

Vertraulich/Confidentiel

Nationalrätliche und Ständerätliche Kommission  
für auswärtige Angelegenheiten

Commission du Conseil national et du Conseil des états  
pour les affaires étrangères

P r o t o k o l l

der  
gemeinsamen Sitzung vom 8. Dezember 1965 in Bern

P r o c è s - v e r b a l

de la  
séance commune du 8 décembre 1965 à Berne

Vorsitz - Président: Herr Nationalrat Furgler

Anwesend sind die Herren Ständeräte - Sont présents MM. les  
Conseillers aux états: Bolla, Meier, Reimann, Rohner, Stefani,  
Torche, Zehnder, Zellweger.

Anwesend sind die Herren Nationalräte - Sont présents MM. les  
Conseillers nationaux: Furgler, Aebischer, Auroi, Borel, Brat-  
schi, Bretscher, Burgdorfer, Celio, Deonna, Franzoni, Herzog,  
Hofer, Hummler, Kämpfen, Korner, Pradervand, Sauser.

Ferner sind anwesend - Sont également présents: Herr Bundes-  
rat Wahlen, Herr Dr. Probst, Stellvertreter des Chefs der  
Abteilung für politische Angelegenheiten des Eidgenössischen  
Politischen Departements.

Sekretariat - Secrétariat: Herr Dr. Dumont, Adjunkt EPD.

Beginn der Sitzung - Début de la séance: 17.30 Uhr



- 2 -

Herr Furgler: Herr Bundesrat Wahlen hat Wert darauf gelegt, den Kommissionen wichtige aussenpolitische Mitteilungen zu machen. Der Präsident erteilt dem Departementsvorsteher das Wort.

Herr Wahlen dankt den Kommissionen für ihre Bereitschaft zu dieser Sitzung trotz der grossen zeitlichen Belastung während der Session. Der Bundesrat legt Wert auf nachfolgende Orientierung betreffend Rhodesien. Herr Wahlen hatte bereits anlässlich der letzten Kommissionssitzungen Gelegenheit, über die am 18. Oktober erfolgte Vorsprache des britischen Botschafters und unsere Stellungnahme zu den dabei vorgetragenen Wünschen zu berichten. Am 2. Dezember hat der britische Botschafter erneut im Auftrag seiner Regierung vorgesprochen und eine Note überreicht. Darin wird ausgeführt, dass die britische Regierung ihr Import-Embargo, das bisher rhodesischen Tabak und Zucker umfasste, auf alle Landwirtschaftsprodukte, sowie auf sämtliche Metalle und Mineralien erstreckt hat. Auf diese Weise seien nunmehr 95% der britischen Importe aus Rhodesien im Wert von rund 30 Mio. Pfund Sterling gedeckt. Die britische Regierung ersucht die anderen Regierungen zur Unterstützung der britischen Massnahmen parallele Vorkehren zu treffen, weshalb die Botschaft angewiesen worden ist, dieses Begehren auch der Schweiz zu übermitteln. Der Botschafter führte dazu ergänzend aus, die britische Regierung sei heute, wie sich aus ihren verschiedenen neuen Entschlüssen ergebe, endgültig gewillt, das Regime Smith in Rhodesien wirtschaftlich in die Knie zu zwingen. Man wisse, dass unsere Mitwirkung die eventuelle Uebernahme der britischen Interessen in Salisbury durch die Schweiz gefährden könnte, sei aber bereit, das Risiko in Kauf zu nehmen. Dies lasse die Ernsthaftigkeit des britischen Begehrens erkennen. Auch der UNO-Sicherheitsrat hat sich mit der Lage befasst. In einer Resolution vom 20. November verurteilte er das einseitige Vorgehen der rhodesischen Machthaber auf das Schärfste. Er forderte alle Staaten, also auch die

Nichtmitglieder auf, Massnahmen zu treffen, um der Usurpation ein Ende zu bereiten. Aus dem schweizerischen Gesichtswinkel sind namentlich folgende drei Punkte der Resolution von praktischer Bedeutung:

- 1) In Ziffer 6 werden alle Staaten gebeten, die Regierung Smith nicht anzuerkennen und mit ihr weder diplomatische noch andere Beziehungen zu unterhalten.
- 2) In Ziffer 8 werden alle Staaten gebeten, sich jeder Aktion zur Unterstützung des illegalen Regimes zu enthalten und von der Lieferung von militärischen Ausrüstungen und Material abzusehen.
- 3) In der gleichen Ziffer werden alle Staaten gebeten "de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud", wobei insbesondere ein Petrol-Embargo postuliert wurde.

Der Text dieser Resolution ist dem schweizerischen Beobachter in New York am 29. November vom UNO-Generalsekretär zuhanden des Bundesrates schriftlich notifiziert worden. Eine Empfangsanzeige seitens des Beobachters ist nicht erfolgt. Die bisherige schweizerische Haltung ist den Kommissionen bekannt. Herr Wahlen stellt wiederholend dazu fest:

- 1) Der Bundesrat hat die Proklamation der rhodesischen Unabhängigkeit nicht zur Kenntnis genommen und damit auch die Regierung des unabhängigen Rhodesiens nicht anerkannt. Andererseits haben wir unser Konsulat in Salisbury - ähnlich wie andere Staaten - nicht geschlossen; ebenso wurde der Postenchef selbst an Ort und Stelle belassen. Das Konsulat beschränkt sich auf die Erledigung laufender konsularischer Angelegenheiten und unterlässt jede Handlung, die als Anerkennung des unabhängigen Rhodesiens seitens der Schweiz interpretiert werden könnte. Das Exequatur, auf Grund dessen unser Konsul seine Tätigkeit in Rhodesien ausübt, wurde

übrigens seinerzeit noch von London erteilt und ist bisher nicht annulliert worden. Wir hoffen, dass sich diese de facto Situation aufrecht erhalten lässt, wofür gewisse Anzeichen vorhanden sind.

- 2) Die Frage eines Exportes von Kriegsmaterial nach Rhodesien hat sich bisher praktisch nicht gestellt. Entsprechend der bundesrätlichen Praxis, keine Exporte von Kriegsmaterial nach Krisengebieten zuzulassen, würden aber entsprechende Ausfuhrgesuche selbstverständlich abgelehnt. Es dürfte indessen - schon nur aus psychologischen Erwägungen - angezeigt sein, diese Haltung im Rahmen der Massnahmen, die noch zu besprechen sein werden, zu fixieren.
- 3) Einer Klärung bedarf das Problem der wirtschaftlichen Massnahmen. Unsere skandinavischen Freunde gehen sehr weit, wobei allerdings zu bedenken ist, dass die dabei anzuwendenden Mittel kaum sehr "efficient" sein werden. Auf der andern Seite laufen wir das Risiko, zu einer Drehscheibe für den rhodesischen Handel in Westeuropa zu werden, wofür bereits gewisse Indizien vorliegen. Wir können dies nicht ohne etwas dagegen zu tun, zulassen. Wir denken deshalb an eine Lösung, die für den Moment darin bestünde, die Einfuhren aus Rhodesien der Bewilligungspflicht zu unterstellen, um sie auf dem Niveau des "courant normal" zu halten. Es stellt sich die Frage, in welcher Form und wie die geplanten schweizerischen Massnahmen rechtlich abgestützt werden können. Eine gesetzliche Handhabe dazu fehlt zur Zeit. Insbesondere könnte auch der Bundesbeschluss betreffend wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 28. September 1956, der auf rein handelspolitische Kriterien abstellt, für den vorliegenden Zweck nicht verwendet werden. Es bleibt also lediglich die Möglichkeit, BV 102, Ziffer 8, heranzuziehen. Bei der Anrufung dieser Verfassungsbestimmung ist bekanntlich Zurückhaltung am Platz. Angesichts der Tragweite des Rhodesien-Problems und der damit verbundenen schweren Ri-

siken für unsere auswärtigen Beziehungen lässt sich aber im vorliegenden Falle ein solches Vorgehen aus Gründen des Selbstschutzes rechtfertigen. Herr Wahlen nennt orientierungshalber noch folgende Zahlen der schweizerischen Importe aus Rhodesien, die sich allerdings nur auf die Jahre 1964 und 1965 beziehen (vor 1964 wurden keine separaten Statistiken für Rhodesien geführt, sondern für die Föderation Rhodesien und Nyassaland gesamthaft):

1964:	10,5 Mio. Franken
1965 (die ersten 9 Mte.):	16,5 Mio. Franken

Für unsere Vorkehren werden wir uns wohl auf die Zahlen von 1964 stützen. Herr Wahlen macht darauf aufmerksam, dass man der Schweiz vorwerfen wird, sie ergreife typischerweise nur halbe Massnahmen und umgehe eine volle Befolgung der UNO-Resolutionen. Ein vollständiges Embargo wäre aber schon verfassungsmässig bedenklich. Herr Wahlen ersucht die Kommissionen, sich zu dem geplanten Vorgehen zu äussern.

Herr Furgler erkundigt sich, in welcher Form diese Massnahmen ergriffen werden sollen.

Herr Bretscher macht auf das Fehlen sowohl einer internen als auch einer internationalen Rechtsgrundlage aufmerksam und hält es für heikel, dem Bundesrat vorliegendenfalls Ratschläge zu erteilen. Unternehmen wir gar nichts, dann besteht allerdings die Gefahr, dass wir zu einer Drehscheibe für den rhodesischen Handel werden, was sowohl politisch wie ökonomisch unangenehm werden könnte. Wir befinden uns heute in einer andern Situation als zur Zeit, da wir dem Völkerbund angehörten. Erwägungen der Opportunität und unseres Verhältnisses zur dritten Welt könnten uns veranlassen, den Wünschen von Grossbritannien und der UNO zu entsprechen. Wir müssen aber auch mit der Reaktion unserer öffentlichen Meinung rechnen. Die Beurteilung der UNO ist keineswegs nur positiv: man aner-

kennt ihre nützliche Funktion als "Feuerwehr", vermisst aber einen spielenden Mechanismus für die Gewährleistung der kollektiven Sicherheit. Herr Bretscher hat Hemmungen, zu den ins Auge gefassten Massnahmen positiv Stellung zu nehmen. Wenn wir sie ergreifen, sollten wir unbedingt die Aspekte auf die wirtschaftliche Ebene setzen und die politische Seite weglassen. Es müsste sich um ein Minimum an Massnahmen unter wirtschaftlichen Vorzeichen handeln.

Herr Hofer empfiehlt Zurückhaltung. Wenn, wie er aus den Ausführungen von Bundesrat Wahlen anlässlich der letzten Sitzung herauszuhören glaubte, ein Interesse der UNO an einer Reservestellung unseres Landes für die Leistung guter Dienste besteht, sollten wir uns von allgemeinen Massnahmen gegenüber Rhodesien fernhalten.

M. Borel recommande une prudente réserve. Nous devrions ralentir nos échanges commerciaux avec la Rhodésie, mais ne pas rompre avec ce pays. Ne serait-il pas possible de provoquer une discussion au sein de l'AELE pour arrêter une politique commune. M. Borel a pris acte avec satisfaction des déclarations de M. Wahlen au sujet des exportations d'armes. Il espère qu'il n'y en a pas eu dans le passé.

Herr Kämpfen möchte der Stimme des Volkes Ausdruck geben. Grossbritannien hat sich als EFTA-Partner bei seinen Importrestriktionen nicht an den Vertrag gehalten und erwartet nun von uns Verständnis für sein Vorgehen gegenüber Rhodesien. Im Volke würde es nicht verstanden, wenn wir uns den Sanktionen anschliessen. Wir sollten minimale wirtschaftliche Vorkehren treffen, einzig um zu verhindern, dass wir zu einem Umschlagplatz für den rhodesischen Handel werden. Herr Kämpfen prangert die Impertinenz der unabhängig gewordenen Staaten in ihrem Benehmen gegenüber anderen Staaten und in ihren Grossmachtallüren an.

M. Bolla s'informe s'il existe un texte concernant

les mesures à prendre. Il serait difficile de mettre l'accent sur le côté économique, attendu que l'économie est liée à la politique.

Herr Zellweger erachtet die vorgesehenen Massnahmen als durchaus akzeptabel. Dem Vorwurf halber Massnahmen wäre entgegenzuhalten, dass wir diejenigen Vorkehren treffen, die notwendig sind, um zu verhindern dass unser Land zu einem wirtschaftlichen Umschlagplatz wird. Ein schweizerisches Embargo wäre bei unseren Zahlen im Wirtschaftsverkehr mit Rhodesien nicht wesentlich. Unser differenziertes Verhalten scheint gerechtfertigt im Hinblick auf die Möglichkeit der Leistung guter Dienste bei der Interessensvertretung anderer Staaten. Unsere Massnahmen brauchen keineswegs besonders wirtschaftlich frisiert zu werden. Art. 102, Ziffer 8 BV, ist ausreichend. Selbstständiges Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates.

Herr Bretscher: Die Schwierigkeit liegt darin, dass kein eigentlicher Kriegszustand besteht. Ansonst hätten wir uns nur von den Grundsätzen der Neutralität leiten zu lassen. Mit Vorkehren nach Massgabe des "courant normal" halten wir uns in der bestehenden Konfliktsituation innerhalb der Grenzen unserer Neutralitätspolitik. Alles was darüber hinausgeht müssen wir im Hinblick auf unsere Neutralität vermeiden.

Herr Wahlen hat volles Verständnis für die skeptischen Reaktionen. Es handelt sich vorliegendenfalls keineswegs um eine Solidaritätsaktion. Unsere Massnahmen haben nichts zu tun weder mit den britischen Wünschen noch den UNO-Resolutionen, sondern sollen einzig unserem Selbstschutz dienen. Sie sind dringlich. In Addis Abeba wurde ein Ultimatum bis zum 15. Dezember ausgesprochen, mit der Drohung des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen mit Grossbritannien. Aus Gefühlen der militärischen Ohnmacht entsteht rasch ein Suchen nach Sündenböcken, und im Falle eines Anwachsens unseres Handels mit Rhodesien könnte die Schweiz leicht zu einem solchen gestempelt werden. Eine Ab-

stützung auf den Bundesbeschluss betreffend wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland wäre vorteilhaft gewesen, doch geht das leider nicht. Das Interesse der UNO an einer Beanspruchung unserer Dienste war eine reine Hypothese. Näher liegt, dass wir nach dem 15. Dezember von England um Uebernahme seiner Interessen in den betreffenden Staaten ersucht werden könnten. Ein Appell an die EFTA-Solidarität scheint unrealistisch, wie allein schon das Vorgehen Dänemarks in der Frage der portugiesischen Kolonien erkennen lässt. Ausserdem ist England, der grösste EFTA-Partner, in diesem Konflikt selbst Partei. Für uns ist der Selbstschutz vordringlich. Gewiss könnten Massnahmen unterbleiben, wenn alle schweizerischen Firmen sich freiwillig auf den "courant normal" verpflichten würden. Das wäre ideal, kann leider aber nicht erwartet werden.

Herr Wahlen orientiert über den Entwurf eines "Bundesratsbeschlusses über die Beschränkung der Einfuhr". Artikel 1 statuiert die Bewilligungspflicht für die Einfuhr von Waren aus Rhodesien und bezeichnet die dafür zuständigen Stellen. In Artikel 2 wird festgelegt, dass die Bewilligungen bis auf weiteres nach Massgabe der 1964 vorgenommenen Importe ("courant normal") verabfolgt werden sollen. Die Formulierung des Artikels schliesst nicht aus, dass der Bundesrat wenn nötig später andere Kriterien anwenden könnte. Gemäss Artikel 3 unterstehen die Bewilligungsstellen der Handelsabteilung, welche die erforderlichen Weisungen erteilt. Artikel 4 und 5 regeln die Auskunftspflicht sowie gewisse administrative Fragen. Artikel 6 und 7 enthalten die Strafbestimmungen für den Fall von Widerhandlungen. Artikel 8 ist der Inkraftsetzungsartikel. Herr Wahlen bestätigt abschliessend, dass von der Schweiz aus keinerlei Kriegsmaterial nach Rhodesien geliefert worden ist.

Herr Bratschi: Die Vertretung fremder Interessen in Rhodesien durch die Schweiz setzt doch voraus, dass wir selbst mit diesem Staat Beziehungen unterhalten. Wie verhält es sich damit?



Herr Wahlen: Es ist zu hoffen, dass der gegenwärtige modus vivendi weiterhin beibehalten werden kann.

M. Deonna: Cet arrêté vise uniquement les importations de produits rhodésiens. Quant aux exportations, le courant vers la Rhodésie ne pourrait-il pas être détourné via l'Afrique du Sud?

M. Wahlen: C'est théorétiquement possible. Mais la Rhodésie, en raison des mesures britanniques, est devenue pauvre en devises, de sorte que cette éventualité ne saurait guère se concrétiser. Nos exportations vers la Rhodésie se sont élevées à 6,5 mio. de francs en 1964 et à 5,7 mio. de francs pour neuf mois de l'année en cours.

Herr Bretscher wirft die Frage nach der heiklen öffentlichen Begründung der vorgesehenen Massnahme auf.

Herr Furgler stellt fest, dass die Kommissionen nicht kompetent sind, einen Beschluss zu fassen, sondern dass einzig ein Gedankenaustausch erfolgte. Trotz allseitiger Skepsis erachten die Kommissionen das Vorgehen des Bundesrates unter dem Aspekt des Selbstschutzes als verständlich.

Herr Wahlen hätte gerne von Herrn Bretscher einen Ratschlag betreffend die abzuhaltende Pressekonferenz. Ist es möglich und vertretbar, neben der Bundeshauspresse auch Auslandswirtschaftsredaktoren zu versammeln?

Herr Bretscher empfiehlt, die Bundeshauspresse nicht zu übergehen, aber den Kreis der Journalisten zu erweitern.

M. Bolla manifeste sa perplexité à l'égard des dispositions d'ordre pénal dont fait état l'arrêté en cause.

Herr Zellweger: Solche Strafbestimmungen für den Fall der Widerhandlungen können vorgesehen werden. Es handelt sich um Administrativmassnahmen, für welche der Bundesrat zuständig ist. Wir haben übrigens schon einen Präzedenzfall aus der Zeit des spanischen Bürgerkrieges (Spanienfahrer).

- 10 -

Herr Furgler erkundigt sich, ob schon jetzt Anzeichen für ein Uebersteigen des "courant normal" vorhanden sind.

Herr Wahlen bestätigt, dass dies der Fall ist. Die Schweiz hat bis dahin erhebliche Fleischimporte aus Rhodesien getätigt. Kürzlich war ein rhodesischer Emissär hier, der sich nach der Möglichkeit einer Steigerung der rhodesischen Fleischexporte nach der Schweiz erkundigte.

Herr Wahlen erwähnt die Möglichkeit seuchenpolizeilicher Massnahmen gegenüber rhodesischen Fleischimporten im Zusammenhang mit dem Maul- und Klauenseuchenzug. Das Veterinäramt führt gegenwärtig entsprechende Untersuchungen durch.

Die Herren Präsidenten Bolla und Furgler beschliessen, dass über die heutige Sitzung kein Kommuniqué veröffentlicht werden soll.

---

Schluss der Sitzung: 18.30 Uhr.