Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 28 (1988)

Artikel: Die Schweiz und das COCOM-Embargo : ist eine Änderung der offiziellen Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik erforderlich?

Autor: Schaller, André

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172643

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

André Schaller

Die Schweiz und das COCOM-Embargo: Ist eine Änderung der offiziellen Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik erforderlich?

Das Hotz-Linder-Agreement, abgeschlossen während des Kalten Kriegs und lange Zeit geheim gehalten, erklärte die Schweiz, ihre Ausfuhr strategischer Güter nach den Oststaaten zu beschränken.

Ist eine solche Absichtserklärung vereinbar mit den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik, insbesondere der Neutralität?

Der nachstehende Artikel beschreibt das Hotz-Linder-Agreement und beurteilt es im Hinblick auf das Neutralitätsrecht. Die abschliessende Kritik an der bestehenden aussenpolitischen Zielkonzeption geschieht in der Absicht, mögliche Leitlinien für das Verhalten gegenüber Embargos zu skizzieren.

Dans le Hotz-Linder-Agreement, conclu pendant la guerre froide et longtemps tenu secret, la Suisse déclarait vouloir limiter ses exportations des biens stratégiques en direction des pays de l'Est.

Une telle déclaration d'intention est-elle compatible avec les principes de la politique extérieure suisse?

Cet article décrit le contenu du Hotz-Linder-Agreement et le juge du point de vue du droit de la neutralité. Le réexamen critique de la conception actuelle de notre politique extérieure devrait permettre d'exquisser la ligne directrice vis-à-vis des problèmes d'embargo.

1. Einleitung

Die Frage drängt sich anhand neuester wissenschaftlicher Forschung zum bislang geheim gehaltenen *Hotz-Linder-Agreement* auf. [1] Denn das Agreement zeigt deutlich, dass die offiziell vertretene Konzeption der Aussenpolitik nicht genügt. Diese Konzeption nennt die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit als oberstes Ziel, darauf folgen als Mittel Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität. Wirtschaftliche Interessen scheinen einen noch tieferen Stellenwert zu haben. Das Hotz-Linder-Agreement stellt indes einen vertretbaren Kompromiss dar, in welchem zugunsten der Landesversorgung teilweise Abstriche an neutralitätspolitischen Grundsätzen vorgenommen wurden. Die Fragestellung erweist sich aber nicht nur für den West-Ost-Handel als aktuell. Die Diskussion über einen Beitritt zu *EG* und *UNO* hat unter anderem die Teilnahme an Embargos zum Gegenstand. Aber auch als Nichtmitglied werden diese beiden Organisationen die Schweiz wohl weiterhin zur Teilnahme an wirtschaftlichen Massnahmen aufrufen. Zudem fordert die neuere Literatur ein Überdenken der bisherigen Konzeption, damit offenkundig bestehende Zielkonflikte sowohl anerkannt als auch optimal gelöst werden können. [2]

Deshalb wollen wir als erstes das Hotz-Linder-Agreement umreissen. Darauf soll es kurz im Hinblick auf das Neutralitätsrecht beurteilt werden. Dem folgt eine Kritik an der bestehenden aussenpolitischen Zielsetzung, aus welcher mögliche Leitlinien für das Verhalten gegenüber Embargos hervorgehen sollen.

2. Das Hotz-Linder-Agreement

Vorauszuschicken ist, dass das Agreement in der Zwischenzeit mehrfach revidiert wurde, so dass keine faktischen Schlüsse auf die heutige Situation gezogen werden können.

Die *Entstehung* des Hotz-Linder-Agreements führt uns zurück in die Zeit des Kalten Krieges. Bereits 1947 begannen die USA, ein beschränktes Embargo gegenüber den Oststaaten durchzuführen. Ab Ende März 1948 bemühten sie sich, zusätzlich alle westeuropäischen Staaten in ein gemeinsames System des Embargos einzubeziehen. Dies führte 1949 zur Gründung der Consultative Group (CG) und des Coordinating Committee (COCOM) in Paris. In der Folge

1 Schaller A., Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. 7. 1951, Diss. St. Gallen, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 12, Bern/Stuttgart 1987; Gabriel J. M., The American Conception of Neutrality after 1941, Habil. St. Gallen, erscheint bei Macmillan, London, insbesondere S. 175 ff.

2 Gabriel J. M., Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik, in: Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft HSG, Nr. 111/1987; Kälin W., Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 105, 2. Halbbd., Basel 1986, S. 249 ff.; meines Wissens als erster: Riklin A., Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975.

erarbeiteten diese informellen Organe Listen mit «strategischen Waren». Derartige Listenwaren unterlagen einem Embargo gegenüber den osteuropäischen Staaten mit Einschluss der Sowjetunion. Im Auftrag der Consultative Group gelangte am 13. Juli 1950 deren Vorsitzender ALPHAND an die Schweizer Vertretung in Paris. Er überreichte die Listen und wünschte *«que l'on essaye, dans la mesure du possible, de s'aligner sur cette liste»*. [3] Doch die Mission ALPHAND zeigte keinen Erfolg.

Deshalb versuchten nun die USA, Grossbritannien und Frankreich in eine gemeinsame, trilaterale Demarche gegenüber der Schweiz und Schweden einzubeziehen. Nach Absprache mit dem britischen und französischen Vertreter wurde der amerikanische Gesandte VINCENT im Politischen Departement vorstellig. Zunächst gab er einen deutlichen Fingerzeig:

> «The Department of State has authorized me to assure you that no drastic action, such as an embargo, will be taken with regard to American exports to Switzerland without giving you advance notice.» [4]

In der Sache selbst verlangte er die Einführung der Ausfuhrüberwachung, wie sie im 2. Weltkrieg in Kraft gestanden hatte. Zugleich überbrachte er Ergänzungslisten, die gerade von CG/COCOM beschlossen wurden. Doch die Schweizer Behörden zeigten keinerlei Entgegenkommen bezüglich des Exportes von *Schweizer Gütern.* Hingegen führte der Bundesrat als Pionierleistung das allseitig fakultative Importzertifikat («Swiss Blue») ein. [5] Damit stellte die Schweiz allen Staaten ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie sich vor einem ihnen unerwünschten Transit *ihrer Güter* durch die Schweiz schützen konnten. Die USA zeigten sich enttäuscht von diesen Massnahmen, während die englische und die französische Seite ihre Befriedigung ausdrückten. So befand der französische COCOM-Delegierte die Schweizer Massnahmen gar für *«completely satisfactory»* [6].

In Bern erahnte man die kommenden Schwierigkeiten, weshalb die zuständigen Bundesräte und ihre Chefbeamten zur «Berner Konferenz» zusammentraten. Daraus ging schliesslich das vom Gesamtbundesrat beschlossene «Memorandum betreffend die Haltung der Schweiz im West-Ost-Handel» (Berner Memorandum) [7] hervor. Man entschied, eine Politik des Zeitgewinns zu verfolgen und gleichzeitig die Einführung des allseitigen courant normal für strategische Güter aus Schweizer Produktion vorzubereiten.

Jedoch spielte die Politik des Zeitgewinns nicht. Im Frühjahr 1951 begann sich Amerika auf einen langen Kampf in Korea einzustellen. Nicht nur die mili-

3 Schreiben von Paris an EPD, 13. 7. 1950, BAR E 2001 (E) 1967/113 Bd. 13, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 23 N. 1.

4 Schreiben von Vincent an Zehnder, 9. 1. 1951, BAR E 2001 (E) 1967/113 Bd. 13, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 25 N. 3.

5 BRB Nr. 2 über die Überwachung der Einfuhr, vom 30. 1. 1951, AS 51 45 f.

6 Telegram No. 4646 from Paris to DoSt, 6. 2. 1951, NA 460.509/2-651 FRUS 51 I S. 1015.

7 BR-Protokoll, 16. 3. 1951, BAR, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 32 N. 5.

tärische, sondern auch die wirtschaftliche Kriegführung sollte von nun an betont werden. So beschloss der National Security Council ein umfassendes Programm zur «Economic Defense». Damit stieg auch der Druck auf die Schweiz. Die USA verweigerten Exportlizenzen, solange die Schweiz «primär strategische» Güter nach den Oststaaten lieferte:

> «Licenses will be denied for shipment of List I commodities to Switzerland in the absence of assurances that such items will be embargoed to the Soviet bloc.» [8]

Das Department of State teilte mit, dass 398 Exportgesuche im Wert von beinache 2 Mio. US-Dollar mit Bestimmung Schweiz suspendiert seien. Eine Lieferung komme erst dann in Frage, wenn die Schweiz schriftlich erkläre, dass keine derartigen Güter mehr an den Osten geliefert würden. Dabei spiele die Herkunft der Güter keine Rolle, auch Güter aus schweizerischer Fertigung seien einzubeziehen. [9] Der Druck verschärfte sich, unter anderem weil es den USA gelang, auch die westdeutschen Behörden zur Suspension von Exportgesuchen nach der Schweiz zu veranlassen:

> «Federal Republic central licensing agency agree hold Swiss export applications for IL I items without action» [10]

Darauf begann die Schweizer Seite, sich auf mögliche bilaterale Gespräche mit den USA vorzubereiten. So führte man den courant normal für Listenwaren gegenüber den Oststaaten ein. [11] Damit hatte man den Grundsatz des Berner Memorandums verlassen, wonach der courant normal allseitig auszurichten sei. In einer umfassenden Enquête wurden die Exporte von Listenwaren nach den Oststaaten erhoben.

Schliesslich begann das Treffen am 2. Juli 1951 in Bern. Harold Linder, Deputy Assistant Secretary of State, leitete die US-Delegation. Auf Schweizer Seite standen ihm, angeführt von Minister Jean Hotz, dem Direktor der Handelsabteilung, Homberger, Zehnder, Schaffner, Real, Weitnauer und Jolles gegenüber.

Als erste legte die Schweizer Delegation ihren Standpunkt dar:

> «elaboration their traditional neutrality position and emphatic expression their desire not to benefit from existing situation in which other countries denying list I exports to bloc» [12]

8 NSC 104/2, 4. 4. 1951, NA FRUS 51 I S. 1061.

9 Memorandum von DoSt an Schweizer Gesandtschaft Washington, 13. 4. 1951, BAR E 2001 (E) 1967/113 Bd. 13, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 38 N. 1.

10 Telegram No. 351 from Frankfurt to Bern, 15. 6. 1951, NA NND 842469 Box 19.

11 Ziff. 3 lit. b Anordnung II der Handelsabteilung, vom 19. 6. 1951, BAR E 200 (E) 1967/113 Bd. 14, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 57 N. 4.

12 Telegram No. 9 from Bern to DoSt, 3. 7. 1951, NA 460.509/7-351 FRUS 51 I S. 1136.

In Beachtung dieser Grundsätze werde bereits der courant normal für Listenwaren gegenüber den Oststaaten auf der Basis der Durchschnittsexporte 1949/50 durchgeführt. Doch das genügte den Amerikanern nicht, sie verlangten ein De-facto-Embargo. Wie die Berichte an das State Department zeigen, prallten die Standpunkte hart aufeinander:

> «Linder stated our objective was ‹no quota›, to which Swiss replied that embargo was ‹impossible› in view their special position.» [13]

Unter diesen Umständen war an eine Lockerung des Wirtschaftsdrucks nicht zu denken. Linder versetzte auf ein entsprechendes Ersuchen Schaffners lapidar: «not possible» [14].

Während des zweiwöchigen Verhandlungsunterbruchs überprüfte die Schweizer Delegation ihre Position. Zu diesem Zweck wurde in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verbänden eine «Analyse der Liste I im Hinblick auf mögliche Reduktionen der Annual Quota» [15] durchgeführt:

> «Da es keinen Sinn hätte, in den schweizerischen Forderungen darüber hinauszugehen, was später praktisch durchführbar ist, haben wir eine Analyse darüber angestellt, was die betreffenden schweizerischen Firmen tatsächlich noch nach dem Ostblock exportieren können und wollen und was handelspolitisch zur Erfüllung des Prinzips von do ut des im Verkehr mit den Ostländern erforderlich ist.» [16]

Die US-Legation in Bern setzte sich beim Department of State für ein gewisses Nachgeben ein. Einer Herabsetzung der ursprünglichen Schweizer Quoten sollte die vollständige Aufhebung des amerikanischen Wirtschaftsdrucks auf die Schweiz gegenüberstehen. Jedoch blieb die Zentrale hier hart: *«We do not see any reason why we should license freely International List I items not embargoed by Swiss»* [17]. Hingegen war das Department of State bereit, durch eine Milderung der strikten Lizenzierungsregeln gegenüber der Schweiz ein gewisses Entgegenkommen zu zeigen.

Schliesslich kam man nach drei Wochen wieder zusammen. Die Schweizer gaben ihren Standpunkt für «primär strategische» Güter bekannt:

> «Von den für die Jahre 1949/50 berechneten Durchschnittsexporten von rund 25 Mio. Franken für Waren der Liste I sind wir auf insgesamt Fr. 8 385 000.– zurückgegangen; die 36 einzelnen Warenkategorien der Liste

13 Telegram No. 19 from Bern to DoSt, 4. 7. 1951, NA 460.509/7-451 FRUS 51 I S. 1137f.
14 Telegram No. 21 from Bern to DoSt, 4. 7. 1951, NA 460.509/7-451 FRUS 51 I S. 1139.
15 undadiert, BAR E 200 (E) 1967/113 Bd. 15, zitiert in Schaller, a.a.O., S. 78 N. 4.
16 Vororts-Protokoll, 14. 7. 1951, Vorort, zitiert in Schaller, a.a.O., S. 79 N. 1.
17 Telegram No. 498 from DoSt to Paris, 20. 7. 1951, NA 460.509/7-2051 FRUS 51 I S. 1157.

I, für die wir ursprünglich eine Exportquote verlangt hatten, haben wir im Verlaufe der Besprechungen auf 18 reduziert.» [18]

Diese Handelsbeschränkung kann man in Anlehnung an das Protokoll des Bundesrats «courant essentiel» nennen:

«In diesen 18 Warengruppen sind alle diejenigen Produkte der Liste I enthalten, die für die Aufrechterhaltung des schweizerischen Exportes nach dem Osten als essentiell und unverzichtbar bezeichnet werden müssen; die Summe von Fr. 8 385 000 wird erlauben, für diese Waren die traditionellen Beziehungen im Rahmen der schon seit einiger Zeit zurückgehenden Lieferkapazität der Ostländer aufrecht zu erhalten.» [19]

Bei «primär strategischen Gütern» ging man also qualitativ und quantitativ unter den courant normal. 16 Listenpositionen, für die 1949/50 Ost-Exporte im Werte von sFr. 5 845 000.- ausgewiesen wurden, sollten nun einem Exportverbot gegenüber den Oststaaten unterliegen. Bei 20 Listenpositionen lag die Höhe der mengenmässigen Beschränkung insgesamt um etwa 50 Prozent tiefer als die Durchschnittsexporte 1949/50. Bloss für drei Positionen im Umfang von sFr. 1 235 000.- stimmte die Höhe überein. [20] Hingegen sollten Ostexporte von «sekundär strategischen» Gütern dem courant normal mit einer Globalquote von sFr. 65 Mio. unterworfen werden. Ferner erklärten sich die Schweizer bereit, den zuständigen US-Stellen regelmässig Bericht über ihre strategischen Ostexporte zu erstatten.

Demgegenüber sagten die Amerikaner eine teilweise Aufhebung des Wirtschaftsdrucks zu.

Niemand war vollkommen zufrieden. Weder die Amerikaner:

«Expressed disappointment however that Swiss had failed go full way toward embargo.» [21]

Noch die Schweizer:

«several members their del expressed disappointment that US not fully satisfied results their efforts or that US had failed recognize their special position.» [22]

Wie immer bei äusserst ernsten Angelegenheiten lieferten Randgeschehnisse Stoff für Anekdoten. Gemäss Weitnauers schalkhafter Schilderung hatten gewisse Wendungen des schweizerischen Delegationsleiters, welcher des

18 BR-Protokoll, 27. 7. 1951, BAR, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 82 N. 4.
19 BR-Protokoll, 27. 7. 1951, BAR, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 83 N. 1.
20 Unter Abzug von irrtümlichen Enqueteergebnissen.
21 Telegram No. 127 from Bern to DoSt, 24. 7. 1951, NA 460.509/7-2451 FRUS 51 I S. 1159.
22 Telegram No. 127 from Bern to DoSt, 24. 7. 1951, NA 460.509/7-2451 FRUS 51 I S. 1160.

Englischen bloss mässig kundig war, die Stimmung aufgelockert. Zum geflügelten Wort wurden die «sensible fabrics», was «leicht verwundbare Unternehmungen» bedeuten sollte. [23]

Das Agreement wurde *formlos* getroffen. Insbesondere tauschten die Parteien keine gegenseitigen schriftlichen Erklärungen aus. Der Bundesrat genehmigte den vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorgelegten Bericht. [24] Der National Security Council nahm im Second Progress Report on NSC 104/2 vom Agreement Kenntnis. [25] Im Dezember 1951 behandelte er eine Studie seines Stabes, welche unter dem Titel *«The position of the United States with respect to Switzerland»* stand. Sie fasste das Hotz-Linder-Agreement folgendermassen zusammen:

> «The Swiss concept of neutrality has, in fact, shown signs, during the past few months, of becoming less inflexible. This has been particularly true in respect to the problem of East-West trade. In response to United States representations, Switzerland in July 1951 adopted controls over the export of strategic items, atomic energy materials . . . to the Soviet bloc substantially similar to those enforced by countries members of the Coordinating Committee for Export Controls.» [26]

Der Abmachung kommt *keine völkerrechtlich verbindliche Wirkung* zu, denn es handelt sich um ein Gentlemen's Agreement. *Innerstaatlich* wurde das Agreement hauptsächlich durch eine Revision der nicht veröffentlichten Anordnung II der Handelsabteilung umgesetzt. [27] Diese stützte sich ihrerseits auf den Bundesratsbeschluss über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter [28] sowie die Verfügungen Nr. 1 [29] und Nr. 2 [30] des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter.

Die *Praxis* zeigt, dass sich die Schweiz *«skrupulös»* [31] an das Agreement hielt. Die *Quoten* wurden sogar nur teilweise ausgeschöpft. [32] Dazu hatte auch das abnehmende Interesse, welches die Schweizer Unternehmen dem Osthandel

23 Kapitelentwürfe «Rechenschaft», Bestand A. Weitnauer, ETHZ; siehe auch Referat Weitnauer, 9. 12. 1981, ETHZ.

24 BR-Protokoll, 27. 7. 1951, BAR, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 96 N. 4.

25 Second Progress Report on NSC 104/2, 21. 9. 1951, NA FRUS 51 I S. 1187 mit Verweis auf Appendix I. Appendix I ist nicht deklassifiziert, Schritte zur Deklassifizierung sind eingeleitet.

26 NSC 119, 20. 11. 1951, NA FRUS 51 IV S. 884; Faksimile Kopie von NSC 119 in: Gabriel J. M., NSC 119 - ein wichtiges Dokument schweizerisch-amerikanischer Beziehungen, in: Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft HSG, Nr. 112/1987, S. 18ff.

27 vom 2. 8. 1951, BAR E 2001 (E) 1967/113 Bd. 15, zitiert in Schaller. a. a. O., S. 133 N. 3.

28 vom 18. 6. 1951, AS 51 529 f.

29 vom 18. 6. 1951, AS 51 533 ff.

30 vom 26. 7. 1951, AS 51 733 f.

31 Schreiben von Washington an HA, 25. 4. 1952, BAR E 2001 (E) 1969/121 Bd. 4, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 143 N. 1.

32 Despatch No. 782 from Bern to DoSt, 1. 3. 1954, NA 460.549/3-154, entspricht Notiz von Schaffner an Zehnder, 10. 2. 1954, BAR E 2001 (E) 1969/121 Bd. 5, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 140 N. 3.

entgegenbrachten, beigetragen. Zudem hatten sich die Ausfuhrerlöse der Oststaaten verkleinert, so dass sich ihre Bezugsmöglichkeiten im Rahmen des Clearing verminderten. Die *Berichte* gingen vierteljährlich nach Washington, ihr Inhalt wurde mit der Zeit umfassender und detaillierter. Sie gaben Aufschluss über die tatsächlichen Exporte von schweizerischen Listenwaren nach Osten, aufgeteilt nach Listenpositionen. Als die Amerikaner dann noch die zusätzliche Aufführung der erteilten Bewilligungen und die Aufspaltung in die einzelnen Oststaaten verlangten, gebot man endlich Einhalt:

> «Wir würden es als untragbar empfinden, wenn man von uns darüber hinaus noch weitere Einblicke in die Verwaltung eines Sachgebietes erwarte, das seiner Natur nach für einen neutralen Staat wie die Schweiz ohnehin sehr heikel sei.» [33]

Die Amerikaner zeigten sich in der Umsetzung ihrer Absichtserklärung weniger speditiv. Es bedurfte mehrfacher Interventionen, bis die *blockierten Exportgesuche* nach der Schweiz freikamen.

Als aufschlussreich erweist sich der *Vergleich* mit dem schwedisch-amerikanischen Pendant, dem Hammarskjoeld-Butterworth-Agreement. Die Schweden hatten weniger Widerstand geleistet und mehr Entgegenkommen gezeigt. [34] So stellte Ambassador Butterworth fest, das Agreement

> «places Sweden's strategic export policy on basis equivalent to that of COCOM members». [35]

Die schwedischen Berichte übertrafen diejenigen der Schweiz in Periodizität und Inhalt. Sie ergingen monatlich und spalteten die Exporte auf die einzelnen Oststaaten unter Einschluss Finnlands auf. [36]

3. Kurze neutralitätsrechtliche Beurteilung

Die neutralitätsrechtliche Beurteilung ergibt, dass die Schweiz nicht gegen das Recht der dauernden Neutralität verstossen hat. [37]

Keine Verletzung der Pflichten des Neutralen im Krieg: Damals bestand *keine Pflicht,* das allgemeine Neutralitätsrecht *anzuwenden.* Denn der Korea-Konflikt stellt einen De-facto-Krieg dar, der den dauernd Neutralen zur Anwendung des allgemeinen Neutralitätsrechts wohl berechtigt, nicht aber

33 Notiz von Schaffner an Hotz, 16. 5. 1953, BAR E 2001 (E) 1969/121 Bd. 4, zitiert in Schaller, a. a. O., S. 148 N. 6.

34 Ausführliche Diskussion siehe Schaller, a. a. O., S. 123 ff.

35 Telegram No. 33 from Stockholm to Bern, 16. 6. 1951, NA NND 842469 Box 19.

36 Bericht für Oktober 1951 in Despatch No. 664 from Stockholm to DoSt, 20. 2. 1952, NA 460.589/2-2052.

37 Siehe Schaller, a. a. O., S. 178 ff.

verpflichtet. Des weiteren kann im Recht der Neutralität *keine allgemeine wirtschaftliche Gleichbehandlungspflicht* nachgewiesen werden. Gleichbehandlung wird nur in bezug auf staatliche Beschränkungen des Handels mit Kriegsmaterial im engeren Sinne verlangt. Bei den Gütern der COCOM-Listen handelte es sich hingegen um teilweise kriegswichtige Waren, nicht aber um unmittelbar und ausschliesslich für Kriegszwecke bestimmte Gegenstände und Stoffe. [38]

Enthaltungspflichten wurden nicht verletzt, da dem «courant essentiel» die mit militärischen Mitteln vergleichbare Intensität fehlte.

Keine Verletzung der Pflichten des dauernd Neutralen im Frieden: Die *Vorwirkungen* oder sekundären Pflichten des dauernd Neutralen im Frieden leiten sich über das Prinzip von Treu und Glauben aus der Rechtsstellung des Neutralen im Krieg ab. Hat aber, wie festgestellt, die Schweiz im Einklang mit den – an und für sich nicht anwendbaren – Pflichten des Neutralen im Krieg gehandelt, so hat sie sicherlich die Pflichten des dauernd Neutralen im Frieden eingehalten.

Doch wenden wir die sogenannte *«conception officielle»* an. [39] Sie stellt für das Verhalten gegenüber Embargos im Frieden das folgende Verbot auf:

> «dass der neutrale Staat durch wirtschaftspolitische Massnahmen . . . politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Massnahmen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützt, sodass die Haltung des neutralen Staates in einem Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an seiner Haltung aufkommen.» [40]

Der courant normal für «sekundär strategische» Güter beinhaltete keine Unterstützung des COCOM-Embargos. Hingegen bedeuten «courant essentiel» und Berichterstattung an die USA in objektiver Hinsicht eine teilweise Unterstützung des COCOM-Embargos. Nun zum subjektiven Element der Umschreibung. Diese partielle Unterstützung erfolgte in keinerlei Weise *«ausdrücklich und absichtlich»*. Die Schweizer Behörden hatten ihren Standpunkt vom courant normal hartnäckig verteidigt. Erst als sich infolge Beharrens der amerikanischen Delegation auf vollumfänglicher Teilnahme ein Eklat abzuzeichnen begann, gab die Schweizer Seite zum Teil nach. Sie räumte den Interessen der Landesversorgung teilweisen Vorrang vor der Nichtunterstützung ein.

38 Definition des Kriegsmaterials nach Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, Berlin 1961; siehe die konstant restriktive Auslegung des Kriegsmaterialbegriffs im schweizerischen Recht, z. B. BRB über das Kriegsmaterial, vom 28. 3. 1949, AS 49 315 ff.; BG über das Kriegsmaterial, vom 30. 6. 1972, SR 514.51; Verordnung über das Kriegsmaterial, vom 10. 1. 1973, SR 514.511.

39 Sogenannte «Conception officielle suisse de la neutralité», vom 26. 11. 1954, VEB 1954 S. 9 ff.; sie unterlag nicht der Genehmigung des Bundesrates, entspricht jedoch der vom Bundesrat in anderen Verlautbarungen geäusserten Auffassung. Schindler D. (Hrsg.), Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945, Bern 1984, S. 15.

40 Sogenannte «Conception officielle de la neutralité», vom 26. 11. 1954, VEB 1954 S. 11.

Das Motiv für die Berichte lag ausschliesslich in der Sicherung der Einfuhr von Listenwaren aus den USA. Mangels völkerrechtlich verbindlicher Wirkung präjudiziert das Hotz-Linder-Agreement die Haltung der Schweiz in einem allfälligen Krieg nicht. Denn es stand jeder Seite frei, zu einem beliebigen Zeitpunkt von ihren Absichtserklärungen Abstand zu nehmen. Somit hat die Schweiz die Regel der sogenannten «conception officielle» nicht verletzt.

Nun ist diese Regel aber zu *kritisieren.* Denn sie vermengt *neutralitätsrechtlich Vorgeschriebenes* mit *neutralitätspolitisch Opportunem.* Eine zweckmässige Entscheidungsgrundlage für den Einzelfall sollte hier eine klare Unterscheidung treffen. Wir haben kurz aufgezeigt, dass im Krieg wirtschaftliche Massnahmen, welche nicht private Kriegsmateriallieferungen im engeren Sinn zum Gegenstand haben, ausschliesslich nach den Enthaltungspflichten zu beurteilen sind. Deren Verletzung setzt voraus, dass die Intensität der wirtschaftlichen Massnahmen derjenigen militärischer Mittel vergleichbar ist. Nicht jede Unterstützung einer wirtschaftlichen Massnahme ist demnach im Krieg vom Neutralitätsrecht verboten. Dies muss auch im Frieden gelten. Damit geht die Formulierung der sogenannten «conception officielle» über das hinaus, was neutralitätsrechtlich vorgeschrieben ist, indem sie die Intensität der Unterstützung ausser acht lässt. Dieser unbefriedigenden Gemengelage von Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik kann Rechnung getragen werden, indem ausschliesslich auf den allgemeinen Grundsatz der sogenannten «conception officielle» abgestellt wird:

> «Ganz allgemein ist festzustellen, dass der dauernd neutrale Staat keine Bindungen gegenüber andern Staaten eingehen darf, welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten, d.h. zu einem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes, das erst im Kriege in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden.» [41]

Damit wäre die neutralitätsrechtliche Grenze für das Verhalten der Schweiz gegenüber Embargos im Frieden abgesteckt.

4. Kritik an der bestehenden aussenpolitischen Zielkonzeption

Doch die sogenannte «conception officielle» weist einen weiteren Mangel auf. Sie geht nämlich dem im Hotz-Linder-Agreement offensichtlich vorhandenen *Zielkonflikt* zwischen neutralitätspolitischen Grundsätzen einerseits und Landesversorgung anderseits zum vorneherein *aus dem Weg.* Anstatt auf einen politischen Optimierungsprozess stellt sie auf den im Verkehr unter Staaten höchst problematischen - da subjektiven - Begriff der «Absicht» ab. Dies ist nicht weiter verwunderlich, da die dahinterstehende offizielle aussenpolitische Konzeption gar keine Zielkonflikte zulässt. Oberstes Ziel ist die Aufrechterhal-

41 Sogenannte «Conception officielle de la neutralité», vom 26. 11. 1954, VEB 1954 S. 11.

tung der Unabhängigkeit, darauf folgen als Mittel Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität. Ein Beispiel:

> «In unseren Beziehungen zum Ausland werden wir uns, immer auf das verfassungsmässige Ziel der Unabhängigkeit des Landes bedacht, von den grundlegenden Prinzipien der Neutralität, Solidarität und Universalität leiten lassen.» [42]

Dreierlei Folgen einer derartigen pyramidenhaften Vorstellung sind denkbar.

Jede aussenpolitische Handlung wird als Neutralitätspolitik verbrämt, möge sie noch so wenig damit zu tun haben. [43]

Zweitens können Massnahmen, welche in Optimierung antinomischer Ziele – unter Einschluss neutralitätspolitischer Grundsätze – getroffen werden, der Geheimhaltung unterliegen. Das Hotz-Linder-Agreement ist ein Beispiel dafür.

Drittens könnte auch eine «heroische» Neutralitätspolitik geübt werden, die bei Zielkonflikten den absoluten Vorrang neutralitätspolitischer Grundsätze festschriebe. Dies entsprach kaum je der Praxis, zumindest nicht im 20. Jahrhundert. [44]

Alle drei Folgen befriedigen nicht. Die Vorstellung einer pyramidenhaften Zielkonzeption übersieht schlechterdings die Tatsache, dass Neutralität nicht nur Mittel zur Unabhängigkeit darstellt, sondern Unabhängigkeit zur Voraussetzung hat. Im Hotz-Linder-Agreement zeigte sich deutlich, dass die Schweiz in ihrer Versorgung mit Listenwaren nicht unabhängig, sondern asymmetrisch abhängig war. Das war den Amerikanern von Anfang an klar. Sie sahen die Schweiz in einer *«vulnerable supply position»* [45].

Deshalb konnte die Antwort auf die amerikanischen Ansinnen nicht nur in der Neutralität und den genannten aussenpolitischen Maximen gesucht werden, sondern es waren Zielsetzungen aus weiteren Bereichen – insbesondere der Landesversorgung – in die Lagebeurteilung mitaufzunehmen. Was damals galt, gilt heute um so mehr: die asymmetrische Abhängigkeit im wirtschaftlichen Bereich hat zugenommen. Auch in anderen Gebieten wird die Unabhängigkeit durch wachsende Interdependenz relativiert.

Als *Folgerung* aus dieser Kritik wollen wir nun versuchen, das Hotz-Linder-Agreement auf dem Hintergrund einer *mehrdimensionalen aussenpolitischen Zielsetzung* zu betrachten. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Zielen können – in unterschiedlichem Ausmass – harmonischer, indifferenter oder antinomischer Art sein. Entscheide sind unter Abwägung der Ziele in der gegebe-

42 Richtlinien der Regierungspolitik 1968–1971, Schindler, a. a. O., S. 43.

43 Für solche kuriosen Begründungen siehe Riklin A., Ist die schweizerische Neutralität noch zeitgemäss?, in: Forum Jugend und Armee (Hrsg.), Wende in unserer Sicherheitspolitik?, Lugano 1978, S. 44.

44 Gabriel, Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik, a. a. O., S. 7–12.

45 NSC 119, 20. 11. 1951, NA FRUS 51 IV S. 883.

nen Situation zu treffen. Bildlich gesprochen handelt es sich deshalb – in Anlehnung an Riklin – um ein *«magisches Vieleck der schweizerischen Aussenpolitik»*[46], ähnlich dem magischen Fünfeck der Wirtschaftspolitik.

5. Das Hotz-Linder-Agreement im magischen Vieleck der schweizerischen Aussenpolitik

Die folgenden Überlegungen können allgemein für das Verhalten gegenüber Forderungen auf Teilnahme an Embargos angestellt werden. Embargos können alle aussenwirtschaftlichen Stromgrössen, wie Gütertransit, Dienstleistungen, kurz- und langfristiger Kapitalverkehr, zum Gegenstand haben. Die Einengung auf den Export von Schweizer Gütern ergibt sich bloss aus der Wahl des Hotz-Linder-Agreements als Beispiel.

Nicht alle Ziele der schweizerischen Aussenpolitik sind für das Hotz-Linder-Agreement heranzuziehen. Doch ist durchaus möglich, dass z. B. das Menschenrechtsziel oder das Solidaritätsziel für den Fall umfassenderer nichtmilitärischer Massnahmen der UNO gegenüber Südafrika zu berücksichtigen sind. Als hier relevante Ecken des Vielecks können wir die folgenden Bereiche von Zielen unterscheiden:

- Unabhängigkeitsziele
- neutralitätspolitische Grundsätze
- moralische Postulate
- aussenwirtschaftliche Ziele.

5.1 Unabhängigkeitsziele

Faktisch war die Schweiz in ihrer Versorgung mit bestimmten Listenwaren nicht unabhängig, sondern asymmetrisch abhängig. Davon hatte die Schweizer Delegation beim Hotz-Linder-Treffen auszugehen. *Rechtlich* blieb die Unabhängigkeit mit dem Hotz-Linder-Agreement vollumfänglich gewahrt, weil es den innerstaatlichen Regelungsbereich nicht berührte. Denn beide Parteien gingen nicht Verpflichtungen völkerrechtlicher, sondern moralisch-politischer Natur ein. Deshalb fielen die Schritte zur Umsetzung in das schweizerische Recht unter die aussenwirtschaftliche Grundform der autonomen Massnahmen.

46 Riklin, Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik, a. a. O., S. 52ff.

5.2 Neutralitätspolitische Grundsätze

Der Grundsatz der *Nichtunterstützung von Embargos* zielt auf die Erfüllung der neutralitätsrechtlichen Enthaltungspflichten. Um dieses Prinzip einzuhalten, sollen wirtschaftspolitische Massnahmen den courant normal nicht unterschreiten. Im Hotz-Linder-Agreement wurde der Grundsatz der Nichtunterstützung nur teilweise verwirklicht. Der «courant essentiel» bedeutete eine partielle Unterstützung des CG/COCOM-Embargos. Auch liegt in den periodischen und ausführlichen Berichten eine Unterstützung, indem sie zu einer wirksameren Kontrolle des CG/COCOM-Embargos durch die USA beitrugen. Damit war den aussenwirtschaftlichen Interessen teilweise Vorrang eingeräumt worden.

Der Grundsatz der *wirtschaftlichen Gleichbehandlung* leitet sich aus Bestimmungen der Haager und Genfer Abkommen ab.[47] Verlangt wird formelle, nicht aber faktische Gleichbehandlung. Das Hotz-Linder-Agreement sah eine formelle wirtschaftliche Ungleichbehandlung vor, indem «courant essentiel» und courant normal einseitig gegenüber den Oststaaten verhängt wurden. Hier hatten also die versorgungspolitischen Ziele überwogen.

Nichtunterstützung und Gleichbehandlung stellen einander ergänzende neutralitätspolitische Grundsätze dar. Eine logische Priorität eines der beiden Postulate kann nicht gefolgert werden, so dass die Gewichtung im Einzelfall vorzunehmen ist.

5.3 Moralische Postulate

Beim Gebot des Nichtprofitierens handelt es sich um ein moralisches Postulat, nicht aber um einen neutralitätspolitischen Grundsatz.[48] Es weist keinen Bezug zum Neutralitätsrecht auf, weil das Neutralitätsrecht privaten Freihandel vorsieht. Dem Nichtprofitieren trägt man Rechnung, wenn der courant normal nicht überschritten wird. Offensichtlich profitierte die Schweiz durch das Hotz-Linder-Agreement nicht vom CG/COCOM-Embargo – im Gegenteil.

47 insbesondere Art. 9 iVm Art. 7 Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, vom 18. 10. 1907, SR 0.515.21; Art. 10 Abs. 4 der ersten drei Genfer Abkommen, respektive Art. 11 Abs. 4 des IV. Abkommens, I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde, vom 12. 8. 1949, SR 0.518.12; II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See, vom 12. 8. 1949, SR 0.518.23; III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, vom 12. 8. 1949, SR 0.518.42; IV. Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, vom 12. 8. 1949, SR 0.518.51.

48 Gegenteiliger Auffassung Blankart F., Eine Schweiz über jeden Verdacht erhaben (Interview), Weltwoche 23. 8. 1984.

5.4 Aussenwirtschaftliche Ziele

Dass aussenwirtschaftliche Ziele auch für die schweizerische Aussenpolitik Geltung haben, lässt sich insbesondere aus Art. 2 BV herleiten: «*Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.*»[49]

Das *Exportinteresse nach den westlichen Staaten* war schon vor dem Hotz-Linder-Treffen der vollumfänglichen formellen wirtschaftlichen Gleichbehandlung vorgezogen worden. So war in Abkehr vom Berner Memorandum der courant normal einseitig auf die Oststaaten bezogen.

Beim Hotz-Linder-Treffen sprach auf der einen Seite die *Landesversorgung* für eine vollständige Teilnahme am Embargo. Auf der andern Seite war jedwelche Handelsbeschränkung den *Osthandelsinteressen* abträglich. Die Schweizer Delegation hatte ihren Standpunkt vom einseitigen courant normal, wie er dem neutralitätspolitischen Grundsatz der Nichtunterstützung voll und den Osthandelsinteressen bloss teilweise entsprach, hartnäckig verteidigt. Erst als sich infolge Beharrens der US-Vertreter ein Eklat abzuzeichnen begann, gab die Schweizer Seite zum Teil nach. Sie räumte vor allem der Landesversorgung weitgehenden Vorrang vor den Osthandelsinteressen und der Nichtunterstützung ein. Die Landesversorgung galt im Falle eines Eklats als schwer bedroht. Zum einen wären die suspendierten amerikanischen Exportgesuche, welche in qualitativer Hinsicht bedeutend waren, bestimmt abgelehnt worden. Zum andern wäre die - angesichts der damaligen Knappheit weitaus wichtigere - Versorgung mit Rohstoffen aus den westlichen Staaten, nicht nur aus den USA, in Frage gestellt gewesen.

5.5 Gesamtsicht

Insgesamt stellt das Hotz-Linder-Agreement einen vertretbaren Kompromiss dar, der in Abwägung von einander teilweise entgegengesetzten, legitimen und legalen aussenpolitischen Zielen in einer vorgegebenen Situation getroffen wurde. Dabei schlug das Pendel eher in Richtung der aussenwirtschaftlichen Ziele, vor allem der Landesversorgung. Jedenfalls stellte der Kompromiss die Anwendung des Neutralitätsrechts im Hinblick auf einen allfälligen Krieg nicht in Frage. Die so verstandene Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik blieb deshalb gewahrt.

49 SR 101.