

p.C.23.20.Rhod.(1)

VERTRAULICH

Beilage zu Bulletin Nr. 14

Echo auf die schweizerische Stellungnahme betreffend
die UN-Sanktionsmassnahmen gegen Rhodesien

(Bericht des Politischen Dienstes West)

Einleitung

Der Bundesrat hat am 13. Februar 1967 die von UN-Generalsekretär U Thant dem Politischen Departement am 17. Dezember 1966 und 13. Januar 1967 zugestellten Noten, worin die Schweiz eingeladen worden ist, sich an den vom Sicherheitsrat gegen Rhodesien verhängten obligatorischen Wirtschaftssanktionen zu beteiligen und Auskunft sowohl über die getroffenen Massnahmen, als auch über den Umfang des schweizerischen Warenverkehrs zu erteilen, in einer autonomen Erklärung beantwortet.

Die Quintessenz dieser Erklärung liegt darin, dass sich die Schweiz zwar an den von den Vereinten Nationen gegen Rhodesien verhängten Sanktionen nicht beteiligen, der Bundesrat jedoch dafür sorgen wird, dass der Entscheid des Sicherheitsrates nicht über unser Territorium durchkreuzt werden kann. Die Schweiz hat mit diesem Beschluss als erstes Land expressis verbis und aus grundsätzlichen Erwägungen heraus eine Beteiligung an den obligatorischen Sanktionsmassnahmen abgelehnt.



- 2 -

Diese Stellungnahme hat im In- und Ausland ein vielseitiges Echo gefunden, und es soll Zweck der nachfolgenden Ausführungen sein, die hauptsächlichsten Elemente aus den zahlreichen Kommentaren zusammenzufassen. Nachdem der Rhodesienkonflikt eine Angelegenheit weltweiter Natur geworden ist, und wir deshalb infolge unseres teilweisen Abseitsstehens in erster Linie vom Ausland her mit einer gewissen Kritik rechnen mussten, lassen wir die ausländischen Stimmen zuerst zum Worte kommen.

I. Offizielle Kommentare aus dem Ausland

Auf Grund der bis heute eingegangenen Meldungen unserer diplomatischen und konsularischen Vertretungen darf vorweggenommen werden, dass die schweizerische Erklärung von den ausländischen Regierungen im allgemeinen mit Verständnis aufgenommen worden ist. Selbst dort, wo eine gewisse Enttäuschung zum Ausdruck kam, blieb der Grundton für unser Land positiv.

Afrika

Als erfreulich darf die Tatsache gewertet werden, dass bisher keiner der afrikanischen Staaten unsere Haltung offen als unannehmbar verurteilt hat (dies allerdings im Gegensatz zu einzelnen Pressestimmen, worauf noch zurückzukommen sein wird). Es wurde unsern diplomatischen Vertretern indessen zu verstehen gegeben, dass die Schweiz mit der Hochhaltung des Neutralitätsprinzips der moralischen Seite des Problems, welcher für die afrikanischen Staaten höchste Bedeutung zukomme, keineswegs gerecht geworden sei (Nairobi).

Andere afrikanische Regierungen hätten es begrüsst, wenn in der Stellungnahme des Bundesrates den grundsätzlichen, rechtlich-politischen Ueberlegungen, die unserem ablehnenden Entscheid zugrunde gelegt wurden, vor allem in Anbetracht unserer Sonderstellung

- 3 -

gegenüber den Vereinten Nationen, aber auch hinsichtlich einer besseren Orientierung der öffentlichen Meinung, vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre (Rabat, Dakar).

In den meisten übrigen afrikanischen Ländern ist unsere Stellungnahme entweder mit einer gewissen Reserve und Nüchternheit aufgenommen worden (Conakry, Lagos), oder sie hat kaum oder gar keine Beachtung gefunden (Tunis, Algier, Kinshasa).

Mehr der Vollständigkeit halber sei hier noch beigelegt, dass der Botschafter Sambias in Moskau unserer dortigen diplomatischen Vertretung die Befriedigung und Dankbarkeit seiner Regierung bezüglich der schweizerischen Erklärung zum Ausdruck gebracht hat.

Europa

Die meisten europäischen Staaten scheinen mit einer differenzierten Antwort der Schweiz gerechnet zu haben. Lediglich London hat einige Bedenken angemeldet und dabei insbesondere auf die Gefahr hingewiesen, die Schweiz könnte trotz den getroffenen Massnahmen als Umschlagplatz namentlich für den Exporthandel mit Rhodesien missbraucht werden. Auch wenn unser eigenes Handelsvolumen mit Rhodesien gering sei, so sollten wir unsere Beziehungen mit diesem Land doch auf das absolute Minimum beschränken. Schliesslich seien die Sanktionen in erster Linie aus politischen, und weniger aus wirtschaftlichen Gründen beschlossen worden, so dass auch kleinste Lücken den Erfolg beeinträchtigen könnten. Wir werden deshalb damit rechnen müssen, dass London weiterhin ein besonderes Augenmerk auf die mit der, oder über die Schweiz sich abwickelnden Geschäfte richten wird. -- Unter den gegebenen Umständen scheint uns immerhin beachtenswert, dass sich Aussenminister Brown, obwohl auch er die englischerseits angemeldeten Befürchtungen unterstrich, unserm Botschafter in London gegenüber bereit erklärt hat, die Haltung der Schweiz, falls sie angegriffen werden sollte, anlässlich der nächsten UN-Generalversammlung verteidigen zu wollen.

- 4 -

Zustimmung fand unsere Erklärung in Oslo, Wien und - be- greiflicherweise - in Lissabon. Wie unser Botschafter in Oslo meldet, hat Aussenminister Lyng für den von der schweizerischen Regierung eingeschlagenen Weg volles Verständnis bekundet und beigelegt, dass er uns des öftern um die unzweideutig klare Haltung der Schweiz in internationalen Angelegenheiten beneidet habe. Aussenminister Toncic (Oesterreich) soll einer fast identischen Haltung mit der Schweiz zugeneigt haben, vermochte sich jedoch im Ministerrat, wie die in der Zwischenzeit veröffentlichte österreichische Antwort erwiesen hat, nicht durchzusetzen. Die portugiesische Regierung hat uns ihrerseits den Dank für die freundschaftliche Haltung der Schweiz übermitteln lassen.

Wie schliesslich unser Beobachter bei den Vereinten Nationen feststellen konnte, haben sich verschiedene - vor allem skandinavi- sche - bei den UN akkreditierte Diplomaten darüber verwundert, dass in unserer Erklärung mit keiner Silbe das Regime Smith und dessen Rassenphilosophie verurteilt worden sei, und dass wir es auch unterlassen hätten, unsere Nicht-Anerkennung Rhodesiens in Erinnerung zu rufen.

Uebrige Kontinente

Aus Nord- und Südamerika, Asien und Australien sind uns bis anhin keine offiziellen Kommentare zugekommen.

UN-Generalsekretariat

Besondere Erwähnung verdient die Stellungnahme des General- sekretärs der Vereinten Nationen. Wie erinnerlich, hat er am 24. Fe- bruar die bis zu jenem Zeitpunkt eingegangenen Antworten von 72 Regierungen veröffentlicht. In seinem einleitenden Kommentar weist er darauf hin, dass der Grossteil dieser Regierungen entsprechend der Resolution des Sicherheitsrates die ihnen notwendig erscheinenden

Massnahmen getroffen hätten. Die von dieser allgemeinen Regel abweichenden Antworten Malawis, Portugals und der Schweiz werden im Bericht eigens hervorgehoben. Im Abschnitt über die Schweiz (*) liegt die Betonung auf der Bereitschaft unseres Landes zu freiwilligen Einschränkungen, während die auf dem Neutralitätsprinzip basierende Nicht-Anerkennung einer formellen Verpflichtung nur am Rande erwähnt wird. Das damit bekundete Verständnis wird mit dem nachfolgenden, Portugal betreffenden Passus noch bestätigt.

II. Pressestimmen aus dem Ausland

Die ausländische Presse hat mit wenigen Ausnahmen in durchaus objektiver Weise von der schweizerischen Rhodesien-Erklärung berichtet. Allerdings beschränkte sie sich grösstenteils darauf, die aus Bern stammenden Agenturmeldungen kommentarlos und meistens sogar in verkürzter Form wiederzugeben.

Einige der bereits unter den offiziellen Stellungnahmen aufgezeigten Argumente tauchten begreiflicherweise auch in der Presse auf. So hat beispielsweise das in Düsseldorf erscheinende "Handelsblatt" ebenfalls auf den moralischen Aspekt hingewiesen:

*) Der in Frage stehende Abschnitt hat folgenden Wortlaut:

"Ein Mitgliedstaat der Sonderorganisationen, die Schweiz, berichtet, dass sie sich zwar aus grundsätzlichen Motiven als neutraler Staat den obligatorischen Sanktionen der Vereinten Nationen nicht unterziehen könne, dass sie aber beschlossen habe, die für Importe aus Rhodesien geltenden Einschränkungen zu verstärken und auch gewisse andere, bereits ergriffene Massnahmen weiterzuführen, um dem rhodesischen Handel nicht die Möglichkeit zu geben, die Sanktionspolitik der UN über schweizerisches Territorium zu umgehen."

- 6 -

In den Augen der Afrikaner sei vor allem die moralische und rechtliche Kraft der Sanktionen, und nicht der Umfang des Aussenhandels von Bedeutung; und das Neutralitätsprinzip sei mit dem Kampf gegen die Rassenfanatiker unvereinbar.

"Norges Handels- og Sjøfarts Tidende" (Oslo) beurteilt die Antwort der Schweiz als eine "ausserordentlich interessante politische Lektüre", und zwar sowohl in Bezug auf das, was darin zum Ausdruck komme (Neutralität als Ausgangspunkt), als auch auf das, was sie nicht enthalte (keine völkerrechtliche Begründung des getroffenen Entscheides). Bezüglich des Embargos glaubt das Blatt, günstige Umstände hätten dazu beigetragen, dass die Schweiz dem Sanktionsappell beinahe zu 100 % habe folgen können, ohne deshalb den existierenden Handelsverkehr wesentlich einschränken zu müssen. Entscheidend an der Erklärung sei hingegen - und dieser Punkt ist auch in andern Zeitungen richtig erkannt und gewürdigt worden - dass die Schweiz aus eigener Beurteilung der politischen Lage und der landesinternen Interessen, ohne rechtliche Verpflichtung, gehandelt habe.

"The Cape Times" (Kapstadt) sieht in der schweizerischen Erklärung einen weiteren Riss im Damm, den um Rhodesien aufzuwerfen die UN im Begriffe seien. Das Blatt vergleicht die Haltung Südafrikas mit derjenigen der Schweiz - Aufrechterhaltung des "courant normal" - weist hingegen darauf hin, der schweizerische Entscheid könne nicht als moralische Unterstützung für die südafrikanische Politik aufgefasst werden, da Südafrika UN-Mitglied sei, die Schweiz jedoch nicht. - Nachdem sich unser Land gestützt auf sein Neutralitätsstatut den obligatorischen Sanktionen der Vereinten Nationen nicht habe unterziehen können, so heisst es weiter, sei der Beweis erbracht, dass es sich bei den vom Sicherheitsrat verfügten Wirtschaftsmassnahmen gegen Rhodesien tatsächlich um einen Wirtschaftskrieg handeln müsse. Die Schweiz habe mit ihrer Erklärung festgestellt, dass die Unterstützung von derartigen Massnahmen genauso gegen das Neutralitätsrecht verstossen würde wie die Parteinahme in einem bewaffneten Konflikt. - Schliesslich wird noch erwähnt, dass

der Verzicht der Schweiz, die wirtschaftlichen Beziehungen mit Rhodesien vollständig abubrechen, es diesem von allen Seiten bedrängten Lande ermöglichen dürfte, seine Handels- und Finanzbeziehungen über die bedeutenden, internationalen Bankinstitute in der Schweiz auszubauen.

Des öfters ist in den ausländischen Kommentaren die Frage aufgeworfen worden, ob durch unsere Rhodesienklärung das in letzter Zeit in der Schweiz vermehrt bekundete Interesse für einen Beitritt zu den Vereinten Nationen nicht in Mitleidenschaft gezogen worden sei. Am ausgesprochensten ist diesbezüglich wohl die "New York Times", die schreibt, das Problem der obligatorischen Sanktionen habe jeglicher Möglichkeit eines schweizerischen Beitritts zu den UN einen empfindlichen Schlag versetzt ("had dealt a serious blow"). Auch die Agentur Tanjug (Belgrad) meint, wenn wir wirklich ernsthafte Absichten gehabt hätten, so seien unsere Erfolgsaussichten nun ganz beträchtlich verschlechtert worden. Andere Blätter, wie beispielsweise "Nieuwe Rotterdamse Courant", wagen lediglich anzudeuten, es müsse abgewartet werden, ob die Schweiz durch dieses Dokument den Weg nach New York geebnet habe.

III. Schweizerische Pressestimmen

Die Schweizerpresse hat unsere Rhodesienklärung im grossen und ganzen gut aufgenommen und ihr Interesse auch in zahlreichen Kommentaren zum Ausdruck gebracht. So sind neben Stimmen der Anerkennung auch etliche der Kritik laut geworden, die wir hier noch kurz gegenüberstellen möchten.

Am deutlichsten ist die Genugtuung über den vom Bundesrat eingeschlagenen Weg in den Spalten der "Neuen Zürcher Zeitung" ausgesprochen worden. Unsere Landesregierung habe die durch die Ausdehnung des Appells des Sicherheitsrates auf Nicht-Mitglieder besonders für uns geschaffene neue Lage einwandfrei gemeistert und

gleichzeitig wieder einmal mit der wünschenswerten Deutlichkeit die Koordination der Stellung und der Verpflichtung des dauernd neutralen Staates umschrieben und gewahrt.

Wie viele andere Schweizerzeitungen - hier alle namentlich erwähnen zu wollen, würde zu weit führen - begrüsst auch das "Vaterland" den Entscheid des Bundesrates. Sein Bundeshausredaktor, Martin Rosenberg, bedauert es jedoch, dass die Gelegenheit verpasst worden sei, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zu erklären, dass UN-Beschlüsse Nicht-Mitglieder nicht verpflichten können.

Die "Luzerner Neuesten Nachrichten" sehen hingegen im Fehlen einer juristischen Argumentation durchaus keinen Nachteil. Im Gegenteil, wir hätten uns nicht darüber zu äussern gehabt, ob die vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen rechtlich einwandfrei seien oder nicht. Man hätte von uns ein Ja oder ein Nein auf die Einladung U Thants erwartet, und kein völkerrechtliches Kolleg.

Aehnliche Ueberlegungen stellt auch George Perrin in einem sowohl im "Journal de Genève", als auch in der "Gazette de Lausanne" erschienenen Artikel an. Der Beschluss des Sicherheitsrates sei eine Tatsache und müsse als solche beurteilt werden. Der Kommentator zieht aus dieser Bewertung die Folgerung, es sei gerade dieses im fraglichen Beschluss zur Anwendung gekommene, in der UN-Charta verankerte und mit unserer Neutralität unvereinbare Prinzip obligatorischer Sanktionsmassnahmen, das uns bis heute am Beitritt zur Weltorganisation gehindert hätte. Die zur Zeit des Völkerbundes mit der "differenzierten Neutralität" gemachten Erfahrungen dienten uns heute als Lehre.

Bezüglich Neutralität stellt "Der Landbote" (Winterthur) folgenden Vergleich an: Die Schweiz habe für das Verhalten eines Neutralen gegenüber den UN nun den Modellfall geliefert, es sei aber niemand da, der diesem Muster nacheifern könnte, denn jene andern, die den Vereinten Nationen nicht angehörten, seien alles

andere als neutral, während die übrigen, sich als neutral bezeichnenden Staaten Mitglieder der Organisation seien und damit keine Möglichkeit hätten, sich von einem Beschluss des Sicherheitsrates zu dispensieren.

Dass die Rhodesienerklärung des Bundesrates von gewissen Blättern (wie zum Beispiel vom "Handelsblatt") zum Anlass genommen wurde, an den Befürwortern eines Beitritts der Schweiz zu den UN Kritik zu üben, war vorauszusehen und sei hier nur am Rande vermerkt.

Mehrheitlich kritisch ist ein Artikel der "Weltwoche", worin deren New Yorker Korrespondent die Reaktion der schwarz-afrikanischen Staaten analysiert und dabei glaubte, zum Schlusse kommen zu können, die afrikanischen Delegierten bei den UN hätten die Haltung Berns nicht gebilligt. Es gehe den Afrikanern nicht um Fragen rechtlicher Verpflichtungen und wirtschaftlicher Opportunität; für sie seien die Sanktionen ein Test, ob sich die weissen Mächte für oder gegen sie erklärten. Was die schweizerische Haltung betreffe, so dränge sich ihnen der Verdacht auf, der Bundesrat lasse sich nicht von moralischen oder neutralitätspolitischen, sondern von nationalen wirtschaftlichen Interessen leiten. Nachdem die UN-Aktion gegen Rhodesien in den Augen der Afrikaner als die Hauptprobe für den Generalangriff auf Portugal und Südafrika angesehen werde, komme der schweizerischen Absage erst recht grundsätzliche Bedeutung zu.

Noch schärfer verurteilt in diesem Zusammenhang "Vorwärts" die schweizerische Stellungnahme. Hinter dem Entscheid des Bundesrates versteckten sich nach der Meinung dieses Blattes handfeste Interessen der tonangebenden schweizerischen Hochfinanz, die habe verhindern wollen, dass für einen pendenten, weit gravierenderen Fall (Südafrika) ein Präjudiz geschaffen werde. So sei denn auch das Argument der absoluten Neutralität unglaubwürdig; die Schweiz hätte aus freien Stücken der Einladung des Generalsekretärs Folge leisten können.

- 10 -

Enttäuschung geht auch aus einem von Jean-Paul Rüttimann aus Bobo-Dioulasso (Ober-Volta) stammenden und in drei Tageszeitungen (*) erschienenen Artikel hervor. Nebst den oben bereits erwähnten Argumenten meint der Kommentator, die Afrikaner hätten im Kampf gegen ein Minderheitsregime gerne etwas von unserer Devise "Solidarität" verspürt.

In ähnlicher Richtung geht der Vorwurf der "Voix ouvrière", indem sie erklärt, man solle nicht mehr von einem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen sprechen wollen, wenn man nicht bereit sei, sich den internationalen Solidaritätspflichten zu unterziehen.

Verschiedene andere Zeitungen, wie "La Suisse", "La Tribune de Lausanne", "Luzerner Neueste Nachrichten", usw., vertreten jedoch den gegenteiligen Standpunkt. Mit dem Versprechen, den Warenaustausch mit Rhodesien freiwillig noch weiter einzuschränken, hätten wir unsere Solidarität mit den UN hinreichend unter Beweis gestellt.

Abschliessend sei noch auf ein Argument der "Zürcher Woche" hingewiesen, wonach die schweizerische Regierung nicht bloss das Nötige hinsichtlich UN und Rhodesien hätte sagen, sondern den Finger auch auf den schwachen Punkt des Handels mit Drittländern (Südafrika, usw.) hätte legen sollen. Dieser Hinweis scheint darauf abzuzielen, dass die Schweiz auch die Beziehungen mit Südafrika hätte einschränken sollen.

*) "Basler Nachrichten", 18.2.1967

"Luzerner Neueste Nachrichten", 23.2.1967

"Der Bund", 2.3.1967

- 11 -

Die "Berner Tagwacht" ist auf den obigen Artikel eingetreten und hat ihm entgegengehalten, es bestehe für die Schweiz kein Grund dafür, sich päpstlicher als der Papst zu gebärden. Der Katalog der Länder, deren Ideologie und Staatsform uns nicht zusage, sei ein umfangreicher, und über die Wirksamkeit von Boykott-Massnahmen könne man ohnehin geteilter Meinung sein.

Schlussbemerkung

Die vorliegende Zusammenfassung, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will, zeigt, dass die Rhodesien-Erklärung des Bundesrates, wenn nicht überall vorbehaltlose Zustimmung, so doch im grossen und ganzen kein ungünstiges Echo gefunden hat. Im allgemeinen ist die schweizerische Antwort somit trotz ihrem grundsätzlichen Nein akzeptiert worden. Es war dabei jedoch nicht uninteressant, festzustellen, wie wenig Beachtung unserer Erklärung in der Weltöffentlichkeit und auffallenderweise besonders bei den Entwicklungsländern geschenkt worden ist. Diese Tatsache wird noch offensichtlicher, wenn man beachtet, wie selten die Fälle sind, in denen führende ausländische Tageszeitungen unserem Entscheid einen eigenen Kommentar gewidmet haben.

In der inländischen Presse ist die bundesrätliche Erklärung mit regem Interesse und in den überwiegenden Fällen mit Zustimmung und Anerkennung aufgenommen worden.

NP/vv

Bern, den 29. März 1967

