt, eine kurzfristige Ersatzlösung zu einem Gesetz. Der Vorteil einer solchen Verordnungen besteht aber darin, dass sie im Gegensatz zu einem Gesetz kurzfristig von der Exekutive revidiert werden kann. Die zur Diskussion stehende Exportkontroll-Verordnung sollte bis Ende 1992 revidiert werden.
4. Die Verordnung ist auf der impliziten Hypothese aufgebaut, dass der Antragsteller immer weiß, wann eine "Dual-Use"-Ware für ein militärisches Projekt bestimmt ist. Die Formulierung in der Verordnung: "Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen" [unterstrichen durch den Autor] lässt den Eindruck aufkommen, dass die Waren, die für zivile Projekte gedacht sind, keiner Bewilligungspflicht unterstehen, obschon sie auf der Liste im Anhang der Verordnung figurieren. Dieser Schwachpunkt der Exportkontrolle wird durch die Tatsache verstärkt, dass die Schweiz - zumindest offiziell - bis heute kein Instrumentarium besitzt, um sich zu versichern, dass der Exporteur "Kenntnis" über zweifelhafte Konsortia und Länder besitzt, die in geheime Waffenprogramme involviert sind. Anders ausgedrückt, im Zweifelsfall kann sich der verfehlte Schweizer Exporteur der Verantwortung entziehen, ohne strafbar zu werden: Vernachlässigung und Fahrlässigkeit sind nicht "a priori" strafbar. Die fehlende Kenntnis

des Lieferanten sollte auch nicht durch eine Endverbrauchbescheinigung substituiert werden können. Endverbrauchbescheinigungen werden heute nicht mehr als genügend erachtet, weil Tarnfirmen, die für Länder mit geheimen Waffenprogramme operieren, ihre Namen und Niederlassungen sehr schnell ändern können.

Die Schweizer Regierung hat bis heute bewußt auf ein anderes Instrument verzichtet, das eine angemessene Kenntnis der Exportwirtschaft gewährleisten könnte: "Schwarze Listen". Im Gegensatz zu den USA, Deutschland und Grossbritannien, hat die Schweiz bei ihrer Verordnung keine Möglichkeit für eine Länderliste vorgesehen, auf der "problematische" Länder aufgeführt werden. Deutschland hat seit der neuen Gesetzgebung von 1990/91 eine Liste mit 55 Staaten, die eine Spezialbewilligung benötigen. Grossbritannien und die USA führen zum gegenwärtigen Zeitpunkt Listen mit 33 bzw. 49 Ländern.

5. Probleme der Informationsbeschaffung und des Informationsaustausches. Das Defizit an Information hat sich in den letzten Jahren als eine Achillesferse der Exportkontrollpolitik entpuppt. Auf internationaler Ebene wurde dieses Problem mit dem Fall von Irak manifest. Die Informationsbeschaffungsinstrumente der IAEO waren klar unzulänglich, da die Inspektoren nur Zugang zu deklarierten Anlagen im Irak hatten. Häufig musste sich die Agentur sowie auch die Lieferländer auf Informationen des CIA stützen.

Die Schweiz hat in der Vergangenheit stark unter dem Informationsproblem gelitten. Durch die mangelnde Nachrichtenbeschaffung und den ungenügenden Informationsfluss ist die Schweiz auf Informationen anderer Staaten angewiesen. Diese Abhängigkeit ist im besten Fall unangenehm, im schlechtesten Fall aber berührt sie sowohl die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz, ihre Souveränität und ihre nationale Sicherheit.

Das Informationsproblem stellt sich für die Schweiz auf vier verschiedenen Ebenen. Die Schweizer Exportkontrollbehörden brauchen Informationen über:

- (1) Länder, die in verdächtige oder illegale Waffenprogramme involviert sind;
- (2) Nationale oder multinationale Firmen, Projekte oder Konsortia, die in der Dritten Welt bei ABC- oder Raketenprogrammen mitarbeiten;
- (3) Ausfuhrgesuche, die von anderen OECD-Ländern abgelehnt wurden; und
- (4) Schweizer Firmen, die an unlauteren Projekten durch Lieferung, Vermittlung, Beratung oder andere Aktivitäten beteiligt sind.

Es gibt gegenwärtig einige internationale Bestrebungen, um dem Informationsdefizit Abhilfe zu schaffen. In den informellen Klubs ist man im Frühling und Sommer 1992 übereingekommen, den Informationsfluss zu verbessern. In allen Gremien werden die Konsultationen verstärkt. In der

Gruppe der nuklearen Lieferländer hat man sich im Sommer 1992 auf ein "Memorandum of Understanding" über den Informationsaustausch geeinigt. Die Mitglieder der Gruppe werden dabei angehalten, Informationen über die konkrete Behandlung von Gesuchen an die anderen Mitglieder weiterzuleiten.

6. Die Verordnung teilt den Antragstellern - im Gegensatz etwa zum Kriegsmaterialgesetz - nicht mit, aufgrund von welchen Kriterien ein Gesuch bewilligt oder abgelehnt wird. Artikel 6 ist in diesem Zusammenhang nicht genügend: Er stipuliert, dass die Bewilligung verweigert wird, wenn "Grund zur Annahme besteht, dass die entsprechenden Waren, Bestandteile und Technologien zur Entwicklung, zur Fertigung oder zum Gebrauch" von ABC-Waffen und deren Trägersysteme verwendet werden könnten. Es liegt ja genau in der Natur der Technologien und Güter mit doppeltem Verwendungszweck (die durch die Verordnung erfasst werden sollten), dass deren Endverwendung durch den Entscheid des Empfängers bestimmt wird. Dieser Entscheid ist dem Exporteur zum Zeitpunkt der Lieferung nicht unbedingt bekannt. Deshalb sollten formell andere Kriterien beigezogen werden, die ja schon im Kriegsmaterialgesetz enthalten sind, wie z.B. Achtung der Menschenrechte durch das Land der Endbestimmung, die inneren Verhältnisse (interne Konflikte), Verhalten des Käuferlandes gegenüber der Völkergemeinschaft, insbesondere seine Haltung zum Terrorismus und die Achtung des Völkerrechtes, die Gefahr der Entwendung im Empfängerland selbst oder einer ungewünschten Wiederausfuhr.

7. Obschon die Verordnung sehr umfassend ist, könnten noch weitere Dimensionen abgedeckt werden:

(1) Im Gegensatz zur neuen deutschen Gesetzgebung dürfen Schweizer Bürger nach wie vor ohne Bewilligungspflicht im Ausland an ABC-Waffenprogrammen mitarbeiten. Die Verordnung erfasst dagegen Vermittlungsgeschäfte von Personen "mit Wohnsitz bzw. Niederlassung in der Schweiz".

(2) Ein Thema, mit dem sich auch das neue Kriegsmaterialgesetz auseinandersetzen muss, ist der Gebrauch von Schweizer Mehrzwecktechnologie zur Herstellung von bewilligungspflichtigen Bestandteilen oder Produkten in einem Drittstaat, von wo dann die Ware in ein Land mit Proliferationsabsichten exportiert wird. Die Schweiz hat bis heute keine gesetzliche Handhabe um solche Transfers bewilligungspflichtig zu machen. Es ist klar, dass hier das Problem der Extraterritorialität mit hineinspielt. Die USA ist heute das einzige Land, das rechtlich einen "droit de regard" von ausländischen Firmen mit dem Umgang von Technologien und Produkten verlangen, die amerikanische Komponenten enthalten.

(3) Die Verordnung ist nicht Abschreckung genug für "Techno-Banditen". An der Wichtigkeit der neuen Verordnung sollte nicht gezweifelt werden, vorallem auch, da jetzt ein rechtliches Instrument zur Verfügung steht, das eine ganze Palette von proliferationsträchtigen Tätigkeiten kontrollieren kann. Zugleich muss aber festgestellt werden, dass die Verordnung als

solche keine Abschreckungswirkung auf Personen haben wird, die durch Profitsucht oder andere Motivationen, halb-legalen oder verbotenen Geschäften im Exportkontrollbereich nachgehen. Die Verordnung bestimmt im Abschnitt 4 über Strafbestimmungen nur Höchststrafen: Gefängnis oder Busse bis 500'000 Franken in einfachen Fällen und Gefängnis und Busse bis fünf Millionen Franken. Eine Abschreckung wäre gewährleistet, wenn hohe Mindeststrafen angedroht würden.

4.4. Neue Bedrohungen der Schweizer Exportkontrolle aus Osteuropa

Mit dem gegenwärtig in Osteuropa bestehenden Vakuum im Bereich der Exportkontrolle besteht eine akute Gefahr, dass versucht wird, Spaltstoffe und radioaktives Material in die Schweiz ein- und durchzuführen. Die Fälle häufen sich - auch aus der Schweiz sind Beispiele bekannt - wobei bislang kein Schmuggel mit relevanten Mengen von waffenfähigem Material bekannt geworden sind. Dies ist jedoch kein Anlaß zur Beruhigung, da

- der unbefugte Zugang zu radioaktiven Stoffen grundsätzlich auf die Gefahr hinweist, daß in Zukunft auch waffenfähiges Material entwendet werden könnte
- größere Mengen nicht waffenfähigen Brennstoffs (z.B. niedrigangereichertes Uran) außerhalb internationaler Sicherungsmaßnahmen auch proliferationsrelevant wären
- von unsachgemäß gesicherten radioaktiven Stoffen Gefahr für die Bevölkerung ausgeht und diese Stoffe überdies zu Erpressungsaktionen mißbraucht werden könnten.

Der größte Teil von nuklearem Material, kerntechnischen Anlagen und "Dual-Use"-Produktionsanlagen befindet sich in Rußland. Jedoch besitzen auch die übrigen Republiken teilweise ein Exportpotential für solche Technologien und Materialien, nämlich durch Kannibalisierung bestehender Anlagen oder durch entsprechende Produktionskapazitäten (Anhang 5 a: Übersicht über die Nuklearanlagen der GUS-Staaten). So wird der Ukraine die Möglichkeit zugerechnet, Schwerwasser, Zirkonium und Hafnium herzustellen.

Von besonderer Bedeutung für Abzweigungsszenarien dürften die Brennelementefabrik sowie der Brutreaktor in Kasachstan sein. Eine erhebliche Unsicherheit geht von der nur gerüchtweise bekannten Existenz von drei stillgelegten Anreicherungsanlagen in mittelasiatischen Republiken aus, über deren Status keine endgültige Klarheit besteht.

Nur in den drei baltischen Staaten haben Sicherungsmaßnahmen der IAEO begonnen, da diese Länder dem NPT beigetreten sind. Dasselbe steht demnächst in Usbekistan an. Die übrigen Republiken verfügen weder über ein internes Kontrollsystem, noch sind sie internationalen Sicherungsmaßnahmen unterworfen. Die Gefahr, daß diese unregelmäßige Situation zu einem Anschwellen des Schwarzmarkts führt, ist erheblich.

Es ist daher damit zu rechnen, daß in absehbarer Zeit die Zahl der "Schmuggel-Fälle" noch zunehmen wird. Die Ursache ist in der mangelhaften administrativen, technischen und polizeilichen Kompetenz der GUS-Republiken nach dem Zusammenbruch der zentralen Kontrolle zu suchen.

Einzig Rußland hat sich ein Skelett funktionierender Verwaltung und technischer Expertisen im Nuklearbereich bewahrt. Zugleich steht Rußland allerdings vor dem Problem, den bei weitem größten Teil der Nukleartechnik und des Spaltmaterials, namentlich auch die sensitiven Bereiche Anreicherung und Wiederaufarbeitung auf seinem Territorium zu konzentrieren. Die Dezentralisierung und Privatisierung der Nuklearindustrie in Kombination mit dem enormen Devisenbedarf des Landes schafft Motive und Gelegenheiten zur Abzweigung des Materials. Trotz besten Willens der Instanzen in Moskau ist es schwer abzuschätzen, wie weit der Arm der zentralen Kontrolleure wirklich reicht. Ein Umsturz in Rußland würde die Chancen einer Aufrechterhaltung und Stärkung wirksamer Kontrollen drastisch verschlechtern.

Ungleich schlechter sieht es in den übrigen Republiken aus, wo freilich der Anfall an Spaltmaterial geringer und die waffenmaterial-nahen sensitiven Technologien nicht vorhanden sind.

Westliche Länder müssen sich darauf einrichten, daß sie als Durchfuhrländer für nichtdeklarierte Exporte von Gütern der Zanggerliste/der Liste der Londoner Lieferländer oder als Mutterländer von Handelsgesellschaften mit entsprechenden Aktivitäten herangezogen werden. Ein dichter Austausch geheimdienstlicher Informationen sowie die enge Zusammenarbeit mit den Behörden der GUS-Republiken (die zugleich ein Training für die dortige Beamtenschaft darstellen sollte) sind noch die probatesten Heilmittel.

Für den Bereich der "Dual-Use"-Güter gilt prinzipiell das Gleiche. Hinzu tritt die Gefahr, daß westliche Unternehmen die GUS-Republiken als Standorte für die Produktion von Gütern in Frage kommen könnten, die für die Beschaffungsorganisationen der Proliferatoren interessant sind. Zwar wirkt der Mangel an industriefreundlicher Infrastruktur ebenso abschreckend wie die Instabilität der politischen Verhältnisse, jedoch sprechen drei Gründe für ein solches Abenteuer:

- a) der Bedarf an Fremdkapital in den Republiken und die Möglichkeit, den Behörden Bedingungen für die Investitionen zu stellen
- b) der angesprochene Mangel an öffentlicher Kontrolle
- c) das Angebot an preiswerter, hinreichend qualifizierter Arbeitskraft aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit bzw. der geringen Vergütungen auch bei hochqualifizierten technischen Arbeitskräften.

5. Ausländische Reformbestrebungen: Zugzwang für die Schweiz?

5.1. Die USA

Die Nichtverbreitungspolitik der Vereinigten Staaten wird noch immer sehr stark durch die Erfahrungen mit dem Golfkrieg beeinflußt. Bis zum Ende des Krieges haben die amerikanischen Truppen einen irakischen C-Einsatz erwartet. Ausserdem wurden Saudi Arabien und Israel während des Krieges mit ballistischen Mittelstreckenraketen beschossen. Seit diesem Krieg hat die

amerikanische Regierung, angespornt durch eine aggressive Presse und einen unberechenbaren Kongreß, sehr weitreichende Massnahmen im Proliferationsbereich getroffen.

Die USA versucht, sowohl durch unilaterale Massnahmen, die massiven politischen Druck beinhalten können, als auch durch internationale Zusammenarbeit die Proliferationsbestrebungen von Ländern der Dritten Welt einzudämmen. Zusammen mit ihren Bündnispartnern setzt die USA seit 1992 die Schwellenländer unter stärkeren Druck, um eine verifizierbare Nichtproduktionsgarantie zu erhalten. Im Falle von Nordkorea, zum Beispiel, versuchen die USA gegenwärtig ein Spezialabkommen abzuschliessen, das Vor-Ort-Inspektionen zulassen würde, die über die Parameter des NPT hinausgehen würden. Das Abkommen hätte in Nord- und Südkorea Gültigkeit.

Am 13. Juli 1992 hat Präsident Bush eine Initiative gestartet, um nationale und internationale Reformbestrebungen im Nichtverbreitungsbereich zu beschleunigen. Für den amerikanischen Präsidenten stellt die Proliferation von Massenvernichtungsmittel eine klare Bedrohung für die nationalen Sicherheitsinteressen der USA dar. Es kann mit Sicherheit angenommen werden, dass die Clinton Administration diese Reformen weiterführen und vielleicht sogar noch verschärfen wird. Vizepräsident Gore hat sich in den letzten zwei Jahren im Senat immer wieder für Massnahmen eingesetzt, die den Technologietransfer von OECD-Staaten in den Süden weiteren Auflagen unterwerfen würden.

Die amerikanische Proliferationspolitik besteht nicht nur aus Exportkontrollen, sondern auch aus der Sicherung und Kontrolle von sensiblen Objekten in den GUS-Staaten. Dazu gehören Atomwaffen und militärische Anlagen, die Plutonium herstellen können. Deshalb wird sowohl in der Gesetzgebung wie auch in der Allokation von Finanzmitteln ein Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit mit Russland gelegt.

Die "Bush-Initiative" setzt sich zum Ziel, globale Normen zur Nichtverbreitung aufzubauen und, wo sie bereits bestehen - wie etwa im Rahmen des NPT - zu stärken und zu erweitern. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit der OECD-Länder strebt die Initiative eine verstärkte Harmonisierung der nationalen Exportkontroll-Listen an. Um diese Listen adäquat durchsetzen zu können, schlägt die amerikanische Administration ein Abkommen zwischen Lieferanten-Länder vor, damit ihre Exportbeschränkungsmassnahmen nicht gegenseitig unterlaufen werden.

Die Initiative ist insofern auch für die Schweiz interessant, als sie die Nichtverbreitungsbestrebungen sehr breit definiert. Als Instrumente für die Nichtverbreitung werden genannt: Politik, Diplomatie, Wirtschaft, Nachrichtendienste, regionale Sicherheit und Exportkontrollen. Es kommt aus dieser Formulierung klar zum Ausdruck, dass die USA zur Durchsetzung ihrer nationalen Nichtverbreitungspolitik auch Repressalien im Wirtschaftsbereich nicht scheut. Die USA haben eine Tradition im Bereich der Extraterritorialität. So hat der transatlantische Konflikt um das Erdgasröhrengeschäft zwischen westeuropäischen Ländern und der UdSSR im Jahr 1982 auch Schweizer Firmen auf die schwarze Liste der USA gebracht.

Das sogenannte Missile Law (Public Law 101-510) vom 5. November 1990 erlaubt es der amerikanischen Regierung, ausländische Firmen zu belangen, die die Bestimmungen der MTCR verletzen. Im Mai 1992 wurde zum Beispiel eine russische Firma (Glovcosmos) mit einer Handelsperre mit der USA bestraft, weil sie einem indischen Konsortium Raketenbestandteile lieferte. Die Extraterritorialklauseln in der amerikanischen Gesetzgebung können in Zukunft auch auf Schweizer Firmen Auswirkungen haben. Im Rahmen der "Enhanced Proliferation Control Initiative" trat am 4. Dezember 1991 ein neues Gesetz (H.R. 1724) in Kraft, das die amerikanische Regierung verpflichtet, Massnahmen gegen ausländische Firmen zu ergreifen, die "bewußt und materiel" bei einem C - oder B-Waffenprojekt beteiligt sind. Diese Massnahmen reichen vom Importverbot in die USA bis zur Beendigung von Geschäftsbeziehungen mit amerikanischen Firmen und deren Filialen im Ausland.

Die Verwundbarkeit der Schweiz gegenüber amerikanischen Repressalien drückt sich regelmässig in helvetischen parlamentarischen Interpellationen aus, insbesondere im Bereich des Cocom. So bezeichnete die Interpellation Spälti vom 2. Oktober 1985 Importe von amerikanischen High-Tech-Produkten als von wesentlicher Bedeutung für die schweizerische Spitzenindustrie. Sie stellte folgendes fest: "eine Verweigerung der Ausfuhr bestimmter Produkte in unser Land kann unsere Industrie beträchtlich schaden, ihre Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen und Arbeitsplätze gefährden."

5.2. Deutschland

Deutschland wurde während und nach dem Golfkrieg zum Prügelknaben der westlichen Industrienationen gemacht, dies vor allem im Zusammenhang mit der Beteiligung deutscher Firmen an den Massenvernichtungswaffenprogrammen Iraks und Libyens. Für diesen Bericht ist weniger das tatsächliche Ausmaß der deutschen Beteiligung an diesen Waffenprojekten wichtig, sondern vielmehr die überaus starke Reaktion Deutschlands im Bereich der Exportkontrollgesetzgebung. Die neuen Gesetze Deutschlands sind seit dem Frühjahr 1992 in Kraft, und sind - zusammen mit den amerikanischen - gewiß die strengsten der Welt.

Die neuen Exportkontrollmassnahmen stützen sich auf ein ganzes Paket von neuen Einzelgesetzen, was die rechtliche Situation unübersehbar macht. Wichtig für die Schweiz sind die Massnahmen im Bereich der Mehrzweckgüter.

1) Alle Mehrzweckgüter, die auf einer konsolidierten Ausfuhrliste genannt sind (Liste C), sind bewilligungspflichtig. Keine Bewilligungen gibt es, wenn durch die Lieferungen bestehende Spannungen erhöht werden können - also grundsätzlich keine Genehmigung für Gebiete, in denen die Gefahr einer bewaffneten Auseinandersetzung besteht. Zudem wurde eine "Catch-all" Klausel eingeführt: Der Exporteur muss für alle Waren und Technologien eine Bewilligung einholen, wenn er Kenntnis davon hat, dass der Empfänger an einem ABC- oder Raketenprojekt beteiligt ist.

- (2) Die Genehmigungspflicht erstreckt sich neu auf Transitgeschäfte, Technologietransfers, und Tätigkeiten deutscher Experten im Ausland bezüglich von Raketen- und Waffenherstellung.
- (3) Verbot der Mithilfe deutscher Staatsangehöriger im In- und Ausland an der Herstellung von ABC-Waffen.
- (4) Verbote, Waren aller Art für bestimmte Projekte zu liefern. Dieses Verbot wurde vorallem aufgrund der Erfahrungen Deutschlands mit C-Waffenprogrammen in Libyen (Rabta) erlassen.
- (5) Ad-hoc-Genehmigungsregelungen für gefährliche Waren. Zu dieser Kategorie gehören zum Beispiel Hängegleiter, Massenspektrometer, Induktionsöfen, Tieflader.
- (6) Einführung einer länderspezifischen Exportkontrolle, d.h. die Einführung einer schwarzen Liste. In Deutschland wird sie "Liste H" genannt. Auf der Liste werden die Namen von "sensiblen" Ländern aufgeführt, bei denen die Exportkontrollen besonders sorgfältig gehandhabt werden müssen (Anhang 6: *Liste H*).

Um alle Kontrollmassnahmen effizient durchführen zu können, hat die Bundesregierung mehrere institutionelle und administrative Veränderungen geschaffen. Die organisatorische Struktur und personelle Ausstattung des Zollkriminalinstitutes wird verbessert, und seine Eingriffsbefugnis wird erweitert. Schon heute arbeiten mehr als 200 Beamte in dieser Behörde, die einerseits den Aussenwirtschaftsverkehr überwachen und andererseits bei Verstößen gegen die Vorschriften die Ermittlung koordinieren. Das Ausfuhramt wurde aus dem Bundesamt für Wirtschaft ausgegliedert, um ihm eine bessere Stellenausstattung zukommen zu lassen. Auch der informelle Austausch zwischen den zuständigen Regierungsstellen und den Industrieverbänden hat an Bedeutung gewonnen.

Mehrere Massnahmen können auch für die Schweiz von Interesse sein. Zum Beispiel die Bestimmung in der neuen Gesetzgebung, dass alle Firmen, die im Export tätig sind, ein Vorstandsmitglied bestimmen, das für die korrekte Einhaltung der Exportkontrollen verantwortlich ist. Damit sucht man zu verhindern, dass sich Fälle wiederholen, in denen die oberste Geschäftsführung trotz Fehlverhalten der Firma nicht zur Rechenschaft gezogen werden konnte. Im Weiteren gibt es eine neue Prozedur für Antragsteller, die eine Voraussondierung erlaubt. Dies ist für die Privatwirtschaft eine wichtige Einrichtung, da Firmen in der Vergangenheit bei einer Gesuchsverweigerung Verluste erlitten haben, weil schon im voraus erhebliche Investitionen für gewisse Exportprojekte getätigt werden mussten.

Die neue Gesetzgebung hat auch die Strafvorschriften verschärft. Insbesondere werden die Mindeststrafen erhöht. Damit wird versucht, die Abschreckung zu verschärfen. Auch in Deutschland wird die Nachrichtenbeschaffung und ein guter Informationsfluss als wichtige Voraussetzung für eine effiziente Exportkontrollpolitik angesehen. So soll das Zollkriminalinstitut Abhörermächtigungen erhalten, um die "Vorfeldaufklärung" verbessern zu können. Anlässlich eines Seminars in Washington über Exportkontrolle (Juni 1992) argumentierte

Dr. Schomerus vom Bundeswirtschaftministerium, dass einer der größten Schwachpunkte der Exportkontrollpolitik der fehlende Austausch von Informationen zwischen den Nachrichtendiensten sei.

5.3. Europäische Gemeinschaft: Die Schaffung eines "acquis communautaire" in der Exportkontrolle

Die Länder der EG versuchen, ihre Ausfuhrpolitik für die Schaffung des einheitlichen Marktes im Jahr 1993 zu harmonisieren. Dazu zählen die Vereinheitlichung der nationalen Exportkontrolllisten und die direkte Hilfe an verwaltungsschwächere Partner beim Aufbau effektiver Exportkontrollorgane.

Die vertragliche Verankerung dieser Absichten ist aber nicht einfach: Art. 223 der Römischen Verträge entzieht sicherheitsrelevante Güter der Gemeinschaftskompetenz. Die größeren Mitgliedländer vertreten die Meinung, dass diese Ausnahme auch für militärisch relevante Mehrzweckgüter gilt. Die Kommission bestreitet diese Vertragsinterpretation, eine Einigung kam nie zustande. Wie sollte jedoch ein "gemeinsamer Markt" aussehen, wenn eine wachsende Zahl von "Dual-Use" -Waren nationalen Grenzkontrollen auch zwischen den EG-Ländern unterworfen wäre? Oder umgekehrt, wo blieben die Belange der Nichtverbreitungspolitik, wenn nuklearrelevante Exportgüter kontrollfrei zwischen den Mitgliedländern verkehren würden, die Qualität der Exportkontrolle aber weiterhin gravierende Unterschiede aufwiese? Würden nicht dann Exporte für die Kernwaffenprogramme von Schwellenstaaten im Transit durch die EG-Staaten mit dem niedrigsten Kontrollniveau geschleust werden?

Um diese Fragen konstruktiv anzugehen, hat die Kommission der EG den EG-Ländern am 31. August 1992 die Richtlinien für eine Verordnung unterbreitet: "Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle bei der Ausfuhr bestimmter Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck und bestimmter Nuklearerzeugnisse und Technologien." (Anhang 7: Text des Vorschlages für eine Verordnung). Diese Verordnung wurde mit der Begründung geschaffen, dass durch die Verwirklichung des Binnenmarktes eine für alle EG-Staaten gemeinsame Regelung im Handel mit dritten Ländern aufgestellt werden muss. Die Verordnung nimmt die neue deutsche Gesetzgebung als Modell.

Die Verordnung setzt sich zum Ziel "auf der Grundlage gemeinsamer Vorschriften zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausfuhr oder Wiederausfuhr bestimmter Güter mit doppeltem Verwendungszweck und bestimmter Nuklearerzeugnisse aus der Gemeinschaft die notwendigen Kontrollen vornehmen". Konkret geht es um die Schaffung einer "lizenzfreien Zone" im EG-Raum.

Die Verordnung legt einen Schwerpunkt auf die Eingriffsmöglichkeit in aussergewöhnliche Situationen und lässt den EG-Staaten jederzeit die Möglichkeit, die Ausfuhr oder den Transit von

fragwürdigen Gütern oder Technologien zu unterbinden. Die Entscheidungskompetenz bleibt auf der Stufe des Mitgliedstaats. Artikel 5 bindet diese Entscheidung allerdings an die mehrheitliche Zustimmung von Kommission und Rat.

Als Innovation und auch für die Schweiz interessant ist die Bestimmung in Artikel 17, dass in jedem Land ein Vertreter zu benennen ist, der für die Kontakte mit anderen Staaten und der EG-Kommission verantwortlich ist.

Der Plan der EG-Kommission verlangt von den Mitgliedstaaten, Informationen über Verweigerungen von Gesuchen den zuständigen Behörden zu melden "und die einschlägigen Gründe anzugeben". Der Aufbau eines Informationssystems innerhalb der EG, anknüpfend an die Art. 12 und 14., ist von besonderer Wichtigkeit, da es die Mitgliedländer dazu verpflichtet, Informationen über alle Bestellungen und Transaktionen von Mehrzweckgütern zu erlangen (einschließlich vor-Ort- Untersuchungen in den betroffenen Unternehmen, also bereits im Vorfeld einer Transaktion). Die Kommission strebt den Aufbau eines gemeinschaftsweiten EDV- Informations- und Kommunikationssystems an, das die Erkenntnisse der nationalen Behörden kumuliert und insbesondere die Genehmigungsbehörden aller Mitgliedländer in Realzeit über die Ablehnung von Genehmigungsanträgen informiert, so daß das bindende Ausschlußprinzip für solche Anträge auch praktisch implementiert werden kann.

Einige der in der Verordnung enthaltenen Vorschläge gehen mehreren EG-Staaten zu weit. Frankreich signalisiert Probleme mit dem Konzept einer Länderliste (pendant zur Liste H im deutschen Exportkontrollsystem), obschon diese vom Plan nicht als prioritär erklärt wird. Auch die "Catch-all Klausel" (Artikel 4) wird nicht von allen Staaten akzeptiert. Bedenken bestehen auch im Hinblick auf das Informationssystem, da es in den Bereich des nachrichtendienstlichen Austausches hineingreift.

Der von allen EG-Staaten akzeptierte, gemeinschaftliche, europäische Standard wird ein Kompromiß sein, der gewiß nicht so weit geht, wie es die Kommission vorgeschlagen hat. Das Problem mit einer einheitlichen Liste von bewillungspflichtigen Waren besteht darin, dass man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt. Gegenwärtig setzen sich nur Deutschland, Dänemark und Holland für eine unveränderte Übernahme des Kommissionsvorschlages ein. In Washington wird schon heute von der Gefahr einer Verwässerung der internationalen Exportkontrolle durch die EG gesprochen.

5.4. Konsequenzen im Falle eines Schweizer Beitritts zur EG und zum EWR

Die anstehende Standardisierung der Exportkontrollpolitik innerhalb der EG hat schon heute Auswirkungen auf die Schweiz. Die dauernden Anpassungen an neue Sachlagen sollten es der Exportkontrollpolitik der Schweiz erlauben, dem sich in der EG abzeichnenden "acqui" vermehrt

Rechnung zu tragen. Die Schweiz würde bei einem Beitritt zur EG den "acqui" im Exportkontrollbereich unverändert übernehmen müssen. Sie wäre aber durch ihre EWR-Mitgliedschaft von der europäischen Standardisierung im Exportkontrollbereich nur zu einem geringen Ausmass betroffen.

Im Falle eines schweizerischen EG-Beitritts würde die Schweiz auch der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) beitreten. EURATOM hat ein eigenes Safeguards-System. Schweizerische Ausfuhren in Drittstaaten würden unter die Bestimmungen über Gemeinschaftsausfuhren von radioaktiven Materialien fallen. Zum Zeitpunkt dieser Ausarbeitung war noch nicht endgültig geklärt, wie im Falle bestimmter Nukleargüter, die unter die Bestimmungen des EURATOM-Vertrages fallen, verfahren wird. Die EG-Richtlinien unterscheiden zwischen EG-Mitgliedern und Nichtmitgliedern. Sie stipulieren keine speziellen Bestimmungen für den Europäischen Wirtschaftsraum (mit der Ausnahme von Transit-Regeln für Innergemeinschaftshandel, der im Transit über das Territorium von EFTA-Mitgliedstaaten verläuft (Art. 11). Die Bestimmungen aus Artikel 3. und 7.3 nach denen der Handelsverkehr mit bestimmten Destinationen durch eine Generalgenehmigung erleichtert werden soll, dürfte aber für den EWR Anwendung finden.

Die Vereinheitlichung der europäischen Exportkontrollsysteme bringt der Schweiz den Vorteil, dass helvetische Entscheidungsträger den EG-Standard als Referenz benutzen können; ein innen- wie aussenpolitischer Vorteil, wenn es um die Überarbeitung der bestehenden Gesetzesgrundlagen geht. Für einen Alleingang in der Exportkontrollpolitik kann man heute auch aus neutralitätspolitischen Gründen nicht mehr argumentieren. Unterschiedliche Exportkontrollstandards zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern würden unweigerlich von Proliferatoren ausgenutzt; solch ein Gefälle würde ebenfalls zu Wettbewerbsverzerrungen und Imageproblemen der Schweiz im Ausland führen.

Für die Schweiz bieten sich in der Perspektive des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft die folgenden Schritte an:

- Übernahme der Listen der EG-Liste als "Minimalposition"; schnelle Übernahme etwaiger Änderungen;
- Übernahme des erweiterten Technologie-Begriffs (mit der Konsequenz der extraterritorialen Anwendung des Strafrechts);
- Harmonisierung der Strafbestimmungen in Richtung auf die "strengerer" unter den EG-Ländern, da absehbar ist, daß die Harmonisierung der Gemeinschaft auch diesen Aspekt früher oder später einbeziehen wird und die größeren Länder auf schärfere Bestimmungen insistieren werden.
- Anschluß an den Informationsverbund der Gemeinschaft;
- Gemeinsam mit den übrigen Ländern des EWR: Versuch einer erleichterten Genehmigungspraxis für Transfers innerhalb des EWR; evtl. kompletter Anschluß an das EG-Exportkontrollsystem

unter der Maßgabe der Gleichstellung;

- Konsultationen mit den entsprechenden EG-Organen, bzw. den Stellen der größeren Mitgliedsländern, in zweifelhaften und kritischen Exportfällen;
- Anbindung an die Tätigkeit der EPZ-Working Group on Nonproliferation; falls die Mitgliedländer die direkte Teilnahme ablehnen, zumindest Konsultationen mit der Präsidentschaft vor und nach den Sitzungen der Working Group.

5.5. "Catch-All Klausel": eine Lösung für die Schweiz?

Die Anpassung der Schweizerischen Exportkontrollpolitik an diejenige der EG würde auch zur Einführung der "Catch-all Klausel" führen. An diesem Punkt muss angeführt werden, dass es zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden kann, wie stark der EG-Plan und damit auch die vorgeschlagene Catch-all Klausel verwässert werden. Deutschland hat - wie schon erwähnt - die "Catch-all Klausel" bereits in seinem Exportkontrollsystem eingeführt, sowohl im ABC- wie auch im konventionellen Bereich. Andere Staaten, wie etwa die USA oder Grossbritannien, wenden diese Klausel im Bereich der Massenvernichtungswaffen an. In Österreich und Argentinien ist die "Catch-all Klausel" in Vorbereitung.

Der Vorteil einer "Catch-all Klausel" besteht darin, dass die Verantwortung für Ausfuhren dem Exporteur übergeben wird.

Das Problem mit dieser Klausel besteht in der Frage, wann ein Exporteur rechtlich "Kenntnis" von einem Waffenprojekt hat. Es gibt hier eine wichtige Nuancierung zwischen der deutschen "Catch-all Klausel" und derjenigen der USA: Im deutschen Fall setzt man "Kenntnis" voraus, aber nicht "kennen müssen". Die USA verlangt ein "kennen müssen", d.h. amerikanische Firmen können nicht durch "Vernachlässigung" den rechtlichen Sanktionen entkommen.

Die "kennen müssen" Klausel setzt aber seinerseits eine vollumfängliche Informationspolitik der Regierung voraus. Im Falle der USA veröffentlicht das Handelsministerium zu diesem Zweck eine Liste von Ländern, Regionen und Projekten, die eine Exportbewilligung brauchen (Anhang 8: Beispiel einer Liste von Projekten im Bereich von ballistischen Raketen). Als wahrscheinlich einziges Land veröffentlicht die USA auch Listen mit Namen von Privatpersonen und Firmen im Ausland, mit denen keine Geschäfte abgeschlossen werden dürfen. Viele dieser Personen bzw. Firmen haben amerikanische Exportkontrollbestimmungen verletzt und wurden daher auf die "Schwarze Liste" gesetzt. Wieweit dies unilateral von den amerikanischen Behörden vollzogen wird oder erst nach Konsultation mit den betroffenen Ländern entzieht sich der Erkenntnis des Autors (Anhang 9: *Schwarze Liste mit Schweizer Firmen bzw. Personen vom August 1992 und Auszug einer detaillierten Liste ebenfalls August 1992*).

Es muss in diesem Zusammenhang die Frage gestellt werden, ob die Schweiz bereit wäre,

eine Liste zu veröffentlichen, die Namen einiger sensibler Länder enthält. Obschon sich das Neutralitätsverständnis in den letzten Jahren stark verändert hat (Stichwort: Ende des Kalten Krieges, kollektive Sicherheit, Kandidatur zur EG-Mitgliedschaft) wäre es innen- wie auch aussenpolitisch problematisch, für die Schweizer Regierung eine "Schwarze Liste" zu erstellen und damit explizit andere Länder zu diskriminieren. Dies hindert die Schweiz aber nicht, spezifische Länder mit einem Exportverbot zu belegen. In den letzten zwei Jahren hat der Bundesrat Massnahmen gegen mehrere Länder im Bereich der Exportkontrolle unternommen (Irak, Libyen Jugoslawien), doch jedesmal erst nachdem der UNO Sicherheitsrat Sanktionen aufgrund von Kapitel VII der UN Charta gegen das fragliche Land verhängt hatte. Am 16. Juni 1992 hat der Bundesrat z.B. eine Verordnung über Massnahmen gegen Libyen in Kraft gesetzt, mit der jegliche Zusammenarbeit mit Libyen im Bereich von Rüstungsgütern (Ausfuhr, Lizenzerteilung, technische Beratung, Unterstützung) verboten wurde.

6. Internationale Wahrnehmung der Schweiz im Bereich Exportkontrolle

6. 1. Das Bild der Schweiz in den USA: Zwischen Clichés und Wirklichkeit

Diesem Teil der Studie muss vorausgeschickt werden, dass die Schweiz im Bereich der Exportkontrollpolitik in den USA nicht wirklich zur Kenntnis genommen wird. Die Schweiz, wie auch andere europäische Länder, stehen im Schatten Deutschlands, das in den letzten drei Jahren sich in den USA einen sehr schlechten Ruf bezüglich der Frage der Proliferation erworben hat. Auch heute, nachdem Deutschland über das wohl perfektste Ausfuhrkontrollsystem der Welt verfügt, bleibt der Ruf an Deutschland haften, dass es Diktatoren im Nahen und Mittleren Osten beim Aufbau von ABC- und Raketenprogrammen geholfen hat. Auf einer Liste, die vom Senat veröffentlicht wurde, sind 136 deutsche Firmen erwähnt, die zum Massenvernichtungsprogramm Iraks beigetragen haben. Das nächste in der Rangliste genannte Land ist Großbritannien mit 38 Firmen. Die Schweiz befindet sich mit 17 Firmen auf Rang 8, nach Österreich, Frankreich, Spanien, und Italien (Anhang 10: *Saddam's Foreign Legion*).

Im Sommer und Herbst 1992 wurde die ganze Frage der Aufrüstung Iraks durch die USA und Europa nochmals in den Medien und auch in Debatten im amerikanischen Kongreß aufgerollt ("Iraqgate"). Hier zählten auch wahltaktische Überlegungen mit: *Präsident Bush* und seine Regierung konnten sich nie vollständig vom Verdacht befreien, dass die USA den Irak in den 80er Jahren aktiv aufgerüstet hat. Die Bush Administration verweist in den Anhörungen des Kongresses aber immer wieder auf die UdSSR, China und Frankreich, was die Waffenlieferungen betrifft, und auf westeuropäische Firmen bezüglich Lieferungen von Mehrzweckprodukten, die bei den ABC-Programmen eingesetzt wurden. In diesen Hearings wird Deutschland dauernd als ein

Hauptlieferant erwähnt, selten aber die Schweiz oder Schweizer Firmen.

Der heutige Ruf der Schweiz in den USA ist vielmehr vom notorischen Cliché beeinflusst, dass die Schweiz durch ihr Bankgeheimnis dunkle Machenschaften fördere. Die Schweiz wird als ein Land empfunden, von wo aus Tarnfirmen, Banken und "Techno-Banditen" ungestört internationale Geschäfte im Proliferationsbereich tätigen könnten.

Diese Wahrnehmung hat auch *Senator Gore* im letzten Jahr in einer Grundsatzrede über Proliferation gefestigt, als er die Schweiz im Zusammenhang mit der Aufrüstung Iraks in den 80er Jahren als ein El Dorado für Waffenschieber und Proliferatoren bezeichnete (Anhang 11: *Defeating Hussein, Once an for All*).

Die Schweiz wird im amerikanischen Kongreß zu den OECD-Ländern gezählt, von denen die Gefahr ausgeht, dass ihre Firmen sensible Technologie in die Dritte Welt liefern. In einer Anhörung im Kongreß (Joint Economic Committee, Subcommittee on Technology and National Security) über Waffenhandel und Proliferation im April 1991 wird die Schweiz zusammen mit Deutschland, Frankreich und Belgien als Lieferant von Technologie im C-Waffenbereich an den Irak genannt. Im A- und Raketentechnologiebereich wurde die Schweiz zusammen mit Deutschland, Italien, Frankreich, Großbritannien und den USA erwähnt (Anhang 10a).

Am meisten wird die Schweiz im Zusammenhang mit den C-Waffen zitiert. Im September 1992 wurde in der "Washington Post" der Fall Krebs wieder aufgewärmt, um die Argumentation zu verhärten, dass die neue Chemie-Waffenkonvention nicht griffig sei, solange Staaten der Dritten Welt mit chemischen Waffenproduktionsstätten von europäischen Ländern versorgt werden.

In der Untersuchung über die Wahrnehmung der Schweiz in den USA muss eine Differenzierung zwischen der amerikanischen Exekutive und Legislative gemacht werden. In den für die Exportkontrolle zuständigen Behörden der Administration (State Department, Commerce und Pentagon) ist man sich bewusst, dass die Schweizer Exportkontrollen sich in einem Reformprozess befinden, und dass die Schweiz jetzt in allen Kontroll-Klubs mitmacht.

Im Kongreß sind aber clichés nicht so schnell aus dem Weg zu räumen. Im Senat (vor allem im "staff") wird in erster Linie auf die Schweizer Banken verwiesen. Man glaubt, dass die Banken in der Schweiz noch immer eine Art Narrenfreiheit genießen, die vorallem von Ausländern zur Finanzierung von unlauteren Geschäften im Technologietransfer benutzt wird. Dabei wird auch die *Schweizerische Kreditanstalt* erwähnt. Die Rolle der SKA kommt im Zusammenhang mit der Iran-Contra Affäre immer wieder zur Sprache. Der Ruf der SKA hat auch durch Anschuldigungen gelitten, dass sie an der Finanzierungen von Aufträgen für den Bau der C-Waffenfabrik in Rabta (Libyen) beteiligt gewesen sei.

Der Consenskandal hat wohl zum anhaltenden Eindruck in den USA geführt, dass der Kanton Zug ein El Dorado für Waffenschieber und Tarnfirmen ist. Consen, das eine Anzahl ehemaliger Mitarbeiter der MBB beschäftigte, hat an mehreren irakischen Raketenprojekten

mitgearbeitet. Gemäss Angaben aus dem "Congressional Record-Senate" vom 8. April 1992 hat Consen Projekte im Werte von etwa \$ 400 Mio. für den Irak verwaltet. Eine Tochtergesellschaft von Consen (IFAT) vermittelte Irak in den 80er Jahren Pläne zur Herstellung von FAE-Brandbomben (fuel air explosives). Da eine solche Waffe als militärisch überaus signifikant gilt, wurden nach dem Überfall Iraks auf Kuwait in den USA Untersuchungen über den Ursprung und die mögliche Entwicklung dieser Waffe angestellt. Der Name Consen ist in all diesen Untersuchungen immer wieder aufgetaucht; dazu hielt auch der Kanton Zug Einzug in das Landkartenverständnis der amerikanischen Exportkontrollspezialisten, da Consen als Holding mit über 16 Firmen vor allem in Zug und Monte Carlo ansässig war. Typisch ist die Reaktion eines Experten des "Senate Foreign Relations Committee" was Zug betrifft:

"Zug is a nest of techno-bandits (...) there are more fax machines and fake banks in Zug than probably anywhere else in the world." (Artikel in Anhang 12).

Aufgrund anderer Quellen benutzte Irak die Zuger Firma Condor Projekt AG um die Finanzierung westlicher Militärtechnologie im großen Ausmaß diskret abwickeln zu können.

6.2. Schweiz als Lieferanten- und Vermittlungsland

Der oben zitierte Bericht im "Congressional Record" argumentiert, dass Vufag im Frühjahr 1989 die Nachfolgegeschäfte der Consen übernommen habe. Vufag AG in Genf hat in den letzten Jahren den notorischen Ruf erhalten, im internationalen Waffengeschäft führend zu sein. Die meisten der von Vufag abgewickelten Geschäfte sind Vermittlungsgeschäfte und laufen physisch nicht über die Schweiz.

In einem nicht veröffentlichten Bericht des amerikanischen Senates werden westliche Firmen aufgezählt, die wissentlich oder unwissentlich dem irakischen C-Waffenprojekt geholfen haben. Es werden in diesem Zusammenhang auch Namen von 17 Schweizer Firmen genannt. Die Firmen werden folgender Tätigkeit beschuldigt:

- Lieferungen für das A-Waffenprogramm:

- Balzers Hochvakuum AG;

- Bührle-Oerlikon (als Muttergesellschaft von Arthur Pfeiffer-Vakuumtechnik AG;

- Schmidmeccanica S.A.;

- Schäublin.

- Lieferung von Komponenten/Know-how zum Raketen-und Superkanonenprogramm:

- Condor Projekt AG;

- Consen;

- Consen SA;

- Desintec;

- Georg Fischer;

Hilti;

Institut for Advanced Technology (IFAT);
Von Roll Steelworks.

•Lieferungen von Chemischen Precursors:

Companies Inc.

Chemap

•Vermittlungsgeschäfte:

Advanced Technical Services (ATS);

VUF AG (Anhang 13: Auszug aus Liste von "Senate Foreign Relations Committee")

Diese Informationen müssen mit Vorsicht behandelt werden, da sie noch vor den Vor-Ort-Inspektionen der UNO im besiegten Irak erstellt wurden. Auch weiß man nicht, in welchem Ausmass die einzelnen Firmen in die verschiedenen Projekten involviert waren.

Besondere Bedenken auf amerikanischer Seite bestehen bezüglich der Schweiz im Bereich des Verkaufs von Geräten und Anlagen, die für die Produktion von B-Waffen gebraucht werden könnten. Im Bericht Senator McCains vom 1. Oktober 1992 wird erwähnt, dass die USA im Winter 1989 gegen die Schweiz und Schweden eine "Demarche" unternommen haben, um den möglichen Verkauf solcher Installationen zu verhindern. In der Herstellung und Verkauf gewisser biologischen Anlagen, wie z.B. Fermentierungsgeräte, ist die Schweiz Nr. 3 oder 4 auf dem Weltmarkt.

Beim State Department besteht nach wie vor Skepsis, was die schweizerische Implementierungsfähigkeit ihrer Exportkontrollgesetze und Verordnungen betrifft. Insbesondere wird bezweifelt, ob die helvetische Regierung fähig ist, vollständig zu erfassen und zu kontrollieren, was Schweizer Firmen im ABC-Bereich tun. In diesem Zusammenhang kommen sogenannte "front-companies" immer wieder zur Sprache.

6.3. Schweizer Firmen im Zusammenhang mit unlauteren Technologietransfergeschäften

Die Niederlage Iraks erlaubte den UNO-Inspektoren, den Beitrag westlicher Firmen am Aufbau von Husseins ABC-Fähigkeiten systematisch zu untersuchen. Bis heute wurde noch sehr wenig darüber veröffentlicht, und nur selten gelangen spezifische Informationen an die Öffentlichkeit. Im Dezember 1991 veröffentlichte aber die IAEO, die auch ein Inspektionsmandat im Irak hat, überraschenderweise eine Liste, die Lieferungen einiger westlichen Firmen aufzählt (siehe Anhang 14: *IAEA Press Release vom 11. 12. 1991*).

Deutsche Firmen machen erwartungsgemäss den Grossteil der genannten Unternehmen aus, doch es wird auch *Asea Brown Boveri* erwähnt. Beunruhigend wirkt die Tatsache, dass die

Schweizer Firma im Gegensatz zu den meisten anderen Firmen beschuldigt wird, dem "weaponisation"-Programm geholfen zu haben, indem sie von Schweden aus isostatische Kaltpressen geliefert habe, die gemäss der IAEO unter die Kategorie von "application-specific equipment" fällt und nicht unter die "multi-purpose equipment"-Kategorie.

Neue Informationen aus IAEO-Inspektionen im Irak im Frühjahr 1992 brachte zusätzliche Namen Schweizer Firmen in die internationale Presse. Gemäss einem Bericht des renommierten "Bulletin for the Atomic Scientist" sind folgende Schweizer Firmen in Atomexporte in den Irak verwickelt:

- Acomel SA aus Neuchatel lieferte im Mai 1989 fünf Hochfrequenz-Konverter an den Irak. Diese Konverter waren für den Antrieb der Gas-Zentrifugen - die für die Anreicherung von Uran gebaut wurden - unablässig.

- Schmidmeccanica SA, Biasca, lieferte zur Fertigung der Zentrifugen den besonders korrosionsfesten martensit ausgehärteten Stahl, der bereits Gegenstand von Ermittlungen der Schweizer Behörden war. Das Verfahren wurde aufgrund eines prozeduralen Fehlers eingestellt (ein technischer Ausdruck war falsch übersetzt worden). Der IAEA-Bericht erwähnt Schmidmeccanica auch im Zusammenhang mit der Lieferung von CNC-Maschinen (computer numerically controlled), die zur Betreibung der Gas-Zentrifugen notwendig waren.

- Schäublin wird vom IEAO-Bericht im Zusammenhang mit der Zentrifugenanreicherung erwähnt. Schäublin hat zwischen 1989 und 1990 den Spezialstahl zusammen mit den nötigen Werkzeugmaschinen an den Irak geliefert, ohne dabei eine Bewilligung einzuholen. Eine strafrechtliche Untersuchung des Kanton Bern gegen Schäublin wurde im Frühling 1992 resultatslos eingestellt. Eine Verletzung des Atomgesetzes konnte der Firma nicht nachgewiesen werden.

- Balzers AG, Balzers/FL und Vakuum-Apparate-Technik (VAT) AG, Haag. Diese vom Bericht als schweizerisch bezeichneten Firmen sollen gemäss der von IAEO-Inspektoren im Irak gefundenen Dokumente 700 Uran-Hexafluorid-resistente Dichtventile geliefert haben.

In der Schlussfolgerung des Berichts ziehen die Autoren die Schlussfolgerungen, dass das Atomprogramm Iraks dank den schwachen Exportkontrollsystemen Deutschlands und der Schweiz so weit gediehen ist.

Im Sommer 1992 wurde ein neuer Fall vom "Spiegel" publik gemacht. Dieser rückte die Schweizer Vermittlungsgeschäfte in den Vordergrund. Der Schweizer Unternehmensberater Alfons Hauser gesteht ein, dass er bei der Beschaffung von Raketen-Zünderteilen für das irakische Raketenprogramm mitgewirkt hat. Doch Hauser bestreitet, eine illegale oder unmoralische Handlung begangen zu haben, da er nicht wusste, dass die gewünschten Teile an das irakische Militär gehen würden: "Es war mir bis zuletzt unklar, für wen ich tatsächlich gearbeitet habe." (Anhang 15: *Spiegel-Artikel und andere Presseberichte ähnlicher Fälle mit Schweizer*

Involvierung).

Das Problem der Schweiz als Vermittlerland und Drehscheibe für Transfers und Transaktionen ist nur ein Teil, der die Schweiz im Ausland ins Zwielficht bringt. Andere Tätigkeitsbereiche nehmen beunruhigende Ausmasse an: dazu gehören Drogen- und Waffenhandel, kriminelle Sondermüllbeseitigung und die Geldwäscherei. Die systematische Ausübung dieser Aktivitäten auf dem "Platz Schweiz" kann dem organisierten Verbrechen (OV) zugeschrieben werden. Im Bereich der Proliferation wurden aber bis heute noch keine Anzeichen gefunden, dass das organisierte Verbrechen (im Westen) daran mitbeteiligt ist. Das kann sich aber sehr schnell ändern, da es heute zuverlässige Anzeichen gibt, dass das OV in den GUS-Staaten und Osteuropa mit Verkäufen von Proliferationswaren in den Westen und den Süden bereits begonnen hat.

6.4. Die Stasi-Connection und die Umgehung des Cocom

Es muss an dieser Stelle wiederholt werden, dass der schlechte Ruf der Schweiz im Ausland nicht von den Ausfuhr -oder Wiederausfuhrpraktiken her stammt, sondern vom Gebrauch des "Platzes Schweiz" für Verschleiervungsmanöver von zweifelhaften oder illegalen Tätigkeiten. Die jetzt durch einen NZZ-Bericht (15. und 16. September 1992) an die Öffentlichkeit gekommenen Informationen über den Gebrauch von Schweizer Firmen der Stasi zur Beschaffung von Devisen und westlicher Hochtechnologie bestätigen diese Feststellung (Anhang 16: Organigramm der Stasi-Firmenstruktur in der Schweiz). So hat die DDR über viele Jahre hinweg Unternehmen im Tessin und Zug benützt - nicht um von der Schweiz aus illegal Hochtechnologie auszuführen, sondern um ohne Aufsehen zu erregen, legale Exportgeschäfte von West-nach Ostdeutschland abwickeln zu können.

Das Vorgehen war wie folgt: Die zur Ausfuhr nach Ostdeutschland bestimmte Ware wurde von der BRD nach Basel transportiert, dort im Zollfreilager deponiert und dann von einer Schweizer Firma via BRD in die DDR speditiert. Illegale Geschäfte wurden nur selten physisch über die Schweiz abgewickelt. Die DDR machte sich die Unterschiede in den Exportkontroll-Listen der NATO-Staaten und der Schweiz zunutze. So hat z.B. die Zolliker Firma Pierre Boll zugegeben, für die Chip-Herstellung benötigte Spezialsägen in den Ostblock exportiert zu haben, da dies nach Schweizer Recht erlaubt gewesen sei, wohl aber nicht in der BRD. Folgende Schweizer Firmen waren in den illegalen Technologietransfer verwickelt: Intrac Holding (Lugano), Holding Befisa, SA (Lugano), Allime AG und Asada SA (Zug).

Gemäss dem NZZ-Bericht waren die Lieferungen, die die Firma Asada in den Jahren 1987-1989 tätigte, von grosser strategischer Bedeutung für die DDR, da die Cocom-Bestimmungen durch die Schweiz nicht so streng überwacht wurden, wie durch andere westliche Industrienationen. Geliefert wurden vor allem Anlagen zur Herstellung von Leiterplatten, Automaten zu deren Bestückung und andere elektronische Bestandteile.

Der Bericht der NZZ ist auch heute noch von grosser Aktualität. Gemäss diesem Bericht, der sich auf Aussagen des BND stützt, "liegen deutliche Hinweise vor, dass der Personenkreis [der jahrelange Erfahrung mit Umgehungsgeschäften hat] eine neue geschäftliche Tätigkeit im ehemaligen Ostblock aufbaut und Handel mit der Dritten Welt treibt."

7. Schlussfolgerungen/Empfehlungen

Das wirtschaftliche Wachstum des Kleinstaates Schweiz ist seit Jahrhunderten vom Handel mit anderen Nationen abhängig. Deshalb widerspricht das Phänomen der Exportkontrolle einem wichtigen schweizerischen Grundwert. In den USA dagegen, wo der internationale Handel nur einen Bruchteil des Bruttosozialproduktes ausmacht, spricht man von "Handelsprivilegien", die die Regierung den amerikanischen Firmen zum Aussenhandel erteilen kann. Handel ist in der amerikanischen Auffassung immer den politischen und strategisch-globalen Überlegungen untergeordnet. Diese unterschiedlichen Auffassungen haben und werden auch in Zukunft Grund von Friktionen zwischen der Schweiz und den USA sein.

Die Abhängigkeit von amerikanischer Spitzentechnologie zwingt die Schweizer Behörden, manche der amerikanischen sicherheitspolitischen Überlegungen informell in Form von grauen und schwarzen Listen zu übernehmen. Diese Entwicklung wurde seit der Einführung des 5 (k)-Status und der Lancierung der Enhanced Proliferation Initiative (1990) noch verschärft. Zugleich gibt es andere Entwicklungen, die die helvetische Regierung zwingen, sich des Problemkreises der Nichtverbreitung vermehrt anzunehmen.

- Immer mehr Entwicklungsländer betreiben geheime Forschungs- und Entwicklungsprogramme im B- und C-Bereich.
- Für "Dual-Use"- Werkzeugmaschinen besteht eine grosse Nachfrage, da die Proliferatoren in der Dritten Welt eine Eigenproduktion für die Waffenkomponenten anstreben.
- Der Zusammenbruch der Exportkontroll-Regime im Osten wird durch das organisierte Verbrechen ausgenützt. Die in der Schweiz und Deutschland abgefangenen Kuriere mit radioaktivem oder sonstigen gefährlichen Materialien lassen auf eine grosse Dunkelziffer schliessen.
- Die Nachbarländer der Schweiz bereiten sich im Rahmen des neuen Binnenmarktes auf einen neuen Exportkontrollstandard vor. Die Schweiz kann sich nicht erlauben, dass der lizenzfreie Raum der EG durch Dreiecksgeschäfte über die Schweiz unterwandert wird.

Die Studie hat gezeigt, dass einer der wichtigsten Faktoren der Exportkontrollpolitik ein guter Informationsfluss und eine adäquate Auswertungs-kapazität der Informationen innerhalb der Verwaltung ist. Die wichtigste Herausforderung an die Schweizer Exportkontrollpolitik wird die angemessene Implementierung der neuen Verordnung sein. Die Erfassung einer grossen Anzahl

von "Dual-Use"-Gütern und von Vermittlungsdiensten bedeutet eine Vervielfachung der Bewilligungs- und Kontrollaufgaben. Mit der gegenwärtigen Exportkontroll-Struktur in der Verwaltung sowie der beschränkten Anzahl von zuständigen Sachbearbeitern wird dieses Mandat nur mit grossen Schwierigkeiten zu erfüllen sein.

Die aktive Mitwirkung der Schweiz bei den multilateralen Klubs zeigt, dass der Bundesrat den Alleingang in der Exportkontrolle als Alternative verworfen hat, obschon die Klubs als diskriminierende Gremien kritisiert werden. Die Schweizer Regierung hat dabei riskiert, dass gewisse politische Werte (Neutralität, politische Unabhängigkeit, internationale Solidarität) zu Gunsten von wirtschaftlichen Überlegungen relativiert werden. Doch das Junktim zwischen Exportkontrolle und freiem Zugang zu "high-tech" wird von führenden Industriestaaten auf unmissverständlich klare Art propagiert. Die Anpassung der Schweizer Gesetzgebung an den "acqui communautaire" in der Exportkontrolle wird bei der schwierigen Aufgabe helfen, das nach wie vor bestehende Cliché aus dem Weg zu schaffen, dass die Schweiz ein Land ist, von wo aus Tarnfirmen, Banken und "Techno-Banditen" ungestört internationale Geschäfte im Proliferationsbereich tätigen können.

Empfehlungen:

Aufgrund der Erkenntnisse, die in dieser Studie erarbeitet worden sind, werden in diesem Abschnitt Vorschläge formuliert, wie in Zukunft verhindert werden kann, dass an der Schweiz der Ruf eines Sonderfalls haften bleibt.

•Konsolidierung und Zentralisierung innerhalb der Verwaltung:

Im heutigen Exportkontrollsystem sind Beamte aus mindestens vier Departementen beteiligt (EMD, EDA, EVD, EJPD). Die Mitarbeit dieser Departemente wird - bedingt durch die Diversität der Exportgüter - auch in der Zukunft unabdinglich sein. Eine Verstärkung der Kontrollbehörde sollte aber mit einer Konsolidierung und Zentralisierung Hand in Hand gehen. Eine Zentralisierung würde erlauben, das Problem der Verantwortlichkeit wie auch jenes der Koordination besser lösen zu können. Mangelhafte Implementierung bestehender Gesetze und Kontrollvorschriften könnten damit verhindert werden.

•Schaffung eines Nichtverbreitungszentrums:

Die Zentralisierung sollte auch zur Schaffung eines Nichtverbreitungszentrums führen, das die internationalen Nichtverbreitungsregime administrativ und koordinierend unterstützt. Das Nichtverbreitungszentrum könnte entweder in einem für Exportkontrolle relevanten Departement integriert oder direkt dem Bundesrat unterstellt werden. Solch ein Zentrum sollte es auch für den schweizerischen Nachrichtendienst leichter machen, einen Anlaufpunkt zu haben.

• *Verantwortlicher Regierungsvertreter:*

Im Sinne einer Zentralisierung, aber auch dem Beispiel der EG folgend, sollte der Bundesrat einen Vertreter der Regierung ernennen, der für die Kontakte mit dem Ausland verantwortlich ist und der zum einzigen Ansprechpartner im Bereich der Ausfuhrkontrolle wird. Es kann sich hier um einen Delegierten des Bundesrat handeln oder aber um einen Spitzenbeamten aus dem Departement, welches die Exportkontrolle leiten würde.

• *Entscheidungskompetenz in gefährlichen Sonderfällen:*

Die Schweizer Ausfuhrbehörden sollten die rechtlichen Mittel besitzen, um in gefährlichen Sonderfällen ohne zeitliche Verzögerung eine Ausfuhr verhindern zu können. Heute muss noch immer auf einen Exekutiventscheid des Gesamtbundesrates (im Sinne des Artikel 102, Ziffer 8) gewartet werden.

• *Nachrichtenbeschaffung:*

Die Schweiz ist gegenwärtig durch ihre limitierte Nachrichtenbeschaffung auf Informationen anderer Staaten angewiesen. Diese Abhängigkeit ist im besten Fall unangenehm, im schlechtesten Fall aber berührt sie sowohl die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz, ihre Souveränität und ihre nationale Sicherheit. Es ginge über den Rahmen dieser Studie hinaus, Vorschläge zur Verbesserung der Nachrichtenbeschaffung zu machen. Im Hinblick auf das deutsche Modell könnte aber erwägt werden, ob im Verdachtsfall von Exportkontrollbestimmungen eine Ausnahmeregelung für Telefon- und Postüberwachung angebracht wäre. Zudem wäre auch ein weitgehender, datenschutzrechtlich abgesicherter Austausch von Informationen der Bewilligungsbehörden mit ausländischen Exportkontrollstellen erstrebenswert.

• *Verbesserung des internationalen Informationsaustausches:*

Die Schweiz sollte sich im Rahmen der internationalen Klubs formell für eine erhöhte Verbindlichkeit und eine Verrechtlichung der sich im Entstehen begriffenen Informationsaustauschmechanismen einsetzen. Die Abwesenheit der Schweiz im Cocom-Kooperationsforum könnte sich, vor allem im Hinblick auf eine Ausweitung der Ostgeschäfte sowie einer Westwärtsbewegung des organisierten Verbrechens im Osten negativ bemerkbar machen.

• *Verhinderung des Technologietransfer durch "Techno-Söldner:"*

Im Gegensatz zur deutschen Exportkontrolle toleriert die Schweizer Regierung nach wie vor, dass Schweizer Bürger im Ausland an ABC-Projekten mitarbeiten. Der wichtige Technologietransfer

durch "Techno-Söldner" steht dadurch nicht unter Strafabschreckung. Die Verordnung vom 12. Februar 1992 definiert wohl "Technische Unterstützung", sie wird aber von der Bewilligungspflicht (Art.4) nicht erfasst. Nur im C-Waffenbereich (Anhang 2 der Verordnung) wird "die Gesamtheit aller technischen Informationen, die für die Planung, Projektierung, den Bau, die Inbetriebnahme, und den ordnungsgemäßen Betrieb einer chemischen Produktionsanlage erforderlich sind", erfasst.

•*Annäherung an den EG-Standard:*

Um Dreiecksgeschäfte über die Schweiz in Zukunft zu verhindern, sollte in enger Zusammenarbeit mit der EG eine Harmonisierung der Verfahrensbestimmungen, Kontrollen und Strafbestimmungen durchgeführt werden. Auch ohne Schweizer Beteiligung am EWR sollten folgende Schritte in Betracht gezogen werden:

- Standardisierung der Ausfuhrlicenzen;
- Gemeinsame Liste der Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck;
- Einführung einer "Catch-all Klausel";
- Anschluß an den Informationsverbund der Gemeinschaft;
- Anbindung an die Tätigkeit der EPZ-Working Group on Nonproliferation; falls die

Mitgliedsländer die direkte Teilnahme ablehnen, zumindest Konsultationen mit der Präsidentschaft vor und nach den Sitzungen der Working Group.

•*EWR-EG Annäherung in der Genehmigungspraxis*

Im Falle eines Schweizer EWR-Beitritts sollte versucht werden -gemeinsam mit den übrigen Ländern des EWR - eine erleichterte Genehmigungspraxis für Transfers innerhalb des EWR anzustreben; evtl. sogar ein kompletter Anschluß an das EG-Exportkontrollsystem unter der Maßgabe der Gleichstellung. Wichtig wären auch im Falle von zweifelhaften und kritischen Exportfällen die Aufnahme von Konsultationen mit den entsprechenden EG-Organen, bzw. den Stellen der größeren Mitgliedsländern.

•*Erhöhung der Abschreckung durch Mindeststrafen:*

Die Verordnung des Bundesrates vom 12. Februar 1992 erwähnt nur Höchststrafen. Diese Strafvorschriften sollten verschärft werden. Die gegenwärtigen Strafen sind zu niedrig, um einen Abschreckungswert zu haben, insbesondere angesichts der hohen Profitmargen illegaler Geschäfte. Im Sinne einer Abschreckungspolitik könnten die in Vorbereitung befindlichen Gesetze neu Mindeststrafen einführen.

• *Verstärkte informelle und formelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Verbänden:*

Verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Dachorganisationen der betreffenden Industriezweige, vorallem dem VSM und der SGCI. Die Zusammenarbeit kann sich formell (in Arbeitsgruppen) wie auch informell (Konsultationen, Informationen) entwickeln. Die Verbände müssen akzeptieren, dass eine größere Anzahl von Mehrzweckgütern bewilligungspflichtig werden. Sie dürften aber auch erwarten, dass der Informationsfluss von den zuständigen Behörden im gleichen Verhältnis anwächst. Dies benötigt eine Verbesserung des Informationsflusses vom Bund zur Industrie was zweifelhafte Firmen und Unternehmen in Empfangsländern betrifft. Deutschland hat z.B. im Dezember 1991 eine Liste iranischer Firmen veröffentlicht, die verdächtigt wurden, im ABC-Bereich und Raketensektor tätig zu sein.

• *Voranfrageprozeduren:*

Um zeitliche, wie auch finanzielle Verluste der exportierenden Schweizer Firmen zu reduzieren, könnten Voranfragenprozeduren eingerichtet werden. Der VSM erstellt schon heute Studien über die Vereinbarkeit neuer Exportprodukte mit bestehenden Exportkontrollbeschränkungen. Die Effizienz dieser Aktivitäten könnten durch Sondierungsprozeduren über das BAWI erhöht werden.

• *Schaffung von Verantwortlichkeit auf Stufe Geschäftsleitung oder Verwaltungsrat:*

Eine Vorschrift aus Deutschland, die auch für die Schweiz von Interesse wäre, ist die Bestimmung, dass alle Firmen, die im Exportgebiet tätig sind, ein Vorstandsmitglied bestimmen, das für die korrekte Einhaltung der Exportkontrollen verantwortlich ist.

• *Mehr Schwergewicht auf Ausfuhrkontrollen im B-Waffenbereich:*

Besondere Bedenken auf amerikanischer Seite im Bezug auf die Schweiz bestehen im Bereich des Verkaufs von Geräten und Anlagen, die für die Produktion von B-Waffen gebraucht werden könnten. Anhand eines Berichtes von Senator McCain vom 1. Oktober 1992 wird erwähnt, dass die USA im Winter 1989 gegen die Schweiz und Schweden eine "Demarche" unternommen hat, um den möglichen Verkauf solcher Installationen zu verhindern. Der Bundesrat bestätigte im Sommer 1992 in der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage (EA Hollenstein vom 19.6.92), dass die Verwaltung vergeblich versuchte, die Lieferung eines Bio-Fermenters an den Iran zu verhindern. Solche Anlagen sind auch nach der Verordnung des Bundesrates vom 12. Februar 1992 nicht bewilligungspflichtig. Erst nach der nationalen Einführung der neuen Liste der Australiengruppe, die im Juni 1992 erstellt wurde, würden Teile solcher Anlagen einer Bewilligungspflicht unterworfen.

- *Verbesserte Öffentlichkeitsarbeit um den Ruf im Ausland zu verbessern.*

Die von der Schweiz vorgenommenen Veränderungen in der Außenwirtschaftspolitik müssen im Ausland in verständlicher Form unterbreitet werden, und dies nicht nur einmal. Es gilt auch falsche oder übertriebene Anschuldigungen gegen die Schweizer Exportkontrollpolitik zurückzuweisen. Die Antwort von Botschafter Brunner auf die von Senator Gore erhobenen Anschuldigungen dient hier als Beispiel (Anhang 17: *Swiss play small role in Iraq arms deals*). Die einschlägige Schweizer Industrie mit Interessen im US-Markt ist zu ermutigen, das Gespräch mit den Abgeordneten ihrer Standorte zu suchen. Wo Schweizer Firmen mit Aktivitäten in außenwirtschaftspolitisch sensitiven Bereichen Zweigstellen in den USA unterhalten, können sie auf das Wahlkreis/Wahlstaatsinteresse ihrer Abgeordneten rechnen. Sie sollten den Parlamentariern dartun, welche Schritte sie intern unternehmen, um unerwünschte Exporte auszuschließen.

Interviews mit Experten

Anthony Cordesmann, Legislative Assistant to Senator McCain, U.S. Senate;

Ambassador Jonathan Dean, Senior Adviser, Union of Concerned Scientists;

Richard Darilek, Senior Associate, The Rand Corporation, (Washington):

Ambassador James Goodby, The U.S. Institute of Peace;

John Henschaw, Research Associate, The Henry Stimson Center,

Peter Lomas, Commercial Attaché, European Community, Office in Washington

Dr. Jack Kangas, International Defense Analysis, Department of Defense;

Michael Krepon, President, The Henry L. Stimson Center;

Jack Mandelsohn, Deputy Director, The Arms Control Association;

Dr. Harald Müller, Projektleiter, Hessische Stiftung Friedens-und Konfliktforschung, Frankfurt;

Janne Nolan, Senior Fellow, The Brookings Institution;

Amy Smithson, Senior Associate, The Henry L. Stimson Center;

Vann Van Diepen, Director, Office of Weapon Proliferation Policy, Bureau of Politico-Military
Affairs, State Department;

Jerry White, Deputy Director, the Wisconsin Project;

Für dieses Forschungsprojekt wurden auch Interviews im EDA, EMD, und BAWI durchgeführt.

LA SUISSE ET LA PROLIFÉRATION DES ARMES ABC

Rapport établi par Fred Tanner

RÉSUMÉ

La non-prolifération des armes ABC occupera à l'avenir une place centrale dans la politique étrangère et de sécurité de la Suisse. Divers facteurs sont à l'origine de cette évolution : 1) L'éclatement de l'URSS entraîne la disparition du régime de contrôle des exportations en Europe de l'Est. Le danger d'importation et de transit de matières fissiles et radioactives doit être considéré comme aigu. 2) La vulnérabilité de la Suisse dans le domaine technologique : l'économie suisse est fortement dépendante d'un accès aisé au secteur de haute technologie des Etats-Unis. Cela contraint les autorités suisses à reprendre à leur compte de manière informelle, sous forme de listes "grises" et "noires", certains éléments de la politique américaine en matière de sécurité. 3) Les stratégies d'acquisition des pays proliférateurs du Tiers Monde tirent profit de l'interdépendance des pays de l'OCDE et contournent de manière subtile leurs contrôles à l'exportation. 4) Les pays voisins de la Suisse se préparent, dans le cadre de la mise sur pied du nouveau marché intérieur européen, à adopter des normes communes en matière de contrôle à l'exportation.

Le défi principal auquel sera confrontée la politique suisse de contrôle des exportations réside dans l'application judicieuse de l'ordonnance du Conseil fédéral sur les armes ABC et leurs vecteurs, ordonnance entrée en vigueur en février 1992. L'obligation, qu'introduit cette ordonnance, d'obtenir une autorisation pour les produits à "dual-use" et pour les activités d'intermédiaire, entraîne un accroissement considérable des tâches de la Confédération. Ce mandat ne pourra être rempli qu'avec de grandes difficultés vu la structure actuelle existant dans l'administration pour le contrôle des exportations, ainsi qu'en raison du nombre limité de personnes à disposition.

La présente étude a pris pour objet un certain nombre de problèmes susceptibles de limiter l'efficacité d'une politique suisse de non-prolifération. Parmi ces problèmes, on peut mentionner : la recherche et l'évaluation des informations, la prise de décision au sein de l'administration, le partage des responsabilités entre l'administration et les entreprises exportatrices, les écarts entre les normes suisses de contrôle à l'exportation et l'acquis communautaire, les instruments ju-

ridiques et d'investigation incomplets ainsi que les moyens insuffisants à disposition des services chargés d'accorder les autorisations.

Sur la base de cette analyse, la présente étude formule des recommandations, certaines de portée générale et d'autres de nature très concrète. Parmi celles-ci, on peut citer : la création d'un centre de non-prolifération à l'intérieur de l'administration, le renforcement de la collaboration informelle et formelle entre la Confédération et les associations, l'harmonisation avec les nouvelles normes relatives aux procédures, aux contrôles et aux sanctions établies par la Communauté européenne, le rapprochement avec la Communauté dans la perspective de la mise sur pied d'un système d'information à l'intérieur de l'espace communautaire, l'obtention d'un statut d'observateur au Cocom, l'opposition, à l'aide de mesures pénales de dissuasion et grâce à un effort de relations publiques, aux transferts technologiques utilisant des "mercenaires technologiques", afin d'améliorer l'image de la Suisse à l'étranger.

Cette étude avait pour mandat d'accorder une grande attention à l'image de la Suisse à l'étranger. Elle met en évidence le fait qu'aux Etats-Unis l'image de la politique suisse en matière d'exportations est fortement marquée, aujourd'hui comme par le passé, par un certain nombre de clichés. La Suisse est considérée comme un Eldorado pour les trafiquants d'armes et les entreprises "écrans". Quant aux pays de la Communauté européenne attentifs aux problèmes de la non-prolifération et de l'exportation (Grande-Bretagne, France, Irlande, Pays-Bas, Allemagne), ils considèrent avec scepticisme la politique suivie par la Suisse en ce domaine. Le rôle de la Suisse comme pays de transit, comme lieu d'accueil pour les sociétés "boîtes-aux-lettres", de même que pour les sous-traitants est souligné sans complaisance.

Aux Etats-Unis, de même que dans les pays européens sus-mentionnés, il existe des doutes quant à la volonté politique du gouvernement suisse de mettre réellement en pratique une politique efficace de contrôle des exportations. Les renforcements des règles d'exportation dès février dernier sont certes pris en compte avec attention. On attend toutefois, pour changer cette image de la politique suisse en ce domaine, de pouvoir observer l'application réelle de ces nouveaux instruments.