

o.714.0  
o.713.79 - STR/mj

Bern, den 5. Juni 1974

Notiz an Herrn Botschafter Keller

UNO-Sanktionen gegen Rhodesien

Im Ausschuss I der beratenden UNO-Kommission, der sich mit den Neutralitätsaspekten befasst, zeichnet sich in der Sanktionenfrage eine Lösung ab, derzufolge die Schweiz lediglich eine Befreiung von solchen Sanktionen anstreben würde, bei denen eine Beteiligung dem völkerrechtlich fixierten Neutralitätsrecht widersprechen würde. Es müsste somit eine akute, Waffengebrauch voraussetzende Konfliktsituation gegeben sein oder eine solche mit hoher Wahrscheinlichkeit bevorstehen. Der stattfindende oder zu erwartende Waffengang müsste völkerrechtlich relevant sein und die angeordneten Sanktionen müssten mit dem Neutralitätsrecht nicht zu vereinbarende Handlungen verlangen (z.B. ein totaler Wirtschaftsboykott oder eine einseitige Lieferung von kriegswirtschaftlichen Gütern).

Die führenden Völkerrechtler des Ausschusses stellen sich vor, dass die theoretische, praktisch allerdings wenig wahrscheinliche Möglichkeit bestünde, dass die UNO vom Kapitel VII der Charta Gebrauch machen würde, um Sanktionen anzuordnen, die mit dem Neutralitätsrecht vereinbar wären. Die betreffenden Juristen sind überzeugt, dass die Schweiz in solchen Fällen sich an den betreffenden Sanktionen beteiligen müsste, weil nur die Neutralität den schweizerischen Argumenten das nötige Gewicht verleihen kann, um den in einem solchen Fall ohne Zweifel zu erwartenden politischen Pressionen entgegenwirken zu können. In dieser Hinsicht wird die Situation der Schweiz als Mitglied oder Nicht-

mitglied der UNO nicht als wesentlich verschieden beurteilt. Infolge der erreichten Universalität ist zu erwarten, dass der Druck auch gegenüber der Schweiz als Nichtmitgliedstaat in starkem Masse vorhanden wäre. Im Zusammenhang mit der Diskussion dieser Konzeption ist immer wieder auf das Beispiel Rhodesien Bezug genommen worden, das einerseits zeige, welchem wachsenden Druck die Schweiz auch als Nichtmitglied ausgesetzt sei. Im übrigen scheint sich innerhalb des Ausschusses die Auffassung zu verfestigen, gerade im Falle Rhodesien widerspräche eine Beteiligung an Sanktionen dem Neutralitätsrecht nicht von vornherein. Die Situation sei heute anders als im Jahre 1965 und der unmittelbar darauf folgenden Zeit. Während damals noch mit Verwicklungen militärischer Art zu rechnen gewesen war, sei heute klar, dass weder ein militärischer Konflikt vorliege noch bevorstehe; die Aktivität von Untergrundkämpfern könne im Augenblick als völkerrechtlich nicht genügend relevant bezeichnet werden, um der Schweiz die im Neutralitätsrecht vorgeschriebenen Pflichten aufzuerlegen. Auch die internationale Natur des nicht-militärischen Konfliktes, der in erster Linie das Regime Smith mit Grossbritannien konfrontiere, könne nicht ohne weiteres bejaht werden, da Rhodesien bis heute aufgrund des nach wie vor politisch durchschlagkräftigen Widerstandes Grossbritanniens die Anerkennung als unabhängiger Staat versagt geblieben sei. Zwar scheine Rhodesien über die Attribute eines Staates zu verfügen, doch habe Grossbritannien die Hoffnung auf eine Aenderung der Verhältnisse nicht aufgegeben und aufgrund der Umstände könne nicht mit Gültigkeit behauptet werden, die Regierung Smith, die sich im Innern auf eine Minderheit stütze, habe sich endgültig durchgesetzt.

Aufgrund dieser und ähnlicher Ueberlegungen neigen heute die führenden juristischen Mitglieder des Ausschusses zur Auffassung, eine volle Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen gegen Rhodesien wäre neutralitätsrechtlich zulässig. Der Ausschuss ist geneigt, die österreichische Neutralitätsauffassung im Falle) zu  
(Rhodesien

teilen. Oesterreich hat bekanntlich erklärt, jeweilen bei Anordnung von Sanktionen zu prüfen, ob diese mit dem Neutralitätsrecht vereinbar sind oder nicht und vertritt die Auffassung, eine Beteiligung an den Rhodesien-Sanktionen widerspreche der Neutralität nicht. Neutraler sein zu wollen als Oesterreich werde, so befürchtet der Ausschuss, wahrscheinlich auf die Dauer politisch nicht haltbar sein, wenn dafür im Völkerrecht selbst keine Stütze zu finden sei, zumal Oesterreich dank seiner Mitgliedschaft und Stellung in der UNO mehr Möglichkeiten habe, seine Rechtsauffassung deutlich zu machen.

Die skizzierten Ueberlegungen sind vorläufiger Natur und es steht noch nicht fest, wieviel davon in den Schlussbericht Eingang finden wird. Immerhin sollten wir wahrscheinlich die sich abzeichnende Entwicklung genau beobachten und bei der zukünftigen Behandlung der Rhodesienfrage auf Bundesrats- und Verwaltungsebene in Rechnung stellen, damit ein nicht mehr ganz ausser Betracht fallender Konzeptionswandel möglichst graduell erfolgen kann. Persönlich schiene es mir zweckmässig, wenn ein junger Mitarbeiter unseres Departementes mit geeigneten Vorkenntnissen eine Studie zur Rhodesienfrage unternehmen könnte, die die heutige Situation in allen Aspekten zusammenfasst und beleuchtet, damit wir über eine solide Grundlage verfügen, falls diese Frage früher oder später in Bewegung geraten könnte. Die erwähnte Studie könnte auch als Grundlage dienen für die interne Meinungsbildung in der Verwaltung, da wir unter Umständen damit rechnen müssen, dass die Rhodesienfrage über die Kommission wieder in die öffentliche Diskussion hineingetragen wird. Diese Diskussion wiederum könnte innen- wie aussenpolitische Auswirkungen haben, selbst ohne dass die Beitrittsfrage unmittelbar aktuell wird, jedenfalls aber im Falle eines Beitritts.



(Strauch)