

Freitag, 17. Dezember 1965.

Rhodesien.

Politisches Departement und Volkswirtschaftsdepartement.
Gemeinsamer Antrag vom 13. Dezember 1965 (Beilage).

Gestützt auf die Ausführungen des Politischen Departements
und des Volkswirtschaftsdepartements hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom vorgelegten Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Allfällige Kriegsmaterialexporte nach Rhodesien werden unverzüglich mit einem Embargo belegt.
3. Der vorgelegte Entwurf eines Bunderratsbeschlusses über die Beschränkung der Einfuhr wird unter Ergänzung des Art. 4 durch einen Absatz 2:

"Die Auskunftspflicht entfällt, wenn nach Art. 75, 77 oder 79 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege die Aussage verweigert werden könnte oder wenn kraft besonderer Bestimmung eine Pflicht zur Geheimhaltung besteht."

zum Beschluss erhoben.

4. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird der Handelsabteilung die nötige Weisung betreffend Berechnung des Einfuhrvolumens eines Importeurs erteilen.

An die Presse.

Protokollauszug an das Politische Departement (10 Ex.), an das Volkswirtschaftsdepartement (10 Ex.), an das Militärdepartement (5 Ex.) und an das Justiz- und Polizeidepartement (5 Ex.).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Fischer

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Bern, den 13. Dezember 1965

D r i n g e n d

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

Rhodesien

- I. Die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Regimes Jan Smith vom 11. November 1965 hat die Welt in starke politische Unruhe versetzt, die nicht nur andauert, sondern namentlich unter den jungen Nationen Afrikas und Asiens wachsende Erregung hervorruft, deren Auswirkung noch nicht voll abzusehen ist. Bereits hat sich der UNO-Sicherheitsrat angesichts der gefährdenden Entwicklung intensiv mit der Lage befasst. In einer Resolution vom 20. November verurteilte er das einseitige Vorgehen der rhodesischen Machthaber auf das schärfste und 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 "de ne pas reconnaître cette autorité illégale (die 'Regierung' Smith) et de n'entretenir avec elle aucune relation diplomatique ou autre".
 2. In Ziffer 8 werden alle Staaten gebeten, sich jeder Aktion zur Unterstützung des illegalen Regimes zu enthalten "et de s'abstenir de lui fournir des armes, de l'équipement et du matériel militaire".
 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.

./.

- 2 -

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.

II. Ein besonderes Problem ist die rhodesische Entwicklung natürlich für London. Einerseits bedeutet die Loslösung Rhodesiens einen Akt der Rebellion, der von Grossbritannien nicht geduldet werden kann. Andererseits muss London darauf bedacht sein, sich die Initiative in Rhodesien durch andere Staaten, die zu rascher Aktion auf wirtschaftlichem, aber auch auf militärischem Gebiet drängen, nicht aus der Hand winden zu lassen. Man gewinnt den Eindruck, dass London dadurch genötigt wird, rascher und namentlich schärfer vorzugehen, als dies ursprünglich geplant war. Die Anrufung des Sicherheitsrates durch Grossbritannien selbst, bevor es von anderer Seite geschehen konnte, die durchgreifenden neuen wirtschaftlichen Massnahmen, die erheblich über das ursprünglich geplante Mass hinausgehen, und die Bereitschaft, Truppen nach Zambia (früher Nordrhodesien) zu entsenden, um dadurch den Streitkräften anderer Staaten zuvorzukommen und möglichst militärischen Komplikationen vorzubeugen, dürften in diesen Zusammenhang gehören. An der von Anfang an vorhandenen Entschlossenheit Londons, der Rebellion ein Ende zu setzen, kann nicht gezweifelt werden. Bereits am 18. Oktober d.J., also schon vor der Unabhängigkeitserklärung, hatte der britische Botschafter dem Chef des Politischen Departements den Wunsch seiner Regierung überbracht, dass die Schweiz im Falle einer Sezession Rhodesiens das Regime in Salisbury nicht anerkenne, seinen Konsul abberufe und die Käufe rhodesischen Tabaks einstelle.

III. Die bisherige schweizerische Haltung gegenüber dieser Entwicklung lässt sich wie folgt umschreiben :

1. Der Bundesrat hat die Proklamation der rhodesischen Unab-

./.

- 3 -

hängigkeit - und damit auch die Regierung des unabhängigen Rhodesien - nicht anerkannt.

Andererseits haben wir unser Konsulat in Salisbury - ähnlich wie zahlreiche andere Staaten - nicht geschlossen; ebenso wurde der Postenchef selbst an Ort und Stelle belassen. Dies geschah mit Rücksicht auf die über 400 in Rhodesien lebenden Schweizer und die dortigen schweizerischen Interessen. Das Konsulat beschränkt sich jedoch 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 Konsul Knüsi 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 aufrechterhalten lässt. In London scheint man sich damit abgefunden zu haben, wie aus dem Wunsche zu schliessen ist, dass unser Konsulat die Wahrung der britischen konsularischen Interessen übernehme, sofern die Rumpforganisation des britischen Hochkommissariates in Salisbury nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte.

2. Die Frage eines Exportes von Kriegsmaterial nach Rhodesien hat sich bisher praktisch nicht gestellt. Im Rahmen 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 nunmehr in einem formellen Embargo-Beschluss des Bundesrates zu fixieren.
3. Einer Klärung bedarf das Problem der wirtschaftlichen Massnahmen. Dem britischen Botschafter war schon im Oktober auf seine vorsorgliche Anfrage hinsichtlich des rhodesischen Tabaks geantwortet worden, dass wir kein Tabakmonopol besitzen,

./.

- 4 -

auf Grund dessen der Import gesteuert werden könnte. Als im November der UNO-Sicherheitsrat seine Resolution fasste, erschien der endgültige Text im Wirtschaftssektor - im Gegensatz zu früheren, schärfer formulierten Entwürfen - einigermaßen elastisch. Dass den Staaten eine gewisse Bewegungsfreiheit gelassen werden sollte, ergab sich ferner aus verschiedenen im Sicherheitsrat abgegebenen Voten. Wir wünschten unter diesen Umständen vorerst zu wissen, wie, in welchem Umfang und von welchen Staaten diesen Empfehlungen Folge geleistet würde. Die seitherige Entwicklung, namentlich auch die Versteifung der britischen Haltung, auf die nachstehend näher eingetreten wird, veranlasst uns, auf die Frage nunmehr zurückzukommen.

IV. Am 2. Dezember hat der britische Botschafter erneut im Auftrag seiner Regierung auf dem Politischen Departement vorgesprochen und die in Kopie beiliegende Note überreicht. Darin wird ausgeführt, dass die britische Regierung ihr Importembargo, 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 im Jahr gedeckt. Die britische Regierung ersucht die anderen Regierungen, zur Unterstützung der britischen Massnahmen parallele Vorkehren zu treffen, weshalb die Botschaft angewiesen wurde, 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 in London, dass dies Zeit beanspruchen werde. Gerade deshalb sei es wichtig, das Embargo gegen Rhodesien möglichst umfassend zu gestalten und rasch zu verwirklichen. Es sei deshalb nicht nur materiell, sondern auch psychologisch für die britische Regierung von Bedeutung,

./.

- 5 -

dass die Schweiz mitmache. 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.

- V. Obwohl die Schweiz weder durch UNO-Resolutionen noch durch Auf-förderungen der britischen Regierung gebunden ist, erscheint es doch angebracht, die Lage in unserem eigenen Interesse, auch hinsichtlich unseres Verhältnisses zu den jungen Nationen vor allem in Afrika, autonom zu überprüfen. Bereits ist von der Ministerkonferenz der Organisation für die Afrikanische Einheit (OAU) am 3. Dezember in Addis Abeba beschlossen worden, dass alle Mitgliedstaaten ihre diplomatischen Beziehungen mit London abbrechen sollten, wenn Grossbritannien die rhodesische Rebellion nicht niederwerfe. Es wäre fatal, wenn auch die Schweiz in den Sog solcher Kurzschlusshandlungen geriete. Auf jeden Fall wäre als erstes vor allem zu vermeiden, dass unser Land angesichts der Massnahmen anderer Staaten seine Bezüge aus Rhodesien erhöht oder zu einer Drehscheibe für den rhodesischen Handel in Westeuropa wird (wozu bereits gewisse Ansatzpunkte vorliegen) und auf diese Weise von den wirtschaftlichen Sanktionen profitiert. 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.

Orientierungshalber seien hier noch die Zahlen unserer Importe aus Rhodesien genannt. Im Jahre 1964 betrugen sie 10,5 Mio. Franken (5,7 Mio. Fleisch, 2,5 Mio. Tabak, 1,2 Mio. Asbest, 0,6 Mio. Kupfer) und erreichten in den ersten 9 Monaten 1965 16,5 Mio. Franken (6,5 Mio. Fleisch, 3,2 Mio. Tabak, 0,35 Mio. Asbest, 0,5 Mio. Kupfer).

Nach den neuesten Entwicklungen ist in diesem Zusammenhang auch abzuklären, ob die Fleischimporte aus Rhodesien ursächlich mit

./.

- 6 -

dem Maul- und Klauenseuchezug im Zusammenhang stehen, wie dies von gewissen Seiten als Möglichkeit hingestellt wird. Sollte ein seuchenpolizeiliches Einfuhrverbot erlassen werden müssen, so würde durch den Wegfall der Hälfte des Einfuhrwertes unsere politische Lage erheblich erleichtert.

VI. Was die Massnahmen anderer Staaten auf wirtschaftlichem Gebiete betrifft, ist darüber folgendes bekannt :

Grossbritannien und die Commonwealth-Länder Indien, Malaysia, Singapore, Jamaica, Trinidad und Tobago sowie Nigeria und Tansania haben ein praktisch vollständiges Handelsembargo gegenüber Rhodesien erlassen. Gleiche Massnahmen haben Dänemark, Norwegen und Schweden verfügt. Australien, Neuseeland und Japan haben die Tabakimporte aus Rhodesien gesperrt, wogegen Frankreich und Jordanien - nach Angaben der britischen Botschaft in Bern - den Behörden in London Zusicherungen gegeben haben sollen, wonach auch ihrerseits mit einer Tabak-Importsperrre gerechnet werden könnte; von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland und Italien wird ein solches Importverbot für die nächste Zeit erwartet. Die USA haben die Zuckereinfuhr aus Rhodesien unterbunden und Kanada wird sich voraussichtlich dieser Massnahme bald anschliessen.

VII. Es stellt sich die Frage, wie die geplanten schweizerischen Massnahmen rechtlich abgestützt werden könnten. Die bestehenden Bundesgesetze bieten dazu keine Handhabe. 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 Ziff. 8 heranzuziehen, worin festgelegt ist, dass der Bundesrat die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, zu wahren hat. Bei der Anrufung dieser Verfassungsbestimmung ist bekanntlich

./.

- 7 -

Zurückhaltung am Platz. Angesichts der Tragweite des Rhodesien-Problems und der damit verbundenen schweren Risiken für unsere auswärtigen Beziehungen lässt sich aber im vorliegenden Fall ein solches Vorgehen rechtfertigen.

VIII. Der beiliegende Entwurf eines "Bundesratsbeschlusses über die Beschränkung der Einfuhr" beruht auf den obigen Erwägungen.

Art. 1 statuiert die Bewilligungspflicht für die Einfuhr von Waren aus Rhodesien und legt den Grundsatz fest, dass die Bewilligungen nach Massgabe eines normalen Importvolumens (sog. courant normal) verabfolgt werden. Die Durchführungsvorschriften werden vom Volkswirtschaftsdepartement erlassen.

Dieses Departement beabsichtigt, die Jahre 1964 oder 1965, nach Wahl des Importeurs, als massgebende Berechnungsperioden zu bestimmen. Die Handelsabteilung soll durch das Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt werden, in begründeten Ausnahmefällen von dieser Regel abzuweichen

Gemäss Art. 2 unterstehen die Bewilligungsstellen der Handelsabteilung; diese erteilt die erforderlichen Weisungen.

Art. 3 und 4 regeln administrative Fragen und die Auskunftspflicht.

Art. 5 und 6 enthalten die Straf- und Strafverfolgungsbestimmungen.

Gemäss Art. 7 tritt der Bundesratsbeschluss am 23. Dezember 1965 in Kraft. An diesem Tage soll er in der Gesetzessammlung publiziert werden.

IX. Die Frage, ob nicht auch eine Beschränkung der schweizerischen Exporte erwogen werden sollte, wurde ebenfalls geprüft. Es ist aber zu erwarten, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Rhodesiens im Gefolge der Sanktionen, nicht zuletzt auch der finanz- und währungspolitischen Anordnungen Londons, von selbst zu einem

./.

- 8 -

Rückgang der rhodesischen Bezüge führen werden. Wir können also auf diesem Gebiet von Anordnungen vorderhand absehen. Unsere Exporte nach Rhodesien erreichen übrigens im Durchschnitt der beiden letzten Jahre kaum die Hälfte der schweizerischen Importe aus diesem Land.

* *
 *

Das Politische und das Volkswirtschaftsdepartement beehren sich, dem Bundesrat im Einvernehmen mit dem Militär- sowie dem Justiz- und Polizeidepartement zu

b e a n t r a g e n :

- 1) Vom vorstehenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
- 2) Allfällige Kriegsmaterialexporte nach Rhodesien werden unverzüglich mit einem Embargo belegt.
- 3) Der beiliegende Entwurf eines Bundesratsbeschlusses über die Beschränkung der Einfuhr wird zum Beschluss erhoben. Der Bundesratsbeschluss wird in der Gesetzessammlung veröffentlicht.
- 4) Der Presse wird beiliegende Mitteilung übergeben. Die Journalisten werden im Anschluss an die Bundesratssitzung vom Vorsteher des Politischen Departements ausserdem noch mündlich orientiert.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beilagen :

- 1) britische Note vom 2. Dezember 1965
- 2) Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss (deutsch und französisch)
- 3) Pressemitteilung (deutsch und französisch)

Protokollauszug : Politisches Departement (10 Ex.), Volkswirtschaftsdepartement (10 Ex.), Militärdepartement (5 Ex.), Justiz- und Polizeidepartement (5 Ex.).