

p.C.23.20.Rhod.(1). - SIN/ly

Den 27. Juni 1974

N O T I ZUN-Sanktionen gegen-
über Rhodesien1. Die Ausgangslage

Nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung von Rhodesien am 11. November 1965 nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 20. November 1965 eine Resolution an¹⁾, worin alle Staaten gebeten wurden, "de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud". Ein Jahr später, am 16. Dezember 1966, hat der Sicherheitsrat beschlossen, gegen Rhodesien wirtschaftliche Sanktionen zu verhängen²⁾. Nichtmitgliedstaaten der UNO wurden darin gebeten, ebenfalls entsprechende Massnahmen zu treffen. In den folgenden Jahren hat der Sicherheitsrat die Sanktionspolitik verschiedentlich bestätigt und versucht, ihre Wirksamkeit zu verstärken.

Der Bundesrat hat bereits im Jahre 1965 seine Bereitschaft erklärt zu verhindern, dass die Schweiz zur Drehscheibe für den rhodesischen Handel werde. Am 17. Dezember 1965 wurde ein Bundesratsbeschluss erlassen, der den Import aus Rhodesien im Rahmen des "courant normal" einem Bewilligungsverfahren unterstellte³⁾. Nach dem Sanktionsbeschluss von 1966 wurde am 10. Februar 1967 die Berechnungsgrundlage für den "courant normal" geändert und die Importe damit weiter eingeschränkt. Der UNO gegenüber wurde betont, dass die

-/-

-
- 1) Res. 217(1965)
2) Res. 232(1966)
3) AS 1965 1205

- 2 -

Massnahmen der Schweiz autonom und ohne Anerkennung einer Rechtsverpflichtung erfolgten. Am 4. September 1968 beschloss der Bundesrat schliesslich, vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement vorsorglich einen Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Ausfuhr nach Rhodesien im Rahmen des "courant normal" vorbereiten zu lassen. Dieser Bundesratsbeschluss sollte nötigenfalls sofort in Kraft gesetzt werden können, wenn auf dem Ausfuhrsektor eine tatsächliche Uebermarchung des "courant normal" festzustellen wäre. Auf Massnahmen im Finanzsektor wurde zu jener Zeit, abgesehen von der im Dezember 1965 erfolgten Blockierung der Guthaben der Rhodesischen Reservebank, vor allem aus praktischen Gründen, verzichtet.

Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die Importe aus Rhodesien in die Schweiz zugenommen haben. Auch die Exporte scheinen angeschwollen zu sein, und die Schweiz steht diesbezüglich unter starkem Druck des UN-Sanktionskomitees. Finanzielle Transaktionen aus der Schweiz nach Rhodesien sollen in der letzten Zeit ebenfalls an Bedeutung gewonnen haben. Schliesslich besteht der Verdacht, dass die Sanktionsbeschlüsse der UNO mittels Einschaltung von Aktiengesellschaften in der Schweiz umgangen werden. Es heisst, diese profitierten zum Teil unmittelbar von der Freiheit, die die schweizerische Gesetzgebung im Wirtschafts- und vor allem Finanzsektor mit Rhodesien lässt, zum Teil wirkten sie zusammen mit ausländischen Firmen als Glied in gross-angelegten Dreiecksgeschäften zur Umgehung der Embargobestimmungen anderer Staaten.

Es versteht sich, dass diese Situation dem aussenpolitischen Ansehen der Schweiz in der UNO und vor allem in der Dritten Welt wenig förderlich ist. Es entspricht auch nicht der vom Bundesrat ausgedrückten Absicht zu vermeiden, dass die Schweiz zur Drehscheibe im Handel mit Rhodesien

-/-

werde. Somit stellt sich die Frage, wie dieser Situation abgeholfen werden könnte. Dabei sind Massnahmen nach der heutigen Rechtslage (de lege lata) von solchen, die neue Rechtserlasse erfordern (de lege ferenda), zu unterscheiden.

2. Massnahmen de lege lata

a) Importe

Der Bundesratsbeschluss vom 23. Dezember 1965 unterstellt "die Einfuhr von Waren aus Süd-Rhodesien" einer Bewilligungspflicht. Damit werden sowohl Waren, die direkt wie auch solche, welche auf Umwegen von Rhodesien eingeführt werden, erfasst. Grundlage für die Bewilligung bildet der "courant normal" bezogen auf das Gewicht. Der Beschluss sieht bei Verstössen strafrechtliche Sanktionen vor. Damit sollte gewährleistet sein, dass nichtbewilligte Waren aus Rhodesien nicht in die Schweiz gelangen. Dem ist aber anscheinend nicht so. Es ist allerdings nicht eindeutig, ob die Importe aus Rhodesien mit Bezug auf ihr Gewicht oder - inflationsbedingt - nur mit Bezug auf den Wert zugenommen haben. Im letzterwähnten Fall wäre der "courant normal" im Sinne des Bundesratsbeschlusses nicht überschritten. Sollte ersteres zutreffen, wäre abzuklären, ob die Bewilligungspraxis zu large gehandhabt wurde, und gegebenenfalls Abhilfe zu schaffen. Vielleicht handelt es sich bei der Zunahme der Einfuhr - im Gewicht ausgedrückt - aber um nichtbewilligte Importe, insbesondere um solche, welche via Drittstaaten eingeführt werden. Dann müssten Strafverfahren in Gang gesetzt werden, wobei das Problem darin liegen dürfte, dass Verstösse gegen den BRB den Fehlbaren sehr oft, insbesondere gerade bei Importen via Drittstaaten, nur schwer nachgewiesen werden können.

- 4 -

b) Exporte

Da der vorbereitete Bundesratsbeschluss noch nicht in Kraft gesetzt ist, kann jedermann frei nach Rhodesien exportieren. Er verstösst damit gegen kein schweizerisches Gesetz und macht sich nicht strafbar.

c) Finanztransaktionen

Art. 8 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934⁴⁾ bestimmt, dass die Banken die Nationalbank zu unterrichten haben, bevor sie über eine bestimmte Betragslimite hinaus (10 Mio Sfr.) Anleihen zugunsten des Auslandes auflegen, ausländische Aktien ausgeben oder übernehmen und Kreditgeschäfte mit dem Ausland abschliessen. Die Nationalbank ist befugt, "mit Rücksicht auf die Landeswährung, die Gestaltung des Zinsfusses auf dem Geld- und Kapitalmarkt oder die wirtschaftlichen Landesinteressen gegen solche Geschäfte Einsprache zu erheben oder an ihre Ausführung Bedingungen zu knüpfen". Zur Prüfung der "wirtschaftlichen Landesinteressen" werden EFZD, EVD und EPD beigezogen⁵⁾. Auf dieser Grundlage ist anscheinend in der jüngeren Vergangenheit ein Kredit für eine rhodesische Gesellschaft abgelehnt worden. Es ist aber fraglich, ob die "wirtschaftlichen Landesinteressen" der Schweiz als durch den uneingeschränkten Finanzverkehr mit Rhodesien beeinträchtigt betrachtet werden können. Der Rechtsdienst der Nationalbank lehnt dies in seiner Studie vom 6. Juni 1974 wohl mit Recht ab. Erst wenn gegen Staaten, die, wie die Schweiz, die UNO-Resolutionen teilweise ignorieren, wirtschaftliche Massnahmen von dritter Seite ergriffen würden, oder zumindest konkret damit gedroht wird, könnte eine Anrufung dieser Bestimmung des Bankengesetzes ohne Bedenken in Frage

-/-

4) BS 10 337, 341

5) R. Reimann, Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Zürich 1963, S. 46

kommen. Die praktischen Auswirkungen des Gesetzes sind im übrigen sehr beschränkt. Einmal bezieht es sich nur auf den Kapitalexport und nicht auf die Handelsfinanzierung. Im weiteren ist eine Umgehung durch Unterteilung der Summe von 10 Mio Sfr. in Tranchen möglich. Schliesslich hat die Praxis gezeigt, dass anstelle von Banken sehr oft gewöhnliche Handelsgesellschaften eingeschaltet werden. Diese sind dem Bankengesetz nicht unterstellt.

Auch der Bundesbeschluss über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 28. Juni 1972⁶⁾ hilft nicht weiter. Voraussetzung für das darin vorgesehene Mittel des gebundenen Zahlungsverkehrs - nebst Massnahmen mit Bezug auf die Wareneinfuhr, -ausfuhr und -durchfuhr - ist, dass der Waren- oder Zahlungsverkehr der Schweiz durch "ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland" derart beeinflusst wird, "dass wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden". Bereits im Jahre 1965 hatte man geprüft, ob der bezüglich der Voraussetzungen gleich gefasste Vorgänger dieses Beschlusses, der Bundesbeschluss betreffend wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 28. September 1956, nicht als Grundlage für den BRB betreffend die Beschränkung der Einfuhr dienen könnte. Dies wurde damals mit dem Hinweis abgelehnt, der Bundesbeschluss stelle auf rein handelspolitische Kriterien ab. Daran hat sich mit dem neuen Bundesbeschluss nichts geändert⁷⁾, auch wenn der Wortlaut eine weitergehende Auslegung zuliesse. Ganz abgesehen davon wäre es auch im Zusammenhang mit diesem Bundesbeschluss verfrüht, heute von einer Gefährdung "wesentlicher Wirtschaftsinteressen" zu sprechen.

d) Die Rolle von Aktiengesellschaften mit Sitz in der Schweiz

Aktiengesellschaften mit Sitz in der Schweiz sind in

6) AS 1972 2422

7) vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 3.11.1971, (BB1 1971 II 1302)

ihrer Tätigkeit im Rahmen der vom Gesetz gezogenen Schranken frei. Auf den Rhodesien-Handel bezogen bedeutet das, dass sie aus diesem Land nur mit einer Bewilligung importieren dürfen, Exporte nach Rhodesien und finanzielle Transaktionen jedoch frei tätigen können. Dies gilt sowohl für schweizerische als auch für ausländisch kontrollierte Gesellschaften. Es gilt auch für Gesellschaften, die sich in der Schweiz mit dem erklärten Zweck etablieren, Sanktionsmassnahmen anderer Länder gegenüber Rhodesien zu umgehen. Solange in der Schweiz - im Unterschied zum Ausland - diese Tätigkeit nicht in der für solche Fälle vorgeschriebenen rechtlichen Form als illegal erklärt wird, können auch Ausländer, die sich allein zu diesem Zweck in der Schweiz niederlassen, davon profitieren. Es stellt sich höchstens die Frage, was - abgesehen von einer Bestrafung - gegen Gesellschaften, die ohne Bewilligung Waren importieren und in diesem Sinne widerrechtlich handeln, unternommen werden könnte. Die UNO scheint ihre Auflösung anzustreben. Die Auflösung einer Aktiengesellschaft ist nach Art. 736 Ziff. 5 OR "in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen möglich". Darunter fällt ganz allgemein die "Verfolgung unsittlicher oder widerrechtlicher Zwecke" (Art. 57 Abs. 3, 78 ZGB). Sollte - unwahrscheinlicherweise - nachgewiesen werden können, dass eine AG zum hauptsächlichsten Zweck der Umgehung der schweizerischen Rhodesienpolitik betrieben wird, liesse sich demgemäss unter Umständen eine Auflösung erreichen ⁸⁾.

3. Massnahmen "de lege ferenda"

a) Importe

Eine Verschärfung der Importmassnahmen gegenüber Rhodesien in Richtung auf einen Boykott dürfte im Augenblick

-/-

8) vgl. dazu F. v. Steiger, Das Recht der Aktiengesellschaft, Zürich 1970, S. 49

- 7 -

nicht in Frage stehen. Sollte sich aber bestätigen, dass seit der Inkraftsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 23. Dezember 1965 Importe aus Rhodesien gewichtmässig über den "courant normal" hinaus zugenommen haben, wäre abzuklären, wie die Wirksamkeit des Bundesratsbeschlusses verstärkt werden könnte. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Problem, wie durch Ursprungszeugnisse oder andere - technische - Mittel, die Herkunft einer Ware festgestellt werden könnte, um Importe via Drittländer zu verhindern.

b) Exporte

Um die Exporte nach Rhodesien unter Kontrolle zu bekommen, genügt es, den vorbereiteten BRB aus dem Jahre 1968 in Kraft zu setzen. Kompetent dazu ist der Bundesrat. Nach der ebenfalls vorbereiteten Verfügung des EVD sollen die Bewilligungen anscheinend für jede Ware separat auf der Grundlage des "courant normal" bezogen auf das Gewicht erteilt werden.

c) Finanztransaktionen

Will man Finanztransaktionen nach Rhodesien einer Kontrolle unterwerfen, muss als erstes entschieden werden, ob nur Kapitalexporte oder auch Handelsfinanzierungen erfasst werden sollen. Dieses Problem dürfte allerdings an Bedeutung verlieren, wenn neben den Importen auch die Exporte bewilligungspflichtig werden. Im weiteren ist festzulegen, ob auch Nichtbanken in den Adressatenkreis einzu beziehen sind. Ueber die technischen Möglichkeiten, den Finanzverkehr mit Rhodesien wirkungsvoll kontrollieren zu können, müssen sich die Bankfachleute aussprechen. (Meldepflicht der Zahlungen, "courant normal financier", Verbot bestimmter Zahlungen etc.) Es ist in diesem Zusammenhang gesagt worden, das erstrebte Ziel lasse sich nur mittels Devisenkontrolle - die nicht in Frage komme - erreichen.

Dem Gutachten des Rechtsdienstes der Nationalbank lässt sich demgegenüber entnehmen, dass auch andere Möglichkeiten in Betracht kommen und nicht mit unüberwindlichen Schwierigkeiten gerechnet werden muss. Bleibt abzuklären, was die Rechtsgrundlage für derartige Massnahmen bilden soll. Naheliegender ist, wie beim Import und Export, einen BRB gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 BV zu erlassen. In dieser Ziffer ist festgelegt, dass der Bundesrat "die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen" zu wahren hat. Mit der Anrufung dieser Verfassungsbestimmungen oder der ähnlich gehaltenen Ziff. 9⁹⁾ war man bis anhin sehr zurückhaltend. Man betrieb sich darauf z.B. im Bundesratsbeschluss über die in Ausführung des Art. 16 des Völkerbundsvertrags gegenüber Italien zu ergreifenden finanziellen und wirtschaftlichen Massnahmen¹⁰⁾, im Bundesratsbeschluss betreffend das Verbot der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien,¹¹⁾ im Bundesbeschluss betreffend Verbot von Druck und Ausfuhr der Zeitung "El Moudjahid"¹²⁾, sowie bekanntlich im Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Einfuhr von Waren aus Süd-Rhodesien. Im letzten Fall wurde die Abstützung auf Art. 102 Ziff. 8 BV vom EVD und EPD mit dem Hinweis auf die Tragweite des Rhodesienproblems und der damit verbundenen schweren Risiken für unsere auswärtigen Beziehungen gerechtfertigt. Dieses Argument trifft heute in verstärktem Masse zu, weshalb es sich aufdrängt, die gleiche Verfassungsbestimmung auch als Rechtsgrundlage für einen neuen Bundesratsbeschluss zu nehmen. Da aber die Kompetenz auf Grund von

-/-

-
- 9) vgl. dazu K. Eichenberger, Die Oberste Gewalt im Bunde, Zürich 1949, S. 121
 10) AS 51 (1935) 717, 720
 11) AS 52 (1936) 639
 12) AS 1960 940

Art. 102 Ziff. 8 BV umstritten ist ¹³⁾ und nicht allzusehr strapaziert werden sollte, wäre wie beim BRB über die Einfuhr bzw. Ausfuhr von extremen Massnahmen abzusehen, die die Handels- und Gewerbefreiheit massgeblich einschränken würden. Zuständige Behörde zur Erteilung eventueller Bewilligungen wird die Nationalbank sein.

d) Die Rolle von Aktiengesellschaften mit Sitz in der Schweiz

Von Seiten der UNO wird, wie bereits erwähnt, Wert auf Massnahmen gegen Gesellschaften gelegt, die den Sanktionsbeschlüssen zuwiderhandeln. Die schweizerische Rechtsordnung erlaubt derartige Massnahmen aber nur in Extremfällen. Daran könnte in den zwei neuen Bundesratsbeschlüssen wenig geändert werden. Es wäre beispielsweise ausgeschlossen, im Falle einer Zuwiderhandlung gegen die BRB automatisch die Auflösung einer Gesellschaft vorzusehen. Dies wäre ein unverhältnismässiger Eingriff, der dem Grundgedanken des schweizerischen Rechts widerspräche, dass eine solche Massnahme nur getroffen werden kann, wenn der Zweck der Gesellschaft an sich widerrechtlich ist. Gesellschaften, die mit dem Zweck betrieben werden, ausländische Embargomassnahmen zu durchbrechen, handeln nach schweizerischer Auffassung nicht rechtswidrig und ihre Auflösung könnte schon aus diesem Grund nicht vorgesehen werden. Es kann wohl auch nicht in Frage kommen, die Verletzung ausländischer Boykottgesetze in der Schweiz als widerrechtlich zu erklären. Was in der Schweiz zwar bewilligungspflichtig, aber erlaubt ist, - nämlich der Handel mit Rhodesien - kann nicht als widerrechtlich qualifiziert werden, wenn es sich im Ausland abspielt.

-/-

13) Dagegen sprechen sich aus z.B. Z. Giacometti, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates, SIZ Bd. 31 (1935) S. 259; W. Knecht, Der Begriff der äusseren Sicherheit und der Unabhängigkeit nach der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Zürich 1959, S. 116

- 10 -

e) Umgehungsgeschäfte

Damit gelangt man zum Problem der Umgehungs-
geschäfte und der Frage nach den Massnahmen gegen Einzelper-
sonen und Gesellschaften, die derartige Geschäfte tätigen.
Zwei Fälle sind zu unterscheiden. Einmal gibt es nichtbe-
willigte Geschäfte zwischen der Schweiz und Rhodesien via
Drittstaaten. Solche Geschäfte würden in Widerspruch stehen
zu dem bestehenden bzw. den geplanten Bundesratsbeschlüssen
und sie wären illegal. Zum anderen gibt es Geschäfte, an de-
nen zwar eine schweizerische Firma beteiligt ist, ohne dass
aber die in Frage stehende Ware die schweizerische Zollgrenze
je passiert hätte bzw. der Geldbetrag in der Schweiz ver-
bucht worden wäre. Solche Geschäfte sind nach schweizeri-
schem Recht nicht illegal. Es bestünde natürlich die Mög-
lichkeit, auch derartige Geschäfte unter Strafe zu stellen.
Das würde aber, wie bereits ausgeführt, bedeuten, dass ein
Verhalten im Ausland (Export bzw Import von Waren aus Rho-
desien, Kreditgewährung) in der Schweiz bestraft würde, ob-
wohl das entsprechende Verhalten in der Schweiz selbst nicht
strafbar - nur bewilligungspflichtig - ist. Zu einem derart
ungewohnten Schritt besteht im Augenblick wohl kaum Veran-
lassung. Wenn alle Staaten dafür sorgen würden, dass Im-
porte aus bzw. Exporte nach Rhodesien - evtl. nach Rhode-
sien via Südafrika - unterbleiben bzw. von einer Bewilligung
abhängig gemacht werden, wäre eine Umgehung nicht oder nur
schwer möglich. Gleiches gilt für Finanztransaktionen. Es
kann nicht an der Schweiz liegen, ihre autonom getroffenen
Massnahmen auszudehnen, weil Mitgliedstaaten der UNO ihren
Verpflichtungen nicht oder nur ungenügend nachkommen. Ganz
abgesehen davon würde sich der Nachweis der Umgehung aus-
ländischer Sanktionsmassnahmen in den meisten Fällen ohne
detaillierte Abklärung, welche eine Grosszahl geschulten
Personals bedingte, überhaupt nicht erbringen lassen. Schliess-

-/-

- 11 -

lich darf nicht übersehen werden, dass die Schweiz derartige Umgehungsgeschäfte nie verhindern, sondern eben nur nachträglich bestrafen könnte. Man wird sich deshalb höchstens überlegen müssen, ob bei der Abklärung derartiger Fälle ausländischen Staaten bzw. der UNO vermehrt Rechts-
hilfe geboten werden kann.



(Staehelin)

