



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Geschäftsprüfung 1980

Vertretung der amerikanischen
Interessen im Iran

Tätigkeit der schweizerischen Bot-
schaft in Teheran im Jahr 1980

Bericht

I. Die guten Dienste

Drei verschiedene Stadien muss man im Zusammenhang mit den Bemühungen zur Lösung der amerikanischen Geiselfrage im Iran unterscheiden:

- a) Im ersten Stadium, das vom 4. November 1979 (Besetzung der Gebäulichkeiten der Botschaft der Vereinigten Staaten in Teheran) bis Ende Juni dauert, hat die Schweiz eine Hauptrolle in den Bemühungen zur Geiselfreiung wahrgenommen.
- b) Nach den iranischen Parlamentswahlen und dem Wechsel in der Führungsequipe (Juni - Juli 1980) hat die Bundesrepublik Deutschland diese Rolle von der Schweiz bis ungefähr zu den amerikanischen Präsidentschaftswahlen vom November 1980 übernommen.
- c) Nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen hat Algerien die Schweiz und die Bundesrepublik in dieser Funktion bis zur tatsächlichen Befreiung der Geiseln am 20. Januar 1981 abgelöst.

- 2 -

Warum ist es zu diesem "Schweizer Stadium" gekommen, und warum hat die Schweiz nach dem Juni 1980 die Hauptrolle nicht mehr wahrgenommen? Anfangs November 1979 genossen unser Land und unser Botschafter in Teheran, Erik Lang, das Vertrauen sowohl der amerikanischen wie der iranischen Behörden. Dieses Vertrauen verdankten wir dem Umstand, dass die Führungskreise des Irans grossenteils aus zivilen Persönlichkeiten bestanden, die infolge ihrer westlichen Ausbildung die Neutralität, Unparteilichkeit und Objektivität der Schweiz zu schätzen wussten. Zudem wirkte sich die Tatsache zugunsten der Schweiz aus, dass sich unser Land nicht jenen Sanktionsmassnahmen angeschlossen hatte, welche die meisten westlichen Staaten auf Bestreben der Vereinigten Staaten über Iran verhängten. So konnten wir uns nützlich erweisen, indem wir zu Tages- und Nachtzeiten auf effiziente, diskrete und rasche Weise Telegramme zwischen den Regierungen in Washington und Teheran austauschten. Unser Botschafter in Teheran übergab sie eigenhändig seinen ranghohen iranischen Gesprächspartnern und musste öfters deren Sinn und Bestimmung erläutern. Desgleichen verfuhr unser Botschafter in Washington mit den Mitteilungen in umgekehrter Richtung. Ausserdem hat das Departement in aller Diskretion Zusammenkünfte zwischen Emissären beider Seiten in Bern organisiert. Bei diesen Treffen wurde ein Verfahren ausgehandelt, das im April nur um Haaresbreite von einem erfolgreichen Abschluss entfernt war. Dieses Verfahren sah namentlich den Beizug einer Kommission von unabhängigen Persönlichkeiten vor, die durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen ernannt würden. Die Schweiz hätte im Rahmen des "follow up" eine wichtige Rolle gespielt: Uebernahme der amerikanischen Interessen im Iran, Zusammen treffen der beiden Regierungsdelegationen in der Schweiz zur Regelung der finanziellen Probleme dieser Uebereinkunft. Die Rolle, welche die Schweiz in diesem ersten Stadium gespielt hat, wurde sowohl von unserer Botschaft im Iran wie auch, am anderen Ende der Linie, von unserer Botschaft in Washington und natürlich den zuständigen Stellen im Departement für auswärtige Ange-

legenheiten wahrgenommen. Diese erfüllten Uebermittlungsfunktionen und halfen zudem, die verschiedenen Begegnungen auf schweizerischem Territorium zu arrangieren. Nach den iranischen Wahlen und nach der Ablösung der zivilen Regierungsequipe - insbesondere an der Spitze des Aussenministeriums - musste eine neue Mittelsperson gefunden werden, die das Vertrauen der in Teheran nun tonangebenden religiösen Schicht genoss. Dies war der Zeitpunkt, wo die Bundesrepublik Deutschland, die dank ihrem Botschafter in Teheran über enge Beziehungen zu einflussreichen Persönlichkeiten in der religiösen Hierarchie verfügte, in Erscheinung trat.

Als sich jedoch nach den amerikanischen Wahlen vom vergangenen November immer deutlicher abzeichnete, dass sich trotz den beachtenswerten Bemühungen der Bundesrepublik - über die wir übrigens stets informiert wurden - keine Lösung anbahnte, wandten sich beide Parteien in der Hoffnung an Algerien, dass es dank der Kombination von effizientem diplomatischen Apparat und vorteilhaften politischen und religiösen Eigenschaften das, was wir und die Bundesrepublik begonnen haben, zu Ende führen könne. Die Idee, sich an Algerien zu wenden, war übrigens schon während der Gespräche, die wir mit den Amerikanern im April 1980 geführt hatten, aufgeworfen worden. Wir hatten damals unseren Gesprächspartnern diesen Schritt sehr angeraten.

II. Geiselaffäre: Hauptereignisse aus schweizerischer Sicht (chronologische Reihenfolge)

- 04.11.79 Besetzung der Botschaft der Vereinigten Staaten und Geiselnahme des anwesenden Personals durch eine Gruppe von "Studenten".
- 09.11.79 Das EDA gibt, nachdem die amerikanische Botschaft in Bern mit der Swissair Kontakt aufgenommen hat, einen positiven Vorentscheid an das Bundesamt für Zivilluft-

- fahrt, das unsere nationale Fluggesellschaft gegebenenfalls zur Evakuierung der amerikanischen Geiseln ermächtigt.
- 09.11.79 Die Botschaft der Schweiz in Teheran wird beauftragt, mit dem amerikanischen Geschäftsträger, der im Aussenministerium zurückgehalten wird, in Kontakt zu treten.
- 10.11.79 Die amerikanische Regierung ersucht die schweizerische Botschaft in Teheran, die Heimschaffung von amerikanischen Bürgern zu organisieren, vereinzelt Bürger ausfindig zu machen und sich um die inhaftierten oder in eine Notlage geratenen Amerikaner zu kümmern.
- 11.11.79 Botschafter Lang interveniert beim iranischen Aussenministerium zugunsten einer Freilassung der weiblichen Geiseln.
- 13.11.79 Die US-Botschaft in Bern fragt im Namen ihrer Regierung offiziell an, ob die Schweiz gegebenenfalls bereit wäre, die amerikanischen Interessen im Iran zu vertreten.
- 14.11.79 Der Bundesrat beschliesst sein grundsätzliches Einverständnis mit der Uebernahme des von der amerikanischen Regierung angetragenen Mandates durch das EDA.
- 19.11.79 Eine Maschine der Swissair fliegt nach Teheran, um jene Geiseln aufzunehmen, die von den Studenten freigelassen wurden. Obschon das Einverständnis der iranischen Regierung vorliegt, greifen die Studenten im letzten Augenblick auf eine andere Luftfahrtgesellschaft zurück.
- 24.11.79 Botschafter Lang erhält die Erlaubnis, die drei Geiseln, welche im iranischen Aussenministerium zurückgehalten werden, zu besuchen. Er besucht sie von nun an bis zum Ende der Inhaftierung regelmässig einmal pro Woche.
- 12.79 Auf Ersuchen der amerikanischen Behörden bekümmert

- sich die schweizerische Botschaft in Teheran um Zustellung und Versendung der schriftlichen Geiseln-Korrespondenz.
- 12.79 Die schweizerische Botschaft in Teheran organisiert in Zusammenarbeit mit den iranischen Behörden eine Weihnachtsfeier für die Geiseln.
- 12.79 Auf Ersuchen des iranischen Aussenministeriums interveniert die Schweiz bei den amerikanischen Behörden, um das Schicksal jener iranischen Bürger, namentlich Studenten, in den USA zu erleichtern, die sich infolge der gegenüber dem Iran ergriffenen Finanz- und Wirtschaftsmassnahmen in Schwierigkeiten befinden.
09. -
11.02.80 Erstes Geheimtreffen in Bern zwischen einer amerikanischen Delegation und zwei dem iranischen Aussenministerium nahestehenden Unterhändlern.
12. -
14.03.80 Zweites Geheimtreffen in Bern zwischen einer amerikanischen Delegation und zwei dem iranischen Aussenministerium nahestehenden Unterhändlern.
- 08.04.80 Nachdem die USA am 7.4. den Abbruch der Beziehungen zu Iran erklärt haben, wird von amerikanischer Seite ein offizielles Gesuch an die Schweiz gestellt, sie möchte die amerikanischen Interessen im Iran übernehmen.
- 24.04.80 Die iranische Regierung stimmt der Uebernahme des amerikanischen Mandates zu. Mit je einem Notenaustausch in Teheran und Washington wird das Mandat formellerweise aufgenommen.
24. -
25.04.80 Missglückte amerikanische Operation in Tabas. Die Schweiz wird erst im nachhinein über diese Angelegenheit informiert. Daraufhin werden die Geiseln aus dem Botschaftsgelände entfernt und in verschiedenen Gebäulichkeiten und Ortschaften im ganzen Iran untergebracht.

- 6 -

- 05.05.80. Verhaftung und Inhaftierung der amerikanischen Journalistin Frau Dwyer. Die Botschaft der Schweiz in Teheran wird sich kontinuierlich um diese Person zu kümmern haben.
- 06.06.80 Uebergabe der amerikanischen Leichnahme von Tabas in Zürich. Gespräche zwischen Unterhändlern (Advokaten und Capucci) und schweizerischen Beamten in Zürich.
07. - In Bern finden Gespräche mit einer Delegation des
08.05.80 Staatsdepartementes über eine genauere Umschreibung des Mandates statt. Ein Pflichtenheft wird aufgestellt.
- 09.05.80 Im Anschluss an das Tito-Begräbnis in Belgrad begeben sich der iranische Aussenminister Ghotbzadeh und Bundesrat Pierre Aubert gemeinsam nach Zürich, wo im Beisein von EDA-Beamten Gespräche geführt werden.
09. - Gespräche eines hohen schweizerischen Beamten im
15.05.80 Staatsdepartement in Washington. Die Situation wird erläutert und neue Wege zur Problemlösung werden gesucht.
- 13.05.80 Der Departementsvorsteher des EDA empfängt den Botschafter von Algerien, um die Geiselauffäre mit ihm zu diskutieren.
22. - Geheimgespräche einer offiziellen amerikanischen Delegation mit Capucci in Zürich. Hernach trifft sich die Delegation mit dem Vorsteher des EDA und einigen hohen Beamten - unter ihnen auch Botschafter Lang - in Bern.
- 02.06.80 Der Vorsteher des EDA trifft sich zum zweiten Mal mit dem Botschafter Algeriens in Bern wegen der Geiselauffäre. Er erörtert die Möglichkeiten einer algerisch-schweizerischen Zusammenarbeit im Rahmen der von beiden Staaten übernommenen Mandate.
- 20.06.80 Geheimgespräche eines Beamten des EDA mit dem iranischen Aussenminister Ghotbzadeh auf dem Mont-Pèlerin. Die

- 7 -

Gespräche betreffen die afghanische Krise und die iranisch-amerikanischen Beziehungen, namentlich die Geiselaffäre.

11.07.80 Swissair transportiert eine kranke Geisel, die von den Studenten freigelassen wurde, nach Zürich. Der Freigelassene erhält dort, bevor er in die USA weiterfliegt, eine erste Spitalbehandlung.

Diese Liste enthält einige wichtige Tatsachen und Anstrengungen, die sich während der ersten, der schweizerischen Phase, und einem Teil der zweiten, der deutschen Phase, auf der Ebene der Kontakte und der Geheim- und indirekten Gespräche zwischen den USA und dem Iran abgespielt haben.

Darüber hinaus haben unsere Vertreter in Teheran und Washington eine Vielzahl an Demarchen während der letzten vierzehn Monate unternommen. Während der ganzen Geiselaffäre - auch während der algerischen Phase - standen sie in ständigem Kontakt mit Regierungsmitgliedern, mit hochgestellten Persönlichkeiten und mit hohen Beamten der zuständigen Ministerien.

III. Die fremden Interessen

Neben den guten Diensten, welche die Schweiz zugunsten einer Lösung der amerikanischen Geiselfrage im Iran zur Verfügung gestellt hatte, darf man die Vertretung der amerikanischen Interessen durch die Schweiz im Iran nicht vergessen. Die Uebernahme erfolgte am 24. April 1980. Gleichentags übernahm auch Algerien die iranische Interessenvertretung in den USA. Die Uebernahme der amerikanischen Interessen in Teheran hat den Aufgabenbereich unserer Botschaft beträchtlich erweitert: nebst dem Schutz der Schweizer Interessen wurde ihr mit dem Einverständnis des Irans in einer äusserst schwierigen Zeit ein zusätzliches Mandat übertragen.

- 8 -

Seit der Mandatsübertragung muss sich unsere Botschaft offiziell mit den im Iran wohnhaften amerikanischen Staatsangehörigen und Doppelbürgern beschäftigen. Zurzeit sind 330 amerikanische Staatsangehörige - wovon 315 Doppelbürger - bei unserer Botschaft immatrikuliert. Unsere Botschaft ist auch beauftragt, jenen drei amerikanischen Bürgern Beistand zu leisten, die inhaftiert sind.

Ausserdem muss unsere Botschaft die Angelegenheiten von ungefähr 400 ehemaligen Angestellten der amerikanischen Botschaft in Teheran regeln (verzögerte Gehaltsauszahlungen, Entschädigungen, Pensionen usw.).

In der Sektion für fremde Interessen an unserer Botschaft gibt es tagtäglich zahlreiche Konsularfälle zu erledigen (Formularfragen aller Arten). Um nur ein Beispiel anzuführen: In der Zeitspanne vom 1. September bis zum 31. Dezember 1980 waren 921 Fälle zu behandeln, und 2839 Besucher erbaten irgendeine Hilfe oder Auskunft. Wir mussten unsere Botschaft mit sechs Beamten aus dem Departement verstärken. Ausserdem mussten wir 18 Lokalangestellte an Ort und Stelle rekrutieren (darunter Gärtner, Fahrer und Haushaltsgehilfen, die sich um Aufgaben innerhalb dieser Sektion kümmern).

* * * *

Der neue amerikanische Staatssekretär Haig sandte uns am 4. Februar 1981 einen Brief, in welchem er den Wunsch der amerikanischen Regierung bekräftigte, dass die Schweiz ihr Mandat im Iran weiterausüben möge. Die USA beabsichtigen, künftighin alles, was den Schutz der amerikanischen Interessen im Iran betrifft, ausschliesslich über den schweizerischen Kanal abwickeln zu lassen. In diesem Zusammenhang hat Staatssekretär Haig namentlich jene Gesuche erwähnt, worin uns die USA um Massnahmen zum Schutz der amerikanischen Grundstücke und der Archive im Iran (Botschaft, Generalkonsulat in Täbris, etc.) bitten.

Bis jetzt konnte freilich die Frage der Uebergabe der Gebäulichkeiten der amerikanischen Botschaft an die Schutzmacht, obschon unser Botschafter in Teheran die nötigen Demarchen unternommen hat, noch nicht gelöst werden. Dagegen ist mit der Freilassung von Frau Dwyer ein Konsularfall glücklich beendet worden, der uns vorher sehr beschäftigt hatte. Nach neunmonatiger Inhaftierung konnte Frau Dwyer bekanntlich am 11. Februar 1981 in ihre Heimat ausfliegen.

Auch ein anderes Problem konnte nach langwierigen Verhandlungen gelöst werden, nämlich jenes der ungefähr 400 Lokalangestellten der ehemaligen amerikanischen Botschaft in Teheran. Dank der Intervention unserer Botschaft kam eine Regelung zustande, die beide Parteien befriedigen kann.

Eine amerikanische Delegation hielt sich am 2./3. März 1981 in Bern auf, um mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung verschiedene praktische Fragen im Zusammenhang mit der Mandatsausübung zu diskutieren. Bei dieser Gelegenheit versicherten uns die Amerikaner erneut der Dankbarkeit des Staatsdepartementes für die Art und Weise, wie die Schweiz die Mandatsausübung wahrnimmt.

IV. Schweizer Interessen

Trotz der grossen Arbeitsüberlastung, welche das amerikanische Mandat ihr auferlegte, war unsere Botschaft in Teheran imstande, den Schutz der schweizerischen Interessen wirksam auszuüben. Die amerikanisch-iranische Krise erforderte ebenso wie der iranisch-irakische Krieg die Bereitstellung eines Alarmsystems und eine Zählung der Kolonie. Mit jedem Schweizer Bürger wurde individuell Kontakt aufgenommen, und über jeden Zu- und Wegzug wurde genauestens Buch geführt.

Zuhanden interessierter Bürger, Berufs- und Touristenvereinigungen wurden an der Zentrale regelmässig Berichte über den Iran

- 10 -

verfasst, welche auf die Risiken eines Aufenthalts, einer Reise oder Durchreise aufmerksam machen. Sie informieren auch über die Massnahmen, welche von den Behörden in Finanz-, Polizei- und Visabereich erlassen wurden. Desgleichen wurden Berichte erstellt, die über Bedingungen, Zweckmässigkeit und Verhaltensweise bei einem beruflichen Aufenthalt im Iran orientieren. Ausserdem sind die regelmässigen Interventionen und die Abklärungen im Bereich strittiger wirtschaftlicher und handelspolitischer Fragen nicht zu vergessen.

Gemäss dem im EDA und im Bundesamt für Aussenwirtschaft vernommenen Echo hat die Botschaft stets, selbst in allerschwierigsten Lagen, mit grossem Einsatz zur vollen Zufriedenheit der Betroffenen gehandelt.

<u>Grösse der Schweizer Kolonie</u>	<u>Schweizer</u>	<u>Doppelbürger</u>
Ende 1977	565	238
Januar 1981	72	57

<u>Handelsaustausch</u>	<u>Schweizer Exporte (in Mio. SFr.)</u>	<u>Schweizer Importe (in Mio. SFr.)</u>
1977	870,3	237,5
1980	463,7	136,7

V. Südafrikanische Interessen

In einem letzten Abschnitt sollen hier zur Informationsergänzung noch die südafrikanischen Interessen erwähnt sein, welche die Schweiz seit dem 8. Oktober 1979 im Iran wahrnimmt. Der Chef des Dienstes für fremde Interessen in Teheran überwacht die Mandatsausübung, und zwei Schweizer Beamte dieses Dienstes

- 11 -

sind teilweise zur Arbeitserledigung in diesem Bereich eingesetzt. Die Aufgaben bestehen insbesondere darin:

1. Demarchen zur Regelung ungelöster wirtschaftlicher Angelegenheiten (südafrikanische Guthaben, Firmenbeteiligungen usw.).
2. Erledigung konsularischer Angelegenheiten (Visen, Pässe, Auskünfte usw.).

VI. Es sei noch in Erinnerung gerufen, dass die Schweiz die iranischen Interessen seit dem 19. Februar 1958 im konsularischen und seit dem 19. März 1959 im diplomatischen Bereich in Israel vertritt. Ausserdem nimmt sie die iranischen Interessen seit dem 9. Mai 1979 in Aegypten und seit dem 17. Oktober 1979 in Südafrika wahr.