

STH/mt

25. Juli 1984

Auswirkungen des irakisch-iranischen Konfliktes auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den beiden kriegsführenden Staaten

A. Der Stand der Beziehungen mit Iran

1. Die Schweiz unterhält seit 1936 in Teheran eine diplomatische Vertretung, nachdem vorher schon seit 1919 ein Konsulat bestanden hatte. Die ursprünglich im Range einer Gesandtschaft stehende Mission wurde 1957 in eine Botschaft umgewandelt; sie wird gegenwärtig von Botschafter Salvi geleitet.

Der Iran seinerseits eröffnete in Bern 1919 eine Gesandtschaft, die 1956 in eine Botschaft umgewandelt wurde. Abgesehen von einer kurzen Unterbrechung nach dem Sturz des Schah-Regimes, während welcher in der Schweiz kein Botschafter mehr akkreditiert war, wurde die Botschaft von einem Botschafter geleitet. Gegenwärtig ist dies Botschafter Ali Nematollahi. Der Iran unterhält ausserdem in Genf ein Generalkonsulat, sowie eine ständige diplomatische Mission bei den internationalen Organisationen.

2. Fremde Interessen

Nach dem Sturz des Schah-Regimes beauftragten die USA die schweizerische Botschaft in Teheran mit der Wahrung der amerikanischen Interessen, welches Mandat bekanntlich vor allem während der Geiselnahme des Botschaftspersonals durch die vom Regime gedeckten Besetzer der US Botschaft von grösster Bedeutung und Problematik war. Während kurzer Zeit vertrat die Schweiz auch den Libanon im Iran, doch haben diese beiden Staaten im Juli 1984 beschlossen, die gegenseitigen Beziehungen wieder aufzunehmen. Im Ver-

hältnis Südafrika zu Iran ist unser Land seit 1979 mit einem Doppelmandat betraut. Schliesslich wahrt die Schweiz die iranischen Interessen in Israel (seit 1958) und in Aegypten (1979). Infolge der Umstände und der politischen Brisanz war besonders die Ausübung des US Mandats mit etwelchen Problemen belastet, doch geniessen wir in der Ausübung dieses Mandates heute das volle Vertrauen der iranischen Behörden.

3. Staatsverträge

Neben den vertraglich geregelten Beziehungen auf dem Gebiete der Wirtschaft und des Handels, des Strassen- und Luftverkehrs hat die Schweiz noch in den dreissiger Jahren einen sogenannten Freundschaftsvertrag abgeschlossen, in dem auch Bestimmungen über Niederlassung, Rechtshilfe und über die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten enthalten sind.

4. Probleme im Gefolge des Regimewechsels

Die revolutionären Umwälzungen im Iran nach dem Sturz des Schahs haben auch die Beziehungen zur Schweiz nicht unberührt gelassen. Probleme ergaben sich aus iranischen Ansprüchen auf Uebernahme von Vermögenswerten des Schahs in der Schweiz, deren Regelung naturgemäss den Gerichten überlassen bleiben muss und die die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht mehr belastet haben, ferner aus der Sistierung oder Aufgabe wirtschaftlicher Projekte im Iran, an denen schweizerische Firmen beteiligt waren, und den sich daraus ergebenden Entschädigungsfragen, wobei in einigen Fällen Lösungen gefunden werden konnten oder Fortschritte erzielt wurden. Der vorübergehende oder dauernde Aufenthalt oppositioneller Personen in der Schweiz hat bisher zu keinen ernsthaften Problemen geführt. Die Besetzung des iranischen Generalkonsulates in Genf am 14.4.1982 durch 18 aus Deutschland eingereiste Iraner führte zum bisher ernsthaftesten Zwischenfall, doch konnten die schweizerischen Behörden darauf verweisen, dass sie die von den internationalen Konventionen (Wiener Kon-

vention über die diplomatischen Beziehungen zwischen Staaten) und von den diplomatischen Gepflogenheiten geforderten Sicherheitsmassnahmen getroffen hatten und für den Zwischenfall nicht verantwortlich gemacht werden konnten.

Unsererseits haben wir in Teheran iranischen Sicherheitsanliegen Rechnung getragen, indem wir das nach wie vor in schweizerischem Eigentum stehende Botschaftsgebäude, das sich im innersten Regierungsviertel und Sicherheitsgürtel befindet, räumten und im Mietaustausch eine für Kanzlei und Residenzzwecke geeignete und von den iranischen Behörden zur Verfügung gestellte Villa bezogen.

B. Auswirkungen des Krieges auf die Beziehungen zur Schweiz

1. Im Politischen Bereich

Wie in allen anderen Konflikten hat sich die Schweiz von allem Anfang an bemüht, trotz des Krieges ihre Beziehungen zu beiden Parteien weiterzuführen.

Zweimal (am 9.10.1982 und am 17.2.1984) wurde der iranische Aussenminister Velayati in Bern vom Chef des EDA zu einem Gespräch empfangen. Zur Reihe dieser Kontakte auf hoher Ebene kam auch der Besuch des Generaldirektors für Europa und Nordamerika im iranischen Aussenministerium, Botschafter Sadre, in Bern im Mai dieses Jahres gezählt werden. Sowohl in Bern wie in Teheran sind die Beziehungen zwischen der jeweiligen Botschaft und dem Aussenministerium gut.

Bei allen Kontakten und auf allen Ebenen konnten schweizerischerseits das Wesen der schweizerischen Neutralität und die sich aus der Neutralitätspolitik ergebende Zurückhaltung dargelegt werden. Dies war nicht immer einfach, erhoffte man sich doch in Teheran trotz angeblichem Verständnis für unsere Neutralität klare schweizerische Stellungnahmen zur Frage der Schuld für den Kriegsausbruch,

zur Frage der Bombardierung ziviler Ziele und zum Einsatz chemischer Waffen. Die Rechtfertigung der schweizerischen Zurückhaltung konnten wir verknüpfen mit dem Hinweis auf unsere Disponibilität zur Leistung irgendwelcher von beiden Seiten gewünschter Dienste. Wir benützten auch regelmässig die Gelegenheit, unser Eintreten für die Beachtung des humanitären Kriegsvölkerrechts in Erinnerung zu rufen und das IKRK in seinen Anliegen zu unterstützen. Dabei kann an den gemeinsamen Appell erinnert werden, den Bundespräsident Schlumpf und der österreichische Bundeskanzler Sinowatz bei dessen Besuch in der Schweiz anfangs März 1984 an die beiden Kriegsparteien gerichtet haben. Schliesslich ergaben sich auch Gelegenheiten, für eine bessere Beachtung der Menschenrechte zu plädieren, wobei uns regelmässig die Unterschiede in den westlichen und islamischen Auffassungen über das Menschenbild und die menschliche Verwirklichung entgegengehalten wurden, so dass die Grenzen der Wirksamkeit solcher Interventionen sehr klar zutage traten. Es ist nicht zu verkennen, dass gewisse direkt involvierte Kreise (z.B. Bahais) in dieser Beziehung weit übertriebene Hoffnungen in unsere Einflussmöglichkeiten hegen. Iranscherseits zeigte man sich immer wieder irritiert über die in unseren Zeitungen und technischen Medien geübte Kritik an den Verhältnissen im Iran und alle unsere Hinweise auf Freiheit und Unabhängigkeit der Presseorgane haben nicht verhindern können, dass einer Delegation schweizerischer Geschäftsleute im Frühjahr dieses Jahres vorübergehend die angesuchten Einreisevisa nicht erteilt wurden, weil man in Teheran verärgert war über den Raum, der einem iranischen Oppositionspolitiker in einer Informationssendung des westschweizerischen Fernsehens eingeräumt worden war.

2. Im wirtschaftlichen Bereich

Vom erwähnten Vorfall abgesehen, haben sich die wirtschaftlichen Beziehungen nach einem massiven Rückgang der Exporte im Gefolge der Revolution wieder positiv entwickelt, und die

Ausfuhrzahlen haben beinahe wieder den früheren Stand erreicht, wie die folgenden Zahlen zeigen:

<u>Jahr</u>	<u>Einfuhr</u> (in mio Franken)	<u>Ausfuhr</u>
1975	100,0	628,4
1976	192,3	761,3
1977	237,5	870,3
1978	145,9	686,2
1979	79,3	368,0
1980	136,7	463,7
1981	81,6	464,4
1982	148,8	391,1
1983	89,2	642,8

Ein ständiger Gesprächspunkt bleibt dabei die stark zugunsten der Schweiz lautende Handelsbilanz, wie wir sie allerdings auch von anderen rohstoffproduzierenden Ländern her kennen, deren Erzeugnisse in Drittstaaten vorerst zwischenverarbeitet werden, bevor sie in die Schweiz gelangen. Ausserdem unterliegt der internationale Erdölmarkt bekanntlich besonderen, stark und rasch schwankenden Marktkräften. Im September 1983 weilte eine schweizerische Wirtschaftsdelegation unter Leitung des zuständigen Delegierten für Handelsverträge, Botschafter von Tscharner, in Teheran, wo sie der Eröffnung des offiziellen schweizerischen Pavillons an der internationalen Handelsmesse beiwohnte.

3. Entwicklung der Schweizerkolonie

Die vor der Revolution über 800 Personen starke Schweizerkolonie hat sich im Gefolge der Umwälzungen im Iran stark zurückgebildet und ist unter den Stand von 100 Personen abgesunken. Die im Lande verbliebenen und bei der Botschaft eingetragenen Schweizer halten sich zu einem sehr grossen Teil nur für einen zeitlich befristeten Einsatz im Lande auf.

C. Der Stand der Beziehungen mit Irak

1. Politische Beziehungen

Im Zuge der noch in den siebziger Jahren eingeleiteten Bestrebungen des vorher stark nach Osten ausgerichteten Irak, seine wirtschaftlichen aber auch seine politischen Beziehungen zu diversifizieren, kam es auch zu einer raschen Entwicklung der Beziehungen mit unserem Land. Sie sind geprägt von einem ausgesprochenen Interesse an den Exportleistungen unserer Industrie sowie am schweizerischen Angebot von Dienstleistungen. Trotz den Erschwernissen, die sich aus dem Krieg mit dem Iran ergeben, hat sich dieses positive Bild nicht entscheidend gewandelt. Der Irak zeigte Verständnis und Anerkennung für die uns durch unsere Neutralitätspolitik gesetzten Schranken und hat das auf gegenseitigem Respekt gründende Verhältnis ohne Einschränkung weitergeführt. Einzelne wichtige Figuren des Regimes fühlen sich unserem Land verbunden.

Der erste in Bagdad residierende schweizerische Botschafter überreichte 1976 sein Beglaubigungsschreiben, nachdem die 1961 in der irakischen Hauptstadt eröffnete Botschaft vorhergehend auf Geschäftsträgerebene geleitet worden war. Gegenwärtig vertritt Botschafter Disler unser Land im Irak. Die irakische Botschaft in Bern ihrerseits wurde 1978 wieder eröffnet, nachdem der Irak bereits von 1964 bis 1969 in Bern eine Botschaft errichtet hatte. Zweimal hat die Schweiz die Interessen des Iraks in Drittländern vertreten: 1956 - 1963 in Frankreich und 1965 - 1970 in Bonn.

An zwischenstaatlichen Verträgen besteht ein Luftverkehrsabkommen (1952) sowie ein Abkommen über Handel, Wirtschaft und technische Zusammenarbeit (1978). Besuche auf Ministerebene gab es jeweils aus Anlass der Tagungen der gemischten Wirtschaftskommission, so durch den irakischen Handelsminister, Hassan Ali, 1978 und 1981 in Bern und durch Bundes-

rat Honegger 1979 in Bagdad. Der rotationsgemäss, vorerst provisorisch für Ende 1983 in Aussicht genommene Besuch Bundesrat Furglers in Bagdad, konnte aus terminlichen Gründen nicht stattfinden. Schweizerischerseits kam die Verschiebung angesichts der Unsicherheit über eine allfällige Eskalation des Krieges im Golf-Gebiet nicht ungelegen. Noch steht nicht fest, wann und in welcher Form die nächste Sitzung der gemischten Kommission stattfinden kann, doch besteht auf irakischer Seite eine starke Erwartung, dass doch noch in absehbarer Zeit ein Mitglied des Bundesrates Bagdad besucht.

Erwähnung verdient noch der Irak-Besuch einer Gruppe von Mitgliedern der beiden Räte des Eidgenössischen Parlamentes (1977).

2. Wirtschaftliche Beziehungen

Die rasante Entwicklung der schweizerischen Ausfuhren nach dem Irak ist aus den Handelszahlen der letzten Jahre ersichtlich.

<u>Warenverkehr</u> (in mio Franken)			
<u>Jahr</u>	<u>Einfuhr</u>	<u>Ausfuhr</u>	<u>Saldo</u>
1973	16,3	38,5	+ 21,2
1974	6,2	101,7	+ 95,5
1975	0,3	171,3	+ 171,0
1976	0,2	146,7	+ 146,5
1977	0,1	187,2	+ 187,1
1978	0,2	220,3	+ 220,1
1979	0,3	229,6	+ 229,3
1980	0,4	354,9	+ 354,5
1981	0,8	527,2	+ 526,4
1982	0,2	680,4	+ 680,2
1983	5,2	419,9	+ 414,7

Der Rückgang beim Export setzte erst mitten im Krieg ein, nämlich seitdem sich der Irak aufgrund ange-

spannter Devisenlage gezwungen sah, auf einen restriktiveren Wirtschaftskurs einzuschwenken. Auch auf dem Dienstleistungssektor ist ein Rückgang zu verspüren und schweizerische Firmen sehen sich seit einiger Zeit mit den Liquiditätsproblemen des Iraks konfrontiert. Angesichts der Oelreserven von 30-60 Milliarden Fass und der sowohl im Industrie- wie im Landwirtschaftsbereich erfolgten Entwicklung bleibt das Wirtschaftspotential des Iraks trotz des Krieges für Wirtschaftspartner attraktiv. Allerdings sind wegen der Ungewissheit über den Kriegsausgang keinerlei langfristige Prognosen möglich, da der irakisch-iranische Konflikt in grossen Teilen in einen Krieg des "längeren wirtschaftlichen Atems" umgeschlagen hat.

Die vor Ausbruch des Krieges bestehenden 5 Direktflüge pro Woche nach dem Irak (3 Swissair, 2 Iraqi Airways) waren auf dem Höhepunkt des Krieges ganz suspendiert worden. Seit 1982 stellt jede der beiden Fluggesellschaften die Verbindung zwischen den beiden Ländern wieder mit einem wöchentlichen Flug her.

3. Vor Kriegsausbruch befanden sich rund 200 Schweizer an den verschiedenen Einsatzorten schweizerischer Betriebe im Irak. Zwischenzeitlich gingen diese Zahlen wegen des Krieges stark zurück, um dann wieder auf über 300 anzusteigen. Gegenwärtig sind etwas über 200 Landsleute bei der Botschaft registriert. Angesichts der verschiedenen erfolgten iranischen Offensiven in irakisches Territorium hinein wurde von der Botschaft ein periodisch in Bagdad zur gemeinsamen Lagebewertung zusammen-tretender Krisenstab gebildet und für den Notfall Evakuierungs-Dispositive ausgearbeitet.

D. Auswirkungen des irakisch-iranischen Krieges auf die Schweiz

Wie dargelegt, gibt es in unserem Verhältnis zu den beiden gegeneinander im Krieg stehenden Staaten keinen Anlass zu übermässiger Besorgnis, was die direkten Auswirkungen dieses Konfliktes auf die Schweiz anbetrifft. Die zeitweise befürchtete und immer noch nicht völlig gebannte Gefahr einer Eskalation des Krieges auf die ganze Golf-Region im Gefolge einer Schliessung der Strasse von Hormouz hat sich bekanntlich bisher nicht realisiert. Auch scheint es bis jetzt gelungen zu sein, das Vertrauen beider Regierungen in die strikt neutrale Politik der Schweiz zu erhalten. Dennoch liegt in dieser Frage auch bei diesem Konflikt für unsere Aussenpolitik die grösste Herausforderung verborgen.

Dank der konsequenten Anwendung der Kriegsmaterialausfuhr-Gesetzgebung haben wir gegenüber zahlreichen anderen Staaten, die als Waffenlieferanten aufgetreten sind, ein wesentliches Element anzuführen, das unsere neutrale Stellung unterstreicht. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass erstens die von der geltenden Regelung nicht erfassten Lieferungen von Waffen aus im Ausland gelegenen Betriebsstätten schweizerischer Firmen, dass zweitens die gelegentlichen Vermittlungsgeschäfte von ausländischen Waffen durch Schweizer oder in der Schweiz gelegene Firmen oder drittens die schweizerischen Exporte von Waren, die zwar nicht als Kriegsmaterial gelten, aber doch für die Kriegsführung als relevant betrachtet werden, uns auch in diesem Konflikt der periodischen Infragestellung unserer Position ausgesetzt haben. Wir mussten dabei immer wieder auf die uns gesetzten Grenzen einer Einflussnahme hinweisen, was die Lieferung von aus dem Ausland stammendem Kriegsgerät angeht. Am schwierigsten erweist sich unsere Position hinsichtlich des Trainingsflugzeuges PC-7, das aus der Schweiz kommt und von dem immer wieder behauptet wird, dass es leicht für den Einsatz zu Kampfzwecken umfunktioniert werden könne. Dass dieses Flugzeug in beide Staaten geliefert wurde, hat uns nicht davon befreit, dass beispielsweise eine Delegation der Arabischen Liga unter Leitung des jordanischen Aussenministers, die am 27. April 1984 vom Chef des EDA empfangen wurde, formell

eine Änderung unserer Haltung diesem Flugzeug gegenüber verlangte. Es stellt sich somit in zunehmendem Masse die Frage, ob unsere bisherige Praxis modifiziert werden muss, um die Glaubwürdigkeit unserer strikt neutralen Politik noch besser abzusichern.

Auf der anderen Seite blieb die Zurverfügungstellung eines Experten für chemischen Waffeneinsatz in der Person von Oberst Imobersteg zuhanden des UNO-Generalsekretärs als Mitglied einer Abklärungskommission in Iran durch den Irak unangefochten. Dieser vor allem als Geste gegenüber dem UNO-Generalsekretär und im Interesse der Wahrung der Bestimmungen des Kriegsvölkerrechtes gefasste Entscheid des Bundesrates, sowie die vorübergehende Aufnahme und Pflege von Giftgas-Verwundeten in zwei Schweizer Spitälern erlaubten uns andererseits, dem iranischen Druck nicht nachzugeben und von einer formellen Verurteilung des Einsatzes chemischer Waffen durch den Irak, wie dies Teheran gewünscht hätte, abzusehen. Ohne gegen die eine oder andere Kriegspartei Stellung zu beziehen, haben wir dennoch auf geeigneter multilateraler Ebene klar unsere Meinung zum Problem des Einsatzes chemischer Waffen zum Ausdruck gebracht.

p.B.15.21.Iran - STH/mt
p.B.15.21.Irak

27. Juli 1984

Notiz an das Politische Sekretariat

Tour d'horizon über den irakisch-iranischen Krieg

Ihrem Wunsch entsprechend lasse ich Ihnen als Beilage unseren Beitrag an die Unterlagen zugehen, die auf deren Wunsch für die nächste Sitzung den aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfügung gestellt werden sollen.

Unseres Wissens ist es das erste Mal, dass eine solche Ausweitung des Tour d'horizon auf die für die Schweiz wesentlichen Implikationen eines Konfliktes stattfindet. Wir haben unseren Beitrag entsprechend zurückhaltend redigiert und auf verschiedene Punkte nur sehr punktuell hingewiesen. Allenfalls könnten die zusammengestellten Ausführungen, die, was die wirtschaftlichen Elemente angeht, mit dem Länderdienst des BAWI, und was die Kriegsmaterialausfuhren angeht, mit Herrn Schaller, abgesprochen wurden, gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt durch weitere dem Departementschef übergebene Unterlagen für allfällige mündliche Interventionen noch ergänzt werden.

P. Wipfli

Beilage erwähnt