

p.C.23.20.Rhod.(1)-NU/BY/WF/en

Bern, den 3. April 1968

Notiz an Herrn Botschafter Micheli

R h o d e s i e n :  
Britischer Sanktionenvorschlag,  
finanzwirtschaftliche Aspekte.

Es sei hier versucht, zur finanzwirtschaftlichen Seite der britischen "Draft Resolution" provisorisch Stellung zu nehmen.

1. Finanzwirtschaftlicher Gehalt der Draft Resolution.

1.1. Der finanzwirtschaftlich wichtigste Sanktionsvorschlag lautet:

"The Security Council decides that States members of the U.N. shall not make available and shall prevent their nationals making available any funds for investment or any other financial or economic aid to the illegal regime in Southern Rhodesia or to any commercial, industrial or public utility undertaking in Southern Rhodesia". (Ziffer 2 Draft Resolution).

Die Staaten werden ersucht, selbst keine Mittel dem Regime Smith zur Verfügung zu stellen, aber auch ihre Staatsbürger daran zu hindern. Restriktiv betrachtet dürften unter "investment" die Direktinvestitionen und unter "financial and economic aid" in Anlehnung an internationale Definitionen Kredite, sowie Regierungsgarantien mit mindestens fünfjähriger Laufzeit fallen. Extensiv interpretiert könnte sich die Anweisung auch auf Portefeuilleinvestitionen und auf kurzfristige Kredite sowie Garantien erstrecken.

Somit könnte zunächst nur der eigentliche Kapitalverkehr, darüber hinaus aber auch die Handelsfinanzierung betroffen sein. Realistischerweise ist wohl anzunehmen, dass auch die Handelsfinanzierung anvisiert ist.

Die schweizerischen Direktinvestitionen in Rhodesien scheinen nicht bedeutend zu sein (zum Beispiel kleine Nestlé-fabrik, Kinderkleiderfabrik, Goldmine, Beteiligung in

./.

Dodis



- 2 -

der Tabakproduktion). Möglich ist, dass Schweizerbanken rhodesische Schuldscheine halten. Mit Bestimmtheit ist anzunehmen, dass unsere Bankinstitute im Gebiete der Finanzierung des Handels - und zwar nicht nur zwischen Rhodesien und der Schweiz - stark beteiligt sind.

- 1.2. Für schweizerische Handelskreise dürften ausserdem die Sanktionsvorschläge über Exportförderung, Geldtransfer und Dreiecksgeschäfte von Bedeutung sein (Ziffern 1(a) und 1(d) der Draft Resolution). Unter exportfördernder Tätigkeit wären die schweizerischen Bemühungen im Gebiete des Fleischexportes aus Rhodesien, unter Geldtransfer sogar die Zahlung rhodesischer Exportgüter und unter Dreiecksgeschäften die Zollfreilager- und andere internationale Transaktionen zu subsumieren. Wie wir zu wissen glauben, ist das schweizerische Bankgewerbe im Verein mit der BRD in diesen Gebieten stark engagiert.
- 1.3. Lediglich am Rande sei erwähnt, dass dem Generalsekretär der Vereinten Nationen über die ergriffenen Massnahmen Bericht zu erstatten ist (Ziffer 8 der Draft Resolution), und dass auch die Nichtmitglieder der UNO aufgefordert werden, dem Sanktionenbeschluss nachzuleben (Ziffer 7 der Draft Resolution, Art.2.6 der Charta).

2. Möglichkeiten schweizerischer autonomer Massnahmen.  
(Nach zunehmendem Wirkungsgrad).

- 2.1. Als schwächste Massnahme könnte das Mittel der "moral suasion" ins Auge gefasst werden. Eine Reihe von Kanälen steht uns dazu offen: Konferenzielle Besprechung mit den Grossbanken, Rundschreiben der Bankiervereinigung an ihre Mitglieder oder Zirkular der Nationalbank an alle Banken.

Diese Lösung bietet den Vorteil, dass sie auf der freiwilligen Zusammenarbeit mit den Banken basiert. Sie lässt zudem die Möglichkeit einer Eskalation offen; sollte

- 3 -

sich zeigen, dass unseren Wünschen nicht oder zu wenig nachgelebt wird, könnte zu schärferen Mitteln gegriffen werden. Eine durchgreifende und wirksame Beschränkung unseres Kapitalexportes und der Handelsfinanzierung lässt sich damit aber nicht erreichen.

- 2.2. Als nächstschärfere Massnahme käme der Abschluss eines "Gentlemen's Agreement" in Frage, sei es unter der Aegide der Bankiervereinigung, sei es unter derjenigen der Nationalbank. Unser Bankenwesen kennt diese Form der freiwilligen Zusammenarbeit auf Grund von Präzedenzfällen auf verschiedenen Gebieten (Kreditkonditionen, Fremdgelder und Mindestguthaben).

Die "Gentlemen's Agreements" sind beweglicher und anpassungsfähiger als gesetzliche Erlasse. Sie sind aber nicht allgemein verbindlich. Eine solche Uebereinkunft würde nur diejenigen Banken erfassen, die zustimmen, und somit zahlreiche Lücken offenlassen.

- 2.3. Art. 8 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, (BS 10, 341), bestimmt, dass die Banken die Nationalbank zu unterrichten haben, bevor sie, über eine bestimmte Betragslimite hinaus, Anleihen zugunsten des Auslandes auflegen, ausländische Aktien ausgeben und Kreditgeschäfte mit dem Ausland abschliessen. Das Noteninstitut prüft Kapitalexportgesuche hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Landeswährung und der Zinsgestaltung. Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Landesinteressen unterbreitet sie die Gesuche dem EPD, EFZD und EVD (Reimann, S.46).

Direktor Huber von der Nationalbank äussert sich persönlich und unverbindlich mit grosser Skepsis zur Frage, ob Art. 8 BG zur Durchsetzung von allfälligen Sanktionen herangezogen werden kann. Primär hat Art. 8 BG den Zweck, das Funktionieren des einheimischen Kapitalmarktes sicherzustellen. Die wirtschaftlichen Landesinteressen haben

sekundäre Bedeutung. Es bedürfte daher juristischer Akrobatik, um auf Grund von Art. 8 BG finanzwirtschaftliche Massnahmen gegenüber Rhodesien zu ergreifen. Man müsste sich zudem bewusst sein, dass mit solchen Massnahmen nur der Kapitalexport, nicht aber die Handelsfinanzierung betroffen würde. Trotzdem wäre zu prüfen, ob für die Schweiz nicht insofern wirtschaftliche Landesinteressen auf dem Spiele stehen, als im Falle des Ignorierens der UNO-Resolution wirtschaftliche Folgen eintreten würden, die Massnahmen auf Grund von Art. 8 BG rechtfertigen könnten.

Falls Art. 8 BG eine genügende Rechtsgrundlage bilden würde, wären die im Gesetz vorgesehenen Anmeldegrenzen herabzusetzen.

2.4. Der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland (AS 1956, 1553) bestimmt in Artikel 1:

"Sofern ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland den Waren- und Zahlungsverkehr der Schweiz derart beeinflussen, dass wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden, kann der Bundesrat für solange, als es die Umstände erfordern,

.....

b) den Zahlungsverkehr mit bestimmten Ländern regeln;

.....".

Die ratio legis dieses Beschlusses besteht unter anderem darin, durch das Mittel des gebundenen Zahlungsverkehrs devisenrechtlichen Zwangsmassnahmen ausländischer Staaten begegnen zu können. Gestützt darauf wurde mit verschiedenen Ländern eine Einzahlungspflicht eingeführt.

Indessen liegt seitens Rhodesiens keine Massnahme vor, die die Einführung des Clearings rechtfertigen würde. Im übrigen wurde die Frage, ob dieser Bundesbeschluss für die Unterstellung der Einfuhr aus Rhodesien unter den "courant normal" angewendet werden könne, verneint.

- 2.5. Endlich möchten wir auf Art. 102.8 BV (BS, 1,36) hinweisen. Die betreffende Bestimmung lautet:

"Er (der Bundesrat) wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt".

Theoretisch wäre unter diesem Titel eine Anzahl differenzierter Zwangsmassnahmen denkbar: Meldepflicht der Zahlungen von und nach Rhodesien, Bewilligungspflicht, Einführung eines "courant normal financier", Reduktion der Zahlungen um einen auf ein Basisjahr gestützten Prozentsatz, Verbot bestimmter Transaktionen (z.B. der Kapitalzahlungen), völliger Unterbruch des Zahlungsverkehrs (direkt und indirekt, sowohl in laufender Rechnung wie auch im Kapitalverkehr).

Art. 102 8 BV bietet somit die beste Grundlage für umfassende und wirksame Massnahmen. Er wurde bei der Einführung des "courant normal" im Gebiete des Warenimports aus Rhodesien angerufen. Prima vista, und unter Vorbehalt der näheren Abklärung durch die zuständigen Stellen, könnte er auch für die Regelung des Finanzverkehrs herangezogen werden. Im Falle sehr weitgehender Eingriffe, namentlich in die Handels- und Gewerbe-freiheit, könnte allerdings die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass solcher Massnahmen zweifelhaft sein.

### 3. Gesamtbeurteilung.

- 3.1. Bei der Beurteilung der Frage, inwieweit die Schweiz der vorgeschlagenen Resolution mit Massnahmen auf dem Gebiete des

Finanzverkehrs nachkommen soll, dürfen die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge nicht ausser acht gelassen werden. Man hat sich vor allem zu vergegenwärtigen, dass die Industriestaaten im Finanzverkehr einen beachtlichen Grad der Liberalisierung erreicht haben. Was die Schweiz im speziellen betrifft, hat sie sich im Laufe der Nachkriegsjahre zu einem wichtigen internationalen Finanzplatz entwickelt. Unser Bankengewerbe trägt denn auch namhaft zum Gleichgewicht unserer Ertragsbilanz bei. Durch eine noch so geringfügige Abweichung vom Prinzip der Freiheit des Finanzverkehrs würde das der Schweiz entgegengebrachte Vertrauen, auf dem schlussendlich unsere Stellung als Finanzplatz basiert, erschüttert. Daher sollten jedenfalls keine Massnahmen ergriffen werden, die, abgesehen vom Verkehr mit Rhodesien, die Beziehungen mit Drittländern beeinträchtigen könnten. Allfällige Massnahmen wären daher auf den bilateralen Verkehr mit Rhodesien zu beschränken, selbst auf die Gefahr hin, dass mit diesem Gebiete über Drittländer Transaktionen abgewickelt werden.

- 3.2. Die Draft Resolution fordert ein totales Embargo des Finanzverkehrs mit Rhodesien. Es handelt sich um eine derart weitgehende Massnahme, dass sie schweizerischerseits kaum ins Auge gefasst werden kann. Die Gründe hierfür dürften einmal politischer Natur sein (worauf hier nicht näher einzutreten ist). Gegen ein totales Embargo sprechen aber auch wirtschaftliche Ueberlegungen. Es stünde mit der Bedeutung der Schweiz als Finanzplatz in Widerspruch. Zudem wäre die Statuierung eines Präzedenzfalles für andere Staaten (Südafrika, Israel, Portugal), die unter Umständen bedeutend wichtigere Handelspartner als Rhodesien wären, zu befürchten. Trotzdem wird die Schweiz die Resolution nicht ganz ignorieren können und dafür Sorge tragen müssen, dass sie aus der neuen

Situation keine ungebührlichen Vorteile zieht. Die Einführung eines "courant normal financier" als Gegenstück zum "courant normal" im Handelssektor wäre somit am naheliegendsten.

Die Hauptschwierigkeit würde in der Berechnung eines Basisjahres bestehen, da über Direktinvestitionen und Handelsfinanzierung jegliche Angaben fehlen und gemäss Nationalbankstatistik in den Nachkriegsjahren kein unter Art. 8 BG fallender Kapitalexport erfolgte. Man wäre deshalb auf die Angaben der Banken angewiesen. In jedem Falle müssten aber solche Angaben mit gewissen Vorbehalten aufgenommen werden.

3.3. Der "courant normal financier" oder jede andere eventuell ins Auge gefasste Restriktionsmassnahme kann sich sowohl auf den Kapitalverkehr als auch auf die Handelsfinanzierung erstrecken. Wenn schon Restriktionen verfügt würden, so könnte jedenfalls der Kapitalverkehr davon nicht ausgenommen werden. Kapitalbeschränkungen dürften für die Wirtschaft keine zu schwere Belastung darstellen, da im Falle massiver Sanktionen die Investitionsneigung der Anleger ohnehin nachlassen würde. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob auch Massnahmen auf dem Gebiete der Handelsfinanzierung in Erwägung gezogen werden sollen. Nach dem Wortlaut der Draft Resolution wäre diese Frage zu bejahen. Es würden sich aber sehr grosse Schwierigkeiten technischer Natur ergeben. Namentlich wäre ein unverhältnismässig grosser Aufwand für die Kontrolle nötig.

3.4. Für die Durchführung der ins Auge zu fassenden Restriktionen stehen die in Ziffer 2 erwähnten Instrumente zur Verfügung. Zwei sind freiwilliger, drei allgemeinverbindlicher Natur. Beigefügt sei, dass mit einer auf Art. 8 BG

abgestützten Restriktion sich nur der Kapitalverkehr beschränken liesse. Die im Gebiete des Finanzverkehrs ergriffenen Massnahmen wären mit Vorteil auf die in anderen Gebieten in Betracht zu ziehenden Vorkehrungen abzustimmen. Sollten letztere auf Art. 102.8 BV abgestützt werden, so wären konsequenterweise auch hier die diskutierten Massnahmen auf diese Grundlage zu stellen.

*Naubauer*