

Die aussenpolitische Haltung der Schweiz gegenüber
Entführungen zum Zwecke politischer Erpressung

In den letzten Monaten ist die schweizerische Oeffentlichkeit, mit dem Bombenattentat auf eine Swissair-Maschine, der Entführung eines andern Swissair-Kursflugzeuges, dem terroristischen Ueberfall auf unsere Botschaft in Montevideo und schliesslich mit der Entführung von Botschafter Bucher in Rio de Janeiro, einigermassen überraschend vor die Tatsache gestellt worden, dass auch die Schweiz, trotz ihrer institutionellen Neutralität und trotz fehlender "imperialistischer" bzw. kolonialer Vergangenheit, nicht gegen Uebergriffe seitens ausländischer, in Drittstaaten operierender Terroristen gefeit ist. Wir stehen vor diesem Phänomen verduzt und wohl auch verärgert; der einzelne Bürger nicht weniger als die Behörden. Es stellt sich die Frage: Warum? Was haben wir getan, dass uns dies geschieht? - Und: Wie sollen wir aussenpolitisch reagieren?

Auf diese Fragen zu antworten ist nicht ganz einfach; handelt es sich doch um eine Erscheinung, die nicht nur völlig neu und uns entsprechend unvertraut ist, sondern mit der wir uns, ihrer Ungeheuerlichkeit wegen, unbewusst lieber überhaupt nicht auseinandersetzen möchten, in der uneingestandenen Hoffnung, die wenigen bisherigen Fälle möchten Ausnahmen bleiben und sich nicht wiederholen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen indessen, dass das Wort, wonach die schlechten Beispiele die guten Sitten verderben, auch hier gilt; ein gewisser Pessimismus ist deshalb angezeigt, und damit das Gebot, einzelne Leitlinien für die schweizerische aussenpolitische Haltung und Reaktion klar und unmissverständlich zu formulieren. Sie können gewiss nicht verhindern, dass allenfalls weitere Attentate gegen uns verübt werden; und sie können den zuständigen Behörden auch nicht die schwere Aufgabe abnehmen, im Einzelfall die geeigneten technisch-diplomatischen Massnahmen zu ergreifen, um das durch das Attentat gefährdete schweizerische Leben oder Gut rasch-



- 2 -

möglichst in Sicherheit zu bringen. Aber sie können uns wenigstens die Gewissheit geben, dass hinter all diesen von Fall zu Fall zu treffenden Massnahmen eine feste, klare und grundsätzliche Basis steht; und sie können, als Leitlinien, verhindern, dass wir zu schwach oder zu stark reagieren.

Der obenerwähnte Charakter der Neuartigkeit und Unvertrautheit des Problems bringt es mit sich, dass ein Versuch, solche Leitlinien aufzustellen, noch weitgehend ein vorläufiger, provisorischer bleiben muss. Es kann sich um nicht mehr handeln als um einen Beitrag und Anstoss zu weiterer Diskussion auf der Suche nach der gültigen und abschliessenden Definition einer schweizerischen Haltung. Zu diesem Zwecke ist es angezeigt, die vorgebrachten Gedanken und Ideen gelegentlich bewusst pointiert zu formulieren, um ihnen ein deutlicheres Profil zu geben. Die Absicht ist nicht apodiktisch, sondern polemisch.

Gründe für terroristische Uebergriffe auf die schweizerische Sphäre.

Als erstes sei den Gründen für die terroristischen Uebergriffe der Schweiz gegenüber nachgegangen. Liegt irgendein spezifisches Verhalten schweizerischerseits vor, das solche Uebergriffe provozieren oder gar verschulden konnte? Untersuchen wir einmal, Fall für Fall, den jeweiligen offensichtlichen Anlass:

- Dass die Palästinenser ein schweizerisches Kursflugzeug entführten und vorher - mit grosser Wahrscheinlichkeit - ein anderes in der Luft explodieren liessen, entsprang einer unerschwelligen Verärgerung über die Haltung des Schweizervolkes im arabisch-israelischen Konflikt. Dass die schweizerische Oeffentlichkeit - das heisst ausdrücklich: die Schweizer als einzelne Bürger, nicht der Staat, der ja neutral war und ist - traditionell ~~in Konflikten~~ dazu neigt, bei Konflikten unter Drittstaaten seine Sympathien spontan den kleinen, um ihre

- 3 -

Existenz ringenden Ländern zuzuwenden (so im abessinisch-italienischen Krieg; so im finnischen Winterfeldzug 1939/40; so im biafranisch-nigerianischen Konflikt etc.), geht offensichtlich über den palästinensischen Horizont, ebenso wie die Tatsache, dass diese schweizerische Haltung im arabisch-israelischen Konflikt keineswegs gleichzusetzen ist mit einer pro-israelischen bzw. anti-arabischen Einstellung. Für die Palästinenser gibt es nur eine "richtige" Haltung, nämlich die Verdammung des israelischen Standpunktes; mit den Terrorakten gegen die Swissairmaschinen sollten wir für unsere "unrichtige" Haltung gezüchtigt und gedemütigt werden. - Eine schweizerische "Schuld" ist somit in diesem Falle nicht zu diagnostizieren; der Schweizerbürger hat das Recht - anders als der Staat, der sich der Neutralität befleissigt - zum Weltgeschehen frei und nach seinem Gutdünken Stellung zu nehmen.

- Die kurzfristige Besetzung der schweizerischen Botschaftskanzlei in Montevideo hatte andere Gründe. Ganz klar wurden die Motive offensichtlich nie, umsoweniger, als Presseberichten zufolge bei der Besetzung gleichzeitig ganz gewöhnlicher - und keinesfalls politisch zu taxierender - Raub von Büromaschinen verübt wurde. Immerhin scheint es den in die Kanzlei eingedrungenen Terroristen u.a. darum gegangen zu sein, mittels eines Bravourstückes die Öffentlichkeit einmal mehr auf ihr Vorhandensein und ihre Macht hinzuweisen; dass ausgerechnet die schweizerische Botschaft als Ziel gewählt wurde, sollte wohl das sensationelle Element der Aktion und die damit verbundene Publizität erhöhen. Möglicherweise erhoffte man sich auch ein publizistisches Echo in der schweizerischen Presse und Öffentlichkeit. - Auch hier lag somit in keiner Weise eine schweizerische Provokation vor.

./.

- 4 -

- Dass in Rio de Janeiro der schweizerische Botschafter entführt wurde, hatte nochmals andere Hintergründe: Die brasilianische Regierung konnte in letzter Zeit einige unbestreitbare Erfolge in der Bekämpfung der Terroristen verzeichnen, und es war anzunehmen, dass letztere versuchen würden, mit einem Coup zu demonstrieren, dass sie nach wie vor aktionsfähig waren; dass es sich bei diesem Coup um eine Diplomatentführung handeln würde, war, bisherigen Erfahrungen entsprechend, leider mit einiger Wahrscheinlichkeit anzunehmen, wobei die Wahl des Opfers an sich offen war. Der rein äussere Anlass dafür, dass dann ausgerechnet Botschafter Bucher entführt wurde, ist wohl in der kürzlichen Ausweisung der drei aus Algerien nach der Schweiz eingereisten Exil-Brasilianer zu suchen. - Auch hier kann von einer schweizerischen "Schuld" nicht gesprochen werden; die Ausweisung - sofern sie wirklich äusserer Anlass war - erfolgte gemäss schweizerischen einschlägigen Bestimmungen, die Ausländern in der Schweiz politische Reden und Manifestationen verbieten und die in den letzten Jahren immer wieder und gegen Angehörige der verschiedensten Staaten angewendet wurden. Es handelte sich also in keiner Weise um eine Diskrimination der Exil-Brasilianer.

Es lag somit in jedem einzelnen Fall ein andersartiger, anders gelagerter Anlass vor, der nicht von schweizerischer Seite "verschuldet" wurde. Es kann deshalb davon abgesehen werden, in den diversen bisherigen Aktionen eine gezielte und konzentrierte Manifestation gegen die Schweiz zu sehen, die deshalb erfolgt wäre, weil wir in irgend einer Weise in den Augen ausländischer Terroristen und Revolutionäre "anstössiger" bzw. unbeliebter wären als andere Nationen. Es besteht - unter diesem Aspekt - kein Anlass zu Gewissensforschung und zu Postulaten nach Aenderung unseres aussen-

./.

politischen Verhaltens. (Wie denn überhaupt - dies in einem weiteren Zusammenhang - das vielfach angeblich diagnostizierte internationale Malaise gegenüber der Schweiz zum grössten Teil einer falschen schweizerischen Optik entspringt: es gibt nach wie vor Leute, in deren Köpfen die Idee vom "Sonderfall Schweiz" herumspukt und die deshalb überzeugt sind, die Welt müsse sich ständig und eingehend mit uns, als dem Musterknaben unter den Völkern, beschäftigen; nachdem die Welt dies offensichtlich nicht tut und sich sogar gelegentlich kritisch uns gegenüber äussert, wird daraus der Schluss gezogen, es stehe böse mit uns. - Das ist natürlich Unsinn: in Tat und Wahrheit ist es so, dass jede Nation in der heutigen Zeit ihre eigenen, dringenden oder gar drückenden Probleme hat, und es ist nur normal, dass jedes Land sich in erster Linie mit diesen beschäftigt und nicht mit denen anderer Länder, insbesondere wenn letztere so klein sind wie die Schweiz. Dass gelegentlich kritisiert wird, gehört in die heutige Epoche der "Kontestation", und die uns zugedachte Kritik ist nicht gröber oder schwerwiegender als jene, die alles in allem andern Ländern zuteil wird bzw. die wir selbst andern Ländern zumessen. Wir dürfen also ruhig Schweizer bleiben, ohne gleich schamrot zu werden.)

Es wird gelegentlich vermutet, die Uebergriffe gegen die Schweiz erfolgten aus dem Grunde, dass wir uns mit unserem "Reichtum" verhasst machten; auch diese Hypothese kann einer näheren Prüfung kaum standhalten: Sie transponiert Umstände und Motivationen, die bei den gewöhnlichen, kriminellen Entführungen von Personen zum Zwecke der Erpressung von Lösegeld im Spiele stehen, auf die Ebene der politischen Entführungen. Im Falle der Entführung Botschafter Buchers wurden ja nicht wir erpresst, sondern die brasilianische Regierung; und die Palästinenser erpressten uns nicht um Geld, sondern aus dem sehr konkreten Grunde der in Haft sitzenden Klotener Attentäter und aus dem weiter oben erwähnten allgemein-politischen Grund. Wenn

- 6 -

die Schweiz aus einem prinzipiellen Grund als Opfer gewählt wird, dann wohl eher deshalb, weil wir über gute Beziehungen zu praktisch allen Staaten verfügen und weil die Terroristen hoffen, dass wegen dieser guten Beziehungen die von ihnen erpresste Regierung sich verpflichtet fühlen müsse, der Erpressung nachzugeben.

Das Wesen der Entführung zum Zwecke politischer Erpressung.

Nach diesem präliminaren Exkurs ist die Frage nach dem eigentlichen Wesen der Entführungen zum Zwecke politischer Erpressung zu stellen. Es ist methodisch gegeben und angezeigt, sich dabei nicht in Spekulationen zu verlieren, sondern von den beiden konkreten Fällen, deren Opfer wir bisher geworden sind, auszugehen und sie gewissermassen als Modelle zu analysieren.

Die Entführung eines schweizerischen Diplomaten zwecks Erpressung einer andern Regierung.

Voraussetzung für eine solche Entführung ist in jedem Fall, dass in einem Staat die Durchsetzung und Verwirklichung der innerstaatlichen Rechts- und Ordnungsnormen ~~zum~~ ~~entweder~~ nicht mehr völlig lückenlos ist. Verantwortlich hierfür sind einerseits das Bestehen eines politisch dissidenten Untergrundes, andererseits eine gewisse Laxheit seitens der Polizeiorgane. - Indem ein kleiner Teil der Bevölkerung sich mit dem politisch dissidenten Untergrund identifiziert und ihn deckt, klammert er sich in dieser Hinsicht aus dem Staatswesen und der von ihm verkörperten Rechtsordnung aus; und in diesem ausgeklammerten Bereich

kann der Staat seinen Anspruch auf Aufrechterhaltung und Verwirklichung des von ihm erlassenen und verkörperten Rechtes nicht mehr durchsetzen bzw. er könnte es nur unter Einsatz einer allumfassenden Polizeimacht, die zum breiten Terror ausarten würde. - So gesehen, entpuppt sich übrigens die Behauptung des dissidenten Untergrundes, er werde von der etablierten Regierung unterdrückt, als blosse Stimmungsmache: In Staaten, wo die Polizeigewalt und die Unterdrückung jeglicher Opposition lückenlos sind - es brauchen keine Beispiele genannt zu werden - finden auch keine Entführungen, und schon gar nicht aus politischen Gründen, statt. Die Tatsache, dass solche Entführungen in einem Lande möglich sind, beweist per se, dass die Polizeigewalt lückenhaft ist, dass keine "absolute Unterdrückung" besteht. Der Anspruch des dissidenten Untergrundes, sich mittels Entführungen Gehör und Nachachtung zu verschaffen, erweist sich somit als die Arroganz einer kleinen, radikalen Minderheit, die sich auf diesem Wege mehr Einfluss anmasst, als sie faktisch besitzt.

Der politisch dissidente Untergrund steht in Opposition zur etablierten Regierung; er verkörpert eine innenpolitische Unzufriedenheit, wobei er vorgibt, es sei ihm unmöglich, seinen Willen gegenüber der Regierung mit legalen und demokratischen Spielregeln kund zu tun und wirksam werden zu lassen. Dies führt zum Versuch und zum Bestreben, die Regierung auf alle möglichen Arten und Weisen zu demütigen und blosszustellen; hiezu dient vor allem jegliche Störung der staatlichen Rechtsordnung (Bankraub, Raub von Uniformen und Waffen der Polizei und der Armee etc.). In allen diesen Fällen besteht jedoch die Möglichkeit der nachfolgenden Ahndung der Störaktion durch und innerhalb der bestehenden Rechtsordnung. Dies führt zum extremen Versuch, durch die Entführung von geeigneten Personen den Staat selbst zur Störung seiner Rechtsordnung und gleichzeitig zur Gewährung von Straffreiheit für

frühere Rechtsbrüche zu erpressen. Als besonders geeignet hiezu erscheinen den Terroristen ausländische Diplomaten, da der Staat, bei dem sie akkreditiert sind, in diesem Falle nicht nur durch das allgemeine Gebot der Humanität, sondern durch völkerrechtliche Verpflichtung gehalten ist, Leib und Leben des entführten Diplomaten mit allen Mitteln zu schützen.

Der erpresste Staat seinerseits steht vor der Alternative, entweder tatsächlich auf die Erpressung einzugehen, oder aber sich zu weigern unter Hinweis darauf, dass ein Eintreten auf die Erpressung - konkret: die Freilassung rechtlich abgeurteilter, inhaftierter Terroristen - einer Verletzung der innerstaatlichen Rechtsordnung gleichkäme, was dem Staate, als dem eigentlichen Träger dieser Rechtsordnung, nicht zugemutet werden könne.

Genau gesehen besteht nun aber diese Alternative gar nicht. In Tat und Wahrheit ist die staatliche Rechtsordnung schon vorher, nämlich durch die Entführung an sich, verletzt worden, und der Staat hat, indem er es unterlassen hat bzw. er nicht in der Lage war, die Entführung zu verhindern, indirekt und passiv dem mit der Erpressung beabsichtigten Rechtsbruch Vorschub geleistet. Auf alle Fälle hat er bereits vorher die Fähigkeit, den Anspruch auf Durchsetzung und Wahrung seiner Rechtsordnung zu verwirklichen, in einem Masse eingebüsst, dass von einer intakten Rechtsordnung innerhalb seines Territoriums nicht mehr die Rede sein kann; seine Rechtshoheit ist bereits derart angeschlagen, dass er nicht mehr glaubhaft wirkt, wenn er nachträglich das Postulat der Intakthaltung seiner Rechtsordnung als Vorwand zur Weigerung eines Eintretens auf die Erpressung benützt. - Durch sein passives Verhalten liess er es zu, dass in der Entführung eines fremden Diplomaten das gestört wurde, was man den "internationalen ordre public" nennen könnte; es erwächst ihm daraus die Ver-

pflichtung, den gestörten ordre public wieder herzustellen, indem er primär alles daran setzt, um die Befreiung des entführten Diplomaten zu ermöglichen und sekundär den Akt der Entführung zu ahnden sucht. Falls er sich weigert, ist dies nicht ein Zeichen der Stärke, sondern das stillschweigende Eingeständnis, dass er für Terrorakte, die auf seinem Gebiet verübt werden, die Verantwortung nicht mehr übernehmen kann oder will, was gleichbedeutend ist mit dem Eingeständnis, dass auf seinem eigenen Territorium seine Souveränität nicht mehr lückenlos ist. Daraus würden sich wohl gewisse völkerrechtliche Konsequenzen im Sinne einer Aufwertung des politisch dissidenten Untergrundes ergeben. -

Es besteht im übrigen ein Präzedenzfall für den Austausch rechtens abgeurteilter Personen gegen die Freilassung anderer: der gegenseitige Austausch von inhaftierten, verurteilten Spionen zwischen zwei Staaten ist heute bereits ein Routine-Geschäft, ohne dass irgendwann der Einwand der Verletzung der innerstaatlichen Rechtsordnung erhoben würde; auch das Element der Erpressung fehlt bei dieser Art Austausch nicht ganz: in einigen Fällen muss mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermutet werden, dass kommunistische Staaten ausländische Touristen unter irgend einem Vorwand verhaftet und unter Anklage der Spionage gestellt haben, nur um in den Besitz einer Austauschperson für einen im Herkunftsland des Touristen inhaftierten eigenen Agenten zu gelangen.

Die Entführung eines schweizerischen Kursflugzeuges zwecks Erpressung der Schweiz.

Die Voraussetzungen sind hier im wesentlichen die selben, nur dass die Lücke in der Durchsetzung und Aufrechterhaltung einer Rechtsordnung nicht in jenem Staat vorliegt, dessen Flugzeug entführt wird, sondern in jenem, wo die Terroristen ihr Standquartier haben und wohin sie mit dem entführten Luftfahrzeug anschliessend fliehen. (Die bisherigen Ueber-

- 10 -

wachungslücken auf den Flugplätzen, beim Besteigen der Flugzeuge, sowie in der Luft, können kaum als Lücken der staatlichen Rechtshoheit qualifiziert werden und wurden zudem in der Zwischenzeit weitgehend geschlossen.)

Der erpresste Staat - im vorliegenden Fall die Schweiz - gibt unter diesen Umständen aus humanitären Ueberlegungen heraus nach. Das Postulat der Intakthaltung der eigenen Rechtsordnung - d.h. Strafverbüssung durch die inhaftierten, abgeurteilten Klotener Attentäter um jeden Preis - hätte die Entstehung eines viel grösseren Unrechts für die über hundert entführten Passagiere zur Folge gehabt. - Davon abgesehen ist allerdings der Staat, von dessen Territorium aus die Terroristen operieren und wohin sie sich nach der Entführung zurückziehen, verpflichtet (aus den selben Gründen wie den im vorherigen Fall genannten), die durch die mangelnde Durchsetzung seiner Rechtsordnung möglich gewordene Ausübung eines Piratenaktes nachträglich durch Verfolgung der Terroristen bestmöglichst zu ahnden.

Die aussenpolitische Haltung und Reaktion der Schweiz.

Hier ist eine grundsätzliche Frage zu stellen: kann die Schweiz überhaupt reagieren, nachdem sie ja aussenpolitisch neutral ist? Kann sie eine Haltung einnehmen, die von jener der Neutralität abweicht?

Es seien deshalb zunächst einige grundsätzliche Aspekte der schweizerischen Neutralität in Erinnerung gerufen: unsere Neutralität ist nicht etwa, wie vielfach - fälschlicherweise - angenommen wird, eine "moralische" Haltung; wir sind nicht neutral, weil wir "nichts Böses" tun wollen. Unsere Neutralität ist vielmehr ein durchaus realpolitisches Mittel des kleinen, über wenig Macht verfügenden Staates, sich gegen

- 11 -

allfällige Interventionen und Angriffe Mächtigerer von aussen zu schützen; indem wir uns strikte aus fremden Händeln heraushalten, bieten wir niemandem und nirgends einen Ansatzpunkt, uns "zur Rechenschaft" zu ziehen, bieten wir keinen Vorwand, bei uns zu intervenieren. Wenn sich auf dem Spielplatz die grossen Buben streiten, tut der Kleine gut daran, nicht Partei zu ergreifen; sonst riskiert er, auch wenn er nicht aktiv mitstreitet, unversehens eins aufs Dach zu bekommen. - Andererseits ist die Neutralität eine Haltung mit Bezug auf Auseinandersetzungen und Konflikte zwischen Drittstaaten; sie fällt per definitionem dahin, sobald der neutrale Staat direkt in einen Konflikt hineingezogen, Partei eines Konfliktes wird. In diesem Moment tritt an die Stelle der Neutralität - einer Art passiver Verteidigung - die aktive Verteidigung mit geeigneten Mitteln. - Schliesslich sei noch erwähnt, dass die Neutralität ausschliesslich eine Haltung des Staates, als Völkerrechtssubjekt, gegenüber andern Staaten und Völkerrechtssubjekten ist; sie bildet keine Maxime für das "ausserpolitische" Verhalten des einzelnen Schweizers und ist auch irrelevant gegenüber ausländischen Einzelpersonen.

Mit den Entführungen zwecks politischer Erpressung werden wir zweifellos von Fall zu Fall in einen Konflikt zwischen Dritten hineingezogen. Andererseits geschieht der Uebergriff uns gegenüber durch Terroristengruppen, die nicht als völkerrechtliche Subjekte zu qualifizieren sind. Die schweizerische ausserpolitische Haltung hängt demzufolge von der Haltung ab, die der Staat einnimmt, auf oder von dessen Territorium aus die Terroristen operieren und für die er völkerrechtlich verantwortlich ist:

Im ersteren Falle - Entführung eines schweizerischen Diplomaten zwecks Erpressung einer fremden Regierung - ist die Lage insofern einfach, als es sich jedenfalls um einen rein innenpolitischen Konflikt handelt, in den wir passiv hineinge-

- 12 -

zogen werden. Entweder geht dabei der Staat, der erpresst wird, auf diese Erpressung ein, um dem Entführten die Freiheit wiederzugeben und um sein Leben nicht aufs Spiel zu setzen, und sucht nachträglich den begangenen Terrorakt bestmöglich zu ahnden; in diesem Falle besteht kein Anlass, eine aussenpolitische Haltung einzunehmen, die von jener abweicht, die vor dem Terrorakt gegen die Schweiz bestanden hatte.

Oder aber der Staat weigert sich - unter den oben genannten Vorwänden - auf die Erpressung einzugehen. Er entzieht sich damit einer völkerrechtlichen Verantwortung und begeht einen unfreundlichen Akt gegen die Schweiz. In diesem Falle drängt sich eine Modifizierung der schweizerischen aussenpolitischen Haltung diesem Staat gegenüber auf. In erster Linie ist dabei an eine "Abwertung" der Beziehungen zu denken, d.h. sie werden z.B. lediglich noch auf Geschäftsträgerebene, nicht mehr auf jener von Botschaftern, wahrgenommen. Ein völliger Abbruch ist, jedenfalls im ersten Moment, nicht tunlich, da wir ja u.a. Beziehungen unterhalten, um eigene Interessen im andern Lande zu wahren.

Im zweiten Fall - Entführung einer Swissair-Maschine durch palästinensische Terroristen - kommt ein komplizierendes Moment hinzu. Zwar hat Jordanien nachträglich den Terrorakt (wie auch die Terrorakte gegen die übrigen Flugzeuge) bestmöglich geahndet, indem es einen ernsthaften und erfolgreichen Versuch unternahm, die eigene Rechtsordnung auf seinem gesamten Territorium wiederherzustellen. Von diesem Gesichtspunkt aus besteht ebenfalls kein Anlass zu einer Aenderung der schweizerischen aussenpolitischen Haltung. - Einzelne andere arabische Staaten hingegen haben das Treiben der Terroristen auf ihrem Territorium nicht nur geduldet, sondern unterstützt, und obschon die Terroristen an sich keine Völkerrechtssubjekte sind, bilden sie doch eine Partei im arabisch-israelischen Konflikt, handeln quasi

stellvertretend bzw. mit der stillschweigenden Duldung dieser arabischen Staaten. Mit der Erpressung der Schweiz durch die palästinensischen Terroristen zwecks Freilassung der Klotener Attentäter wurde die Schweiz vorübergehend genötigt, selbst Partei in diesem Konflikt zu werden. Nachdem die obenerwähnten arabischen Regierungen - im Gegensatz zur jordanischen - bisher nichts zur Verfolgung der Urheber der Entführung und nichts zu deren Ahndung unternommen, ja sie im Gegenteil stillschweigend gedeckt haben, stellt sich die Frage, ob die Regierungen dieser Länder nicht mehr als nur einen unfreundlichen Akt gegenüber der Schweiz begangen haben, ob ihr Verhalten der Schweiz gegenüber nicht von derart aggressiver Qualität sei, dass damit das schweizerische aussenpolitische Verhalten diesen Staaten gegenüber grundlegend - im Sinne eines Wegfalls der Neutralität ihnen gegenüber ^{bzw. im israelisch-arabischen Konflikt} - verändert wird. Die Frage sei hier lediglich gestellt, nicht beantwortet.

Als weitere Frage sei erwähnt (und nicht beantwortet) die Möglichkeit des Anspruches auf Schadenersatz gegenüber den Terroristen, falls sie je zu einer Eigenstaatlichkeit gelangen sollten.

Eine aktivere Aussenpolitik?

Die oben vorgeschlagenen Leitlinien für die schweizerische aussenpolitische Haltung gegenüber Entführungen zwecks politischer Erpressung mögen auf den ersten Blick bilderstürmerisch erscheinen. Sie sind es indessen nicht eigentlich. Neutralität ist, wie vorher erwähnt, nicht unsere aussenpolitische Haltung schlechthin, sondern eine Art und Möglichkeit der passiven Verteidigung unseres Landes. Wo und wann uns diese Neutralität nicht vor Uebergriffen schützt, fällt sie dahin bzw. wird graduell durch aktive Verteidigung gegen den Uebergriff ersetzt.

Und von hier aus drängt sich ein gedanklicher Schritt ^{nach} ~~auf~~ einer allgemeineren Ebene auf.

Wenn unsere Aussenpolitik - wie vielfach postuliert wird - aktiver gestaltet werden soll, dann in erster Linie im Sinne der differenzierten Modifizierung unserer Neutralität gegenüber Staaten, die diese Neutralität nicht respektieren, im Sinne der Anwendung einer strikten Reziprozität allen Staaten gegenüber, die sich irgendwelche Uebergriffe gegen die Schweiz zuschulden kommen lassen. Auf diese Weise gestalten wir nicht nur die Aussenpolitik aktiver, sondern handeln gleichzeitig im Interesse unseres Staates, vergrössern wir gleichzeitig die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität: Die Ausübung der Reziprozität steht im Völkerrecht anstelle (unter anderem) der rechtsdurchsetzenden Organe im innerstaatlichen Recht; sie stellt im Völkerrecht, durch die Anwendung des Prinzips "Auge um Auge, Zahn um Zahn", eine Möglichkeit dar, das eigene Recht zu verteidigen und fremdes Unrecht zu verhindern. Die Ausübung der Reziprozität bietet sich deshalb als Mittel zur aktiven Wahrung und Verteidigung unserer Neutralität an. - Wenn wir hingegen die Aktivierung auf dem Wege des moralischen Engagements ⁱⁿ ~~gegenüber~~ Drittstaaten betreffenden Angelegenheiten suchen (wie dies ab und zu postuliert wird), handeln wir letztlich gegen die schweizerischen Interessen. Erstens ist der Staat - jeder Staat! - keine moralische Anstalt; ^{sein primärer Zweck ist die Selbsterhaltung.} ~~und~~ Die Situation in Griechenland, Brasilien, Südafrika, Rhodesien und den portugiesischen Kolonien kann zwar dem einzelnen Bürger Grund zur Anteilnahme pro oder contra bieten, geht aber ^{unseren} ~~den~~ Staat als solchen nichts an; und wenn hundert andere Staaten gegen die Situation in diesen Gebieten mit Resolutionen und Sanktionen zu Felde ziehen, so geht sie die Eidgenossenschaft als Staat noch immer nichts an. Zweitens werden wir, falls wir uns zu solchen moralischen Engagements verleiten lassen, mit Gewissheit früher oder später seitens des verurteilten Staates ^{irgend} eine unliebsame Quittung er-

- 15 -

halten, ohne dass wir viel dagegen einwenden können, da wir ja als erste unsere Haltung der Nicht-Einmischung, der Neutralität, aufgegeben haben; und drittens werden wir allmählich überhaupt die Glaubwürdigkeit als Neutrale verlieren.

Es mag sein, dass uns ^{beispielsweise} seitens der im Glaspalast am Hudson River Sitzenden und Debattierenden, aufgrund der Weigerung, künftig bei moralischen Verurteilungen und den sich daraus ergebenden Konsequenzen mitzumachen, gewisse Schwierigkeiten erwachsen werden. Doch wäre dies nicht das erste Mal in der jüngeren Geschichte, dass uns vorgeworfen wird, wir seien gegen jemand, ^{wofür} ~~wenn~~ wir uns nicht mit ihm solidarisch erklären; das ist natürlich ein falscher Schluss, der unsere Neutralität völlig (böswillig?) verkennt. Und es ist auf alle Fälle besser, einer völkerrechtlich klaren und eindeutigen Haltung wegen angefeindet zu werden, als sich mit krummem Blick und schiefen Stellungnahmen durchzumausern und dabei die eigene Identität zu verlieren.

Um es nochmals zu wiederholen: alles oben Gesagte ist nicht apodiktisch, sondern polemisch gemeint, soll nicht abschliessend, sondern Anstoss zu weiterer Diskussion sein.

M. Stofeles

JR/bs

28. Jan. 1971

Bern, den 28. Januar 1971

No. 211

Lieber Herr Kaufmann,

Besten Dank für Ihre Weihnachtsarbeit, die manchen guten Gedanken enthält. Ich kann mich aber nicht entschliessen, Ihr Manuskript weiterzugeben bzw. Ihnen die Genehmigung dazu zu erteilen. Die Sache ist doch heikel und betrifft direkt unseren und Ihren Beruf, auch wenn Sie in Ihrem Artikel keine Staatsgeheimnisse verraten. Zwei Seelen wohnen ach in meiner Brust! Aber auch mein unbeamtischer Teil hätte den Artikel nicht geschrieben.

Mit herzlichen Grüssen von Haus zu Haus

Janner

Ala Janner
↓

Herrn Botschaftsrat Hansjakob Kaufmann
Schweizerische Botschaft
Buenos Aires

Buenos Aires, den 31. Dez. 1970

Sehr geehrter Herr Ambrosio Janna,

diesmal gelange ich „offiziell“ an Sie, nämlich in Befolgung von Art. 18 der Verordnung 201. (An sich wäre zwar der Ministerrat zuständig, aber das Thema des bedingenden Textes betrifft in erster Linie die Abt. f. Verwaltungsaufsichtsaufgaben — deshalb dürfte Sie die angegebene Zustanz sein).

Sollte der Artikel — der aus dem im Heftgleichzeitigen abgesehen, eher persönlichem Grunde anonym zu erscheinen hätte — keinerlei Absichten vom Standpunkt der allgemeinen Departamentpraxis aus entgegen, wäre ich um Weiterleitung des Originals (frankierter Umschlag) dankbar.

Auch dann besteht natürlich immer noch die Möglichkeit, dass der „Bund“ davon nicht Interesent ist.

Mit bestem Dank für Prüfung der Angelegenheit verbleibe ich sehr

Seit. erw.

Hans Jakob Kaufmann

Dr.H.Kaufmann
 c/o Embajada de Suiza
 Calle Uruguay 740
 Buenos Aires, Argentinien

Buenos Aires, den 30.Dez.1970

An die Redaktion des

" Bund "

B e r n

Sehr geehrte Herren,

beiliegend gestatte ich mir Ihnen ein Manuskript zum Thema der Entführungen zum Zwecke politischer Erpressungen zu unterbreiten. Das Thema ist - leider - nicht nur aktuell, sondern mir persönlich besonders "nahestehend", da ich selbst als Diplomat in Südamerika tätig bin.

Die im Artikel geäußerten und formulierten Gedanken sind theoretische Deduktionen, d.h. sie basieren in keiner Weise auf Unterlagen oder Tatsachen, zu denen ich beruflich Zugang haben könnte; es liegt deshalb keinerlei Verletzung des Amtsgeheimnisses bzw. der Geheimhaltungspflicht, die dem Beamten auferlegt ist, vor.

Andererseits ist es unvermeidlich, dass im Laufe der Untersuchung in einzelnen Fällen die Haltung bestimmter Länder zitiert und bewertet wird; nicht kritisierend, sondern rein feststellend. Dennoch könnte dies zu einem Konflikt zu meiner beruflichen Stellung, als Angehöriger des Politischen Departementes, führen. Sollten Sie deshalb an einem Abdruck interessiert sein, könnte dies nicht unter meinem eigentlichen Namen erfolgen.

Ein weiterer, dringenderer Grund veranlasst mich, im Falle eines Abdruckes auf ein Pseudonym zu dringen: nachdem Diplomaten in Südamerika potentiell stehende Opfer einer Entführung sind, möchte ich vermeiden, dass ich auf irgendwelchen Umwegen in "einschlägigen" südamerikanischen Kreisen als Autor eines Artikels mit teilweise recht unfreundlichen Äusserungen über das Wesen der Entführungen bekannt werde; es könnte dies sonst möglicherweise unangenehme Folgen für mich haben. Vorsicht ist die Mutter der Porzellankiste. - Sollten Sie deshalb an einem Abdruck interessiert sein, müsste ich zur Bedingung machen, dass Sie den Artikel unter den an seinem Schluss figurierenden Pseudonym "M.Stofeles" publizieren.

Mit bestem Dank für die Prüfung des Manuskripts zum voraus verbleibe ich mit freundlichen Grüßen

H.Kaufmann