

1568

Freitag, 16. September 1960.

Unterstützung der Hilfsaktion
der UNO für den Kongo.

Politisches Departement. Antrag vom 6. September 1960 (Beilage).
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 13. September 1960
(Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Die Eidgenossenschaft übernimmt folgende Kosten, die im Zusammenhang mit den Ereignissen im Kongo stehen:
 - a) der Swissairflüge nach und innerhalb des Kongos, die bis heute zuhanden der UNO ausgeführt wurden sowie weiterer Flüge, um die uns die Vereinten Nationen noch ersuchen könnten;
 - b) der Lebensmittellieferungen, die bis heute nach dem Kongo gingen, sowie weiterer Lebensmittel- oder Materiallieferungen, sofern die Lage dies erfordern sollte;
 - c) der Entsendung einer ärztlichen Equipe nach dem Kongo sowie deren Erweiterung, falls dies als nötig erachtet werden sollte;
 - d) des Repatriierungsfluges der Swissair vom 12./13. Juli 1960, sowie der Repatriierungskosten von Schweizern, die für ihre Heimschaffung ausländische Flugzeuge benützt haben; vorbehalten bleibt die Rückforderung durch den Bund, sofern diese dem einzelnen Passagier oder seinem Arbeitgeber zugemutet werden kann.
2. Das Politische Departement wird ermächtigt, in die Botschaft über die Nachtragskreditbegehren 1960 II. Teil den Betrag von Fr. 2'500'000.-- unter der neuen Rubrik 201.393.11 "Kosten internationaler Aktionen" aufzunehmen. Auf diesem Betrag wird ein dringlicher Vorschuss in gleicher Höhe gewährt.
3. Dieser Beschluss ersetzt den BRB vom 26. Juli 1960 über die Hilfe an den Kongo.
4. Sollte diese Hilfsaktion über den 31. Dezember 1960 hinaus andauern, so wären alsdann wiederum auf dem Wege von Nachtragskreditbegehren die hierfür nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen und dem Bundesrat ein neuer Bericht und Antrag zum grundsätzlichen Entscheid vorzulegen.

- 2 -

5. Das Eidgenössische Politische Departement wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Protokollauszug an das Politische Departement (in 10 Exemplaren) zum Vollzug, an das Finanz- und Zolldepartement, an das Justiz- und Polizeidepartement, an das Volkswirtschaftsdepartement und an das Post- und Eisenbahndepartement zur Kenntnisnahme.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

F. Weber

Bern, den 6. September 1960

o.222.Kongo - GH/sb

AusgeteiltA n d e n B u n d e s r a tUnterstützung der Hilfsaktion
der UNO für den Kongo

I.

Am 17. Juli ersuchte Generalsekretär Hammarskjöld telegraphisch Herrn Bundespräsident Petitpierre um die Entsendung von Lebensmitteln nach dem Kongo und um die Teilnahme von Seiten der Swissair an der Luftbrücke, die die Vereinten Nationen zur Ueberführung von Mannschaften und Material nach dem Kongo aufzubauen im Begriffe standen. In seiner Antwort vom gleichen Tage führte der Bundespräsident aus, dass die Schweiz gerne bereit sei, an der UNO-Aktion im Kongo teilzunehmen, die sie mit Hammarskjöld als im Interesse der Wahrung des Friedens und der Sicherheit liegend betrachte.

II.

Der Beitrag der Schweiz an die Aktion der UNO im Kongo nahm bis heute vier Formen an.

1) Swissairflüge:

Die Swissair erklärte sich einverstanden, im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Internationalen Luftbrücke nach dem Kongo teilzunehmen, und schon am 18. Juli flog das erste Swissairflugzeug mit einer Ladung schweizerischen Milchpulvers nach dem Kongo ab. Auf seiner Rückreise brachte es mehr als 50 belgische Flüchtlinge nach Brüssel. In der Folge wurden in der gleichen Woche noch vier weitere Flüge nach dem Kongo organisiert, die

./.

-2-

zuerst schweizerisches Milchpulver, später aber hauptsächlich Truppen und Material ab Pisa, das als europäisches Zentrum der Aktion auserwählt wurde, transportierten.

Schon am 21. Juli ersuchte das UNO-Büro in Genf das Politische Departement um drei weitere Flüge für die Woche vom 24. Juli. Auf Grund einer generellen Ermächtigung des Bundesrates wurde der Swissair ein entsprechender Auftrag erteilt.

Noch bevor der letzte Flug dieser zweiten Serie unternommen wurde, ersuchten die UNO-Vertreter in Genf das Politische Departement, ein Flugzeug der Swissair im Kongo zu belassen, um dort die Verteilung von Lebensmitteln an die wichtigsten Zentren des Landes zu gewährleisten. Dieses Gesuch wurde durch Vermittlung des schweizerischen Generalkonsulates in Léopoldville bestätigt. Der gewünschte Einsatz der Swissair im Landesinnern erschien angesichts der bestehenden Spannungen nicht ganz unbedenklich. Die Swissair wies ihrerseits darauf hin, dass ihr im Kongo die nötige Bodenorganisation fehle und dass die Sicherheit des Flugzeuges nicht gewährleistet sei. Sie machte auch geltend, es würde ihr während der touristischen Hochsaison schwer fallen, das nötige Bodenpersonal und eine Austauschflugzeugbesatzung abzuzweigen.

Am 26. Juli beschloss deshalb der Bundesrat, die Zurverfügungstellung von Swissairflugzeugen an die UNO fortzusetzen, von Flügen im Innern des Kongos jedoch abzusehen.

Die Swissair organisierte sogleich zwei weitere Flüge, wovon der erste allerdings im letzten Moment abgesagt werden musste, da die für die Koordination der Luftbrücke verantwortlichen Stellen der UNO nicht genügend Zeit hatten, Material und Militärpersonen nach Pisa zu beordern.

./.

- 3 -

Inzwischen hatte sich jedoch die Lage im Kongo bedeutend verschlimmert, und das Transportsystem war vollständig zusammengebrochen. Der Generalsekretär der UNO wandte sich deshalb erneut an die Schweiz, mit dem Ersuchen, ein Swissairflugzeug für die Lebensmittelversorgung der wichtigsten Städte des Kongos zur Verfügung zu stellen; die in Frage kommenden Flugplätze seien ausnahmslos von UNO-Truppen kontrolliert. Dieses Ersuchen wurde telephonisch durch unsern Beobachter bei den Vereinigten Nationen übermittelt.

Nach Fühlungnahme und im Einverständnis mit andern Mitgliedern des Bundesrates entschloss sich deshalb der Bundespräsident, dem Ersuchen des Generalsekretärs nach Möglichkeit und unter gewissen Bedingungen zu entsprechen. Einmal sollte die in Frage kommende Swissairmaschine nur Flugplätze anfliegen, die unter tatsächlicher Kontrolle der UNO ständen; andererseits müsste sich die UNO verpflichten, die Kriegskaskoversicherung des Flugzeuges, die mit Ausnahme des ersten Kongofluges von der Eidgenossenschaft übernommen worden war, selbst zu tragen. Nach Annahme dieser Bedingungen erteilte das Politische Departement der Swissair den Auftrag zu Flügen im Innern des Kongos, die vom 2.-8. August durchgeführt wurden. Am 12. August stellte die Swissair ein Frachtflugzeug zur Verfügung, das bis zum 23. August Flüge im Landesinnern unternahm. Das gleiche Flugzeug wurde von Generalsekretär Hammarskjöld bis Paris für seine Rückreise nach New York benützt, während es auf dem Rückflug nach Léopoldville zirka 10 Tonnen Milchpulver für den UNICEF mitführte. Es ist noch beizufügen, dass die Swissair als einzige ausländische zivile Fluggesellschaft ersucht wurde, solche Flüge zu unternehmen. (Sabena flog unter der Flagge der kongolesischen Gesellschaft "Air-Congo".)

./.

- 4 -

Nach den provisorischen Berechnungen der Swissair belaufen sich die Kosten eines Charterfluges Europa - Léopoldville und zurück auf zirka Fr 75'000.--. Bis heute wurden 9 solcher Flüge angeordnet, deren Kosten sich also auf zirka Fr 675'000.-- belaufen. Dazu kommen noch die Versicherungskosten für das Kriegskasko des ersten Fluges von zirka Fr 7'000.--, während für die übrigen Flüge der Bund die Kriegsrisiken selbst übernahm, sowie gewisse kleinere Kosten.

Die Kosten für die Flüge im Kongo hängen von den effektiv geflogenen Flugstunden, sowie von der Dauer des Aufenthaltes des Flugzeuges ab. Für die erste Flugmission, die vom 2.-8. August dauerte, ist mit Kosten von zirka Fr 200'000.-- zu rechnen. Die zweite Mission, die doppelt so lange dauerte, dürfte zirka Fr 400'000.-- kosten.

Die Kosten der ganzen Aktion der Swissair dürften sich bis heute auf ungefähr 1,3 Millionen Franken belaufen.

2) Nahrungsmittelspenden

Wie schon gesagt, hat sich die Schweiz sofort nach dem Appell Hammarskjölds bereit erklärt, auch Lebensmittel nach dem Kongo zu senden. In Anbetracht des hohen spezifischen Nährwertes und der raschen Verfügbarkeit wurde beschlossen, Vollmilchpulver vor allem zur Verteilung an Mütter und Kleinkinder zur Verfügung zu stellen. Um schon dem ersten Swissairflugzeug vom 18. Juli eine Ladung Milchpulver mitgeben zu können, gelangte die Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements an die Kloten am nächsten gelegenen Milchpulverfabriken. Die Sendung wurde durch eine Lieferung von 2'700 kg Milchpulver aus einem Armeemagazin ergänzt. So gingen in den ersten

./.

- 5 -

drei Tagen der Kongoaktion zirka 10 t Vollmilchpulver nach dem Kongo, was einen Wert von zirka 53'000 Franken darstellt.

Einige Tage später gelangte das IKRK an das Politische Departement mit der Bitte um 10 t Milchpulver, die die Weiterführung der Verteilungsprogramme in den grösseren Städten des Kongos ermöglichen sollten. Diesem Ersuchen wurde stattgegeben. Da jedoch für die Ausführung dieser Lieferung mehr Zeit zur Verfügung stand, war es möglich, zur Finanzierung den BRB vom 23.2.60 über die Lieferung überschüssiger Milchprodukte an internationale Hilfswerke heranzuziehen. Dieser Beschluss sieht allerdings vor, dass das empfangende Hilfswerk die Kosten für Verpackung, Versicherung und Transport des Milchpulvers zu tragen hat. Im vorliegenden Fall scheint es angebracht, dass der Bund auch die Kosten für Verpackung und Transport übernimmt. Diese belaufen sich für die angegebene Menge nur auf zirka Fr 600.--, da eine der Lieferfirmen in Anbetracht des humanitären Charakters der Sendung auf Verpackungs- und Transportkosten verzichtete.

Eine dritte Lieferung von zirka 10 t Milchpulver fand anlässlich des Rückfluges des von Hammarskjöld auf seiner Reise nach Paris benötigten Flugzeuges statt. In diesem Falle ging der Anstoss vom UNICEF aus. Wieder wurde das Milchpulver dieser Organisation auf Grund des erwähnten BRB zur Verfügung gestellt. Auch hier scheint es nicht angängig, die Verpackung dem UNICEF zu überbinden. Es handelt sich um einen Betrag von zirka Fr 600.--.

Andere Nahrungsmittellieferungen wurden bis heute nicht angefordert.

./.

- 6 -

3) Aerztemission

Die zivile schweizerische Aerztemission, die auf Ersuchen des Generalsekretärs der UNO nach dem Kongo entsandt wurde, hat anfangs August ihre Tätigkeit aufgenommen. Eine vorbereitende Equipe, unter der Leitung von Herrn Dr. Rubli, begab sich am 28. Juli nach Léopoldville. Seither hat die Mission, die jetzt 25 Personen umfasst, nämlich 11 Aerzte, 1 Apotheker, 4 Krankenpfleger, 1 Laborantin, 1 Verwalter und Hilfspersonal, das Spital von Kitambo übernommen. Dieses Spital enthält eine Abteilung von 200 Betten, die für das Militärpersonal der Vereinigten Nationen reserviert ist, sowie eine zivile Abteilung von 450 Betten für die kongolesische Bevölkerung.

Nach Angaben des Schweizerischen Roten Kreuzes, das mit der Organisation und der Ueberwachung dieser Aerztemission betraut ist, belaufen sich deren monatliche Kosten auf zirka Fr 110'000.--. Bis Jahresende muss somit mit einem Betrag von Fr 550'000.-- gerechnet werden.

4) Entsendung von Fachleuten

Zu verschiedenen Malen wurde die Schweiz ersucht, Experten für den Mitarbeiterstab des persönlichen Vertreters Hammarskjölds in Léopoldville zur Verfügung zu stellen. Die in Frage kommenden Persönlichkeiten wurden jeweils unter privatem Dienstvertrag direkt von der UNO angeworben. Andererseits gelangte der Internationale Fernmeldeverein (UIT) im Auftrage der UNO an die PTT mit der Bitte um Fachleute für die Wiederinstandstellung der Fernmeldeverbindungen im Kongo. Momentan ist eine Equipe von 10 Technikern an Ort und Stelle, die bald auf 15 erhöht wird. Auch die Privatindustrie hat sich an dieser Mission beteiligt. Die Anstellungsbedingungen wurden zwischen der PTT und der UIT abgemacht.

./.

- 7 -

III.

Es stellt sich nun die Frage, wer die Kosten für den schweizerischen Beitrag an die Kongoaktion übernehmen soll. Streng rechtlich gesehen besteht für die Schweiz keine Verpflichtung zu einer Bezahlung, und die Frage der Kostendeckung ist mit den Organen der UNO auch nie diskutiert worden.

Drei Punkte sind unserer Ansicht nach entscheidend für die Beantwortung dieser Frage:

- a) Die Schweiz hat von Anfang an die Kongo-Aktion der UNO als ein Unternehmen zur Wahrung des Weltfriedens und der Weltsicherheit anerkannt. Indirekt kommen auch unserem Lande die positiven Resultate der Schritte, die die UNO im Kongo unternimmt, zugute. Die Schweiz hat schon oft darauf hingewiesen, dass sie sich ihrer humanitären Aufgabe und ihrer besonderen Stellung als neutraler Staat wohl bewusst ist. Es gilt nun, dieser besonderen Rolle in einer bedeutungsvollen Frage gerecht zu werden. In der Tat müssen wir dem Generalsekretär dankbar sein, dass er infolge seiner grossen Kenntnisse unseres Landes die Schweiz um eine Art der Hilfeleistung ersucht hat, die uns nicht vor schwerwiegende Probleme neutralitätspolitischer Art stellt.
- b) Zahlreiche Länder haben dem Appell des Generalsekretärs Folge geleistet und Experten, Nahrungsmittel, Medikamente oder Transportkapazität zur Verfügung gestellt. Der schweizerische Beitrag muss deshalb im Rahmen einer internationalen Aktion betrachtet werden. Natürlich haben grosse Staaten beträchtlich mehr als unser Land geleistet. Andererseits haben auch europäische Staaten, die grössenordnungsmässig mit der Schweiz vergleichbar sind, spontan ihre Hilfsmittel eingesetzt. Weder von Gross- noch von Kleinstaaten haben wir jedoch bis heute

./.

- 8 -

gehört, dass sie sich für ihre Hilfe an den Kongo bezahlen liessen. Auch unter diesem Gesichtspunkt wäre es für die Schweiz abwegig, wenn sie sich von einer internationalen Solidaritätsaktion distanzieren würde. Auch glauben wir, dass es unserem Ideal und dem Ansehen unseres Landes Abbruch täte, wenn wir den Vereinigten Nationen für die soeben beschriebenen Dienstleistungen Rechnung stellen würden.

- c) Für die Kongoaktion der UNO gibt es einen Präzedenzfall, nämlich die Friedensaktion anlässlich der Suezkrise. Auch bei jener Gelegenheit wurde vor allem die Transporthilfe unseres Landes in Anspruch genommen, und wir haben es als nötig befunden, die Kosten jener Aktion zu übernehmen, aus ganz ähnlichen Ueberlegungen wie wir sie hier dargelegt haben.

Wir möchten noch beifügen, dass sich dem schweizerischen Beitrag an die Aktion der UNO vom völkerrechtlichen und politischen Gesichtspunkt aus nichts entgegensetzt. Die UNO entwickelt eine ausgesprochene Friedenstätigkeit; Kriegszustand besteht nicht, und die Truppentransporte nach dem Kongo dienen ausschliesslich der Wahrung des Weltfriedens. Um aber nicht Gefahr zu laufen, in die internen Spannungen des Kongos hineingezogen zu werden, waren wir darauf bedacht, die Flugzeuge innerhalb des Kongos wohl für Lebensmittelsendungen, nicht aber für Truppentransporte zur Verfügung zu stellen.

Die Kostenaufstellung, die für jede Art der Hilfeleistung gegeben wurde, umfasst die Swissairflüge und die Lebensmittellieferungen, die bis heute ausgeführt wurden, sowie das Budget der Aertzemission bis Ende des Jahres. Zusammengezählt ergibt sich ein Betrag von zirka Fr 1'900'000.--. Vorläufig wurden keine weiteren Gesuche an die Schweiz gestellt. Wenn sich die Lage im Kongo jedoch nicht radikal verschlimmert, sodass die Hilfetätigkeit der

./.

- 9 -

Vereinigten Nationen überhaupt in Frage gestellt wird, muss mit einer ständigen Erweiterung des UNO-Beistandes gerechnet werden. In diesem Falle dürfte auch die Schweiz in vermehrtem Masse zur Lösung dieser oder jener Probleme herangezogen werden. Es ist deshalb notwendig, dass wir rasch handeln können. So schlagen wir denn vor, den Globalbetrag angemessen zu erhöhen, um im Notfalle sofort Mittel für die Erweiterung des schweizerischen Beitrages zur Verfügung zu haben.

IV.

Bekanntlich veranlasste die Krise im Kongo zahlreiche Schweizerbürger, dieses Land zu verlassen und nach Europa zurückzukehren. Eine erste Gruppe schweizerischer Flüchtlinge benützte ein Flugzeug, das die Swissair auf Ersuchen des Politischen Departements am 12./13. Juli 1960 nach Brazzaville entsandt hatte. Mit diesem Flugzeug reisten nicht nur Schweizerbürger, sondern auch einige Oesterreicher und Belgier. Andere Schweizer benützten für die Rückkehr nach Europa Apparate der Sabena und anderer Gesellschaften, teilweise aber auch Militärflugzeuge. Diese Repatriierungen von Weissen gleich welcher Nationalität erfolgten (von vereinzelt Einzelfällen abgesehen) kostenlos. Es ist auch vorgekommen, dass Schweizerbürger mit Swissairflugzeugen, die im Rahmen der UNO-Aktion eingesetzt waren, von Léopoldville nach Europa reisten.

Bei dieser Sachlage kann die Entsendung des Swissairflugzeuges nach Brazzaville am 12./13. Juli 1960 nicht gut gelöst von der gesamten Aktion betrachtet werden. Die Kosten für diesen Flug sollten nach unserer Ansicht nicht nach dem Bundesratsbeschluss vom 22. August 1958 betreffend Weisungen für Heimschaffungen, Ueberbrückungs- und Nothilfen für Auslandschweizer geregelt werden. Es wäre auch nicht richtig, Schweizerbürger, die

./.

- 10 -

zufällig das Swissairflugzeug am 12./13. Juli benützten, gegenüber den andern Rückwanderern schlechter zu stellen. Wenn man noch die Repatriierung von Schweizern einbezieht, für die fremde Fluggesellschaften Rechnung gestellt haben, belaufen sich die gesamten Repatriierungskosten im Zusammenhang mit den jüngsten Ereignissen im Kongo, und die vom Bund übernommen werden sollten, auf zirka Fr 100'000.--. Es wird jedoch zu prüfen sein, ob im einzelnen Fall die Umstände so liegen, dass dem Passagier schweizerischer oder ausländischer Herkunft oder seinem Arbeitgeber die Rückerstattung zugemutet werden kann.

V.

Aus diesen Gründen beehrt sich das Politische Departement dem Bundesrate zu

b e a n t r a g e n :

- 1) Die Eidgenossenschaft übernimmt folgende Kosten, die im Zusammenhang mit den Ereignissen im Kongo stehen:
 - a) der Swissairflüge nach und innerhalb des Kongos, die bis heute zuhanden der UNO ausgeführt wurden sowie weiterer Flüge, um die uns die Vereinigten Nationen noch ersuchen könnten;
 - b) der Lebensmittellieferungen, die bis heute nach dem Kongo gingen, sowie weiterer Lebensmittel- oder Materiallieferungen, sofern die Lage dies erfordern sollte;
 - c) der Entsendung einer ärztlichen Equipe nach dem Kongo sowie deren Erweiterung, falls dies als nötig erachtet werden sollte;
 - d) des Repatriierungsfluges der Swissair vom 12./13. Juli 1960, sowie der Repatriierungskosten

./.

- 11 -

von Schweizern, die für ihre Heimschaffung ausländische Flugzeuge benützt haben; vorbehalten bleibt die Rückforderung durch den Bund, sofern diese dem einzelnen Passagier oder seinem Arbeitgeber zugemutet werden kann.

- 2) Das Politische Departement wird ermächtigt, in die Botschaft über die Nachtragskreditbegehren 1960 II. Teil den Betrag von Fr 2'500'000.-- unter der neuen Rubrik 201.393.11 "Kosten internationaler Aktionen" aufzunehmen. Auf diesem Betrag wird ein dringlicher Vorschuss in gleicher Höhe gewährt.
- 3) Dieser Beschluss ersetzt den BRB vom 26. Juli 1960 über die Hilfe an den Kongo.
- 4) Sollte diese Hilfsaktion über den 31. Dezember 1960 hinaus andauern, so wären alsdann wiederum auf dem Wege von Nachtragskreditbegehren die hierfür nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen.
- 5) Das Eidgenössische Politische Departement wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Protokollauszug an das Politische Departement (in 10 Exemplaren) zum Vollzug, an das Finanz- und Zolldepartement, das Justiz- und Polizeidepartement, das Wirtschaftsdepartement und das Post- und Eisenbahndepartement zur Kenntnisnahme.