

Handwritten initials

Beobachtungen und Ueberlegungen zum Umgang der Schweiz
mit dem UNO-Komitee für Rhodesiensanktionen

Susanna I. Heimgartner

New York, April-September 1975
Ottawa, Oktober 1975-März 1976

Handwritten notes:
No ...
... ..

- 1 -

VORWORT

In New York war es - neben den Erkundigungen über einen möglichen Beitritt der Schweiz zur UNO - die regelmässigste Frage, die Kollegen anderer Missionen an mich richteten : Welches ist denn nun eigentlich die Haltung der Schweiz gegenüber den Rhodesiensanktionen ? Die Haltung eines Nichtmitgliedes, das in den violdiskutierten Fall RISCO verwickelt ist und das ab und zu in der Liste der Sanktionsbrecher figuriert, ist sicher von besonderem Interesse, aber die Frage wird mit Bestimmtheit nicht nur an uns gerichtet. Bisher hat sich im UNO-Sekretariat noch niemand die Mühe genommen, die zahllosen Regierungserklärungen auszusortieren und all die Massnahmen, die die einzelnen Regierungen in Ausführung der Sanktionsbeschlüsse ergriffen haben, in einer übersichtlichen Weise zusammenzustellen und auszuwerten. Wer sich darüber informieren will, kann die Jahresberichte des Sanktionenkomitees absuchen nach Zitaten aus Notenwechseln, in denen öfters auch die grundsätzlichen Erklärungen wiederholt werden, oder er muss sich an die Missionen wenden. Daher kennt unter den UNO-Diplomaten jedermann die einschlägigsten publizierten Fälle von Embargobrüchen, aber kaum jemand die Stellungnahmen der einzelnen Regierungen.

Erstaunt war ich dann allerdings darüber, dass auch diejenigen Diplomaten nicht mit der schweizerischen Haltung vertraut sind, die sich im Komitee für Rhodesiensanktionen mit den laufenden Fällen befassen und über deren Erledigung beschliessen. Selbst der zuständige Diplomat in der englischen Mission, der Namen wie Dr. Rolf Egli und die Handelsgesellschaft in Zürich aus dem Stegreif zitierte, gab zu, er hätte Mühe die Haltung der Schweiz zu definieren, "aber sicher könnte er das irgendwo nachschlagen". Als mir dann der

- 2 -

amerikanische Delegierte verriet, dass der Begriff "courant normal" nach irakischer und tansanischer Definition "ein bewilligtes Handelsvolumen ist, unter dem die schweizerische Regierung jeweils die aufgedeckten Embargobrüche klassiert und legitimiert", da war mir vollends klar, dass die autonom gefassten Beschlüsse des Bundesrates entweder falsch, oder dann gar nicht ins Bewusstsein der meisten UNO-Delegierten eingedrungen sind.

Nun werden all die Missionsmitglieder, die mit der Wahl in den Sicherheitsrat auch Einsitz nahmen im Komitee für Rhodesiensanktionen, vor demselben Problem gestanden haben wie ich : es ist in New York schwierig, sich über den Themenkreis Literatur zu beschaffen. Das Angebot der UNO-Bibliothek ist lamentabel. Das einzige Buch über Rhodesiensanktionen, eine Dissertation aus dem Jahre 1971, ist im Katalog noch aufgeführt aber unauffindbar verschwunden. Es gibt einen Zeitschriftenartikel über die positive Entwicklung der englischen Wirtschaftsbeziehungen im schwarzafrikanischen Gebiet als Folge der sofortigen und rigurosen Handhabung der Sanktionsbestimmungen, und es gibt eine Studentenuntersuchung über die kleinen amerikanischen Sanktionsbrüche, wie etwa den Verkauf von Flugbilleten für rhodesische Linien. Neben unseren Dossiers in New York sind daher die Berichte des Komitees für Rhodesiensanktionen, die als Dokumente des Sicherheitsrates publiziert werden, die einzige taugliche Quelle. Die Berichte enthalten allerdings nur "des renseignements d'ordre général sur le Comité et ses méthodes de travail" (Einleitung zum Bericht vom 9. Januar 1975, S/11594), da ja auch die Sitzungen wegen der vertraulichen Natur der diskutierten Informationen hinter geschlossenen Türen stattfinden.

- 3 -

Es ist mir bewusst, dass in Bern bessere Dokumentationen zur Verfügung stehen und dass auch schon verschiedene Berichte über Rhodesiensanktionen verfasst worden sind. Nach einem kurzen Ueberblick über Mandat und Arbeitsweise des Komitees und einem Aide-mémoire über die Massnahmen des Bundesrates beschränke ich mich daher methodisch und thematisch auf diejenigen Aspekte, die man nur von New York her beitragen kann. Methodisch, indem ich mich auf Gespräche mit Mitgliedern des Komitees und des Sekretariates abstütze, und thematisch, indem ich Fragen stellte über das Verhältnis anderer Missionen zum Komitee, über dessen Routine, Schwächen und Trends, und über das Image der Schweiz. Ich habe irrtümlicherweise eine sehr offenherzige Meinung über das Bild der Schweiz zu hören bekommen und ich mache Anregungen, wie sie sich im Umgang mit dem Sanktionskomitee zumindest die leicht vermeidbaren Aergernisse sparen kann. Es ist eine recht pragmatische Arbeit geworden.

DIE SANKTIONSBESCHLUESSE

Mandat und Arbeitsweise

Als die Regierung von Premierminister Ian Smith am 11. November 1965 einseitig die Unabhängigkeit Rhodesiens erklärte, rief der Sicherheitsrat noch im selben Monat alle Staaten dazu auf, ihre Wirtschaftsbeziehungen mit diesem Land abubrechen (S/Res/216 vom 20. November 1965). Ein Jahr später verhängte er die ersten bindenden Massnahmen, indem er den Export von Waffen, Flugzeugen und Motorfahrzeugen nach Rhodesien verbot, sowie den Import von einigen rhodesischen Produkten. Da diese selektiven Massnahmen ohne Wirkung blieben, beschloss der Sicherheitsrat am 29. Mai 1968 den vollständigen Boykott, ein Embargo über jeden Handel, inklusive den Transfer von Kapital. (S/Res/253). Spätere Resolutionen brachten keine wesentliche Neuerungen mehr.

- 4 -

Zur Ueberwachung dieser, für die UNO-Mitglieder bindenden Beschlüsse, gründete der Sicherheitsrat ein Komitee (S/Res 253 (1968, par.20). Seinem Mandat zufolge hat es :

- a) die Berichte zu prüfen, die der Generalsekretär über die Ausführung der Resolution vorlegt,
- b) bei den Mitgliednationen alle zusätzlichen Erkundigungen anzufordern, die es für nötig erachtet, um über die Ausführung der Bestimmungen dem Sicherheitsrat Bericht erstatten zu können und
- c) Mittel zu studieren und zu empfehlen, durch welche die Mitgliedstaaten die Beschlüsse des Sicherheitsrates wirkungsvoller ausführen können. (Dieser letzte Paragraph wurde erst 1970 beigelegt, durch S/Res 277).

Das Komitee setzt sich jeweils aus denselben Mitgliedländern zusammen wie der Sicherheitsrat, mit dem Unterschied, dass der Präsident nicht rotiert, sondern "à titre personnel" auf ein Jahr gewählt wird.

Das Komitee beschloss an seiner ersten Sitzung hinter geschlossenen Türen zu tagen, ferner kam es überein, dass einstimmige Beschlüsse wünschbar seien. Wenn kein Konsensus zustande kommt, wird die Sache mit einem Bericht über die verschiedenen Meinungen an den Sicherheitsrat übertragen.

Sobald das Komitee glaubwürdige Informationen über eine Verletzung der Sanktionsbestimmungen erhält, lädt es den Generalsekretär ein, diese Angaben an die betroffenen Regierungen weiterzuleiten mit der Aufforderung, die Angelegenheit zu untersuchen und die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Wird die Antwortnote einer Regierung als unbefriedigend erachtet, fordert das Komitee zusätzliche Dokumente, wie etwa Kopien von Ursprungszeugnissen, wobei Zertifikate südafrikanischer Herkunft nicht anerkannt werden. Die Beweislast ist auf Seiten des Komitees.

- 5 -

Um die Notenflut speditiver erledigen zu können, hat das Komitee ein halbautomatisches Verfahren eingeführt : das Sekretariat fügt den eingegangenen Informationen und Noten jeweils gleich den Entwurf einer Antwortnote des Komitees oder Vorschläge für das Vorgehen bei, wenn es sie an die Komiteemitglieder weiterleitet. In den Sitzungen werden dann nur noch diejenigen Fälle aufgegriffen, gegen die innerhalb der festgelegten Frist ein Einwand erhoben wurde.

In den Jahresberichten wird über einen Teil dieser Tätigkeiten rapportiert. Sie erwähnen die behandelten Fälle, die Massnahmen der Regierungen, zitierten nicht vertrauliche Auszüge aus den Notenwechseln und berichten über den Erfolg der Empfehlungen. In unregelmässigen Abständen erscheinen Sonderberichte über wichtige Fälle, regelmässig dagegen wird eine Liste derjenigen Nationen publiziert, die auf eine Anfrage des Sekretariates nicht geantwortet haben. Die Vereinigten Staaten haben ihre eigene Sündenliste, da sie Chrom und einige andere strategische Materialien offiziell aus Rhodesien einführen und daher dem Komitee auch halbjährlich ihre Importliste zukommen lassen.

Auswirkungen der Sanktionen

Zehn Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung hat noch immer kein einziger Staat die Regierung Smith anerkannt. Die Sanktionen des Sicherheitsrates haben weder den Sturz der Regierung Rhodesiens bewirkt, noch haben sie dessen Wirtschaft stranguliert, wie das Harold Wilson an der Commonwealth Konferenz von 1966 voraussagte. Die Schätzungen über die Auswirkungen der Sanktionen sind schwankend, es steht jedoch fest, dass sie den rhodesischen Aussenhandel nie ernsthaft unterbrochen haben. Nach der Meinung verschiedener Experten zeichnet sich sogar eine Stärkung und Diversifizierung der rhodesischen Wirtschaft ab, da der Ausfall der Import-Konkurrenz die Gründung neuer, eigener Industrien förderte und zu einem höheren Grad von Selbstversorgung führte.

- 6 -

Die Anzahl der Nationen, die das Embargo mit Regelmässigkeit umgehen, ist recht gross - die Verantwortung für den Misserfolg wird aber grösstenteils auf die westeuropäischen Staaten abgewälzt und auf Südafrika, das sich in der Tat nie am Boykott beteiligt hat. Den Sanktionen muss schlussendlich eher ein psychologischer Wert beigemessen werden, der schwerlich abgeschätzt werden kann. Sie haben einerseits einen schädlichen Einfluss auf die Regierungsautorität in Rhodesien ausgeübt, weil die Geschäfte auf Kriegspfaden ausgeübt werden müssen, und sie bringen andererseits diejenigen Nationen in Verruf, die sich über die Sanktionsbeschlüsse hinwegsetzen.

HALTUNG DER SCHWEIZ

Die autonomen Massnahmen

Der Bundesrat gab am 17. Dezember 1965 der Öffentlichkeit bekannt, dass die Schweiz als Nichtmitglied der UNO zwar durch die Beschlüsse des Sicherheitsrates nicht gebunden sei, dass sie aber den Ereignissen in Rhodesien nicht indifferent gegenüberstehen könne. In einer Note an den Generalsekretär der UNO vom 13. Januar 1967 erklärte der Bundesrat, er werde durch autonome Massnahmen dafür sorgen, "dass sich auf schweizerischem Territorium für den Rhodesienhandel keine Möglichkeiten bieten, die Sanktionsmassnahmen des Sicherheitsrates zu umgehen". In der Folge wurde

- der Export von Kriegsmaterial nach Rhodesien untersagt
- das Guthaben der rhodesischen Notenbank bei der schweizerischen Nationalbank blockiert
- der Handel mit Rhodesien auf den "courant normal" der Jahre 1964 bis 1966 beschränkt.

(1964-65-66)

- 7 -

Die Importe, die der Bewilligungspflicht unterworfen wurden, haben sich bisher wenigstens volumenmässig innerhalb des "courant normal" gehalten; 1974 führte die Schweiz Fleisch und Tabak im Wert von 21,8 Millionen Franken ein. Bei den Exporten dagegen wird das festgesetzte Handelsvolumen in zunehmendem Masse überschritten, was bereits Gegenstand von Notenwechseln mit dem Generalsekretariat geworden ist. Die Exporte beliefen sich 1974 auf 12,2 Millionen Franken.

*Il courant normal
 en valeur ou
 en quantité?*

Vollkommen unbehindert wickelt sich der Kapitalverkehr ab und verschiedene Anzeichen lassen darauf schliessen, dass die Regierung von Salisbury Kapital von und nach der Schweiz transferiert hat. Versuche des Politischen Departementes, irgendwelche Kontrollen einzuführen, stossen nicht nur auf ernsthafte juristische Schwierigkeiten, sondern auch auf den Widerstand der Nationalbank und anderer Instanzen, die an solchen Kontrollen nicht interessiert sind. Wie die kleine Anfrage Eisenring zeigt, drängen gewisse schweizerische Wirtschaftskreise sogar auf eine völlige Aufhebung der Handelsrestriktionen gegenüber Rhodesien.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung kann in der Schweiz einzig und allein dort eingegriffen werden, wo die Importe den "courant normal" überschreiten. Wenn man über die Haltung der Schweiz Auskunft geben soll, hat man also nicht gerade eine breite Ausgangsbasis, um den guten Willen der Schweiz zu verteidigen und zu dokumentieren, und historische Exkurse in die Tradition der Freiheitsrechte stossen nicht überall auf das gewünschte Verständnis.

Die schweizerischen Fälle

(8 en 1974)

6 Durchschnittlich vier bis fünf mal pro Jahr wendet sich der Generalsekretär - bisher immer auf Veranlassen Grossbritanniens - an die schweizerische Vertretung in New York mit der Bitte, Auskunft zu geben über mögliche Sanktionsverletzungen, in die direkt oder indirekt schweizerische Gesellschaften verwickelt sind. Oft sind die in den Anfragen formulierten Verdachtsmomente vage und wenig fundiert, oft auch betreffen sie Importe, die unter den "courant normal" fallen. Anfragen über Kapitalexporte sind selten.

→ 1974
5/28

perte de temps avec
dans les communications!

Die Noten werden von New York an die Politische Direktion übermittelt, wo deren Bearbeitung öfters so viel Zeit beansprucht, dass die Schweiz in die Liste der Nationen eingetragen wird, die eine Anfrage nicht fristgerecht innerhalb von zwei Monaten beantwortet haben. Wie aus den Dossiers in New York hervorgeht, werden von Bern aus Erhebungen unternommen, aber oft fehlen die Anhaltspunkte, um eine tatsächliche Beteiligung schweizerischer Firmen nachzuweisen. Auch wo die Schweiz ausgiebige Untersuchungen angestellt hat, werden die Ergebnisse dem Generalsekretariat in einer sehr knapp gehaltenen Antwortnote mitgeteilt : ... die betreffende Menge würde unter den "courant normal" fallen, ... es seien nicht genügend Anhaltspunkte vorhanden, um eine Verletzung der Sanktionsbestimmungen nachzuweisen... . Zeigt sich das Sanktionenkomitee von einer Antwort nicht befriedigt, verlangt es zwar weitere Abklärungen, aber da es oft nicht in der Lage ist, für seine vermuteten Sanktionsbrüche weiteres Beweismaterial vorzulegen, reduziert sich der Notenaustausch auf ein Hin und Her von "... Bitte um Abklärung ..." "... wir können nicht mehr tun ...".

Bisher haben nur zwei Fälle die schweizerische Chronik gesprengt: der Verkauf von drei Passagierflugzeugen vom Typ Boeing 707 der Jet Aviation Basel, die nach Salisbury gelangten, und die Verwicklung in die bisher grösste Finanztransaktion seit Bestehen der Sanktionsbestimmungen, die Affaire RISCO.

Die Boeing 707 einer in Konkurs geratenen deutschen Fluggesellschaft waren durch Vermittlung einer lichtensteiner Briefkastenfirma in den Besitz der staatlichen rhodesischen Fluggesellschaft Air Rhodesia gelangt und mit übermalten Kennzeichen von Basel über Lissabon nach Salisbury gebracht worden. Wie das Sanktionenkomitee ermittelte, waren die Maschinen zwar ohne Wissen der deutschen Regierung, aber legal an eine Schweizer Firma ausgeführt worden, und sie konnten auch ohne Genehmigung zu nichtgewerblichen Zwecken nach Basel fliegen. Da die drei Flugzeuge nur auf dem Basler Flughafen abgestellt, aber nie in der Schweiz registriert waren, war die schweizerische Regierung schlussendlich nicht betroffen.

Die Affaire RISCO (Rhodesia Iron & Steel Co.) ist in den Annalen des Sanktionenkomitees der schwerwiegendste und verzweigteste Fall, für die Schweiz ist es der betrüblichste und schädlichste. Deutsche und österreichische Stahlkonzerne, sowie verschiedene europäische Banken beteiligten sich am Bau eines Stahlwerkes in Rhodesien, wobei sich Finanztransaktionen im Wert von 34.5 Millionen Dollar mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit über zwei schweizerische Handelsgesellschaften abwickelten. Die Geschäfte gelangten im April 1974 an die Oeffentlichkeit, weil der Direktor der Abteilung Investitionen einer rhodesischen Handelsbank die Photokopien von streng vertraulichen Dokumenten, die er seit 1972 gesammelt hatte, nach England sandte. Er wurde für seine Indiskretion zu 14 Jahren Gefängnis verurteilt. Diese Dokumente waren die detailliertesten und vollständigsten, die das Sanktionenkomitee je als Grundlage für seine Anfragen besessen hatte; die Bundesrepublik Deutschland und Oesterreich bestätigen in ihren ausführlichen Antwortnoten die Genauigkeit der meisten Angaben, die ihnen von Seiten des Komitees unterbreitet worden waren. Die wichtigsten Dokumente und Auszüge aus dem Notenverkehr zum Fall RISCO sind in einem Sonderbericht vom 15. Januar 1975 in Dokument S/11597 publiziert worden.

- 10 -

Aus den gesammelten Unterlagen geht ziemlich eindeutig hervor, dass sich die Finanztransaktionen über die Handelsgesellschaft in Zürich A.G. und die Femetco A.G. Zug abwickelten, die beide nur einen Verwaltungsrat haben, den Zürcher Rechtsanwalt Dr. Rolf Egli. Der Generalsekretär der UNO schreibt in seiner Note vom 18. November 1974 an den Schweizerischen Beobachter : "Le Comité a noté en outre que la présente affaire n'est pas la première dont il soit saisi et dans laquelle il ait à examiner des allégations relatives aux activités de M. Egli de Zürich et de la firme Handelsgesellschaft, de Zürich, à laquelle la Femetco A.G. est étroitement associée".

Dieselbe Note zitiert auch bereits Auszüge aus einer Antwortnote der Bundesrepublik, die den Vertragsabschluss zwischen einem deutschen Eisenwerk und Dr. Rolf Egli bestätigt. Dies, nachdem die Schweiz am 25. September trotz der recht handfesten Beweise geschrieben hatte : "Tant les documents fournis que les informations reçues des sociétés suisses intéressées ne permettent pas de conclure à une participation effective des sociétés en question à des transferts de capitaux en faveur de l'entreprise sidérurgique rhodésienne ...". Diese Antwort konnte wohl schwerlich als befriedigend bezeichnet werden. Sie konnte kaum befriedigender ausfallen, denn auch wenn ein Beweis vorliegt, haben die schweizerischen Behörden keine Möglichkeit, eine Strafe zu verhängen.

In der Antwort auf die Interpellation Canonica vom 10. Juni 1974 zum Rhodesien-Embargo schreibt der Bundesrat : "Da eine Beteiligung schweizerischer Finanzkreise an der RISCO-Transaktion nicht nachgewiesen werden konnte, wird in diesem Falle die Frage nach den Schritten der Bundesbehörden gegen einen Missbrauch der Schweiz als Umschlagplatz zur Umgehung von UNO-Sanktionen gegenstandslos".

- 11 -

Die Antwort erstaunt, wenn man sich die Dossiers all der Fälle von vermuteten Sanktionsbrüchen anschaut, die schon Anlass zu Notenwechseln waren. Die Schweiz hat erst recht selten echte schweizerische Interessen verteidigen müssen; bei den Importen wie bei den Exporten handelt es sich häufig um Dreiecksgeschäfte, die über die Schweiz ablaufen, und für die unser Land schlussendlich den Kopf hinhalten muss.

Im Sommer 1975 hat ein hoher schweizerischer Diplomat unsere gegenwärtige Politik mit den folgenden Worten kritisiert : "Abwarten, beschwichtigen, sich kleinmachen, den Schaden im Einzelfall möglichst limitieren, nachgeben nur unter dem Druck der Ereignisse". Ueber das Bild, das sich die Schweiz mit dieser Politik eingehandelt hat, gibt das folgende Kapitel Auskunft.

IMAGE DER SCHWEIZ

Der amerikanische Vertreter im Sanktionskomitee erzählte mit Stolz, er hätte sich im Juli für die Schweiz stark gemacht. Der Delegierte des Irak hatte vorgeschlagen, den Notenverkehr mit der Schweiz einzustellen, weil diese ja ohnedies nichts tue um den Sanktionsbrüchen entgegenzuwirken. Er habe das verhindert und auf die schweizerischen Bemühungen hingewiesen. Immerhin : das Land, das die Sanktionsbestimmungen offiziell bricht, verteidigt das Land, dem man heimliche Sanktionsbrüche vorwirft und das sich nicht an Ort verteidigen kann.

Dass es mit dem Image der Schweiz nicht zum Besten steht, kam in allen Gesprächen zum Ausdruck, wenn auch in berufsüblicher Höflichkeit. Man zeigte Verständnis für die spezifisch schweizerischen Probleme bei der Durchführung der Sanktionsbestimmungen und verwies auf Kollegen, die für diese Probleme eben weniger Verständnis hätten.

→ 1974
15/28

DPF as ?
div. commerciale

- 12 -

Der britische Vertreter erläuterte mir, was das Sanktionskomitee unter dem "courant normal" versteht, mit dem öfters in den schweizerischen Antwortnoten argumentiert wird: ein bewilligtes Handelsvolumen, mit dem die Schweiz diejenigen Sanktionsbrüche decken kann, auf die das Komitee aufmerksam geworden ist; eine Zahl also, die nichts über den wahren Aussenhandel aussagt, sondern nur die aufgeflogenen Fälle von Embargobrüchen legitimiert.

Die offenherzigste Meinung über das Bild der Schweiz verdanke ich einem Irrtum. Ich hatte mich vom Beobachterbüro aus beim zuständigen Beamten im Generalsekretariat angemeldet. Um jedem Verdacht auf eine Aenderung der schweizerischen Rhodesienpolitik vorzubeugen, erklärte ich wie immer gleich zu Beginn, dass ich im Rahmen meiner Ausbildung eine Arbeit zu schreiben hätte, deren Thema ich mir meinen eigenen Interessen entsprechend aussuchte. Mein Gesprächspartner fragte nochmals nach meinem Namen, schlug das Verzeichnis der diplomatischen Missionen auf - die Frühlingsausgabe, in der ich noch nicht als Mitglied des schweizerischen Beobachterbüros aufgeführt war -, sagte frostig: "alors, vous êtes étudiante" und begann darauf hin so schnell und bitterböse über die Schweiz herzuziehen, dass ich nicht mehr daran dachte, ihn mit einer Richtigstellung in Verlegenheit zu bringen.

Nach Ansicht des obersten, für Rhodesiensanktionen zuständigen Beamten im UNO-Sekretariat gibt es in dieser Welt zwei grosse Embargobrecher: Die USA, die mit dem Byrd amendment von 1972 die Importe von Chrom und anderen strategisch wichtigen, anderswo nicht erhältlichen Materialien aus den Sanktionsbestimmungen ausgeklammert haben und seither auch in grossen Mengen einführen. Und dann gibt es die Schweiz, die das Embargo in aller Stille und Heimlichkeit bricht. Ich erkundigte mich darnach, ob das Komitee etwa die Richtigkeit unserer regelmässig übermittelten Aussenhandelsstatistiken bezweifle und bekam zur Antwort nur einen Exkurs darüber zu hören, "dass man ja schliesslich mit Zahlen alles tun könne". Darum gehe es

Rien à voir avec
l'image de la
Suisse mais avec
le régime O.G.
du Bureau.

- 13 -

eigentlich auch nicht, denn in der Schweiz sitze jeweils nur der Kopf von Organisationen, die ihre illegalen Geschäfte ausserhalb der Grenzen betreiben.

Und dann erklärte er mir die Drehscheibenfunktion der Schweiz, ihre Rolle als Umschlagplatz zur Umgehung von UNO-Sanktionen, wie sie wohl in UN-Kreisen den gängigen Vorstellungen entspricht: "Nehmen Sie den Fall Nitrex. Rhodesien benötigt dringend Stickstoffdünger. In Zürich sitzt die Firma Nitrex, welcher Düngemittelfirmen aus Oesterreich, Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und Norwegen angeschlossen sind. Bei der Nitrex laufen die rhodesischen Bestellungen ein, sie leitet sie an die europäischen Produzenten weiter und koordiniert die Aufträge. Kein Gramm Düngemittel gelangt je in die Schweiz oder wird in irgend einer schweizerischen Statistik aufgeführt.

Wendet man sich dann an die schweizerische Regierung, bekommt man zur Antwort, dass sie nichts tun könne, weil nur das Hirn der Organisation in der Schweiz sei, die beteiligten Firmen aber im Ausland sitzen". Als ich auf die autonom verfügten Massnahmen des Bundesrates hinweisen wollte, schnitt er mir das Wort ab mit einem zynischen "schön wäre es, wenn die Schweiz etwas täte", und damit war das Interview mit der Studentin beendet. Die Kollegen vom Beobachterbüro waren erstaunt zu hören, dass dieser sonst so charmante Herr solche Worte über die Lippen gebracht hatte.

Nun ist zum angeschlagenen Image der Schweiz folgendes zu bemerken : es ist nicht nur auf die Sanktionsbrüche zurückzuführen, sondern es kommt auch daher, dass wir uns nie im Komitee selbst verteidigen konnten, dass wir dessen Arbeitsklima, Vorlieben und Schwächen zuwenig kennen. Ein alter Bekannter von der österreichischen Mission, der das Sanktionskomitee betreut hatte solange sein Land im Sicherheitsrat vertreten war, sagte das ganz ehrlich : "Wir haben ja auch keine saubere Weste, wie so viele andere Nationen auch nicht, aber seit wir im Komitee drin waren, kennen wir den Verhandlungston

- 14 -

und so wissen wir uns zu verteidigen". Auch der britische Delegierte wies auf diesen Nachteil eines Nichtmitgliedes hin, als er nicht ohne Bedauern bemerkte : "In Rhodesien fahren kaum mehr Austins und Triumphs herum, aber eine ganze Menge Toyotas, Mazdas, Hondas. Japan hat eine erhebliche Zunahme der Sanktionsbrüche zu verzeichnen, aber seit es im Komitee vertreten ist, figuriert es nur noch selten in den Dokumenten".

Neben den grundsätzlichen Bemühungen den Sanktionsbrüchen zu steuern, ist es für die Schweiz daher nicht ohne Bedeutung, auch das Verhandlungsklima des Sanktionenkomitees genauer zu studieren. In einer der früheren Generalversammlungen ist die Frage aufgeworfen worden, warum die UNO eigentlich Sitz in einem Land habe, das nicht einmal die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates respektiere. Die Frage kann wiederkommen.

Und die Zahl der Länder, die von der Schweiz einen schlechten Eindruck bekommen haben, wird sich mit jeder Rotation im Sanktionenkomitee mehren.

KOMITEEPRAXIS

Die augenfälligste Schwäche des Komitees für die Ueberwachung der Rhodesiansanktionen ist sein Mangel an wirk-samen Druckmitteln. Es kann auch über notorische Sanktions--brecher keine Strafen verhängen. Sein einziges Druckmittel wäre eine ausgedehnte Informationstätigkeit. Das Bekanntwerden von illegalen Geschäften mit Rhodesien kann den Boykott von Firmen nach sich ziehen, was schwerwiegender sein kann als eine Strafe.

Mit seinem Hang zur Verschwiegenheit nützt nun aber das Komitee diese Möglichkeit nur in beschränktem Rahmen aus. Die Sitzungen sind geschlossen, vertrauliche Sachen werden nicht veröffentlicht, aussenstehenden Regierungen bleibt

source?
date?

- 15 -

die Arbeit des Komitees weitgehend unbekannt. Immerhin bemühen sich die meisten Nationen, in den Publikationen nicht erwähnt zu werden.

Vom Mandat her kann das Komitee Informationen sammeln, Auskünfte von den Regierungen fordern, Antworten aussortieren, aber das ist die Funktion eines Postbüros. Es kann in aufsässiger Weise wieder und wieder Auskünfte fordern und damit die Menge des Notenflusses steuern, aber es muss die Antworten der Regierungen anerkennen, auch wenn noch so viel Verdacht auf die Unrichtigkeit der Angaben besteht. Das Komitee arbeitet weniger aufgrund von Druckmitteln, als von Ueberzeugung. So muss denn auch den Sanktionsmassnahmen vorwiegend ein psychologischer Wert beigemessen werden.

Quantität statt Qualität

Während Grossbritannien nach wie vor ausschliesslich an wirtschaftlichen Sanktionen interessiert ist, zeichnet sich im Komitee eine Verlagerung zur psychologischen Kriegführung ab. Es fällt zunächst auf, dass die Anzahl behandelte Fälle in letzter Zeit stark zugenommen hat :

	<u>Alte Fälle</u>	<u>Neue Fälle</u>	<u>Total</u>
1972	34	11	45
1973	37	42	79
1974	71	54	125

Einerseits ist die Zunahme darauf zurückzuführen, dass das Informationssystem verbessert werden konnte. Das Komitee hat Einzelpersonen und nichtgouvernementale Organisationen dazu aufgerufen, Informationen über Sanktionsbrüche zu sammeln. Vorab sind aber die Grossbritannien gegenüber loyalen Geschäftsleute in Rhodesien aktiver geworden, die verhindern wollen, dass die englischen Marktlücken von anderen Nationen ausgefüllt werden und eine spätere Rückkehr verhindern.

- 16 -

Auf Drängen der schwarzafrikanischen Staaten, vor allem des tansanischen Komiteepäsidenten Salim A. Salim, mehrten sich die psychologischen Sanktionen. Rhodesien soll vor jeglicher Art von Kontakten mit der Aussenwelt isoliert werden, worunter vor allem die Unterbindung des Tourismus und der Ausschluss von sportlichen Veranstaltungen zu verstehen ist. Das Sekretariat hat zusätzliches Personal in den Dienst genommen, das die rhodesischen Zeitungen regelmässig nach verdächtigen Sportresultaten absucht.

In der Folge muss sich nun das Komitee mit wirklich geringfügigen Angelegenheiten herumschlagen, wie dem Besuch eines neuseeländischen Cricket-Teams in Rhodesien. Laut Auskunft des britischen Delegierten wird ein ausgedehnter Notenwechsel mit Spanien und Belgien geführt, weil ein in Spanien wohnhafter Belgier in Rhodesien Segelstunden erteilt hat.

Es scheint, dass diese Verlagerung auf unbedeutende Fälle nicht ganz freiwillig geschah. Nach Ansicht des amerikanischen Delegierten sublimiert das Komitee damit seine Frustration, mit den wirklich grossen Fällen nicht vorangekommen zu sein. Gerade die grossen Fälle seien oft so kompliziert und verästelzt, dass sie die Möglichkeiten des Sanktionenskomitees überstiegen. Er erwähnt den Fall RISCO : "Einer so schwierigen Angelegenheit sind wir ganz einfach nicht gewachsen, wir würden einen Stab von Experten brauchen".

Offenbar ist das Komitee sogar im Begriff, im Fall RISCO die Flinte ins Korn zu werfen, weil er zu kompliziert ist.

Der Kompetenzbereich des Komitees

Der Fall RISCO wird aufgegeben, über den Segel-
lehrer wird korrespondiert - es stellt sich hier die Frage nach
den Freiheiten des Komitees in seiner Arbeitsgestaltung.

Bei der Aufnahme von Fällen hat sich das Netz
aufgrund der Komitee-Empfehlungen und Resolutionen zusehends
verfeinert, beim Abschluss von Untersuchungen scheint es sich
zu vergrößern. Ein aufgenommener Fall wird dann ad acta gelegt,
wenn die Antwort einer Regierung als ausreichend betrachtet
wird, wenn z.B.

- eine Regierung bestätigt, dass ein Embargobruch
stattgefunden hat und die Verantwortlichen be-
straft worden sind;
- eine Regierung glaubhaft nachweisen kann, dass
kein Bruch der Sanktionsbestimmungen statt-
gefunden hat;
- eine Regierung glaubhaft nachweisen kann, dass
sie sich ausreichend bemüht hat, die vorliegenden
Beweise aber nicht ausreichen, um auf einen
illegalen Handel zu schliessen.

Die grundsätzlichen Stellungnahmen der Regierungen
zu den Sanktionsbeschlüssen braucht das Komitee nicht hervor-
zuholen, wenn es sich um Fälle von Mitgliedstaaten handelt, denn
für deren Bewertung sind die erwähnte Resolution 253 und die
Folgeresolutionen ausreichend. Es wäre dagegen erforderlich bei
der Behandlung von Fällen, in die die Schweiz verwickelt ist,
der nuancierten Haltung dieses Nichtmitgliedes Beachtung zu
schenken. Das Komitee beschliesst jedoch nur aufgrund der vor-
liegenden Verdachtsmomente und Antwortnoten, ob eine Regierung
"glaubhaft nachgewiesen" oder "sich ausreichend bemüht" hat,
um einen Fall abzuschliessen. Der Ermessensbereich ist immens
und ein Exkurs in die Komiteepraxis zeigt, dass auch in diesem
UN-Gremium nicht mit gleichen Ellen gemessen wird. Alle west-
lichen Gesprächspartner haben Beispiele dafür zitiert, dass
von einer Gleichbehandlung der Nationen nicht die Rede sein kann.

- 18 -

Bei den Staatshandelsländern begnügt sich das Komitee weitgehend damit, dass diese erklärt haben, bei ihnen würde es prinzipiell keine Verletzung der Sanktionsbestimmungen geben. Es besteht Verdacht, dass Russland heimlich Chrom kauft von Rhodesien und mit grossem Profit auch weiterverkauft. Die USA, die Chrom offiziell einführen, bemühen sich um Laborbeweise für den sowjetischen Handel, das Komitee seinerseits hat sich aber bisher nicht dazu bewegen lassen, eine Untersuchung einzuleiten. Die Tschechoslowakei hat in einer rhodesischen Zeitung den Verkauf von Maschinen angeboten. Die Regierung antwortete mit einer sehr einfachen Erklärung : Bei den fraglichen Maschinen handle es sich um westeuropäische Fabrikate, die unter falschen Angaben über die Tschechoslowakei nach Rhodesien hätten verkauft werden sollen. Die Regierung halte sich strikte an die Sanktionsbestimmungen. Die Sache war erledigt, nach Beweisen wurde nicht gefragt.

Schwarzafrikanische Antwortnoten werden akzeptiert, auch wenn noch so viel Verdacht auf Unrichtigkeit der Angaben besteht. Nach Malawi ist Gabon das zweite Mitglied der OAU, das den Handel mit Rhodesien offen eingesteht : "There is nothing political in this", erklärte Präsident Bongo im Juni, "it is a matter of business".

Präsident Bokassa von der Zentralafrikanischen Republik sagte, er würde selbst vom Teufel Geld annehmen, um seinem armen Land zu helfen; er dürfte mit dem "Teufel" auch den Rhodesienhandel eingeschlossen haben. (Zitate aus : Foreign Report, Published by The Economist Newspaper Limited, London, Nr. 1396, 25. Juni 1975).

- 19 -

Malawi exportiert ein Mehrfaches dessen an Tabak, was seine eigene Industrie produziert. Wenn aber eine befragte europäische Regierung die malawische Bestätigung einbringen kann, dass es sich um eine einheimische Lieferung handelt, ist der Fall erledigt. Als ein illegaler Handel mit rhodesischen Gütern, die über Gabon nach den Niederlanden gelangt waren, zur Untersuchung stand, wurden von der holländischen Regierung Frachtdokumente, Ursprungszeugnisse und eine ganze Reihe von Auskünften gefordert, während sich Gabon praktisch keinen Investigationen zu unterziehen hatte.

Nun sind sich die westlichen Komiteemitglieder bewusst, dass sich die Gleichbehandlung schwerlich auf Länder ausdehnen lässt, bei denen "das Fressen vor der Moral kommt". Sie sind aber empört darüber, dass auch dort sehr ungleiche Anforderungen an die Qualität der Antworten gestellt werden, wo es sich nicht um eine Notlage handelt. Der Irak, zusammen mit Tansania momentan das aktivste und ungnädigste Komiteemitglied, kann die gegen ihn gerichteten Vorwürfe über Embargobrüche mit einem schlichten "es hat keine Verletzung von Sanktionsbestimmungen stattgefunden" aus der Welt schaffen. Der amerikanische Delegierte will wissen, dass sich die irakische Regierung noch nie die Mühe genommen habe, irgendwelchen Vorwürfen nachzugehen, aber ein irakisches "Nein" werde vom Komitee beweislos akzeptiert. Von den Antwortnoten westlicher Industrienationen dagegen zeigt sich das Komitee oft auch dann noch nicht zufrieden, wenn für die Stellungnahmen monatelange Untersuchungen angestellt worden sind.

Der letzte Jahresbericht kommentiert : "... le Comité a noté avec préoccupation le manque de rigueur avec lequel de trop nombreux gouvernements appliquaient les sanctions". (S/11594, Par 64). Man ist geneigt, die Bemerkung auf das Komitee auszudehnen.

Die Behandlung vertraulicher Informationen

Neben den regionalen Ungleichheiten in der Behandlung muss noch die Vorzugsstellung der Komiteemitglieder erwähnt werden. Sie haben beschlossen, sich selbst keine Noten zuzustellen, sie erledigen ihre eigenen Angelegenheiten mündlich, begleitet von einer Aktennotiz. Nun scheint innerhalb des Komitees ein gegenseitiger Handel mit der Verschweigung von Sanktionsbrüchen zu existieren. Kürzlich sollen handfeste Beweise für ein sowjetisches Vergehen vorgelegen haben, der Fall wurde aber nicht aufgenommen weil die UdSSR androhte, sie würde sonst Sanktionsbrüche anderer Komiteemitglieder auf die Traktandenliste setzen, die sie bisher verschwiegen hatte.

Wie das Beispiel Japans zeigt, ist es für Komiteemitglieder mit einigem Geschick möglich, auch bei einer Zunahme der Sanktionsbrüche kaum mehr in die Dokumente zu gelangen. Man kennt die Diskussionspartner, man kennt die Wirksamkeit einzelner Argumente und vor allem weiss man ganz genau, wie detailliert die Auskünfte sein müssen, um das Komitee zu befriedigen.

Hier stellt sich aussenstehenden Regierungen ein Problem. Es ist für sie schwierig, befriedigende Antworten zu verfassen, wenn sie nicht wissen, wieviel das Komitee weiss. Denn : wie weit ist es für sie vertretbar, Namen von Personen und Gesellschaften zu nennen, welche das Embargo durchbrochen haben ? Wenn in einer nachteiligen Information an die UNO die Identifizierung von Namen möglich ist, kann das den Boykott zur Folge haben. Die Lektüre des RISCO-Dokumentes zeigt das deutlich : nur dort, wo das Sanktionenkomitee schon präzise und detaillierte Verdachtsmomente äussern kann, erhält es auch detaillierte Antworten.

- 21 -

Nun hält das Komitee gerade wegen der vertraulichen Natur der diskutierten Informationen seine Sitzungen hinter verschlossenen Türen. Es sah ein, dass die Mitarbeit der Regierungen eher gewährleistet ist, wenn Angaben über vermutete Verletzungen vertraulich gehandhabt werden, und dass Fälle besser geahndet werden können, wenn die Regierung von Salisbury nicht weiss, dass sie dem Komitee schon bekannt sind. In der Praxis funktioniert aber diese Geheimhaltung nicht. Der britische Delegierte berichtete, dass er schon mehrmals in der New York Times längere Ausschnitte aus Voten las, die er am Vortag in geschlossener Sitzung vorgetragen hatte. Er würde seiner Regierung niemals anraten, dem Sanktionskomitee genaue Angaben über verdächtige Einzelpersonen und Firmen zu machen, denn es sei nicht bekannt, ob die OUA ihre schwarzen Listen nicht doch aufgrund von geschlossenen Diskussionen im Komitee zusammenstelle und ob nicht doch Boykott auf solche Firmen ausgeübt werde.

Diese Sachlage ist natürlich sehr unbefriedigend. Die Vorsicht vor der Uebermittlung zu vieler und zu genauer Angaben bewirkt, dass die Regierungen bei ihren Bemühungen, den Verdacht auf einen illegalen Handel abzuklären, bestenfalls noch dann "fündig" werden, wenn das Komitee über ein Vergehen schon genau Bescheid weiss. Sie hat auch zur Folge, dass sich die Fälle von Nichtkomiteemitgliedern oft über langwierige Notenwechsel dahinziehen und zum Ruf mangelnder Kooperation führen, während sich die Sanktionsvergehen von Komiteemitgliedern schneller und eleganter lösen lassen.

Die Schweiz könnte in ihren Bemühungen um die Durchführung der Sanktionsbeschlüsse einiges ändern, aber sie wird kaum je Gelegenheit haben, in diesem Gremium mitzureden. Sie wird sich deshalb auch all die Erfahrungen nicht sammeln können, die nach Ansicht eines ehemaligen Komiteedelegierten "nötig sind, um ungeschoren davonzukommen". Vielleicht kann sie von den Erfahrungen anderer profitieren. Ich habe versucht, aus den Gesprächen einige Empfehlungen herauszukristallisieren, die ihr zumindest den Umgang mit dem Komitee erleichtern könnten.

ANREGUNGEN ZUM UMGANG MIT DEM SANKTIONENKOMITEE

Das Komitee leidet unter dem Komplex, nicht ernst genommen zu werden. Es sammelt mit Ueberzeugung und Akribie Hinweise auf Sanktionsbrüche, es bemüht sich um Beweise, verschickt Noten mit langen Fragekatalogen und vernimmt dann oft in einer vierzeiligen Antwort, dass diese oder jene Untersuchung nichts ergeben habe.

Die Schweiz hat ihre Noten bisher bewusst kurz abgefasst, um damit den freiwilligen Charakter ihrer Bemühungen zu betonen. Ich fand in unseren Dossiers in New York die Kopie einer österreichischen Antwortnote, die zum selben Schluss kommt, wie die meisten schweizerischen : "... die Untersuchungen haben ergeben, dass nicht auf eine Verletzung der Sanktionsbestimmungen geschlossen werden kann", nur steht dieser Satz nicht zwischen zwei Grussformeln, sondern am Ende von drei eng beschriebenen Seiten mit ziemlich belanglosem Beweismaterial.

Mein österreichischer Gesprächspartner gab für die epische Länge der Note psychologische Gründe an : "Es geht vor allem darum, dem Komitee die Ehre zu geben. Nach der Lektüre unserer Noten wird jedermann zum Schluss kommen, die österreichische Regierung habe die Sache sehr ernst genommen und den Fall in seriöser Weise untersucht. Von einer kurzen und knappen Note der Schweiz dagegen, wird jedes Komiteemitglied enttäuscht sein. "Er gab zu, dass das Schwergewicht weniger auf dem Wert der einzelnen Argumente liege als auf dem Gesamteindruck, wobei die Länge einer Note mitunter als Gradmesser diene für den guten Willen einer Regierung.

Nun kann es sich wegen der engen Verbindung des Komitees zur OAU und wegen der Boykottgefahr nicht darum handeln, nachteilige Untersuchungsergebnisse zu übermitteln, aber dort wo sich taugliche Argumente finden lassen, um einen Verdacht zu widerlegen, wäre es nützlich, sie in extenso darzulegen.

Da die Komiteemitglieder mit den autonomen Massnahmen des Bundesrates zu wenig vertraut sind, müsste auch die Haltung der Schweiz in jeder Antwortnote wieder ausführlich erläutert werden, variabel in der Form, aber immer die Schwierigkeiten illustrierend, die sich dem Nichtmitglied bei der Durchführung der Sanktionsbestimmungen stellen.

Relativ einfach liesse sich auch ein Mechanismus einführen, mit dem die Ueberschreitung der zweimonatigen Frist zur Beantwortung der Anfragen und damit die Publikation in der "Sünderliste" verhindert werden könnte. In New York oder in Bern müssten "vorfabrizierte" Noten bereitliegen, die dem Sanktionenkomitee automatisch übergeben würden, wenn die Antwort aus Bern nicht rechtzeitig bereit ist. Sie brauchten lediglich darauf hinzuweisen, dass die Untersuchungen im Gang sind und die Ergebnisse nach deren Abschluss übermittelt würden.

Es stand unter den westlichen Industrienationen, die es mit der Erledigung ihrer Fälle ohnedies am schwersten haben, schon zur Diskussion, einen Informationspool aufzubauen. Die jeweiligen Komiteemitglieder hätten die Aussenstehenden über den Stand ihrer Fälle auf dem laufenden halten sollen, um ihnen die langwierigen Notenwechsel zu erleichtern. Der Pool kam nicht zustande, weil immer nur die Aussenstehenden sich darum bemühten, aber es scheint kleine, bilaterale Vorwarnsysteme zu geben. Vielleicht würde es auch der Schweiz gelingen, zumindest von einem der westlichen Komiteemitglieder regelmässig Ratschläge und Hinweise zu bekommen.

Die Jahresberichte erwähnen jeweils lobend diejenigen Regierungen, die sich unaufgefordert ans Komitee gewandt haben. Schweden vermeldete, dass es den Export von Altkleidern bewilligte, welche die Heilsarmee für humanitäre Zwecke gesammelt hatte. Zypern zog das Komitee in einem Falle von zweifelhaften Frachtdokumenten zurate. Die Bundesrepublik

- 24 -

gab die Gründung eines Sonderkomitees zur Ausführung der Sanktionsbestimmungen bekannt. Japan meldet, dass das Aussenhandelsministerium eine neue Anzeige publiziert habe, um die Exporteure auf die Sanktionsbestimmungen hinzuweisen. Die Schweiz könnte dem Komitee jeweils mitteilen, wenn sie ein über den "courant normal" hinausgehendes Gesuch abgelehnt hat.

Das wichtigste aber scheint mir eine gezielte Informationspolitik über den Sonderfall Schweiz bei den Komiteemitgliedern zu sein. In Bern könnte ein Modelldossier erstellt werden, das alle Elemente der schweizerischen Haltung enthält und das jeweils den neuen Komiteemitgliedern, zumindest aber dem Komiteepäsidenten und Berichterstatter zugestellt wird.

All die Fragen über die Haltung der Schweiz gegenüber den Rhodesiansanktionen kamen von Diplomaten, die mit dem Komitee nichts zu tun haben, die ihre Unwissenheit also ohne Prestigeverlust eingestehen konnten. Die Komiteemitglieder fragten nicht und ich kam erst so nach und nach darauf, dass sie von den autonomen Beschlüssen und den Schwierigkeiten der Schweiz bei der Durchführung der Sanktionsbestimmungen kaum eine Ahnung hatten. Der Vertreter Tansanias, das im Komitee eine harte Linie verfiicht, war der einzige der offen zugab, dass er nicht wusste, was er von seinem Pflichtenheft her eigentlich wissen sollte. Er wollte nicht aufhören Fragen zu stellen und zum Schluss sagte er ganz ernsthaft "... yes, those are real problems". Wir müssten öfters und in aller Beiläufigkeit auf das Thema zu sprechen kommen, vor allem Komiteemitgliedern gegenüber, die uns nicht gerade wohl gesinnt sind. Ihnen die Schwierigkeiten und Bemühungen darzulegen, ist auch eine Art, das Komitee ernst zu nehmen, sich zu bemühen; es ist eine Imagepflege, die der Schweiz sicher nicht schaden kann.

(Bei
diffusen
die Absumieren

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
VORWORT	1
DIE SANKTIONSBESCHLUESSE	3
Mandat und Arbeitsweise	3
Auswirkungen der Sanktionen	5
HALTUNG DER SCHWEIZ	6
Die autonomen Massnahmen	6
Die schweizerischen Fälle	8
IMAGE DER SCHWEIZ	11
KOMITEEPRAXIS	14
Quantität statt Qualität	15
Der Kompetenzbereich des Komitees	17
Die Behandlung vertraulicher Informationen	20
ANREGUNGEN ZUM UMGANG MIT DEM SANKTIONENKOMITEE	22