

Protokoll der Botschafterkonferenz 1969¹

Auszug

[Bern,] 10. Oktober 1969

[...]²*I. Rhodesien*

Herr Bundesrat Spühler begrüsst die Anwesenden und bittet Herrn Minister Gelzer, einleitend über die Rhodesien-Frage³ zu referieren.

Herr Minister Gelzer: Drei Daten markieren die «Leidensgeschichte» der Rhodesien-Sanktionen: Am 20. November 1965, kurz nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Regimes Smith, hat die UNO beschlossen, freiwillige Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien zu ergreifen. Da dieser Empfehlung kein Erfolg beschieden war, sah sich der Sicherheitsrat auf Betreiben der britischen Regierung am 16. Dezember 1966 veranlasst, gezielte Sanktionsmassnahmen zu beschliessen. Nachdem auch diese nicht zu der angestrebten Rückführung der abtrünnigen Kolonie in die «legality» geführt hatten, erliess der Sicherheitsrat am 29. Mai vorigen Jahres ein praktisch totales Wirtschafts- und Dienstleistungsembargo gegenüber Rhodesien⁴. Die Schweiz wurde jeweils über diese Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrates orientiert und eingeladen, dem Generalsekretär über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten.

In seiner Stellungnahme⁵ ist der Bundesrat zum Schlusse gekommen, dass sich unser Land als neutraler Staat⁶ den Sanktionsmassnahmen nicht unterziehen kann; gleichzeitig bekundete er jedoch seinen Willen, dazu beizutragen, dass die Sanktionspolitik der UNO nicht durch Umgehungsmöglichkeiten durchkreuzt werde. Aus diesen Erwägungen heraus hat der Bundesrat in autonomer Weise und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht

1. Protokoll: E2004B#1990/219#65* (a.133.41). *Protokoll der Plenarsitzung zu den Themen «Rhodesien», «Europäische Sicherheitskonferenz», «Das Verhältnis der Schweiz zum IKRK» vom 4. und 5. September 1969.*

2. Für das vollständige Dokument vgl. dodis.ch/30859.

3. Für eine Übersicht über die Rhodesien-Frage vgl. auch DDS, Bd. 23, Dok. 130, dodis.ch/31089 und den Bericht der Arbeitsgruppe des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements betreffend die Haltung der Schweiz in der Sanktionenfrage gegen Rhodesien vom 11. Januar 1967, dodis.ch/33750.

4. Zur Position der Schweiz zu den Verschärfungen der UNO-Sanktionen, u. a. auch im finanzwirtschaftlichen Bereich vgl. die Notiz von P. A. Nussbaumer an P. Micheli vom 3. April 1968, dodis.ch/33720 sowie die Notiz Rhodesien: Die Haltung der Schweiz zu den UNO-Sanktionen vom August 1969, dodis.ch/33749.

5. Erklärung von F. T. Wahlen vor der Presse am 17. Dezember 1965. Vgl. dazu das Schreiben von E. Thalman an B. Turrettini vom 21. September 1966, Anhang 2, dodis.ch/31066.

6. Zur Frage der Neutralität in Zusammenhang mit UN-Sanktionen vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 120 dodis.ch/31085, bes. Anm. 7; den Bericht vom 11. Januar 1967, dodis.ch/33750 sowie das Referat von W. Spühler vor den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten der Eidgenössischen Räte vom 23. bzw. 25. Januar 1968, dodis.ch/34088.

beschlossen⁷, die Einfuhr aus Rhodesien der Bewilligungspflicht im Rahmen des «courant normal»⁸ zu unterstellen. Von einer Restriktion der Exporte, die laufend überwacht werden, konnte bisher abgesehen werden, da diese quantitativ kaum ins Gewicht fallen und daher für den Erfolg oder Misserfolg der Sanktionsmassnahmen bedeutungslos sein dürften.

Soviel zum Sachverhalt. Im folgenden seien drei Fragen gestreift, deren Beurteilung durch unsere Aussenposten für uns von besonderem Interesse ist.

1. Wir waren uns von Anfang an bewusst, dass die schweizerische Haltung nicht überall verstanden werden würde und dass befürchtet werden musste, unser Land könnte gemeinsam mit Südafrika und Portugal für das Scheitern der Sanktionen verantwortlich gemacht werden. Auf Grund unserer bisherigen Feststellungen glauben wir jedoch, annehmen zu können, dass zwischen der besondern Atmosphäre in New York und der Haltung der Regierungskreise in den Mitgliedstaaten unterschieden werden muss. Jedenfalls hatten wir mit weit stärkeren Reaktionen⁹, namentlich seitens der schwarzafrikanischen Länder, gerechnet; statt dessen wurde unsere Stellungnahme, soweit sie überhaupt registriert worden ist, ohne besondere Emotion, ja zum Teil mit Verständnis, aufgenommen. Trotzdem sind wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns auch weiterhin über diese Frage orientiert halten und insbesondere allfällige unbegründete Anschuldigungen bezüglich unserer Haltung jeweils sogleich richtigstellen wollten.

2. Aus Berichten unserer Botschaften in Europa¹⁰ geht mitunter hervor, dass einzelne Regierungen zwar formell den Willen bekunden, die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates anzuwenden, dass diese in praxi jedoch, teils mangels gesetzlicher Grundlagen nicht befolgt, teils ganz einfach umgangen werden. Ihre Beobachtungen auch auf diesem Gebiete sind für uns wertvoll.

3. Das Wirtschafts- und Dienstleistungsembargo vom 29. Mai letzten Jahres sieht u. a. – im Sinne einer Empfehlung – die Schliessung sämtlicher Konsular- und Handelsvertretungen vor¹¹. Es wäre für die Zentrale von Interesse, darüber

7. BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, dodis.ch/31953.

8. Für eine Definition des «courant normal» im Zusammenhang mit Importen aus Rhodesien vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 154, dodis.ch/30859.

9. Vgl. dazu den Bericht des Politischen Diensts West über das Echo auf die schweizerische Stellungnahme betreffend die UN-Sanktionsmassnahmen gegen Rhodesien vom 29. März 1967, dodis.ch/33666 sowie das Telegramm Nr. 187 des Büros des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York an das Politische Departement vom 24. September 1969, dodis.ch/33746.

10. Vgl. dazu die Notiz von E. Diez an M. Gelzer vom 26. Juni 1968, E2001E#1980/83#3845* (C.23.20.(1)).

11. In diesem Zusammenhang stellte die Frage der Regelung der Nachfolge des langjährigen Konsuls, J. Knüsi, in Salisbury die Schweiz vor Schwierigkeiten. Vgl. dazu die Notiz von M. Gelzer an E. Diez vom 21. Juni 1968, dodis.ch/33722 und das Schreiben von G. Brunner an P. Micheli vom 31. Januar 1968, dodis.ch/33730. Eine ähnliche Situation stellte nach der Unabhängigkeitserklärung Rhodesiens die Frage der Anerkennung und der Abberufung des Konsuls dar. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, dodis.ch/31953. Die Schweiz wurde zudem von den USA, Kanada, Grossbritannien, Italien und Belgien für die

auf dem laufenden gehalten zu werden, was andere Staaten in dieser Beziehung vorzukehren gedenken; dies insbesondere für den Fall, dass in Rhodesien die Republik ausgerufen werden sollte.

Herr Minister Bühler: Die mit Bundesratsbeschluss vom 10. Februar 1967¹² verfügten Exportrestriktionen, wonach die Einfuhr von Waren aus Rhodesien durch mengenmässige Jahreskontingente auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre (1964/66) beschränkt wurde, werden sehr streng gehandhabt. Tatsächlich ist die Gesamteinfuhr aus Rhodesien, die im Jahre 1967 3'367 t erreichte, im Vorjahr auf 2'477 t, d. h. also um 26% gesunken. Wertmässig ergab sich ein Rückgang von 11,5%. Angesichts dieser allgemein rückläufigen Tendenz, die zur Hauptsache den Tabak- und Fleischimporteuren zu danken ist, die sich durchwegs an das mit ihnen getroffene Gentleman's Agreement¹³ gehalten haben, drängt sich in der geltenden Regelung keine Änderung auf.

Wenn auf dem Exportsektor im vergangenen Jahr ein leichtes Ansteigen festgestellt werden musste (10,8 Mio. Fr. gegenüber 8,4 Mio. im Jahre 1967 und 8,2 Mio. im Jahre 1966), so ist dieses auf eine einmalige Lieferung von chemischen Produkten, die via Südafrika nach Rhodesien gelangt sind, zurückzuführen¹⁴. Abgesehen von diesem bedauerlichen «Betriebsunfall», der sich nicht wiederholen sollte, halten sich unsere Ausfuhren durchaus im Rahmen eines theoretischen «courant normal», so dass zur Zeit kein Anlass besteht, die schweizerischen Exporte nach Rhodesien, die im übrigen monatlich überwacht werden, der Bewilligungspflicht zu unterstellen¹⁵. Ein entsprechender Bundesratsbeschluss könnte jedoch gegebenenfalls sofort in Kraft gesetzt werden.

Herr Botschafter Turrettini: Den Ausführungen der Herren Minister Gelzer und Bühler war zu entnehmen, dass in Bern keine Absicht besteht, die gegenwärtige Regelung betreffend den schweizerischen Rhodesienhandel zu ändern. In New York wird dieses Problem aber in der Tat anders gesehen¹⁶. Die Frage erscheint daher berechtigt, ob unsere Haltung dem schweizerischen Image in der Dritten Welt und insbesondere in Schwarzafrika nicht Schaden zufügen könnte. Man ist in UNO-Kreisen davon überzeugt, dass

Übernahme ihrer Interessen in Rhodesien angefragt. Vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 130, dodis.ch/31089 sowie das Schreiben von J. Ruedi an G. Brunner vom 3. Juli 1969, dodis.ch/33742.

12. BR-Prot. Nr. 237 vom 10. Februar 1967, dodis.ch/33664.

13. Vgl. dazu DDS, Bd. 23, Dok. 138, dodis.ch/31090, bes. Anm. 22 und Anm. 23 sowie das Schreiben von H. Bühler an den Verband der schweizerischen Tabakindustrie vom 14. November 1967, E7110#1978/50#1694* (863.9).

14. Dabei ging es um eine Lieferung von Desinfektions- und Schädlingsbekämpfungsmittel der CIBA AG. Vgl. die Notiz Rhodesien: Die Haltung der Schweiz zu den UNO-Sanktionen vom August 1969, dodis.ch/33749.

15. Zur Frage der Beschränkung der schweizerischen Exporte nach Rhodesien und der Gewährung der Exportrisikogarantie vgl. die Notiz von P. A. Nussbaumer an H. Bühler vom 22. März 1968, dodis.ch/33718; die Notiz von H. Bühler an P. R. Jolles vom 7. August 1968, dodis.ch.33725 und das PR.-Prot. Nr. 1361 vom 4. September 1968, dodis.ch/33727.

16. Zur Berichterstattung des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York über den Rhodesien-Konflikt vgl. ferner Dok. 8, dodis.ch/33239.

sich das Regime Smith auf die Dauer nicht halten oder auch nur aus seiner derzeitigen Isolation herauskommen kann. Auch scheint man je länger je weniger geneigt zu sein, zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern einen Unterschied zu machen. Die kürzliche Reaktion der algerischen Delegation im Komitee der Sieben im Zusammenhang mit der Nitrex-Affäre¹⁷ deutet in diese Richtung.

Herr Botschafter de Keller wirft drei Fragen auf:

1. Welche Instruktionen würde der Bundesrat einem Vertreter der Schweiz erteilen, wenn diese der UNO als Vollmitglied angehörte, und dort die Frage der Rhodesiensanktionen aufgegriffen würde?

2. Die Grössenordnung der schweizerischen Exporte nach Rhodesien ist in der Tat gering. Sollten diese aber weiter ansteigen, wäre das, vom Standpunkt der Moralität aus gesehen, höchst unerwünscht. Gibt es in dieser Beziehung Anhaltspunkte für das Verhalten anderer Staaten?

3. Könnte der «courant normal» nicht auf den symbolischen Wert von 100 Franken herabgesetzt werden? Unser Bekenntnis zur Neutralität und unser Desinteressement am Rhodesienhandel liesse sich dadurch eindrücklich dokumentieren.

Herr Botschafter H. K. Frey: Für die Regierungen Ostafrikas ist Rhodesien eine Frage der Verantwortlichkeit Grossbritanniens, mit andern Worten, London ist in ihren Augen verpflichtet, die Rebellen in Salisbury mit dem Mittel der Macht zu zerschlagen. Die UNO-Sanktionen sind daher für die Afrikaner nichts weiter als ein fauler Kompromiss, der angesichts der Komplizität Südafrikas und Mozambiques von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Da wir nicht Mitglied der UNO sind, nimmt man unsere Haltung hin, ohne sie jedoch zu verstehen. Die Differenz zwischen New York und den Kapitalen der Mitgliedstaaten ist somit nur eine scheinbare: Die Sanktionen sind ein UNO-Problem, während man in den Hauptstädten bestrebt ist, das bilaterale Verhältnis nicht unnötig zu belasten.

Der Rhodesien-Konflikt ist aber nicht nur ein Anwendungsfall, sondern hängt zutiefst mit dem Problem der Rassendiskriminierung zusammen. Als Vollmitglied der UNO müssten wir in dieser Frage, die für die Dritte Welt von ausschlaggebender Bedeutung ist, Farbe bekennen. De facto sind wir nur in Europa eine «moralische Grossmacht», in Afrika müssen wir diese Qualifikation erst noch unter Beweis stellen.

Herr Botschafter René Keller: Die Passivität, mit der Grossbritannien auf die Forderung nach Machtanwendung gegenüber dem Regime Smith zu reagieren pflegt, erklärt sich aus dem hohen Emotionsgehalt, mit dem die Rhodesienfrage für die Briten angereichert ist. Keine britische Regierung, wie immer sie auch politisch orientiert sein mag, könnte sich diesem Postulat beugen. Was das von Herrn Minister Gelzer angeschnittene Problem der Beibehaltung unserer konsularischen Vertretung in Salisbury anbelangt, so

17. Dabei verkaufte die schweizerische Unternehmung Nitrex AG in einem Dreiecksgeschäft Stickstoffdünger nach Rhodesien ohne dass dieser schweizerisches Territorium berührte. Vgl. dazu die Notiz vom August 1969, dodis.ch/33749 sowie Doss. E2001E#1980/83#3845* (C.23.20.(1)).

stellt sich die Frage, was geschehen soll, wenn in Rhodesien die Republik ausgerufen wird. Schliesslich wirft auch die neue Tabakordnung¹⁸ ein Problem auf, in dem sie vorsieht, dass Tabaklieferungen, die im Freilager liegen und nicht für den Import in die Schweiz bestimmt sind, in unserer Einfuhrstatistik aufscheinen. Dies sollte nicht nur aus optischen Gründen, sondern auch im Interesse der Glaubwürdigkeit der vom Bundesrat getroffenen Massnahmen vermieden werden können.

Herr Botschafter Hunziker: Die Rhodesienfrage wird auch für Südafrika, das zwar jede Teilnahme an Sanktionen der UNO ablehnt und die seit der UDI eingetretene Entwicklung als reinen Verfassungskonflikt zwischen London und Salisbury betrachtet, zu einer immer grösseren Belastung. Andererseits ergibt sich daraus für Pretoria der nicht unwillkommene Vorwand, die von Norden her eindringenden Terroristen bereits auf rhodesischem Territorium abzufangen. Was den südafrikanisch-rhodesischen Handel anbelangt, so sind hierüber keine zuverlässigen Angaben erhältlich. Die gegenseitige Verflechtung dürfte jedenfalls schon sehr weit fortgeschritten sein. Auch Tochtergesellschaften von schweizerischen Firmen sind im übrigen an diesem Geschäft beteiligt, ohne dass die südafrikanische Regierung dagegen einschreiten würde. Die Schweizer Kolonie in Südafrika hat denn auch der bundesrätlichen Haltung in der Rhodesienfrage nie viel Verständnis entgegenzubringen vermocht.

[...] ¹⁹

Herr Bundesrat Spühler: Auf die hypothetische Frage, welche Instruktionen einem Schweizer UNO-(Voll)Vertreter in der Rhodesienfrage erteilt würden, kann auch nur eine hypothetische Antwort erteilt werden. Allgemein gesagt, müsste unsere Haltung in erster Linie nach den Grundsätzen des Völkerrechts ausgerichtet werden. Auch hätten wir als Vollmitglied der UNO den Standpunkt des Vermittlers einzunehmen und die Grundprinzipien der Menschenrechte hochzuhalten. Dabei wären wohl auch gewisse wirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen.

[...] ²⁰

18. Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung vom 21. März 1969, AS, 1969, S. 645–670.

19. Für die Voten der Botschafter H. Monfrini, A. Parodi, J. de Rham, H. Keller, E. Stadelhofer sowie der Minister H. Bühler und M. Gelzer vgl. dodis.ch/30859.

20. Für das vollständige Dokument vgl. dodis.ch/30859.