

Bern, den 11. Januar 1967.

B e r i c h t

der Arbeitsgruppe des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements betreffend die Haltung der Schweiz in der Sanktionenfrage gegen Rhodesien.

I. Rekapitulation der Vorgeschichte.

1. Die eigenmächtige Unabhängigkeitsaktion des weissen Minderheitsregimes Ian Smith vom 11. November 1965 bewirkte zwei Gegenmassnahmen: am 12. November hat der Sicherheitsrat diesen Beschluss verurteilt und alle Staaten ersucht, dem Regime Smith die Anerkennung zu verweigern. Die Aufforderung wurde von allen Staaten, auch von Südafrika und Portugal, honoriert. Sodann beschloss der Sicherheitsrat am 20. November 1965, freiwillige wirtschaftliche Sanktionen gegen Rhodesien zu ergreifen. Beide UN-Massnahmen, die weitgehend unter dem Druck der afrikanischen Emanzipationskräfte zustandekamen, führten nicht zum Ziel, d.h. sie vermochten nicht den Sturz des Regimes Smith oder dessen Unterordnung unter die britische Krone zu erzwingen. Zweifellos war dabei die Haltung Südafrikas mitbestimmend, das sich wie Portugal der UN-Aktion widersetzte. Ein gewichtiger Teil des Welthandels Rhodesiens konnte sich im Transit über diese beiden Länder abwickeln; eine Tatsache, die auch in der schweizerischen Haltung berücksichtigt werden muss. Daran konnte auch der Sicherheitsratsbeschluss vom 9. April 1966 nichts ändern, der Grossbritannien veranlassen sollte, gewaltsam die für Rhodesien bestimmten Oeltanker vom Anlaufen der in Frage kommenden Häfen abzuhalten.

Auch die direkten Bemühungen Grossbritanniens waren zum Scheitern verurteilt. Premierminister Wilson war in seinen Verhandlungsmöglichkeiten aussenpolitisch insofern eingeschränkt, als ihm das Commonwealth nach zwei Konferenzen ein energisches Vorgehen gegen Ian Smith vorgezeichnet hat. Auch innenpolitisch stand die gegen artverwandte "British subjects" gerichtete Aktion auf

- 2 -

schwachen Füssen. Wie weit die auf dem Kreuzer "Tiger" entworfenen sechs Richtlinien für eine Kompromisslösung von einem realisierbaren Arrangement entfernt waren, werden die Historiker eruieren. Tatsache ist, dass sich Wilson nach dem negativen Beschluss des Kabinetts Smith gezwungen sah, die Sache erneut vor den Sicherheitsrat zu ziehen.

Am 16. Dezember 1966 erfolgte der neue Beschluss, dessen Charakteristiken wie folgt umschrieben werden können:

- a) Zum ersten Mal seit der Gründung der UN wurden gestützt auf Kapitel VII der Charta obligatorische Wirtschaftssanktionen beschlossen. Diese sind allerdings nicht umfassend, sie enthalten vielmehr verschiedene Ausnahmen.
- b) Die Nichtmitgliedstaaten werden eingeladen - die Schweiz in einer Note des Generalsekretärs (siehe Beilage I) - mitzumachen;
- c) In den Grundzügen hat die britische "idée de manoeuvre" dominiert, die extremeren afrikanischen Forderungen sind nicht durchgedrungen.

Nach den bisherigen Informationen des EPD lebt - ausser Südafrika, Portugal und Lesotho - die ganze UN-Gemeinschaft dem Sanktionsbeschluss nach. Was die Nichtmitglieder anbelangt, ist dem EPD gemeldet worden, dass die Bundesrepublik bereits Massnahmen zur prompten Befolgung des Sicherheitsratsbeschlusses getroffen hat. Von den anderen Nichtmitgliedstaaten sind noch keine Reaktionen bekannt.

2. Der Bundesrat hat sich am 17. Dezember 1965 mit den Auswirkungen der Lage in Rhodesien befasst. Er hat dabei, wie erinnerlich, in autonomer Weise folgende Beschlüsse gefasst:

./.

- a) Die Einfuhr rhodesischer Waren wird der Bewilligungspflicht unterstellt. Die Bewilligungen werden nach Massgabe eines normalen Importvolumens (sog. "courant normal") verabfolgt (BRB über die Beschränkung der Einfuhr vom 17. Dezember 1965).
- b) Die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Rhodesien wird mit einem Embargo belegt.
- c) Die bei der Schweizerischen Nationalbank liegenden Guthaben der rhodesischen Reservebank werden vorläufig blockiert.
- d) Die Proklamation der rhodesischen Unabhängigkeit und damit auch die "Regierung" des unabhängigen Rhodesien werden vom Bundesrat nicht anerkannt.
- e) Das Schweizerische Konsulat in Salisbury wird nicht geschlossen.

II. Rechtslage.

1. Die Resolution des Sicherheitsrates vom 16. Dezember 1966, wonach gegen Rhodesien gezielte, aber obligatorische Wirtschaftssanktionen ergriffen werden sollen ¹⁾, wenden sich in Ziff.7 unter Berufung auf Art. 2 der Charta auch an die Nichtmitgliedstaaten. In Ausführung dieser Bestimmung richtete der Generalsekretär am 17. Dezember 1966 eine Note an den Chef des Politischen Departements, in welcher auch um Auskünfte über die Massnahmen gebeten wurde, welche die schweizerische Regierung in Ausführung der Resolution getroffen hat.

Massgebend ist Art.2 Ziff.6 der Charta, wonach die Organisation sicherstellen soll, dass Nichtmitgliedstaaten in Uebereinstimmung mit den Grundsätzen von Art. 2 handeln, soweit als dies für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der

1) Es ist zu beachten, dass es sich bei diesen Sanktionen rechtlich nicht um eine Blockade handelt, die den Einsatz bewaffneter Macht erforderlich machen würde.

- 4 -

Sicherheit notwendig ist. Von diesen Grundsätzen betreffen die ersten beiden nur die Mitgliedstaaten. Der dritte und der vierte entsprechen dem heutigen Völkerrecht und bringen für die Schweiz nichts Neues; sie stellen die Pflicht auf, alle internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel zu lösen und sich jeder Drohung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten. Ueber das allgemeine Völkerrecht hinaus geht der fünfte Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten der Organisation in jeder Aktion gemäss der Charta jede Hilfe zu leisten und sich jeder Unterstützung eines Staates, gegen den die UN vorbeugende oder Zwangsmassnahmen ergreifen, zu enthalten haben. Es ist dieses Prinzip, das für die Nichtmitgliedstaaten ein neues Problem stellt.

Art.2 Ziff.6 kann jedoch für die Nichtmitgliedstaaten keine Verpflichtung mit sich bringen. Die Charta stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar; das Völkerrecht kennt jedoch keine Verträge zu Lasten Dritter. Völkerrechtliche Verträge berechtigen und verpflichten grundsätzlich nur die Vertragspartner. Art.2 Ziff.6 richtet sich denn auch an die Organisation und nicht an die Nichtmitgliedstaaten. Die UN sollen dafür sorgen, dass die Nichtmitgliedstaaten sich an gewisse Grundsätze halten und auch dies nur, soweit es für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit notwendig ist. ¹⁾

Auch der Text der Resolution trägt dieser Rechtslage durch eine unterschiedliche Formulierung Rechnung (in Ziff.5, die sich an die Mitgliedstaaten richtet, "requiert", in Ziff.7, die sich an die Nichtmitgliedstaaten wendet, "demande instamment").

2. Rechtliche Voraussetzung von Zwangsmassnahmen sind eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Aggressionshandlung (Art. 39 der Charta). Dementsprechend stellt die Resolution in Ziff.1 fest, die gegenwärtige Lage in Rhodesien sei eine Drohung gegen den Frieden und die internationale Sicherheit. Diese Feststellung

1) Das wird heute allgemein anerkannt. Siehe OPPENHEIM-LAUTERPACHT, International Law, 8. Aufl., I, S.407; VERDROSS, Völkerrecht, 5. Aufl., S.533/34; DAHM, Völkerrecht, II, S.182/183; MUENCH, Vereinte Nationen, in Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., III, S.496, im Gegensatz zu KELSEN, The Law of the United Nations, S.85 ff., 106 ff. ./.

entspricht jedoch kaum den Tatsachen. Gewiss sind die Begriffe "Frieden", "Sicherheit" und "Angriff" nicht definiert und vom Sicherheitsrat, als dem zuständigen Organ, auszulegen. Das bedeutet jedoch nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen keine Freiheit zur Willkür. Es müssen eine gewaltsame Auseinandersetzung vorliegen oder Elemente, die nach dem natürlichen Lauf der Dinge dazu führen könnten. Es ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen in Rhodesien eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit vorliegt, umso mehr wenn man die dortige Lage mit anderen Krisenherden auf der Welt vergleicht, wo die UN nicht eingegriffen haben und nicht eingreifen. Damit müssen die Sanktionen gegen Rhodesien rechtlich als zweifelhaft betrachtet werden.

3. Die UN sind nur für den internationalen Frieden und internationale Konflikte zuständig, wie sich aus Art.1 und besonders dessen Ziff.1 und Art.39 der Charta ergibt.²⁾ Die Resolution spricht denn auch in Ziff.1 von "menace contre la paix et la sécurité internationales". Die Vereinten Nationen haben sich mit den zwischenstaatlichen Beziehungen und nicht mit den inneren Verhältnissen der Staaten zu beschäftigen, soweit es sich um die Aufrechterhaltung des Friedens und im besonderen um Zwangsmassnahmen handelt. Es ist zweifelhaft, ob in Rhodesien überhaupt ein internationaler Konflikt vorliegt (im Gegensatz zu Korea 1950, wo man es mit einem Angriff von aussen zu tun hatte; die Massnahmen der UN waren aber keine Sanktionen im Sinne von Kap. VII der Charta).

Man kann dies annehmen, weil Grossbritannien die Angelegenheit der Organisation unterbreitet hat, diese sich damit befasst und vor allem eine grosse Zahl von Staaten sich gegen das Regime in Rhodesien und zum Teil auch gegen England richtet. Es handelt sich zwar um eine ähnliche Situation wie bei einem Bürgerkrieg, aber mit Einmischung von Drittstaaten. Damit wird der interne Konflikt internationalisiert.

2) Siehe hierüber BINDSCHEDLER, La délimitation des compétences des Nations Unies, Recueil des Cours 108 (1963), I, S. 384-87; VERDROSS, a.a.O., S. 552.

- 6 -

Dies steht jedoch im Widerspruch zur englischen These. Wenn man sich auf ihren Boden stellt, so bedeutet die Aktion der UN eine vom Gebietsstaat gewünschte Intervention in die inneren Verhältnisse, in einen internen Konflikt (ähnlich wie die Intervention der Sowjetunion in Ungarn auf Ersuchen der ungarischen Regierung 1956). Es geht um die Hilfe an die legale Regierung gegen eine Rebellion. Diese These würde das Eingreifen der UN wiederum als zweifelhaft erscheinen lassen.

4. Zur Neutralität ist vorerst zu bemerken, dass das gewöhnliche Neutralitätsrecht keine Anwendung findet, weil kein Krieg oder bewaffneter Konflikt vorliegt. Es besteht nicht einmal ein Bürgerkrieg; möglicherweise könnte es in einer ferneren Zukunft einmal dazu kommen.

Der ständig neutrale Staat ist jedoch verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen und zwar schon in Friedenszeiten. Sie besteht darin, alles zu tun, um nicht in einen Konflikt hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was dieses Ergebnis zur Folge haben könnte. Das heisst, dass der ständig Neutrale zu vermeiden hat, in Konflikten Partei zu ergreifen und durch Massnahmen zu Gunsten oder zu Lasten einer Partei zu intervenieren. Die Durchführung dieser nur allgemein zu umschreibenden Neutralitätspolitik ist jedoch eine Sache des freien Ermessens.

Im allgemeinen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Der ständig Neutrale darf aber - abgesehen vom Beitritt zu einer Zoll- oder Wirtschaftsunion in gewissen Fällen - durch wirtschaftspolitische Massnahmen die Aufrüstung oder politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Aktionen anderer Staaten nicht unterstützen, da er dadurch seine Stellung in einem allfälligen bewaffneten Konflikt präjudizieren und Zweifel an seiner Haltung aufkommen lassen würde. Zu solchen Massnahmen gehören politisch motivierte Export- und Importverbote.

In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren sind. Sogar im Kriege hat übrigens der

./.

neutrale Staat nach dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht ein Recht auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden (mit gewissen Einschränkungen, die aber den Kriegszustand voraussetzen). Dieser Grundsatz könnte allerdings auch zu Gunsten einer Unterstützung der UN angerufen werden. Ihm steht aber der andere gegenüber, ein Mehreres als das unbedingte Minimum zu tun, um keinen Zweifel an der neutralen Haltung der Schweiz aufkommen zu lassen.

Aus dem Begriff der Neutralitätspolitik ergibt sich, dass sie gegenüber beiden Seiten eines Konfliktes geführt werden muss. Es sind die Auswirkungen auf beide Parteien zu berücksichtigen. ³⁾

Obwohl die Schweiz Mitglied des Völkerbundes war, hat sie die Sanktionen gegen Italien nur teilweise durchgeführt. Das Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial wurde sowohl gegenüber Italien wie gegenüber Abessinien erlassen. An Stelle eines Einfuhrverbotes von italienischen Waren trat ein Kompensationsverkehr, der lediglich verhindern sollte, dass Italien einen Devisenüberschuss erzielen konnte. Die Erwägungen der Neutralitätspolitik haben - wie sich später herausstellte, zu Recht - eine grössere Rolle gespielt als die Treue zum Prinzip der kollektiven Sicherheit. ⁴⁾

Sofern es sich beim Rhodesien-Konflikt um einen internationalen handelt, wäre die Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen der UN eine Parteinahme und eine Intervention in die Streitigkeit zu Gunsten der einen Seite. Das wäre mit der Neutralitätspolitik nicht vereinbar. Die wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen stellen eine politische Aktion einer Staatengruppe gegen ihren Gegner dar und verfolgen ein politisches Ziel.

3) Vgl. über die Neutralitätspolitik BINDSCHEDLER, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 17 (1956), S.2-7, Neutralität, in Evangelisches Staatslexikon, S. 1368-1370; die Definition der Neutralität durch das Politische Departement in VE 24 (1954), S. 9-13; SCHEUNER, Neutralität, in Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., II, S. 594.

4) Siehe hierüber GORGE, La neutralité helvétique, S. 348-366.

Sofern man der Auffassung folgt, dass es sich um einen inneren Konflikt handelt, wäre die Teilnahme an den Sanktionen Hilfeleistung an die legale Regierung. Die Neutralitätspolitik würde dadurch vorerst nicht berührt. Immerhin muss bei allen inneren Konflikten damit gerechnet werden, dass die Aufständischen den Sieg erringen, indem sie entweder die legale Regierungsgewalt übernehmen oder einen neuen Staat gründen. Der Neutrale, der die legale Regierung unterstützt hat, käme in Gegensatz zu den siegreichen Aufständischen. Im Hinblick auf diese Möglichkeit erscheint eine Hilfeleistung als im Widerspruch zur Neutralitätspolitik stehend. Ähnliches würde bei einer Hilfe an die Aufständischen von vorneherein gelten; hier würde es sich zudem um eine völkerrechtswidrige Intervention in die inneren Verhältnisse eines anderen Staates handeln.

Wenn somit eine Beteiligung an den Sanktionen mit der Neutralitätspolitik nicht vereinbar wäre, so darf diese auch den Sanktionsadressaten nicht begünstigen. In diesem Sinne entsprachen die während des letzten Weltkrieges von der Schweiz befolgten Grundsätze des "courant normal" und der gleichwertigen Gegenleistung einer richtig verstandenen Neutralitätspolitik. Die damaligen Ueberlegungen treffen auch auf den Fall Rhodesien zu; es ist zu verhindern, dass dieses Land in seinem Abwehrkampf gegen die Sanktionen unterstützt wird, es die Schweiz als wirtschaftliche Ausweichmöglichkeit benützt.

III. Politische Erwägungen.

1. Die Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen gegen Rhodesien würde eine Aenderung ihrer bisherigen Neutralitätspolitik bedeuten, nämlich den Uebergang zu einer differenzierten Neutralität zu Gunsten der Vereinten Nationen. Es würde damit ein Präzedenzfall gesetzt, der auch für die Zukunft von Bedeutung wäre. Es ist nicht ausgeschlossen, dass einmal Sanktionen gegen Südafrika oder Portugal ergriffen werden könnten, die von weit grösserer Bedeutung wären und weit mehr Risiken für die Schweiz mit sich brächten als die Massnahmen gegen Rhodesien.

Die Aussenpolitik eines Kleinstaates und eines ständigen Neutralen im besonderen verlangt, dass dieser sich an gewisse Grundsätze hält und jeden Opportunismus ablehnt. Es kann deshalb nicht auf den Umstand abgestellt werden, dass im vorliegenden Fall die Beteiligung an Sanktionen kaum Risiken für unser Land mit sich bringen würde.

2. Die Sanktionen gegen Rhodesien sind relativ harmlos. Sie gehen nur bis zu einer gewissen Grenze. Grossbritannien will kein übermässiges Risiko übernehmen und vor allem eine Entwicklung zur Anwendung von Gewalt vermeiden. Die Verhältnisse sind ähnlich wie seinerzeit bei den Sanktionen gegen Italien, wo man auf die einzig wirksamen Massnahmen, nämlich die Sperrung des Suezkanals und das Oelausfuhrverbot, verzichtete. Im übrigen sind wirtschaftliche Sanktionen meistens unwirksam, weil sie nie lückenlos durchgeführt werden können und auf lange Zeit verhängt werden müssten.

Es ist deshalb sehr wohl möglich, dass die Sanktionspolitik der UN ihr Ziel nicht erreicht. Dies umso mehr, als Rhodesien allem Anschein nach auch weiterhin auf die Unterstützung Südafrikas und Portugals (Mozambique) zählen können. Schon heute besteht bei zahlreichen afrikanischen Staaten Unzufriedenheit über die zu wenig weitgehenden Massnahmen. Führen die Sanktionen in absehbarer Zeit zu keinem Erfolg, so erscheint eine Ausweitung als wahrscheinlich. Die Massnahmen würden verschärft und möglicherweise auf Südafrika und Portugal ausgedehnt. Wenn wir uns heute an den relativ harmlosen Sanktionen beteiligen, müssen wir das Spiel wohl weiter spielen. Umgekehrt ist damit zu rechnen, dass, würden wir uns völlig von der Sanktionspolitik der UN dissoziieren, besonders die Gruppe der schwarzafrikanischen Staaten unser Land zusammen mit Südafrika und Portugal für das Scheitern der Wirtschaftsmassnahmen verantwortlich machen würde.

3. Eine Nichtbeteiligung an den Sanktionen könnte zu vermehrtem Druck vor allem der afrikanischen Staaten und eventuell sogar zu Retorsionsmassnahmen gegen die Schweiz führen. Dies müsste sich umso nachteiliger auswirken, als es uns gelungen ist, durch Ausweitung unseres Vertretungsnetzes, durch den Ausbau der schweizerischen Entwicklungshilfe, durch unsere vermittelnde Rolle in den internationalen

- 10 -

Organisationen, sowie nicht zuletzt dank dem Prestige, welches wir seit jeher als neutrales und kolonialistisch unbelastetes Land geniessen, in der Entwicklungswelt und besonders in Afrika einen angesehenen Platz zu erringen.

Diese Position ist auch wirtschaftlich für uns von Bedeutung. Eine Anzahl Entwicklungsländer sind bereits zu interessanten Abnehmern unserer Produkte geworden; andere stellen potentielle Märkte für die Zukunft dar, die nicht vernachlässigt werden dürfen. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass bei ungeschicktem schweizerischen Verhalten nicht nur die Fortsetzung dieser Bemühungen verunmöglicht, sondern auch unsere Interessen vor allem in Afrika geschädigt werden könnten (schweizerische Luftverkehrslineien, Entschädigung beschlagnahmter Vermögenswerte u.a.m.). Schliesslich könnte auch das Verständnis der Entwicklungsländer für die Neutralen verloren gehen.

4. Eine Beteiligung an den Sanktionen würde unser Verhältnis zu den UN enger gestalten und unseren Einfluss auf die Organisation vielleicht vermehren. Die Nichtbeteiligung würde uns in einen Gegensatz zur Weltorganisation bringen, was sich auf andere Interessen, die wir ihr gegenüber zu vertreten haben, ungünstig auswirken könnte. Ein allfälliger Beitritt in Zukunft könnte erschwert werden. Auch ist damit zu rechnen, dass die UN von Art.2 Ziff.6 Gebrauch machen würde. Ferner könnten uns in den Spezialorganisationen, an denen wir, nicht zuletzt in unserem eigenen Interesse, aktiv mitarbeiten, Schwierigkeiten erwachsen (es sei in diesem Zusammenhang nur an die Resolutionen erinnert, auf Grund welcher die Mitarbeit Portugals und Südafrikas in einer ganzen Reihe dieser Organisationen praktisch paralyisiert worden ist). Schliesslich darf auch nicht übersehen werden, dass Genf als Stadt des europäischen Sitzes der UN, als Sitz zahlreicher Spezialorganisationen sowie der UNCTAD in jüngster Zeit mit vermehrten Schwierigkeiten zu kämpfen hatte. Ein völliges Beiseitestehen der Schweiz könnte dieser Rolle Genfs weiter abträglich sein.

./.

5. Die bisherigen Reaktionen der britischen Regierung auf unser Verhalten dürfen in ihrer Gesamtheit als massvoll bezeichnet werden. Es ist aber damit zu rechnen, dass das britische "nagging" angesichts der Zwangslage, in die Grossbritannien nach der gescheiterten Konfrontation zwischen Wilson und Ian Smith auf dem Kreuzer "Tiger" geraten ist, rücksichtsloser werden könnte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Rhodesienfrage immer mehr zu einer persönlichen Prestigeangelegenheit des britischen Premiers und seiner Partei entwickelt hat.

6. Obschon die Proklamation der rhodesischen Unabhängigkeit, und damit auch die "Regierung" des unabhängigen Rhodesien, vom Bundesrat nicht anerkannt worden sind, ist das schweizerische Konsulat in Salisbury, mit Rücksicht auf die rund 400 in Rhodesien lebenden Schweizer und die dortigen schweizerischen Interessen, nicht geschlossen worden. Sollte Smith seine Drohungen wahr machen und Rhodesien zur Republik ausrufen, erschiene es fraglich, ob unsere konsularische Vertretung weiter aufrechterhalten werden kann. Die Beteiligung an den Sanktionen würde jedenfalls unsere Position in Rhodesien keinesfalls erleichtern.

7. Wir haben uns bereit erklärt, wenn auch nur in beschränktem Masse, die kanadischen Angelegenheiten in Rhodesien zu vertreten und in bezug auf eine allfällige Uebernahme der amerikanischen und britischen Interessen eine jederzeit aktivierbare Reservestellung einzunehmen. Diese Eventualbereitschaft der Schweiz könnte unter Umständen auch für die Vereinten Nationen selbst von Bedeutung werden.

8. Zur Vervollständigung des Bildes sei noch auf die Reaktion in der schweizerischen Oeffentlichkeit hingewiesen. Bereits vor Jahresfrist wurde an den vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen, obschon sie an sich massvoll waren und den gewohnten Rahmen nicht überschritten, von verschiedener Seite Kritik geübt. So ist beispielsweise, um auch der Stimmung in der "Fünften Schweiz" Rechnung zu tragen, die Schweizerkolonie in Rhodesien fast geschlossen für die Verteidigung der rhodesischen Unabhängigkeit eingestanden, und es hat seinerzeit beträchtlicher Anstrengungen unsererseits bedurft,

um die Erregung, die im Kreise der Rhodesienschweizer ob der bundesrätlichen Massnahmen entstanden war, zu beschwichtigen.

Die jüngst beschlossenen Sanktionen des Sicherheitsrates haben in der Schweizerpresse ähnlich geartete Reaktionen ausgelöst. In einer Reihe von Leitartikeln, die sich in eingehender Weise mit der Frage auseinandersetzen, ob sich unser Land den gegen Rhodesien ergriffenen Wirtschaftssanktionen anschliessen könne oder nicht, wird vor übereilt getroffenen Massnahmen des Bundesrates gewarnt. So wird u.a. darauf hingewiesen, dass in einer Neutralitätspolitik wie der unsrigen für Opportunitätserwägungen wenig Raum bestehe und unsere Neutralität kaum mehr als glaubwürdig erschiene, sollten wir uns als Nichtmitglied der UN von dieser zu Wirtschaftssanktionen verpflichten lassen. Eine andere Pressestimme meint, dass die Beteiligung der Schweiz am Embargo gegen Rhodesien einer Neuorientierung unserer Aussenhandelspolitik gleichkäme, und alle stimmen sie darin überein, dass über die bereits vom Bundesrat vor Jahresfrist getroffenen Massnahmen keineswegs hinaus gegangen werden sollte.

9. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Nachteile, die der Schweiz aus einem völligen Abseitsstehen erwachsen würden, weit schwerer wiegen könnten, als die geringfügigen materiellen Vorteile, die dem Rhodesienhandel für die Schweiz zukommen. Andererseits bestehen gewichtige Gründe dafür, an den bisherigen Prinzipien festzuhalten und jede opportunistische Abweichung zu vermeiden. Um beiden Gesichtspunkten gerecht zu werden, ist deshalb ein Weg zu suchen, der es erlauben würde, den Risiken unserer grundsätzlichen Haltung durch autonome Massnahmen im Sinne der Neutralitätspolitik und insbesondere durch deren geschickte Präsentierung zu begegnen. Dabei muss der Bundesrat aber gewillt bleiben, trotz eventueller Nachteile und feindseliger Propaganda gewisser Staaten diesen Standpunkt bis zur Lösung des Konfliktes durchzuhalten.

IV. Wirtschaftliche Erwägungen.

1. Auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 17. Dezember 1965 und der Verfügung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements vom gleichen Tage über die Beschränkung der Einfuhr werden Bewilligungen für

die Einfuhr rhodesischer Waren nur auf Grundlage der in den Jahren 1964 oder 1965 getätigten Importe erteilt. Der Bundesrat wollte mit dieser autonom getroffenen Massnahme vermeiden, dass die Schweiz ein Ersatzmarkt für rhodesische Waren wird oder als Drehscheibe für ihren Weiterverkauf dient.

2. Gemäss Sanktionsbeschluss der UN vom 16. Dezember 1966 sollen ihre Mitglieder die Einfuhr von Asbest, Eisenerz, Chrom, Metall, Zucker, Tabak, Kupfer, Fleisch, Fleischkonserven, Leder und Häuten aus Rhodesien verhindern. Die Ausfuhr nach Rhodesien von Kriegsmaterial, von anderen Luft- und Motorfahrzeugen (inkl. Fabrikationsteile) sowie von Erdöl und Erdölprodukten soll ebenfalls unterbunden werden.

3. Die totale Ausfuhr Rhodesiens belief sich im Jahre 1965 auf 157,90 Mio £ und im Jahre 1964 auf 144,57 Mio £. Mit 1,854 Mio £ (Vorjahr: 1,463 Mio £) erreichte der schweizerische Anteil an der rhodesischen Totalausfuhr nach der rhodesischen Exportstatistik lediglich 1,2% (Vorjahr: 1,0%).

Ausfuhr aus Rhodesien :

<u>Ware</u>	<u>1 9 6 5</u>			<u>1 9 6 4</u>		
	<u>Total</u> (1000 £)	<u>Anteil Schweiz</u> (1000 £)	<u>%</u>	<u>Total</u> (1000 £)	<u>Anteil Schweiz</u> (1000 £)	<u>%</u>
Tabak	46'970	472	1,0	39'220	441	1,1
Asbest	10'700	29	0,3	10,010	137	1,4
Kupfer	6'060	--	---	3'550	35	1,0
Fleisch	4'230	674	16,0	2'990	330	11,2
Chromerz	3'810	--	---	2'500	43	1,7.

Beim Tabak, der annähernd 30% der rhodesischen Gesamtausfuhr ausmacht, beträgt der schweizerische Anteil demnach 1,0 - 1,1%. Die Asbestausfuhr nach der Schweiz ging von 1964 auf 1966 wesentlich zurück. Beim Fleisch erreichten im Jahr 1965 die schweizerischen Bezüge mit 674'000 £ 16,0% der rhodesischen Fleischausfuhr von 4,23 Mio £. Im Rahmen des rhodesischen Gesamtexportes ist der Fleischexport aber nur von untergeordneter Bedeutung (2,7%). Der Export nach der Schweiz macht somit weniger als 0,5% der rhodesischen Gesamtexporte aus.

Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass die traditionellen schweizerischen Importe in bezug auf die Sanktionspolitik der UN gegenüber Rhodesien praktisch ohne Bedeutung sind und dass jedenfalls die geringfügigen Devisenerlöse, die Rhodesien damit erzielen kann, für den wirtschaftlichen Fortbestand dieses Landes keine Bedeutung haben können.

4. Die Importe rhodesischer Waren im Wert von 24,6 Mio Franken (Vorjahr: 10,5 Mio Franken) erreichen bloss 0,15% (0,07%) der schweizerischen Gesamteinfuhr, die Exporte schweizerischer Waren von 7,1 Mio Franken (Vorjahr: 6,5 Mio Franken) nur 0,06% (0,06%) der schweizerischen Gesamtausfuhr (siehe Beilage II).

Die Einfuhr von Tabak ist wegen der unterschiedlichen Qualität der Ernten von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterworfen. Nach Angaben der Oberzolldirektion betrug die effektive Einfuhr (Grenzübertritt), die als Basis für die Kontingentsberechnung diente, im Jahr 1965 rund 1,619 t und im Jahr 1964 rund 1,278 t, während in der Handelsstatistik, die auf den Moment der Verzollung abstellt, für 1965 nur 1,088 t und für 1964 nur 593 t ausgewiesen wurden. Diese Differenz ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil der effektiv eingeführten Ware sofort verzollt wird und direkt in Fabrikation geht, während der Rest vorerst auf Privatlager eingelagert und auf Grund der geltenden Vorschriften erst verzollt wird, wenn diese Partien in Verarbeitung genommen werden. Die Einfuhrbewilligung ist jedoch bereits beim Grenzübertritt vorzulegen.

Bei der Einfuhr von Fleisch ist von 1964 auf 1965 eine wesentliche Zunahme zu verzeichnen. Der Import aus Rhodesien begann erst in den Jahren 1964 und 1965, weil vorher noch keine veterinärpolizeiliche Bewilligung erteilt wurde.

Unter der Position "7102.20 Edelsteine und Schmucksteine, bearbeitet" figurieren in erster Linie kleine Smaragde (bis 1 Karat) aus rhodesischen Vorkommen. Diese Ware ist wahrscheinlich auf der Sanktionsliste der UN weggelassen worden, weil eine Kontrolle praktisch nicht möglich wäre. Ohne Berücksichtigung dieser Steine reduziert sich die schweizerische Einfuhr aus Rhodesien im Jahre 1965 von 24,6 auf 17 Mio Franken. Die noch verbleibende Erhöhung gegenüber der Einfuhr 1964

- 15 -

von total 10,5 Mio Franken ist auf den Beginn der rhodesischen Fleischlieferungen und auf die üblichen Schwankungen bei der Tabakeinfuhr zurückzuführen.

Die Zahlen für 1966 halten bisher den Vergleich mit denjenigen für 1965 aus. Per Ende November erreichte die Tabakeinfuhr gemäss Handelsstatistik 886 t und lag damit proportional unter den im Vorjahr ausgewiesenen Mengen von 1,088 t. Auch die Einfuhr von Fleisch blieb in den 11 Monaten 1966 mit 2'121 t im Rahmen der Vorjahresbezüge von 2'427 t.

5. Die Zahlen für die Monate Januar bis November 1966 führen zum Schluss, dass die schweizerische Einfuhr aus Rhodesien sich gesamthaft betrachtet im Rahmen der Vorjahresbezüge gehalten hat. Der BRB vom 17. Dezember 1965 hat somit seinen Zweck erreicht. Das Recht der Importeure, das Jahr 1964 oder 1965 als Referenzjahr zu wählen, hätte eine grössere Steigerung der Importe ermöglicht, als sie nach den bisherigen Feststellungen eingetreten ist. Auf Grund der durch den Sanktionsbeschluss der UN entstandenen Lage sind wir aber der Auffassung, dass diese Flexibilität beseitigt und durch eine Regelung ersetzt werden sollte, die auf den Durchschnitt der Importe in den Jahren 1964, 1965 und 1966 abstellt. Daraus dürfte sich für gewisse Waren eine Reduktion des Einfuhrvolumens ergeben (so z.B. für Fleisch, weil die Importe erst in der zweiten Hälfte 1964 angelaufen sind). Bei dieser Lösung kann der UN gegenüber erklärt werden, dass die Schweiz hinsichtlich der Einfuhr rhodesischer Waren weitere Massnahmen getroffen hat. Sie hat nach aussen auch den Vorteil, dass die Einfuhrstatistik des Jahres 1967 gegenüber den Zahlen für 1966 eine gewisse Verringerung zeigen wird. Eventuelle Härtefälle wird man dabei in Kauf nehmen müssen.

V. Verfahren.

Die Note des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 17. Dezember 1966 stellt den Bundesrat vor folgende Fragen:

- 1) soll die Note beantwortet werden oder nicht ?
- 2) wenn ja, in welcher Form ?

./.

Die Arbeitsgruppe des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements ist nach eingehender Prüfung dieser Frage zu der Ueberzeugung gelangt, dass es der Bundesrat nicht dabei wird bewenden lassen können, die Note des Generalsekretärs einfach zur Kenntnis zu nehmen. Zwar wären wir als Nichtmitglied der UN konsequenterweise nicht verpflichtet, ein Mehreres zu tun. Eine Nichtbeantwortung hätte überdies den Vorteil, dass dadurch weitere Schlüsse auf unsere Verhaltensweise in der Sanktionenfrage im besonderen und gegenüber der Weltorganisation im allgemeinen vermieden werden könnten. Andererseits sind wir daran interessiert, auch weiterhin in Fragen wie beispielsweise der Völkerrechtskodifikation von den UN konsultiert zu werden.

Aus diesen Gründen wäre zur Aufforderung U Thants an die Schweiz Stellung zu nehmen, aber von einer formellen Antwort auf die Note des Generalsekretärs abzusehen. Der Bundesrat könnte, wie er dies schon am 17. Dezember 1965 getan hatte, in einer autonomen Erklärung zur Sanktionenfrage Position beziehen und diese in der Folge durch Vermittlung des schweizerischen Beobachters bei den UN in New York dem Generalsekretär notifizieren. Diese Möglichkeit wäre in ihrer Form nicht nur unverbindlicher, sondern dem Status eines Nichtmitglieds der UN auch angemessener.

Eine solche Erklärung hätte davon auszugehen, dass der Bundesrat ohne Anerkennung einer Rechtspflicht in autonomer Weise gewisse Massnahmen ergriffen hat, die ihm im Lichte der jüngsten Entwicklung des Rhodesienkonfliktes als angemessen erschienen. Mit diesen Massnahmen, die in erster Linie darin bestehen, dass schweizerische Importe rhodesischer Waren der Bewilligungspflicht unterworfen und auf der Höhe des durchschnittlichen Importvolumens der Jahre 1964, 1965 und 1966 blockiert werden, verfolge der Bundesrat den Zweck, zu verhindern, dass das schweizerische Territorium unter Umgehung der von den UN und ihren Mitgliedern beschlossenen Wirtschaftssanktionen zu einem Umschlagplatz für rhodesische Waren werden könnte. Abgesehen davon bleibe das Ende 1965 erlassene Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial nach Rhodesien, d.h. nicht nur für Waffen und Munition, sondern auch für Fahrzeuge und anderes für militärische Zwecke bestimmtes Material, weiterhin in Kraft. Ferner seien die bei der schweizerischen Nationalbank deponiert gewesenen Guthaben der rhodesischen Reservebank nach wie vor blockiert.

In diesem Zusammenhang möchte die Arbeitsgruppe noch darauf hinweisen, dass in der bundesrätlichen Erklärung die Verwendung des Begriffes "courant normal" nach Möglichkeit vermieden werden sollte. Einmal hat dieser Terminus in der Optik der Entwicklungsländer etwas Provozierendes an sich, indem er den Eindruck erweckt, als bleibe alles beim alten; zum andern wird ~~er~~ von Südafrika für die Bezeichnung seines derzeitigen Handelsverkehrs mit Rhodesien verwendet.

Schliesslich erscheint es als sinnvoll, die Bekanntgabe des vor kurzem neu festgesetzten Beitrages der Schweiz an die Zypernaktion der UN mit der Notifizierung der obigen Erklärung an den Generalsekretär zu koordinieren. Es könnte damit etwas von dem möglicherweise in UN-Kreisen als Folge unserer Haltung in der Rhodesienfrage verloren gehenden "good will" zurückgewonnen werden.

VI. Schlussfolgerungen.

Die Arbeitsgruppe des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements ist bei der Abfassung des vorliegenden Berichtes zu folgenden Schlüssen gekommen:

- 1) Die Schweiz beteiligt sich aus neutralitätspolitischen Erwägungen nicht an den vom Sicherheitsrat der UN beschlossenen obligatorischen Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien.
- 2) Die vom Bundesrat in autonomer Weise und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht beschlossene Einfuhrbewilligungspflicht für rhodesische Waren bleibt weiterhin in Kraft. Die Bewilligungen werden nach Massgabe des durchschnittlichen Importvolumens der Jahre 1964, 1965 und 1966 erteilt.
- 3) Von der Dekretierung einer Ausfuhrbewilligungspflicht, die zur Einhaltung des "courant normal" für die Exporte erforderlich werden könnte, wird vorderhand abgesehen, da die zur Zeit auf der Embargoliste der UN stehenden Waren für die Schweiz praktisch keine Rolle spielen.

- 18 -

- 4) Das Embargo für Exporte von Kriegsmaterial nach Rhodesien bleibt aufrechterhalten.
- 5) Die Schweizerische Nationalbank hält die bei ihr liegenden Guthaben der rhodesischen Reservebank nach wie vor blockiert.
- 6) Die Note des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 17. Dezember 1966 wird nicht direkt beantwortet, sondern in Form einer Erklärung, die Herrn U Thant durch Vermittlung des schweizerischen Beobachters bei den UN notifiziert wird.

* * *

(2 Beilagen)

UNITED NATIONS

NATIONS UNIES

New York

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Conseiller fédéral, Chef du Département politique fédéral de la Confédération suisse et a l'honneur de lui faire tenir ci-joint le texte de la résolution S/RES/232 (1966) que le Conseil de sécurité a adoptée le 16 décembre 1966 au sujet de la question concernant la situation en Rhodésie du Sud.

Le Secrétaire général tient à signaler particulièrement à l'attention de Son Excellence que le Conseil de sécurité a agi conformément aux Articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies et a rappelé aux Etats Membres que le fait pour l'un quelconque d'entre eux de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer la résolution en question constituera une violation de l'Article 25 de la Charte. Au paragraphe 7, le Conseil a demandé instamment, compte tenu des principes énoncés à l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, aux Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies de se conformer aux dispositions du paragraphe 2 de la résolution. Au paragraphe 8, le Conseil a requis les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et les Etats membres des institutions spécialisées de porter à la connaissance du Secrétaire général les mesures que chacun d'eux aura prises conformément aux dispositions du paragraphe 2 de la résolution. Enfin, au paragraphe 9, le Conseil a prié le Secrétaire général de lui rendre compte du progrès de l'application de la résolution, le premier rapport devant être soumis le 1er mars 1967 au plus tard.

Le Secrétaire général souhaiterait donc de recevoir aussitôt que possible des renseignements sur les mesures prises par le Gouvernement de Son Excellence en application des dispositions de la résolution en question.

Le 17 décembre 1966

Aussenhandel Schweiz - Rhodesien

30/12/1966

Einfuhr Tarif-Nr.	1964		1965		1966 Jan.-Nov.	
	1000 kg	1000 Fr.	1000 kg	1000 Fr.	1000 kg	1000 Fr.
0201.20 22	213,8 1256,9 1470,7	1560 4140 5700	444,5 1982,3 2426,8	3700 6739 10439	715,3 1405,6 2120,9	5731 5144 10875
1602.30 1603.01	1,9 1472,6	26 5726	11,5 2438,3	31 10470	15,1 2136,0	43 10918
2401.20/60	593,2	2503	1087,9	4709	885,7	4164
2524.01	1471,8	1199	377,1	345	134,7	152
7102.10 20	0,2 "	241 -	0,2 ---	823 7476	0,3 -	250 -
-	246,8	825	354,0	745	19,0	103
T o t a l	3784,6	10494	4257,5	24568	3175,7	15587
Ausfuhr					1966 Jan.-Okt.	
Nahrungs- und Genussmittel	515		531		656	
Textilien	1522		1252		1071	
Chemische u. pharmazeutische Produkte	914		1394		1262	
Maschinen, Werkzeuge u. Instrumente aller Art	1340		1983		2309	
Uhren und Uhrenbestandteile	1569		1469		1188	
Uebrige Waren	635		480		390	
T o t a l	6495		7109		6876	