

3. Oktober 1977

Die Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen

- Politisches Departement. Antrag vom 30. Juni 1977 (Beilage)
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 15. Juli 1977
 (Zustimmung)
 Militärdepartement. Mitbericht vom 4. August 1977 (Beilage)
 Politisches Departement. Stellungnahme vom 8. September 1977
 (Beilage)
 Militärdepartement. Vernehmlassung vom 20. September 1977
 (Zustimmung)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 29. Juli 1977
 (Beilage)
 Politisches Departement. Stellungnahme vom 8. September 1977
 (Beilage)
 Finanz- und Zolldepartement. Vernehmlassung vom 21. September 1977
 (Beilage)
 Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 8. August 1977
 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Politischen Departements und auf das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht des Politischen Departements vom 30. Juni 1977 wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Politischen Departement und dem Justiz- und Polizeidepartement, bis Ende 1977 den (vor einiger Zeit erstellten) Entwurf zu einer Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Ausfuhr nach Rhodesien auf der Basis des "courant normal" zu überarbeiten, wobei das Ausmass des "courant normal" im Zeitpunkt des Erlasses festzusetzen wäre. Das Volkswirtschaftsdepartement, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement, soll diesen Entwurf dem Bundesrat zur Genehmigung vorlegen, sobald feststeht, dass die schweizerischen Exporte nach Rhodesien erheblich zunehmen.
3. Das Politische Departement, das Justiz- und Polizeidepartement, das Finanz- und Zolldepartement und das Volkswirtschaftsdepartement werden beauftragt, bis Mitte November 1977 den Entwurf zu prüfen und dem Bundesrat zu berichten, ob und wie, namentlich in rechtlicher Hinsicht, Dreiecksgeschäfte mit Rhodesien, welche die Umgehung der Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates über schweizerisches Gebiet bezwecken, untersagt werden könnten. Die Federführung liegt vorläufig beim Politischen Departement.

Die Schweizerische Nationalbank wird zur aktiven Mitarbeit eingeladen.



4. Das Finanz- und Zolldepartement wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Politischen Departement, dem Justiz- und Polizeidepartement sowie dem Volkswirtschaftsdepartement, die (vor einiger Zeit eingeleiteten) Vorarbeiten betreffend eine Ueberwachung und Beschränkung des bilateralen Kapitalverkehrs mit Rhodesien bis Ende des Jahres zum Abschluss zu bringen. Die Arbeitsgruppe soll bis dahin prüfen und dem Bundesrat berichten, ob die Einführung einer Bewilligungspflicht für zweiseitige Kapitaltransaktionen mit Rhodesien notwendig scheint und wie, namentlich in rechtlicher Hinsicht, allenfalls entsprechende Massnahmen durchgeführt werden könnten.

Die Schweizerische Nationalbank wird zur aktiven Mitarbeit eingeladen.

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Protokollauszug an:	
- EPD 15 zum Vollzug	1
- JPD 5 (GS 3, JA 2) zum Vollzug	
- FZD 7 zum Vollzug	
- EVD 7 (GS 5, HA 2) zum Vollzug	9
- EMD 4 zur Kenntnis	
- BK 4 zur Kenntnis	
Für getreuen Auszug, der Protokollführer:	
<i>SCHWALT</i>	
<u>Kapitel II:</u>	
1. Die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen	11
2. Die Haltung der Schweiz in bezug auf die Sanktionen und die autonom getroffenen schweizerischen Massnahmen	12
3. Das heutige Verfahren bei vermuteten Sanktionsverletzungen durch Schweizer Firmen	17
4. Umfang und Art der uns gemeldeten Verletzungen	18
<u>Kapitel III:</u>	
<u>Die heutige aussen- und innenpolitische Problematik für die Schweiz</u>	20
<u>Kapitel IV:</u>	
<u>Konkrete Möglichkeiten einer verbesserten Kontrolle der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien</u>	23
1. Einfuhren aus Rhodesien	25
2. Ausfuhren nach Rhodesien	25
3. Dreiecksgeschäfte	26
4. Bilateraler Kapitalverkehr mit Rhodesien	29

p.C.23.20.Rhod.(1).

Bern, den 30. Juni 1977

AusgeteiltAn den BundesratNicht für die PresseDie Schweiz und die Rhodesien-SanktionenInhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Einleitung: Zusammenfassung des Problems	1
Kapitel I: <u>Darstellung der politischen Lage</u>	9
Kapitel II: <u>Die UNO-Sanktionen und die bisherigen autonomen schweizerischen Massnahmen</u>	11
1. Die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen	11
2. Die Haltung der Schweiz in bezug auf die Sanktionen und die autonom getroffenen schweizerischen Massnahmen	12
3. Das heutige Verfahren bei vermuteten Sanktionsverletzungen durch Schweizer Firmen	17
4. Umfang und Art der uns gemeldeten Verletzungen	18
Kapitel III: <u>Die heutige aussen- und innenpolitische Problematik für die Schweiz</u>	20
Kapitel IV: <u>Konkrete Möglichkeiten einer verbesserten Kontrolle der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien</u>	23
1. Einfuhren aus Rhodesien	25
2. Ausfuhren nach Rhodesien	25
3. Dreiecksgeschäfte	26
4. Bilateraler Kapitalverkehr mit Rhodesien	29

Einleitung:Seite

Kapitel V:	<u>Optionen</u>	32
Kapitel VI:	<u>Presseorientierung</u>	35
Kapitel VII:	<u>Antrag</u>	35
Beilage A:	Bericht über die Entwicklung des schweizerischen Handels mit Rhodesien in den Jahren 1973 bis 1976	
Beilage B:	Statistik unseres Warenverkehrs mit Rhodesien	
Beilage C:	Umgehung der Rhodesiensanktionen Einzelfälle mit vermuteter schweizerischer Beteiligung	
Beilage D:	Parlamentarische Interventionen über Rhodesien	

Wie erinnerlich, durchkreuzte die weisse Minderheit der damals noch britischen Kolonie Süd-Rhodesien am 11.11.1965 durch eine "einseitige Unabhängigkeitserklärung" den britischen Plan, dieses Territorium in die Unabhängigkeit zu entlassen und in daraus entstehenden selbständigen Staat - wie in andern britischen Kolonialgebieten - den ethnischen Gegebenheiten entsprechend in Regierung und Parlament farbige Mehrheiten sich bilden zu lassen.

E i n l e i t u n g :

Zusammenfassung des Problems

Trotz internationalem Druck und der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegen Rhodesien verhängten, laufend verschärften und auf neue Bereiche ausgedehnten wirtschaftlichen Sanktionen hält sich die weisse Minderheitsregierung in Salisbury seit mehr als 10 Jahren an der Macht. Neben der durch eine Art Belagertenmentalität geförderten Beharrlichkeit und dem Unternehmungsgeist der weissen rhodesischen Bevölkerung dürften Sanktionsverletzungen aller Art diese Entwicklung ermöglicht haben. Die Schweiz, neben Südafrika heute das einzige Land, das die Sanktionsbeschlüsse der UNO nicht befolgt, hat bei diesen Sanktionsverletzungen allmählich ungewollt eine gewisse Rolle zu spielen begonnen. Ungewollt deshalb, weil bekanntlich der Bundesrat seinerzeit, als der UN-Sicherheitsrat die ersten Sanktionen verfügte, klar machte, dass die Schweiz zwar den etablierten Handel zwischen der Schweiz und Rhodesien im bisherigen Rahmen weiterhin ermöglichen werde, nicht aber neue, zusätzliche Handels- und Wirtschaftsströme, die im Gefolge der Sanktionen auf die Schweiz auszuweichen versucht sein könnten. Gerade dies aber ist nun mehr und mehr eingetroffen.

* * *

Wie erinnerlich, durchkreuzte die weisse Minderheit der damals noch britischen Kolonie Süd-Rhodesien am 11.11.1965 durch eine "einseitige Unabhängigkeitserklärung" den britischen Plan, dieses Territorium in die Unabhängigkeit zu entlassen und im daraus entstehenden selbständigen Staat - wie in andern britischen Kolonialgebieten - den ethnischen Gegebenheiten entsprechend in Regierung und Parlament farbige Mehrheiten sich bilden zu lassen.

Grossbritannien, das diese Usurpation der Selbständigkeit durch die weisse Minderheit nicht anerkannte und sich unter diesen Umständen noch immer als Souverän Süd-Rhodesiens betrachtete, ordnete wirtschaftliche Sanktionen an, um das abtrünnige Regime auf die Knie zu zwingen, und forderte auch die Vereinten Nationen auf, Sanktionen zu verhängen. (Diese Massnahmen richteten bzw. richteten sich, um es nochmals hervorzuheben, nicht gegen die Selbständigkeit Rhodesiens; das Ziel der Selbständigkeit wird weder von Grossbritannien noch den Vereinten Nationen bestritten. Vielmehr richteten sich die Massnahmen gegen das Minderheitsregime, das sich der Verwirklichung des - von Grossbritannien angestrebten - demokratischen Grundsatzes widersetzt, wonach in einem unabhängig gewordenen Rhodesien alle Einwohner, ohne Ansehen ihrer Rasse, die gleichen Bürgerrechte ausüben und Regierung und Parlament in allgemeinen und freien Wahlen bestimmen können sollten.)

Als die Vereinten Nationen, nach Verhängung der Sanktionen, auch Nichtmitglied-Staaten aufforderten, die Sanktionsbeschlüsse zu befolgen und auf ihrem Gebiet anzuwenden, entschied der Bundesrat - wie gesagt -, die Schweiz könne sich aus grundsätzlichen Erwägungen den für UNO-Mitglieder obligatorischen Sanktionen nicht anschliessen. Hingegen werde sie autonom und ohne Anerkennung einer rechtlichen Verpflichtung Massnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass ihr Gebiet zu Umgehungen der Sanktionspolitik der Vereinten Nationen benützt werde. Der Bundesrat sei gewillt - so führte er in seiner "autonomen Erklärung" vom 4. September 1968 in Beantwortung einer Note des UNO-Generalsekretärs vom 7. Juni 1968 aus -, "im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung darüber zu wachen, dass sich auf schweizerischem Gebiet für den Rhodesienhandel keine Möglichkeiten bieten, die Sanktionsmassnahmen des Sicherheitsrates zu umgehen". Ob diese Verpflichtung - wie die Organe der Vereinten Nationen heute offenbar voraussetzen - völkerrechtlich bindend ist, oder ob ihr nur politischer Charakter zukommt, darüber kann man geteilter Meinung sein. Jedenfalls aber befindet sich die Schweiz heute

- 3 -

in der misslichen Lage desjenigen, der durch sein Verhalten bestimmte Erwartungen erweckt hat, ohne diesen voll gerecht geworden zu sein.

* * *

Im Zeitpunkt der erwähnten bundesrätlichen autonomen Erklärung beschränkte sich der Handelsverkehr Schweiz-Rhodesien auf die Einfuhr einiger Spezialitäten aus Rhodesien, während Ausfuhren nach Rhodesien aus der Schweiz praktisch fehlten. Rhodesien, als britische Kolonie, bezog seinen Bedarf vorzugsweise aus Grossbritannien und dem Commonwealth. Der Bundesrat brauchte deshalb eine einzige konkrete Massnahme zu treffen, um seiner Absichtserklärung damals restlos Genüge zu tun: die Einfuhren aus Rhodesien wurden der Bewilligungspflicht unterstellt und auf einen jährlichen Plafond in der Höhe des gewogenen Mittels der Jahre 1964/1966 beschränkt.

Während anfänglich ausser der Schweiz noch vereinzelte andere Staaten die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates selektiv bzw. restriktiv anwandten, ist nun aber unser Land, wie erwähnt, heute - nachdem die USA die intern bisher bestehende Sondergenehmigung ("Byrd Amendment") für die Einfuhr von rhodesischem Chrom ausser Kraft gesetzt haben - zum einzigen geworden, in welchem der Handel mit Rhodesien nicht einem eigentlichen Embargo unterworfen ist. Da zudem in der Schweiz in verschiedener Hinsicht die Gründung von (reinen Domizil-) Firmen durch Ausländer mit grosser Leichtigkeit erfolgen kann, besteht Grund zur Annahme, dass im Laufe der Jahre immer mehr ausländische, am Handel mit Rhodesien interessierte Kreise auf die Schweiz auswichen und begannen, unter Ausnutzung der geschilderten spezifischen schweizerischen Verhältnisse, "Dreiecksgeschäfte" via die Schweiz abzuwickeln, wobei Waren, Dienstleistungen oder Kapitalien zwischen einem Drittland und Rhodesien via eine Domizil-Firma in der Schweiz vermittelt werden, ohne dass das dabei

- 4 -

Vermittelte im übrigen die Schweiz irgendwie oder irgendwo zu berühren braucht. Solche Geschäfte via die Schweiz weisen in jüngster Zeit gemäss Feststellungen des Sanktionenkomitees des UN-Sicherheitsrates (die sich ihrerseits auf weltweite britische Beobachtungen stützen) eine zunehmende Tendenz auf. Sie stellen in keiner Weise ein schweizerisches Interesse dar, sind also für uns nicht schutzwürdig; sie schaden im Gegenteil dem Ruf der Schweiz gegenüber Schwarzafrika und der Dritten Welt und unterlaufen die seinerzeitige Absichtserklärung des Bundesrates.

Was demgegenüber die direkten Einfuhren und Ausfuhren im Verkehr zwischen der Schweiz und Rhodesien betrifft, so haben sich die Mengen mehr oder weniger im ursprünglichen Rahmen gehalten bzw. sind - bei den Ausfuhren - in letzter Zeit gar rückläufig. Eigentliche Schweizer Firmen haben verständlicherweise kein Interesse, dass ihr Name in den potentiell viel bedeutenderen Märkten Schwarzafrikas und der übrigen Dritten Welt in Verruf gerät. Die auf Dreiecksgeschäfte spezialisierten Domizilfirmen hingegen sind meist kurzlebige Gründungen, die nach Durchführung eines Geschäftes wieder in die Anonymität verschwinden. Es sind deshalb primär die Dreiecksgeschäfte via die Schweiz, die Anstoss erregen und die dem Namen der Schweiz schaden.

Es besteht kein Zweifel, dass die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates auch von andern Staaten, und nicht zuletzt von Staaten in Schwarzafrika, verletzt werden. Da indessen in andern Staaten, die UNO-Mitglieder sind, diese Sanktionsbeschlüsse obligatorisch gelten, sind erstere zumindest formell legitimiert, vermutete Verletzungen seitens Firmen auf ihrem Territorium amtlich zu untersuchen und nötigenfalls zu ahnden. Entsprechend erklärt sich das Sanktionenkomitee im Falle einer negativen Antwort seitens dieser Länder als befriedigt, von der stillschweigenden Voraussetzung ausgehend, dass eine entsprechende Untersuchung erschöpfend durchgeführt worden sei. Ob dies jeweils tatsächlich der Fall gewesen

ist, wird im allgemeinen nicht nachgeprüft. Die Schweiz hingegen, wo rechtliche Grundlagen für eine amtliche Abklärung der uns gemeldeten, vermuteten Sanktionsverletzungen fehlen, muss sich bei jeweiligem Verhalten des Sanktionskomitees auf dieses Fehlen gesetzlicher Grundlagen für Verbot oder Beschränkung der Wirtschaftstätigkeit mit Rhodesien und für entsprechende amtliche Untersuchungen berufen, und dies stösst bei den zuständigen Organen der Vereinten Nationen immer mehr auf Unverständnis. Wir verhalten uns zwar, im Quervergleich mit dem Verhalten anderer Staaten, korrekt. Da wir aber den formellen Ansprüchen des Sanktionskomitees nicht zu genügen vermögen, sind wir dennoch stärker der Kritik ausgesetzt als andere. Dass dies den Eindruck einer gewissen Hypokrisie seitens der zuständigen UNO-Behörden erweckt, ist unbestritten. Doch ändert dies nichts daran, dass unsere - für uns legitimen - Argumente, insbesondere im Falle von Dreiecksgeschäften, wo gleichzeitig einer oder mehrere weitere Drittstaaten zur Untersuchung einer vermuteten Sanktionsverletzung aufgerufen sind, beim Sanktionskomitee den Eindruck einer Ausflucht hinterlassen. Denn die Antworten der andern Staaten wirken, aus den oben angegebenen Gründen, eben zumindest formell erschöpfend. Als zusätzliche Belastung unserer Position gegenüber dem Sanktionskomitee und der UNO allgemein wirkt die Tatsache, dass Sanktionsverletzungen durch Firmen in europäischen Staaten praktisch nicht möglich wären, wenn nicht der Umweg via unser Land offen stände. In allen diesen Ländern werden keinerlei Exporte nach oder Importe aus Rhodesien bewilligt. Deshalb werden die Begleitpapiere, Fakturen etc. zunächst auf einen Empfänger in der Schweiz - eben eine jener Briefkastenfirmen - ausgestellt, und von der Schweiz aus erfolgt dann die Modifikation der Papiere bzw. die Umleitung der Sendung.

Eigentliche konkrete Nachteile sind uns bis heute zwar noch nicht erwachsen. Wäre die Rhodesienkonferenz von Genf ein Erfolg geworden, hätten die Vereinten Nationen wohl ihre Sanktionsbeschlüsse aufgehoben, und damit wäre für uns das Problem vermutlich hin-

fällig geworden. Nun zeichnet sich aber, trotz weitergehender Bemühungen um Verwirklichung einer friedlichen Lösung, eine verschärfte Konfrontation zwischen Vereinten Nationen und Rhodesien ab. Es ist deshalb zumindest mit einer strafferen Weiterführung der bisherigen Sanktionen der UNO, möglicherweise aber sogar mit einer Verschärfung zu rechnen. Während einerseits Anreiz und Häufigkeit der Sanktionsverletzungen durch Dreiecksgeschäfte via die Schweiz vermutlich noch weiter zunehmen dürften, weil das Regime Smith alles daransetzen wird, die letzten ihm noch offenstehenden Kanäle zur Versorgung seines belagerten Landes auszunützen, wird die Schweiz andererseits zu gewärtigen haben, dass man ihr weit genauer als bisher auf die Finger sieht. Jede festgestellte Verletzung der Sanktionen via die Schweiz dürfte dazu beitragen, das bereits im Keime angelegte Malaise uns gegenüber in konkrete Massnahmen gegen die Schweiz münden zu lassen. Ansätze hiezu liegen schon vor: Bekanntlich ist bereits an der OUA-Gipfelkonferenz in Mogadishu im Juni 1974 beschlossen worden, schwarze Listen mit den Namen derjenigen Firmen zu erstellen, die mit Rhodesien Handel treiben; wenn es längere Zeit schien, dass diesem Beschluss keine konkreten Massnahmen folgen würden, so müssen wir heute feststellen, dass in verschiedenen Staaten amtliche Stellen oder private Wirtschaftsverbände Listen mit Namen von sanktionsbrechenden Firmen zirkulieren lassen - so auch von solchen, die in der Schweiz Dreiecksgeschäfte mit Rhodesien betreiben - begleitet von der Aufforderung, mit diesen Firmen keine Beziehungen mehr zu unterhalten. Ferner verdient in diesem Zusammenhang ein Schritt Tansanias im Sanktionskomitee Erwähnung, das im Dezember 1976 versucht hat, die Frage der Umgehung der UNO-Sanktionen gegen Rhodesien durch in der Schweiz domizilierte Firmen zum Gegenstand einer Debatte im Sicherheitsrat zu machen. Der Einspruch des britischen und des schwedischen Vertreters hat dies damals noch verhindert. Ob wir indessen auch künftig auf solche "guten Dienste" zu unserer Verteidigung zählen können, ist fraglich; je mehr die Kritik an uns

wächst, umso heikler wird es für andere Staaten, sich in den UNO für uns einzusetzen. Es lässt sich jedenfalls voraussehen, dass die Glaubwürdigkeit der bundesrätlichen Absichtserklärung von 1968 noch weit mehr tangiert und darüber hinaus gesamtschweizerische, wesentliche Interessen gefährdet würden.

Grundsätzlich steht es natürlich der Schweiz als neutralem Staat und Nichtmitglied der Vereinten Nationen auch weiterhin frei, an ihrer autonomen und liberalen Regelung festzuhalten, also nicht nachzugeben und die einmal eingenommene Haltung durchzustehen. Dies würde aber das grosse Risiko in sich schliessen, dass der internationale politische und wirtschaftliche Druck auf unser Land noch stärker wird. Falls dann der Bundesrat diesem Druck der UNO nachgeben und schliesslich doch Einschränkungen unserer Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien anordnen müsste, hätte dies ohne Zweifel schwerwiegende aussen- und innenpolitische Konsequenzen.

Volkswirtschaftlich hat uns andererseits unsere bisherige Haltung des "laissez-faire, laissez-passer" auf dem Gebiet der Dreiecksgeschäfte nicht den geringsten, spürbaren Nutzen eingetragen; profitiert haben davon dagegen in erster Linie ausländische Interessen, und zwar zum moralischen Nachteil des Schweizernamens.

Dagegen könnte die Schweiz heute von sich aus im Rahmen ihrer autonomen Politik diejenigen Massnahmen vorbereiten bzw. in die Wege leiten, die sich aus der Entwicklung der Lage heraus aufdrängen. Die schon erwähnten weitergehenden Bemühungen um eine friedliche Verhandlungslösung in Rhodesien stehen dem nicht entgegen; es geht primär darum, auch für den schlimmsten Eventualfall prophylaktisch gerüstet zu sein.

Da die Verwaltung gehalten ist, dem Bundesrat periodisch über die schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien Bericht zu erstatten, haben wir uns entschlossen, diesmal nicht nur

über die Entwicklung des Rhodesienhandels, sondern ausführlich über den ganzen Komplex von damit zusammenhängenden Problemen zu berichten. Im besonderen schildern wir die Schwierigkeiten, denen wir beim Versuch begegnen, solche Probleme zu lösen. Die folgende umfassende Darstellung soll dem Bundesrat erlauben, diejenigen Entschiede zu treffen, die sich allenfalls aufdrängen. *)

Wegen des umfassenden Charakters dieses Berichts, der - anders als seine Vorläufer - nicht nur die Auswirkungen der geltenden Regelung beurteilt, sondern auch Lösungsmöglichkeiten für die Zukunft aufzeigt, hat sich seine Fertigstellung verzögert. Die Uebersichten über unseren Handel mit Rhodesien umfassen diesmal die Periode 1973-1976 und ergänzen den vorliegenden Bericht als Beilagen A und B.

*) Vgl. auch die Berichte des Bundesrats vom 16. Juni 1969 und 17. November 1971 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen. Dort ist namentlich die Haltung unseres Landes zur Sanktionspolitik der UNO gegenüber Rhodesien erläutert.

I.

Darstellung der politischen Lage

Die Lage in Rhodesien ist im heutigen Zeitpunkt besonders verworren, verwickelt und spannungsgeladen.

Die Bestrebungen zur Regelung der Rhodesienfrage - seit der einseitigen Unabhängigkeitserklärung von 1965 praktisch lahmgelegt - sind durch den Staatsstreich vom April 1974 in Portugal und die nach dem Sturz des Caetano-Regimes rasch erfolgte Entkolonialisierung Mosambiks und Angolas wieder ins Rollen gekommen. Aber die Faktoren, die seinerzeit eine Lösung verhinderten, sind weiterhin wirksam. Das wiederholte Scheitern der verschiedenen britischen Vermittlungsversuche beim Smith-Regime (Wilson 1965, Douglas Home 1971, Pearce Kommission 1972, Callaghan 1974 - 1975) sowie der bisherige Misserfolg der internationalen Bemühungen, das rhodesische Regime wirtschaftlich auf die Knie zu zwingen, haben im Westen eine Skepsis erzeugt, die jeden neuen Lösungsversuch belastet. Andererseits sind die bekannten Spaltungen der rhodesischen Nationalistenbewegungen in Betracht zu ziehen, deren Wurzeln tief und weit zurückgehen. Zu den persönlichen Feindschaften und Stammesfehden kommen noch grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten, nicht nur zwischen den Militanten (ZAPU, ZANU) und den Pazifisten (Bischof Muzorewa's ANC, der eine legale interne Lösung sucht), sondern auch zwischen den verschiedenen Guerilla-Organisationen (ZANU, die es mit der Ideologie am genauesten nimmt, beruft sich auf Peking, während ZAPU eher die Unterstützung Moskaus sucht; ihr kürzlicher Zusammenschluss im Rahmen der Patriotischen Front kann wohl nur als Gelegenheitsbündnis gelten). Es ist nicht nur dem passiven Widerstand Ian Smiths gegenüber den britischen Vorschlägen zuzuschreiben, dass es in Genf nicht möglich war, die Beratungen aus der Sackgasse herauszuführen; daran war auch die Uneinigkeit der Befreiungsbewegungen schuld.

- 10 -

Obwohl die neue amerikanische Administration die Suche nach einer Lösung im Einvernehmen mit dem Foreign Office frisch belebt hat, steht noch keineswegs fest, dass es gelingen wird, kurzfristig und auf friedlichem Wege aus dem rhodesischen Labyrinth herauszukommen. Die neue britisch-amerikanische Initiative zielt auf eine Regelung auf dem Verhandlungswege bis September 1978. Die Ausarbeitung einer Verfassung für den neuen Staat und eine Volksbefragung, die zur Bestimmung der politischen Führer des zukünftigen Zimbabwe führen sollte, geniessen Priorität. Es geht also nicht mehr vorrangig um die Frage der Machtübertragung, wie dies im Kissinger-Plan der Fall war. Die neue Initiative erfolgt unter ziemlich günstigen Voraussetzungen. Die Administration Carter hat sich ausdrücklich zu einer Lösung des Rhodesienproblems verpflichtet. Dadurch gewinnen die britischen Bemühungen an Glaubwürdigkeit in Schwarzafrika. Die sogenannten Frontstaaten (Angola, Botswana, Mosambik, Sambia, Tansania), die dank ihrem - vorderhand mässigenden - Einfluss auf die verschiedenen Befreiungsbewegungen eine massgebende Rolle bei der Entwicklung des Rhodesienkonfliktes spielen, unterstützen gegenwärtig die westlichen Bemühungen um eine friedliche Lösung. Die fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrates (USA, Grossbritannien, Kanada, Frankreich und BRD), die sich in Südafrika offiziell nur um eine Lösung in Namibia bemühen, im Hintergrund aber auch die Entwicklung der Rhodesienkrise aufmerksam verfolgen, stellen für die britisch-amerikanische Initiative eine Art Sicherheitsnetz dar. Eine offene Einflussnahme ihrerseits in der Rhodesienfrage würde eine neue Entwicklung darstellen.

Aber das Regime Ian Smith ist noch nicht auf den Knien, obwohl es zunehmendem militärischem, wirtschaftlichem und politischem Druck ausgesetzt ist (Zunahme der Guerillatätigkeit; Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage als Folge der zwar nur teilweise wirksamen internationalen Sanktionen und der wachsenden Aufwendungen für die Verteidigung; Verminderung der südafrikanischen Unterstützung und die damit verbundene Gefahr, dass mit der Zeit Rhodesiens einziger Verbindungsweg zur Aussenwelt unterbunden werden könnte). Nur zu

- 10 a -

leicht könnte das Verfahren zur Lösung des Rhodesienproblems, wie es von Grossbritannien und den Vereinigten Staaten vorgesehen ist, in Schwierigkeiten geraten, hängt es doch weitgehend vom Verhältnis der westlichen Mächte zu Schwarzafrika, vom Weiterbestehen des derzeitigen "Burgfriedens" ab. Zudem besteht die Gefahr, dass die Skepsis der Befreiungsbewegungen gegenüber dieser neuen Form der Internationalisierung des Rhodesienkonfliktes jederzeit in eine offene Opposition ausarten könnte.

Die gegenwärtige Ausdehnung der rhodesischen Angriffe auf Lager der Guerillas in Nachbarländern, vor allem in Mosambik, bedroht nicht nur die britisch-amerikanischen Friedensbemühungen, sondern könnte einen offenen militärischen Konflikt in diesem Gebiet auslösen. Der Sicherheitsrat könnte sich dann wohl kaum dem Druck entziehen, der sich seit der letzten UNO-Generalversammlung bemerkbar gemacht hat, die Sanktionen gegenüber Rhodesien zu verschärfen. Selbst wenn es beim Zustand von "nicht Krieg, nicht Frieden" bleibt, stellt die Uneinigkeit, die in den Kreisen der Befreiungsbewegungen herrscht, ein Hindernis für jegliche Lösungsbemühungen dar. Jede Gruppe würde wahrscheinlich, wenn es soweit käme, mit allen Mitteln, auch mit Waffen, zu verhindern suchen, dass die der weissen Minderheit entrissene Macht ihren Rivalen zufalle. Die Möglichkeit einer "Angolanisierung" des Rhodesienkonfliktes mit dem damit verbundenen Risiko einer direkten oder indirekten ausländischen Intervention und deren Folgen kann deshalb nicht von der Hand gewiesen werden. Die dritte Hypothese, jene einer friedlichen Lösung der Rhodesienkrise auf dem Verhandlungswege, erscheint im heutigen Zeitpunkt leider ohne grosse Erfolgsaussichten. Wie auch immer sich die Rhodesienkrise über die nächsten Monate entwickeln wird, sie könnte auch auf uns mehr und mehr Auswirkungen zeitigen.

II.

Die UNO-Sanktionen und die bisherigen autonomen schweizerischen Massnahmen

1. Die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung der Regierung Smith am 11. November 1965 begnügte sich der Sicherheitsrat vorerst damit, den Mitgliedstaaten zu empfehlen, das rebellierende Regime nicht anzuerkennen und ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu Rhodesien abzubrechen (Resolutionen Nr. 216 (1965) und 217 (1965) vom 12. bzw. 20. November 1965). Er kam damit dem Ersuchen Grossbritanniens nach, das sich weiterhin für seine Kolonie verantwortlich fühlte. 1966 folgte ein weiterer Schritt: Ausgehend von der Feststellung, die Lage in Rhodesien stelle eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit dar, verfügte er zwar selektive, diesmal aber für die Mitgliedstaaten verbindliche Sanktionen (Resolutionen Nr. 221 (1966) und 232 (1966) vom 9. April und 16. Dezember 1966). In der Resolution Nr. 232 (1966) werden erstmals auch die Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, ausdrücklich aufgefordert, den in der Resolution enthaltenen Aufforderungen nachzukommen. Mit der Resolution Nr. 253 (1968) vom 29. Mai 1968 schliesslich verhängte der Sicherheitsrat über Rhodesien ein verbindliches und vollständiges Handels-, Finanz- und Dienstleistungsembargo. Nach und nach brachen alle Mitglieder der Vereinten Nationen, mit Ausnahme Südafrikas und zunächst noch Portugals, ihre offiziellen Beziehungen zu Salisbury ab; die meisten ergriffen auf nationaler Ebene geeignete Massnahmen, um den Beschlüssen des Sicherheitsrats formell Nachachtung zu verschaffen.

Zwei weitere Resolutionen Nr. 277 (1970) und 333 (1973) tragen das Datum des 18. März 1970 bzw. des 22. Mai 1973. Während die erste die Konsequenzen aus der einseitigen Ausrufung der Republik in bezug auf die Sanktionen zieht, werden in der zweiten alle Staaten (nicht nur die UNO-Mitglieder) ersucht, ihre nationalen Vorschriften über die Sanktionen auf weitere Bereiche auszudehnen und zu verschärfen. Resolution 388 (1976) vom 6. April 1976 verlangt, dass Waren- und Güterlieferungen von und nach, sowie in Rhodesien selbst nicht mehr zu versichern seien. Ausserdem sei dafür zu sorgen, dass rhodesische Firmen oder öffentliche Dienste gewerbliche Schutzmarken anderer Länder nicht mehr benützen können. Auch in dieser Resolution fordert der Sicherheitsrat die Nichtmitglieder auf, sich den für UNO-Mitglieder obligatorischen Sanktionen anzuschliessen. Am 27. Mai 1977 schliesslich verfügte der Sicherheitsrat (wiederum, als Empfehlung, auch an Nichtmitgliedstaaten gerichtet), es seien noch bestehende rhodesische "Informationsbüros" zu schliessen. Gleichzeitig beschloss er, sich spätestens am 11. Nov. 1977 über weitere, zusätzliche Sanktionen schlüssig zu werden.

Der UNO-Sicherheitsrat steht gegenwärtig unter Druck, die Sanktionen gegenüber Rhodesien auf weitere Gebiete (Kommunikationen, Kapitalausfuhr aus Rhodesien usw.) auszudehnen. Ein entsprechender Beschluss wurde am 20. Dezember 1976 von der UNO-Generalversammlung gefasst.

Mit der Resolution Nr. 253 (1968) wurde ein besonderes Komitee des UNO-Sicherheitsrats geschaffen, das die Einhaltung der Sanktionen zu überwachen hat. Zu diesem Zweck ist das Komitee mit einer Reihe von Vollmachten ausgestattet. Das Sanktionskomitee unterbreitet die Fälle angeblicher Verletzungen, die ihm meistens durch Grossbritannien gemeldet werden, den betroffenen Regierungen zur Abklärung. In andern Staaten führen derartige Mitteilungen zu amtlichen Untersuchungen, die bei Zutreffen der Anschuldigungen Folgen (Beschlagnahme von Waren; Bussen) zeitigen können.

2. Die Haltung der Schweiz in Bezug auf die Sanktionen und die autonom getroffenen schweizerischen Massnahmen

Gemäss Art. 2, Ziff. 6 der UNO-Charta soll die Organisation dafür Gewähr bieten, dass auch Nichtmitglieder, soweit

dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist, in Uebereinstimmung mit ihren Grundsätzen handeln. In Anwendung dieser Bestimmung wenden sich die letzten Resolutionen des Sicherheitsrats über Rhodesien auch an die Nichtmitgliedstaaten, die ersucht werden, sich den Sanktionen anzuschliessen.

Der Bundesrat hat von Anfang an entschieden, dass sich die Schweiz als neutraler Staat und Nichtmitglied der Vereinten Nationen aus grundsätzlichen Erwägungen den obligatorischen UNO-Sanktionen nicht unterziehen könne. Es müsse aber vermieden werden, dass der Rhodesien-Handel sich den Massnahmen der Vereinten Nationen entziehen könne, indem er seine Transaktionen über schweizerisches Territorium abwickle. Der Bundesrat verfügte deshalb am 17. Dezember 1965 verschiedene Massnahmen im Handels- und Finanzsektor. Diese autonom gefassten Beschlüsse wurden damals zwar von der Presse veröffentlicht und kommentiert; offiziell wurden sie den Vereinten Nationen nicht zur Kenntnis gebracht.

Nach der Annahme weiterer Resolutionen (Nr. 221 und 232/1966) durch den Sicherheitsrat verstärkte auch der Bundesrat am 10. Februar 1967 seine Massnahmen, indem er nach dem Konzept des "courant normal" schweizerische Einfuhren aus Rhodesien auf den Durchschnitt der Jahre 1964 bis 1966 begrenzte. Diesmal wurde der Generalsekretär der Vereinten Nationen offiziell über die grundsätzliche Haltung der Schweiz und die von ihr getroffenen Massnahmen orientiert.

Im Sinne einer Antwort auf die Resolution des Sicherheitsrats vom 29. Mai 1968, die für UNO-Mitglieder ein totales Embargo gegen Rhodesien vorschrieb, hat der Bundesrat am 4. September 1968 seine Haltung nochmals bekräftigt:

"In seiner Erklärung vom 10. Februar 1967 zur Resolution des Sicherheitsrats vom 17. Dezember 1966 führte der Bundesrat aus, die Schweiz in ihrer Eigenschaft als neutraler Staat könne sich aus grundsätzlichen Erwägungen den verbindlichen Sanktionsbeschlüssen der UNO nicht unterziehen. Autonom und ohne Anerkennung einer legalen Verpflichtung hat er indessen Massnahmen angeordnet, die verhindern sollen, dass der Handel mit Rhodesien sich ausweitete und die Sanktionenpolitik der Vereinten Nationen umgangen wird.

Der Bundesrat wird diese Haltung auch in Zukunft einnehmen. Dabei gibt er seinem Willen Ausdruck, auch mit Bezug auf die jüngste Rhodesien-Resolution des UN-Sicherheitsrats in autonomer Weise und im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung darüber zu wachen, dass sich auf schweizerischem Gebiet für den Rhodesien-Handel keine Möglichkeiten bieten, die Sanktionsmassnahmen des Sicherheitsrats zu umgehen."

Der Bundesrat hat bis heute gegenüber Rhodesien folgende Massnahmen angeordnet:

- Embargo für Kriegsmaterialausfuhren (17.12.1965);
- Einführung der Bewilligungspflicht für Einfuhren aus Rhodesien (17.12.1965);
- Blockierung der (bescheidenen) Guthaben der rhodesischen Reservebank bei der schweizerischen Nationalbank (17.12.1965);
- Begrenzung der Einfuhren aus Rhodesien auf den Durchschnitt der Jahre 1964 bis 1966 (10.02.1967);
- Schliessung des Konsulats in Salisbury (16.03.1970).

Weder unsere Ausfuhren nach Rhodesien noch der gegenseitige Kapital- und Dienstleistungsverkehr noch die sogenannten Dreiecksgeschäfte sind Einschränkungen unterworfen worden. Zwar liegt ein Entwurf zur Begrenzung unserer Ausfuhren vor, doch wurde davon bis heute kein Gebrauch gemacht.

Was die Anerkennung rhodesischer Pässe betrifft, so hat sich das Sanktionenkomitee im November 1975 nach unserer Regelung erkundigt. Unsere Antwort, es entspreche unserer konstanten Praxis, die Pässe der von uns nicht anerkannten Staaten als einfache Reisedokumente anzusehen, und ihren Inhabern die Einreise in die Schweiz nicht von vornherein zu verwehren, vermochte das Komitee nicht zu befriedigen. In seiner Note vom 26. August 1976 kommt es auf das Problem zurück und gibt der Hoffnung Ausdruck, die schweizerischen Behörden würden ihre Haltung überprüfen.

Es kann sich sicher nicht darum handeln, in Anwendung der entsprechenden Resolution des Sicherheitsrates, Inhaber rhodesischer Pässe grundsätzlich nicht in die Schweiz einreisen zu lassen, wie dies von den UNO-Mitgliedstaaten verlangt wird. Im Sinne einer besseren Ueberwachung der Einreisen aus Rhodesien hat dagegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit dem Politischen Departement mit Wirkung ab 1. Mai 1977 die Visumpflicht für Inhaber rhodesischer Pässe eingeführt.

Auf dem Sektor der gewerblichen Schutzmarken fehlt uns eine rechtliche Handhabe, um gemäss einer Aufforderung des Sicherheitsrates vom 6. April 1976 zu verhindern, dass rhodesische Handels- und Industrieunternehmungen oder öffentliche Dienste schweizerische Handelsbezeichnungen, Fabrik- und Handelsmarken, benutzen. Zudem bestehen keine Anhaltspunkte über den Umfang der zwischen schweizerischen und rhodesischen Firmen geltenden Abmachungen über die Verwendung solcher Marken. Hier bleibt wohl vorläufig keine andere Wahl als abzuwarten, ob uns vom Sanktionenkomitee vermutete Verletzungen gemeldet werden, und gegebenenfalls anhand dieser konkreten Fälle zu prüfen, ob und was allenfalls vorgekehrt werden könnte.

- 16 -

Am 6. April 1976 beschloss der UN-Sicherheitsrat gemäss Resolution 388 (1976), dass sämtliche Mitgliedstaaten die nötigen Massnahmen treffen sollten um zu verhindern, dass in Zukunft rhodesischen oder für Rhodesien bestimmten Gütern ein Versicherungsschutz gewährt werde. In dieser Resolution wurden auch die Nichtmitglieder aufgefordert, sich der Massnahme anzuschliessen. Dazu ist festzustellen, dass der schweizerische Transport-Versicherungs-Verein in einem Rundschreiben vom 7. April 1976 seine Mitglieder eingeladen hat, in Zukunft für Rhodesien bestimmte, aus Rhodesien exportierte oder sich sonstwie im Besitze von rhodesischen Unternehmungen befindliche Güter nicht mehr zu versichern, und dass die angesprochenen Versicherer dieser Einladung Folge geleistet haben. Obschon es sich dabei um eine rein private, nicht politische, sondern risikotechnisch begründete Massnahme handelt, darf erwartet werden, dass die Mehrzahl der schweizerischen und in der Schweiz tätigen Transportversicherer in Zukunft auf die erwähnten Geschäfte verzichten wird. Auf staatliche Massnahmen zur Untermauerung der privaten Uebereinkunft kann deshalb zur Zeit verzichtet werden.

Auch die sportlichen Kontakte mit Rhodesien werden vom Sanktionenkomitee aufmerksam verfolgt.

Mit Note vom 28. Juni 1976 ersuchte das Sanktionenkomitee auch die Nichtmitgliedstaaten der UNO, auf ihre nationalen Verbände einzuwirken, damit diese anlässlich der kommenden Generalversammlung der Davis-Cup-Nationen für den Ausschluss Rhodesiens aus diesem Wettbewerb stimmten. Nachdem bekannt geworden war, dass der Schweizerische Tennis-Verband beschlossen hatte, gegen die Mannschaft des rhodesischen Verbandes, der nach wie vor vollberechtigtes Mitglied des Internationalen Tennisverbandes und des Davis-Cup ist, anzutreten, machte das Sanktionenkomitee die schweizerischen Behörden in einer weiteren Note auf die Unvereinbarkeit von Kontakten mit rhodesischen Sportlern mit den UNO-Sanktionen aufmerksam.

Wir sind der Meinung, am Prinzip, wonach Sport und Politik möglichst getrennt zu halten seien, sei ebenso festzuhalten wie an der Praxis, sich nur im äussersten Notfall in Entscheide einzumischen, welche unsere Sportverbände in eigener Kompetenz treffen können. Ob diese Grundsätze sich allerdings im Fall von Rhodesien auch in Zukunft uneingeschränkt hochhalten lassen, erscheint im Licht der Ereignisse in Montreal zumindest fraglich.

Mit der Einführung der Visumpflicht für Inhaber rhodesischer Pässe haben die Bundesbehörden ein Instrument in der Hand, das ihnen notfalls ein Einschreiten ermöglichen würde.

3. Das heutige Verfahren bei vermuteten Sanktionsverletzungen durch Schweizer Firmen

Laut Resolution Nr. 253 des Sicherheitsrates vom 29. Mai 1968 hat das Sanktionenkomitee die Befugnis, von allen Mitgliedstaaten Auskünfte zu verlangen über jede Tätigkeit, die von einem ihrer Staatsangehörigen oder auf ihrem Gebiet ausgeübt wurde und die eine Sanktionsverletzung darstellen könnte. In der Resolution Nr. 277 (1970) vom 18. März 1970 werden auch die Mitglieder der UNO-Spezialorganisationen sowie diese selbst aufgefordert, dem Komitee alle Auskünfte zu erteilen, die dieses verlangen könnte. In bezug auf die Auskunftspflicht ist die Schweiz damit direkt angesprochen.

Vermutete Sanktionsverletzungen, an denen in der Schweiz domizilierte Firmen oder Privatpersonen beteiligt sind, werden vom Sanktionenkomitee den Bundesbehörden über unseren Beobachter in New York offiziell zur Kenntnis gebracht. Der Meldung schliesst sich jeweils die Einladung an, eine Untersuchung des Falles einzuleiten. Dieser offiziellen Notifikation geht in den meisten Fällen ein bis zwei Wochen vorher eine ent-

sprechende Mitteilung der britischen Botschaft in Bern an das Politische Departement voraus. (Gleichzeitig mit Resolution 253 wurde der britischen Regierung, in einer Resolution 253a, eine besondere Verantwortlichkeit in der Ueberwachung von individuellen Sanktionsverletzungen überbunden.)

4. Umfang und Art der uns gemeldeten Verletzungen

Seit der Sicherheitsrat am 21. Mai 1968 das volle Embargo gegen Rhodesien verhängt hat, ist die Schweiz im Zusammenhang mit beinahe 50 Sanktionsverletzungen genannt worden. Das sind über 15% der dem Sanktionskomitee insgesamt gemeldeten Fälle. In der beiliegenden Zusammenstellung (Beilage C) sind sie nach Sachgebieten und chronologisch geordnet aufgeführt.

Auf die einzelnen Bereiche verteilen sich die Meldungen wie folgt:

Handelsverkehr mit Rhodesien allgemein	1
Einfuhr aus Rhodesien	6
Ausfuhr nach Rhodesien	5
Finanztransaktionen	4
Dreiecksgeschäfte	28
andere Bereiche	5

Die Dreiecksgeschäfte überwiegen deutlich. Darunter versteht man den durch eine in der Schweiz domizilierte Firma oder Privatperson getätigten Abschluss oder die Vermittlung eines Waren-, Dienstleistungs- oder Finanzgeschäftes, bei dem sich Rhodesien an einem Ende und ein Drittstaat am anderen Ende der Operation befinden. Das Sanktionskomitee beabsichtigt übrigens, sich demnächst eingehend mit dem Problem dieser sogenannten "cover firms" zu befassen. Anlass dafür scheint ihm eine konkrete Transaktion gegeben zu haben, bei der rhodesischer Tabak über drei in Genf domizilierte Firmen an osteuropäische Länder verkauft wurde.

Im Bereich des bilateralen Handelsverkehrs wurden 11 Fälle gemeldet, von denen drei sich innerhalb des "courant

- 19 -

normal" für Einfuhren hielten. Auch die Zahl der gemeldeten Verstösse im Bereich der Finanztransaktionen ist gering; indessen stellt einer von ihnen die schwerste bisher bekanntgewordene Sanktionsverletzung dar, indem vermutlich durch Vermittlung schweizerischer Firmen 34,5 Millionen Dollar zur Verdoppelung der Produktionskapazität der "Rhodesian Iron and Steel Co." (RISCO) nach Rhodesien geschleust wurden. Da Rückzahlung und Zinsendienst offenbar zum Teil in Form rhodesischer Stahllieferungen vereinbart wurden, vermag dieser Fall überdies einen ganzen Rattenschwanz von Dreiecksgeschäften nach sich zu ziehen, an denen ebenfalls eine schweizerische Firma beteiligt sein könnte.

Aus verschiedenen Hinweisen müssen wir schliessen, dass die uns vom Sanktionskomitee gemeldeten Fälle nur einen Teil der tatsächlich zwischen der Schweiz, Rhodesien und Drittländern abgewickelten Transaktionen darstellen.

Die uns gemeldeten Sanktionsverletzungen auf andern Gebieten (Anerkennung rhodesischer Pässe, sportliche Kontakte) sind im Kapitel II unter Ziffer 2 erwähnt.

Im Sanktionskomitee wird ihr angekündigt, sie zeige zu wenig Eifer und Strenge bei der Abklärung der ihr gemeldeten Sanktionsverletzungen, namentlich sei sie aber nicht bereit, dort, wo gesetzliche Grundlagen fehlten, das Nötige vorzunehmen, um solche zu schaffen. Die Erwartung des Komitees auf die Zurückhaltung der Schweiz und den fehlenden Willen ihrer Behörden zur Zusammenarbeit sind in letzter Zeit immer beharrlicher geworden. Weil seit Jahres immer wieder auf das Fehlen gesetzlicher Grundlagen hingewiesen wird, ist offenbar der Eindruck entstanden, unser Land nehme generell eine gegen die UNO-Sanktionen gerichtete Haltung ein.

III

Die heutige aussen- und innenpolitische Problematik für die Schweiz

Das unerwartet lange Ueberleben der weissen Minderheitsregierung in Salisbury hat den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gezwungen, die Sanktionen gegen Rhodesien laufend zu verschärfen und auf neue Bereiche auszudehnen. Diese Entwicklung hat die Probleme, denen sich die Schweiz in dieser Frage gegenübergestellt sieht, vervielfacht und zugleich verschärft, indem die Lücken unserer autonomen Regelung immer offenkundiger werden. Es kommt hinzu, dass in einer in wenigen Jahrzehnten völlig veränderten Welt das Verständnis für gewisse spezifische Merkmale unseres Landes weitgehend geschwunden ist, namentlich unter den jungen Staaten der Dritten Welt, und gerade in Schwarzafrika. Die Praxis, die der Bundesrat innerhalb unserer liberalen Weltanschauung in bezug auf das vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte Rhodesien-Embargo befolgt, gehört dazu. Dass die Schweiz als Nichtmitglied der UNO ihre Politik gegenüber Rhodesien autonom gestaltet, wird gerade noch akzeptiert. Dass aber ihre autonome Regelung so beschaffen ist, dass sie unter den heutigen Umständen der Umgehung der Sanktionen immer mehr Vorschub leistet, bringt sie selbst in den Augen gewisser westlicher Länder in den Verdacht, in dieser Frage allzusehr auf ihren eigenen wirtschaftlichen Vorteil bedacht zu sein.

Im Sanktionenkomitee wird ihr angekreidet, sie zeige zu wenig Eifer und Strenge bei der Abklärung der ihr gemeldeten Sanktionsverletzungen; namentlich sei sie aber nicht bereit, dort, wo gesetzliche Grundlagen fehlen, das Nötige vorzukehren, um solche zu schaffen. Die Hinweise des Komitees auf die Zurückhaltung der Schweiz und den fehlenden Willen ihrer Behörden zur Zusammenarbeit sind in letzter Zeit immer beharrlicher geworden. Weil seit Jahren immer wieder auf das Fehlen gesetzlicher Grundlagen hingewiesen wird, ist offenbar der Eindruck entstanden, unser Land nehme generell eine gegen die UNO-Sanktionen gerichtete Haltung ein.

Anders lässt es sich kaum erklären, dass das Komitee im Oktober 1975 einen Expertenbericht in Auftrag gab, der alle Fälle, in welche die Schweiz verwickelt ist, untersuchen und "als Richtschnur für die künftige Haltung des Komitees" dienen sollte. Seit dem 7. Januar 1976 liegt dieser Bericht vor.

Es handelt sich um ein sog. "working paper", das die gesamte Korrespondenz zwischen den Bundesbehörden und dem Sanktionenkomitee in allen bis Ende Juli 1975 hängig gemachten Fällen in extenso wiedergibt. Vorrangig behandelt wird der Fall Nitrex (Dreiecksgeschäft, das die Lieferung von Düngemitteln nach Rhodesien bezweckte), der Gegenstand einlässlicher völkerrechtlicher Untersuchungen war. Irgendwelche Forderungen sind in diesem Dokument nicht enthalten. Es scheint bis jetzt auch nur den Mitgliedern des Sanktionenkomitees offiziell zur Kenntnis gebracht worden zu sein.

Eine neue Dimension hat sich in den kürzlich erfolgten Meldungen über Sanktionsverletzungen abgezeichnet, indem erstmals Oststaaten als Endempfänger rhodesischer Waren genannt werden. Als Vermittler sollen bei diesen Dreiecksgeschäften Schweizer Firmen mitgewirkt haben. Dem Anspruch des Sanktionenkomitees auf eine positive Abklärung steht in diesen Fällen die Insistenz der verdächtigten Oststaaten gegenüber, die Abklärung entweder zu verhindern oder sonstwie negativ enden zu lassen. Die heutige rechtliche Lage, die eine Untersuchung nicht möglich macht, begünstigt hier ungewollt jene Seite, die sonst mit Anklagen an den Westen wegen Sanktionsverletzungen nicht zurückhält, für einmal aber selber angeklagt ist.

Innenpolitisch bildete die Frage unserer Beziehungen zu Rhodesien seit 1965 Gegenstand von insgesamt 15 parlamentarischen Interventionen (s. Beilage D) sowie zahlreicher Artikel und Kommentare in unserer Presse. Wenn ursprünglich die in der Presse erhobenen Forderungen nahezu den ganzen Spielraum von der vollständigen Liberalisierung nahezu Wirtschaftsbeziehungen mit Rhodesien bis zum völligen Gleichziehen mit den Sanktionen des Sicherheitsrates

umfassten, so zeichnet sich heute doch allgemein ein grösseres Verständnis für die Haltung der UNO gegenüber Rhodesien und die Forderungen des Sanktionenkomitees an die schweizerischen Behörden ab.

Allerdings stehen dem andererseits Aspekte der innerstaatlichen Rechtslage entgegen. Da weder die Entscheide und Erklärungen des Bundesrates noch irgend eine schweizerische Vorschrift eine Rechtsgrundlage bilden, um bei einer vermuteten Sanktionsverletzung unter Anwendung von Zwangsmassnahmen Ermittlungen durchzuführen, müssen sich die zuständigen Stellen damit begnügen, die betroffenen Firmen und Personen einzuladen, sich zu den ihnen zur Last gelegten Handlungen zu äussern. Von deren freiem Willen hängt dann ab, wie substantiell die Auskünfte ausfallen. Oft genug beschränken sie sich auf mehr oder weniger verschwommene, überdies auf ihren Wahrheitsgehalt nicht überprüfbare Beteuerungen, nie mit Rhodesien Geschäfte getätigt zu haben, und auf die Zurückweisung der Verdächtigungen.

Hinsichtlich der Befugnisse der Bundesbehörden, diese Auskünfte - und seien sie noch so dürftig - an das Sanktionenkomitee weiterzuleiten, besteht übrigens auf Grund des geltenden Rechts - vor allem wegen der nicht hinreichend geklärten Tragweite von Art. 273 StGB (wirtschaftlicher Nachrichtendienst) - eine beträchtliche Unsicherheit. Aus diesem Grunde beschränken sich denn auch die schweizerischen Antworten an das Sanktionenkomitee bislang auf eine unverbindliche Wiedergabe der freiwilligen Antworten der Angesprochenen und auf den Hinweis, dass die schweizerischen Behörden ein Mehreres nicht tun könnten.

Konkrete Möglichkeiten einer verbesserten Kontrolle der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien

Der Bundesrat hat 1968 eine Absichtserklärung abgegeben, die von den UNO-Organen als völkerrechtlich verbindlich angesehen wird. Man kann hierüber geteilter Meinung sein; jedenfalls aber glauben wir, dass er sich mit dieser Erklärung politisch gebunden hat. Wir haben deshalb zu prüfen, ob und gegebenenfalls durch welche Massnahmen sich seine Absicht, die Schweiz nicht zur Drehscheibe für die Umgehung der Rhodesiensanktionen werden zu lassen, verwirklichen lässt. Vermehrte Bedeutung kommt diesen Massnahmen auch darum zu, weil infolge der Zuspitzung der politischen Lage mehr denn je mit Fluchtbewegungen von Menschen, Kapital und Waren aus Rhodesien zu rechnen ist. Der Bundesrat ist also heute unzweifelhaft vor die grundsätzliche Frage gestellt, ob bzw. wie er der veränderten Situation Rechnung tragen und durch zusätzliche geeignete Massnahmen solchen Möglichkeiten einen Riegel schieben will. Gewichtige Gründe sprechen für einen positiven Entscheid:

- Der Bundesrat hat die eindeutige Erklärung abgegeben, er werde bestrebt sein zu verhindern, dass die Sanktionen des Sicherheitsrats über schweizerisches Gebiet umgangen werden können.
- Da die UNO-Mitglieder ihre Massnahmen zur Verhinderung von Sanktionsverletzungen weiter perfektionieren, wird auch die Versuchung, die Schweiz als Drehscheibe für Transaktionen mit Rhodesien zu missbrauchen, immer grösser, nicht zuletzt auch, weil ja ein immer stärkerer Druck auch von der zunehmend in Schwierigkeiten geratenen rhodesischen Wirtschaft ausgeht;
- Je strenger und umfassender die Sanktionen sind, um so schärfer wird sich beim Festhalten am Status quo das Bild der Schweiz als dasjenige eines Landes profilieren, das von den Sanktionen profitiert;

- Angesichts der ohnehin vorhandenen Gegensätze in andern Bereichen haben wir ein eminentes politisches und wirtschaftliches Interesse, unsere Beziehungen zur OUA und ihren Mitgliedern, nicht zuletzt aber auch zu den Vereinten Nationen selbst, mit der für uns relativ unwichtigen Rhodesienfrage nicht über Gebühr zu belasten.

Das Festhalten am Status quo wäre, demgegenüber, eine unbefriedigende Lösung; aus dieser Haltung könnten unserm Land erhebliche Nachteile erwachsen. Als solche betrachten wir weniger die Kritiken, denen unsere Praxis im Ausland ausgesetzt ist, obgleich natürlich auch diese einen bedenklichen Umfang annehmen können. Vielmehr fällt der Verlust an Glaubwürdigkeit ins Gewicht, den die bundesrätliche Absichtserklärung bereits erlitten hat und in Zukunft in vermehrtem Mass erleiden wird, wenn wir uns nicht zu geeigneten Schritten entschliessen. Wenn die Aufrichtigkeit der schweizerischen Regierung wegen der Rhodesiensanktionen einmal ernstlich in Zweifel gezogen wird, könnte das für die Zukunft Folgen haben. Vorarbeiten zu Schwarzen Listen von Firmen, die mit Rhodesien Handel treiben, sind von der OUA schon vor einiger Zeit in die Wege geleitet worden. In jüngster Zeit meldeten uns verschiedene Schweizer Vertretungen, amtliche Stellen oder Berufsverbände in ihrem Residenzlande hätten die interessierten Kreise in Zirkularen aufgefordert, nicht mehr mit (namentlich genannten) Firmen in der Schweiz Handel zu treiben, welche sich Verletzungen der Rhodesiensanktionen zuschulden kommen lassen. Sich mit den bisherigen Massnahmen zu begnügen, scheint uns deshalb heute keine echte Alternative mehr zu sein.

Es sei an dieser Stelle noch auf die Befürchtung eingegangen, ein allzu starkes Entgegenkommen gegenüber dem UN-Sicherheitsrat in bezug auf die Rhodesiensanktionen würde einen Präzedenzfall schaffen, der sich für die Schweiz nachteilig auswirken könnte, falls internationale Sanktionen einmal über Länder verhängt würden, in denen wir im Gegensatz zu Rhodesien wirklich ins Gewicht fallende Interessen zu wahren hätten. Verbindliche Sanktionen gegen ein Land kann der Sicherheitsrat nur verhängen, wenn keine der fünf Grossmächte ihr

Veto einlegt. Es darf füglich bezweifelt werden, dass dieser Fall in absehbarer Zukunft nochmals eintritt. Im übrigen könnten wir als neutraler Staat auch in einer solchen Situation darauf bestehen, einen für uns wichtigen bilateralen Verkehr nicht ganz zu unterbinden, sondern lediglich auf den "courant normal" zu beschränken. Allerdings würde die Anordnung weiterer Restriktionsmassnahmen auf eine ganze Reihe von internen, namentlich rechtlichen Schwierigkeiten stossen.

Nachstehend skizzieren wir die verschiedenen Problemkreise.

1. Einfuhren aus Rhodesien

Die beiliegende statistische Uebersicht über die Entwicklung des schweizerisch-rhodesischen Handelsverkehrs seit 1964/1966 (Stichperiode) zeigt, dass die mengenmässige Beschränkung der schweizerischen Einfuhr auf den "courant normal" strikte eingehalten wurde. Der Durchschnitt der Importe der Jahre 1967 bis 1976 liegt mengenmässig unter demjenigen der Referenzperiode, wertmässig nur unbedeutend darüber. Die Einfuhr umfasste in den letzten Jahren nur noch die Positionen Frischfleisch und Rohtabak. Die Eidgenössische Oberzolldirektion richtet ihre besondere Aufmerksamkeit auf die Kontrolle der Einfuhren dieser Waren auch aus Südafrika, weil gelegentlich der Verdacht geäussert wurde, dass rhodesische Waren mit südafrikanischen Ursprungszeugnissen versehen würden. Weitere Massnahmen drängen sich hinsichtlich der Einfuhren nicht auf.

2. Ausfuhren nach Rhodesien

Die Ausfuhr schweizerischer Waren nach Rhodesien unterliegt (mit Ausnahme von Kriegsmaterial, dessen Ausfuhr seit 1965 verboten ist) nicht der Ausfuhrbewilligungspflicht. Für den Export von Waren nach Rhodesien, die vom Embargo der UNO erfasst werden - das sind alle Waren (mit Ausnahme von Medikamenten, Lehrmaterial und Lieferungen humanitärer Zweckbestimmung) - wird die Exportrisikogarantie seit 1968 nicht mehr gewährt. Von der Einführung der Ausfuhrbewilligungspflicht ist abgesehen worden, in der Meinung, dass eine solche

Massnahme erst in einem späteren Zeitpunkt bei einer wesentlichen Zunahme der schweizerischen Ausfuhren angeordnet werden sollte. Der Bundesrat beauftragte indessen das Volkswirtschaftsdepartement, vorsorglich eine Verordnung über die Beschränkung der Ausfuhr vorzubereiten, sowie das Politische Departement und das Volkswirtschaftsdepartement, ihn periodisch über die Entwicklung der schweizerischen Exporte nach Rhodesien zu informieren.

Die Ausfuhr schweizerischer Waren nach diesem Lande betrug in den Jahren 1964/1966 im Durchschnitt 7,27 Mio Fr. Für 1974 belief sich der entsprechende Betrag auf 13,42 Mio Fr., im Jahre 1976 aber nur noch auf 4,95 Mio Fr. Mit zunehmendem kommerziellem Risiko für die Exporteure dürfte sich die rückläufige Entwicklung fortsetzen.

Angesichts dieser Entwicklung unserer Exporte kann vorderhand vom Erlass von Beschränkungsmaßnahmen abgesehen werden. Sollte indessen die schweizerische Ausfuhr nach Rhodesien wider Erwarten erneut wesentlich ansteigen, so wäre die Ausfuhrbewilligungspflicht anzuordnen.

3. Dreiecksgeschäfte

Wir haben weiter oben erklärt, was unter Dreiecksgeschäften zu verstehen ist. Diese Transaktionen haben, mehr als die rein bilateralen Geschäfte, die Aufmerksamkeit des Sanktionskomitees erweckt. Es ist auf diesem besonderen Gebiet, wo das Komitee den schweizerischen Behörden die grösste Zahl von vermuteten Umgehungsmanövern zur Stellungnahme unterbreitet hat. Das Problem der Dreiecksgeschäfte ist somit zum Prüfstein der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Politik mit Bezug auf die Rhodesiensanktionen geworden.

Drei Firmen, die Industrie-Maschinen AG in Zürich, die Handelsgesellschaft in Zürich und die FEMETCO in Zug sowie deren einziges Verwaltungsratsmitglied, der Zürcher Anwalt Dr. Rolf Egli, werden in fast der Hälfte aller uns vom Sanktionskomitee gemeldeten kommerziellen Dreiecksgeschäfte sowie in den wichtigsten Finanztransaktionen

mit Rhodesien genannt. Man kommt nicht um den Verdacht herum, dass die eine oder andere dieser Firmen ausschliesslich zum Zwecke gegründet wurde, die Rhodesiensanktionen über die Schweiz zu umgehen.

Dreiecksgeschäfte werden deswegen über die Schweiz abgewickelt, weil die ausländischen Vorschriften eine direkte Transaktion mit Rhodesien verunmöglichen. Neben die jetzt schon deutlich feststellbare Belastung unserer Beziehungen zu den Vereinten Nationen tritt somit noch das Risiko, dass auch unsere bilateralen Beziehungen zu Drittstaaten, welche der strikten Durchsetzung der Rhodesiensanktionen ein besonderes Gewicht beimessen, belastet werden.

Was von diesen Dreiecksgeschäften in der schweizerischen Ertragsbilanz (unter dem Posten der Dienstleistungen) ihren Niederschlag findet, nämlich die Summe der Kommissionen, die den Beteiligten in der Schweiz zufließen, ist gesamtwirtschaftlich gesehen irrelevant. Dagegen können wir, namentlich wenn der UNO-Expertenbericht über die Schweiz vom 7. Januar 1976 als offizielles Papier an alle UNO-Mitglieder verteilt werden sollte, aussenwirtschaftliche und -politische Konsequenzen für unser Land nicht ausschliessen. Es dürfte deshalb im allgemeinen Landesinteresse liegen, solchen Geschäften einen Riegel zu schieben.

Die schweizerischen Behörden haben bisher dem Sanktionskomitee gegenüber dargelegt, sie verfügten über keine gesetzlichen oder praktischen Mittel, um ausserhalb ihres Territoriums in Dreiecksgeschäfte eingreifen zu können. Demgegenüber stellte das Sanktionskomitee fest, dass die Schweiz auch in bezug auf Transaktionen, die ihr Gebiet nicht berühren, Massnahmen gegen an solchen Geschäften beteiligte Firmen anordnen könne, wenn diese ihren Hauptsitz in der Schweiz hätten. Dem stehe auch die Absicht des Bundesrates nicht entgegen, nur "im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung" zu handeln. Dieser Begriff umfasse nämlich mehr als nur die existierende Gesetzgebung und schliesse namentlich nicht aus, dass die Schweiz, falls dazu die nötigen Rechtsgrundlagen fehlen, diese schaffe. Mit anderen Worten wurde uns bedeutet, es liege nur an den schweizerischen Behör-

den, der offiziellen Erklärung des Bundesrates Nachachtung zu verschaffen, wonach er die Umgehung der Rhodesiensanktionen über die Schweiz nicht dulden wolle.

Die Expertenkommission, die der Bundesrat seinerzeit zur Prüfung der Frage der schweizerischen Kriegsmaterialausfuhr eingesetzt hat, befasste sich auch mit der Vermittlung von Kriegsmaterial, das unser Land nicht berührt. Sie hat hierüber bei der Justizabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements ein Gutachten angefordert, das unter anderem zum Schluss kommt, der Bundesrat "könnte gestützt auf Art. 102, Ziff. 8 und 9 BV die Bewilligungspflicht auch erstrecken auf die in der Schweiz getätigten Abschlüsse und Vermittlungen von Geschäften über Kriegsmaterial, das im Ausland hergestellt und in andere ausländische Staaten geliefert wird, ohne das schweizerische Gebiet jemals zu berühren" (Bericht der Expertenkommission an den Bundesrat über die Kriegsmaterialausfuhr, 13.11.1969, Bundesblatt 1971, Band 1, Seite 1630).

Diese Ueberlegungen dürften mutatis mutandis auch für Dreiecksgeschäfte im allgemeinen mit Rhodesien Gültigkeit haben. Unseres Erachtens sollten diese aber nicht der Bewilligungspflicht unterstellt, sondern ganz untersagt werden, sofern sie UNO-Resolutionen zuwiderhandeln.

Da wir hier "Neuland" betreten, können die auftretenden Schwierigkeiten bei der Durchführung der geplanten Massnahmen nicht in ihrer ganzen Tragweite vorausgesehen werden; diese sollten aber im Interesse der übergeordneten aussenpolitischen Ueberlegungen in Kauf genommen werden. Immerhin seien einige kurz angedeutet.

Der Kern der Problematik - mit ihm steht oder fällt die Möglichkeit, Dreiecksgeschäfte, welche die Sanktionenbestimmungen verletzen, rechtlich in den Griff zu bekommen - liegt in der Erfassung der Tatbestände, bzw. in der Beschaffung der Beweismittel (weil, wie gesagt, bei Dreiecksgeschäften zwar die Vermittlung via Schweiz erfolgt, im übrigen aber das vermittelte Gut schweizerisches Gebiet nicht zu berühren braucht). Es darf indessen vermutet werden,

- 28 A -

dass auf Grund der Hinweise des Sanktionenkomitees bzw. der britischen Behörden in vielen Fällen solche Beweismittel beigebracht werden können. Die Tatsache, dass in andern westeuropäischen Staaten Verurteilungen von Sanktionsverletzungen stattfinden (in Grossbritannien z.B. wurden seit Beginn des Sanktionsregimes 25 gemeldete Fälle untersucht, die zu 22 Verurteilungen führten), lässt eine positive Prognose zu.

Als Form der rechtlichen Erfassung der Dreiecksgeschäfte kommt u.E. nur das vorbehaltlose Verbot solcher Handlungen und die Androhung von hinreichenden Strafen gegen dieselben in Betracht. Würde man weniger weit gehen, also etwa auf eine formelle Abdrängung solcher Transaktionen in die Illegalität verzichten und sich mit einer Meldung derselben an die UNO begnügen, so würden sich verschiedene unerwünschte Konsequenzen ergeben. In erster Linie wäre damit zu rechnen, dass die betreffenden UNO-Organen eine derartige Regelung - nicht ohne eine gewisse Berechtigung - als ganz unzulänglich empfinden würden. Sodann wäre die - wie weiter unten ausgeführt wird - schon an und für sich nicht unproblematische Meldung an UNO-Organen besonders stossend, wenn es sich nach schweizerischem Recht nach wie vor um formell rechtmässige Geschäfte handeln würde. Und schliesslich könnte beim Verzicht auf die Abdrängung in die Illegalität sogar der unerfreuliche Fall eintreten, dass jemand vor einem schweizerischen Gericht eine Forderung aus einem Dreiecksgeschäft einklagt und obsiegt.

Die Art. 162 StGB (Verletzung des Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses) und Art. 273 StGB (wirtschaftlicher Nachrichtendienst) würden nicht unüberwindliche Hindernisse darstellen, weil durch die Statuierung einer Pflicht oder Befugnis zur Erstattung gewisser Meldungen an die UNO die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen entsprechend eingeschränkt wäre (Art. 32 StGB).

Wir übersehen auch nicht, dass die erwogenen Massnahmen weitere Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit darstellen. Dabei hätte man es jedoch mit verfassungsrechtlich zulässigen Ein-

griffen zu tun. Die heute wohl unbestrittene Zuständigkeit des Bundesrates, durch eine Reglementierung schweizerischer Aussenwirtschaftsbeziehungen die Umgehung von Sanktionen der UNO zu verhindern, ist ja von vornherein nur als eine auch die Befugnis zur Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit enthaltende Kompetenz denkbar.

Politisch wäre die zur Diskussion stehende Einbusse an wirtschaftlicher Freiheit durchaus tragbar, weil von ihr wahrscheinlich nur ein relativ kleiner Kreis getroffen würde, der zudem vorzüglich darauf ausgeht, nicht nur die UNO-Sanktionen, sondern auch Vorschriften von Drittstaaten zu verletzen.

4. Bilateraler Kapitalverkehr mit Rhodesien

Im Antrag des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements an den Bundesrat vom 16. August 1968 ist die Meinung geäußert worden, dass vorderhand auf den Finanzsektor gegenüber Rhodesien, abgesehen von der von der Nationalbank bereits am 17. Dezember 1965 verfügten Blockierung der Guthaben der Rhodesischen Reservebank, keine weiteren Massnahmen ergriffen werden sollten.

Mit dieser Formulierung wurde bereits angedeutet, dass, sofern einmal die Umstände es erforderten, auch der bilaterale Kapitalverkehr mit Rhodesien der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollte. Es würde sich dabei um den direkten Verkehr zwischen der Schweiz und Rhodesien handeln, während die Dreiecksgeschäfte generell verboten werden sollten (vgl. III. 3).

Gemäss geltender Ordnung ist die Nationalbank aufgrund von Art. 8 des Bankgesetzes ermächtigt, die Gewährung von Auslanddarlehen und -krediten von mehr als 10 Millionen Franken unter bestimmten Umständen zu untersagen. Die heute geübte Praxis, jeweils die interessierten Departemente zu konsultieren, hat der Nationalbank erlaubt, die Durchführung der zwei ihr zur Bewilligung unterbreiteten Finanztransaktionen mit Rhodesien zu verhindern, obwohl die Kriterien für eine solche Massnahme vorrangig wirtschafts- und finanzpolitischer Art sind und den politischen Ueberlegungen nur geringes Gewicht zukommt.

Abgesehen von diesem beschränkten Aufsichtsrecht der Behörden über die Kapitalausfuhren der Banken besteht keine gesetzliche Handhabe, den direkten Finanzverkehr mit Rhodesien zu überwachen und zu begrenzen. Das EPD hat deshalb schon vor einiger Zeit versucht, die Möglichkeiten einer derartigen Kontrolle - die sich wohl auf Art. 102, Ziff. 8 BV abstützen hätte - abzuklären, wobei es auf beträchtliche Schwierigkeiten folgender Art gestossen ist:

a) Kriterien für die Erteilung von Bewilligungen

Da es weder möglich noch wünschenswert sein dürfte, den Kapitalverkehr völlig zu untersagen (auch die UNO anerkennt gewisse Ausnahmen, beispielsweise auf dem Gebiet der Gesundheit und der Erziehungen), müssten Bewilligungskriterien aufgestellt werden.

b) Genehmigungs- und Ueberwachungsbehörde

Da die Schweiz nicht über eigentliche Devisen-Kontrollorgane verfügt, müsste geprüft werden, welche Behörde eine solche Aufgabe am besten übernehmen könnte. Die Möglichkeit, die Schweizerische Verrechnungsstelle, die der Nationalbank administrativ angegliedert ist, mit Genehmigungs- und Ueberwachungsfunktionen zu beauftragen, ist kaum realisierbar, da dies eine Reaktivierung der genannten Stelle und eine ganze Reihe von personellen und administrativen Aenderungen bedingen würde. Diese Kontrollfunktionen sollten eher von einer - eigens zu diesem Zweck neu zu schaffenden - Institution ausgeübt werden.

c) Rechtliche Fragen

Hier sind die Probleme auf weite Strecken identisch mit jenen bei den Dreiecksgeschäften; es sei deshalb auf die dortigen Ausführungen zur rechtlichen Problematik hingewiesen. Andere der Abklärung bedürftige Aspekte sind problem-spezifisch: Anwendungsbereich (nur Banken oder ein weiterer Kreis), Gewährleistung des Bankgeheimnisses, Bezeichnung der Inspektionsorgane. Was die Tragweite der Art. 162 bzw. 273 StGB betrifft, so gilt das oben unter "Dreiecksgeschäfte" Gesagte.

Diese Ueberlegungen wurden zu einer Zeit angestellt, als sich ein Erlass einer derartigen Verordnung wegen möglicher bedeutender Kapitalbewegungen aufzudrängen schien. Angesichts der heutigen Umstände dürften jedoch die Banken und andere private Gesellschaften wohl kaum mehr grössere Investitionen in Rhodesien tätigen; rhodesische Anleihen auf dem schweizerischen Markt sind praktisch ausgeschlossen.

Das Ausmass der künftigen Kapitaleinfuhren bei einer verstärkten Kapitalflucht aus Rhodesien ist nicht leicht vorauszusehen. Liquide Mittel dürften das Land bereits zu einem grossen Teil verlassen haben, während die im Lande verbliebenen Werte (Grundstücke) schwieriger zu realisieren und zu transferieren sind. Auch das rhodesische Devisenregime erschwert Kapitalexporte.

Immerhin sollten die Bundesbehörden, in Verein mit der Schweizerischen Nationalbank, die Entwicklung aufmerksam verfolgen und - nicht zuletzt in Hinblick auf eine allfällige Erweiterung der UNO-Sanktionen - die angefangenen Vorarbeiten für eine Verordnung, die die bilateralen Kapitaltransaktionen einer Bewilligungspflicht unterstellen würde, weiterführen.

Das derzeit tiefen Standes unserer Ausfuhren nach Rhodesien ist deren Begrenzung nicht vorzuziehen. Um jedoch gegen ein weiteres neuerliches Ansteigen unserer Ausfuhren gewappnet zu sein, ist es notwendig, den bereits vorbereiteten Entwurf zu einem Beschlusse auf den neuesten Stand zu bringen, damit dieser in Kraft gesetzt werden kann, sobald die Exports eine erhebliche Zunahme aufweisen.

Für die Ausgestaltung der Bewilligungspflicht bestehen verschiedene Möglichkeiten, je nachdem der Begriff des "courant normal" sich auf mehrere Basisjahre mit grösseren Exporten oder lediglich auf die letzten drei bewilligten schweizerischen Ausfuhren, zum Beispiel der Jahre 1973 und 1976, abgestützt wird.

In beiden Fällen würde die Kontingentsverwaltung die Ausfuhren im Ausmass der schweizerischen Gesamtexporte nach Rhodesien bewilligen. Die zu erteilenden Bewilligungen würden somit den Wert

V.

Optionen

Schliesst sich der Bundesrat unserer Ansicht an, dass sich aus den in diesem Bericht dargelegten politischen und wirtschaftlichen Gründen, die sich aus der internationalen Entwicklung der letzten Jahre ergeben, der Schluss aufdrängt, man dürfe sich nicht mehr mit den bisherigen Massnahmen begnügen und den Dingen ihren Lauf lassen, so könnte er für die Zukunft eine oder alle der folgenden Massnahmen anordnen:

1. Einführung der Bewilligungspflicht für Ausfuhren nach Rhodesien und deren Beschränkung auf einen "courant normal";
2. Verbot von Dreieckgeschäften mit Rhodesien;
3. Vorbereitung der Reglementierung unseres Kapitalverkehrs mit Rhodesien.

Ad 1. Wegen des derzeit tiefen Standes unserer Ausfuhren nach Rhodesien ist deren Begrenzung nicht vordringlich. Um jedoch gegen ein unerwartetes neuerliches Ansteigen unserer Ausfuhren gewappnet zu sein, ist es notwendig, den bereits vorbereiteten Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss auf den neuesten Stand zu bringen, damit dieser in Kraft gesetzt werden kann, sobald die Exporte eine erhebliche Zunahme aufweisen.

Für die Ausgestaltung der Bewilligungspflicht bestehen verschiedene Möglichkeiten, je nachdem der Begriff des "courant normal" auf frühere Basisjahre mit grösseren Exporten oder lediglich auf die nunmehr reduzierten schweizerischen Ausfuhren, zum Beispiel der Jahre 1975 und 1976, abgestützt wird.

In beiden Fällen würde die Kontingentsverwaltung die Ausfuhren im Ausmass der schweizerischen Gesamtexporte nach Rhodesien bewilligen. Die zu erteilenden Bewilligungen würden somit den Wert

der effektiv zu erwartenden Exporte wahrscheinlich übersteigen. Bei der Wahl der zweiten der vorerwähnten Kontingentsmöglichkeiten könnte die Erteilung der Bewilligung im Sinne einer schärferen, aber äusserst starren Einschränkung so gehandhabt werden, dass nur noch derjenige Exporteur für diejenigen Waren eine Bewilligung erhielte, die er in der Stichperiode geliefert hatte; eine solche Regelung würde jedoch kaum mehr dem Begriff "courant normal" entsprechen.

Ad 2. Ein Verbot der Dreiecksgeschäfte würde ohne Zweifel am meisten dazu beitragen, die bestehenden Spannungen zwischen der Schweiz und dem Sanktionskomitee abzubauen und möglichen Schwierigkeiten mit der OUA und schwarzafrikanischen Staaten vorzubeugen. Versorgungs- und ertragsmässig ist es für unsere Wirtschaft unbedeutend, ob solche Geschäfte zustandekommen oder nicht, denn ihr Nutzen verbleibt in jedem Fall zur Hauptsache im Ausland. Damit verschieben sich die für ihre Beurteilung massgeblichen Kriterien stark in den politischen Bereich. In dieser Beziehung aber widersprechen Dreiecksgeschäfte klar der Absichtserklärung des Bundesrates, die Schweiz nicht als Drehscheibe für die Umgehung der Sanktionen missbrauchen zu lassen.

Ad 3. Das Politische Departement hat sich seit längerer Zeit bemüht, die Problematik der Kontrolle der Finanztransaktionen zu erfassen. Angesichts der mangelhaften statistischen Erfassung der Kapitalbewegungen zwischen der Schweiz und Rhodesien ist es schwierig, sich ein objektives Bild über deren Umfang zu machen. Es ist deshalb unumgänglich, dass die Verwaltung die weitere Entwicklung genau verfolgt und insbesondere die vom Politischen Departement unternommenen Anstrengungen, die Modalitäten einer Ueberwachungs- und Genehmigungsregelung zu definieren, zu Ende führt. Eine derartige Verordnung sollte bereit sein, damit, sofern dies die Umstände erfordern, sie ohne Verzug in Kraft gesetzt werden kann. - Es ist nicht zu verschweigen, dass für die Ausarbeitung einer solchen Massnahme zahlreiche Hindernisse überwunden werden müssen, was nur

möglich ist, wenn allen Beteiligten der verbindliche Auftrag erteilt wird, die nicht leichten Probleme in einem konstruktiven Sinn unverzüglich anzupacken.

*

Es bleibt die Frage der Opportunität dieser Massnahmen zu einem Zeitpunkt, da sich voraussehen lässt, dass der verschärfte Guerillakrieg sowie die interne Krise Rhodesiens, die Verhandlungen Grossbritanniens mit diesem Land und der wachsende Druck westlicher Staaten auf Rhodesien und Südafrika, die weisse Minderheitsregierung Rhodesiens zur Aufgabe zwingen werden.

Erwecken wir damit nicht den Eindruck, uns nun rasch im letzten Augenblick auf die richtige Seite schlagen zu wollen, nachdem wir jahrelang von unserer autonomen Regelung profitiert haben?

Sicher wird diese Meinung da und dort aufkommen. Solche Überlegungen lagen aber unserem Antrag nicht zugrunde. Vielmehr verändern, wie schon dargelegt, äussere Umstände, auf die wir keinen Einfluss nehmen können, die Situation täglich weiter zu unseren Ungunsten. Allfälligen Kritiken kann auch entgegengehalten werden, dass der "courant normal" unserer bilateralen Wirtschaftsbeziehungen nicht eingeschränkt werden soll. Sofern der Bundesrat neue Massnahmen trifft, wäre es schliesslich auch angebracht, seine frühere Erklärung in Erinnerung zu rufen und zu unterstreichen, dass er auch weiterhin in autonomer Weise und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht darüber wachen wird, dass sich auf schweizerischem Gebiet keine Möglichkeiten bieten, die Sanktionsmassnahmen des Sicherheitsrates zu umgehen.

- 35 -

VI

Presseorientierung

Wir sind der Ansicht, dass die Presse, welche sich für die Problematik der Rhodesiensanktionen interessiert, im Anschluss an die Bundesratssitzung über alle Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sachlich orientiert werden sollte. Das Politische Departement bereitet einen Presserohstoff vor.

VII

Antrag

Auf Grund all dieser Erwägungen beehrt sich das Politische Departement, zu

b e a n t r a g e n

1. Der Bundesrat nimmt von vorliegendem Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis.
2. Er beauftragt das Volkswirtschaftsdepartement, in Zusammenarbeit mit dem Politischen Departement und dem Justiz- und Polizeidepartement, einen Entwurf zu einer Verordnung des Bundesrates über die Beschränkung der Ausfuhr nach Rhodesien auf der Basis des "courant normal" auszuarbeiten, dessen Ausmass im Zeitpunkt des Erlasses festzusetzen wäre. Gleichzeitig wird das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement, den Entwurf dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen, wenn die schweizerischen Exporte nach Rhodesien erheblich zunehmen sollten.
3. Er beauftragt das Politische Departement, das Justiz- und Polizeidepartement, das Finanz- und Zolldepartement und das Volkswirtschaftsdepartement bis zum den Entwurf einer Verordnung auszuarbeiten, welche die Dreiecksgeschäfte mit Rhodesien, die die Umgehung der Sanktionen des Sicherheitsrates über

- 36 -

Beilage A

schweizerisches Gebiet bezwecken, untersagt. Die Federführung liegt vorläufig beim Eidgenössischen Politischen Departement.

Die Schweizerische Nationalbank wird eingeladen, an diesen Arbeiten aktiv teilzunehmen.

4. Er beauftragt das Finanz- und Zolldepartement, in Zusammenarbeit mit dem Politischen Departement, dem Justiz- und Polizeidepartement sowie dem Volkswirtschaftsdepartement, einen Entwurf zu einer Verordnung betreffend die Ueberwachung und Beschränkung des bilateralen Kapitalverkehrs mit Rhodesien auszuarbeiten, damit diese unverzüglich in Kraft gesetzt werden kann, falls es die Umstände erfordern sollten. Die Schweizerische Nationalbank wird eingeladen, auch an diesen Arbeiten aktiv teilzunehmen.
5. Im Anschluss an die Bundesratssitzung wird eine Presse-Orientierung durchgeführt.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Graber

Graber

Protokollauszug an:

- das Politische Departement, 15 Expl.
- das Volkswirtschaftsdepartement, Handelsabteilung, 5 Expl.
- das Justiz- und Polizeidepartement, Justizabteilung, 5 Expl.
- das Finanz- und Zolldepartement, Finanzverwaltung, 5 Expl.

Beilage A

Bericht über die Entwicklung des schweizerisch-
rhodesischen Warenverkehrs in den Jahren 1973
bis 1976

Am 4. September 1968 beschloss der Bundesrat, vom Erlass eines Beschlusses über die Beschränkung der schweizerischen Ausfuhr nach Rhodesien vorläufig abzusehen. Er beauftragte indessen das Politische Departement und das Volkswirtschaftsdepartement, ihn über die Entwicklung der schweizerischen Exporte nach diesem Land zu informieren. Von den drei Berichten über die Entwicklung des schweizerisch-rhodesischen Warenverkehrs in den Jahren 1967/68, 1969/70 und 1971/72 hat er jeweils in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

1. Einfuhr

1973 sind unsere Einfuhren aus Rhodesien gegenüber dem Vorjahr von 2501 t um 700 t auf 3201 t angestiegen, blieben aber immer noch wesentlich unter dem aufgrund der Referenzperiode 1964/66 festgelegten "courant normal", dessen globales Mengenkontingent 3858 t beträgt. Der Import betraf praktisch - wie in den Vorjahren - nur noch die beiden Positionen Frischfleisch und Rohtabak.

Die Zunahme der Fleischimporte 1973 gegenüber dem Vorjahr ist einerseits auf die 1972 hängige Verwaltungsbeschwerde, mit der eine Neuaufteilung des unverändert gebliebenen Jahreskontingentes für Frischfleisch angestrebt wurde und andererseits auf die internationale Versorgungslage im Rindfleischsektor zurückzuführen.

1974 sind - im Verhältnis zu 1973 - unsere Einfuhren von 3201 t um 677 t auf insgesamt 2524 t gesunken. Der Grund für diese rückläufige Entwicklung, von der praktisch nur die Position Frischfleisch betroffen wird, liegt darin, dass die Schweiz - infolge des allgemeinen Angebotsüberhanges - seit Beginn 1974 verstärkte Beschränkungsmassnahmen für die Fleischeinfuhr anwendet.

Im Jahre 1975 setzte sich die absinkende Bewegung fort und die Importe gingen von insgesamt 2524 t um 216 t auf 2308 t zurück. Der erneute Rückgang der Fleischeinfuhr aus Rhodesien ist eine Folge der bereits erwähnten verschärften Kontingentsvorschriften, gemäss denen 1975 bestimmte Fleischkategorien überhaupt nicht mehr zum Import zugelassen wurden.

1976 zeigen unsere Einfuhren einen unbedeutenden mengenmässigen Anstieg von 2308 t um 88 t auf insgesamt 2396 t, wobei für Frischfleisch eine leichte Erhöhung und für Rohtabak eine geringfügige Verminderung festzustellen ist.

2. Ausfuhr

1973 ging die schweizerische Ausfuhr nach Rhodesien - gegenüber dem Vorjahr - wertmässig leicht zurück und betrug 12,06 Mio Franken.

Für Arzneimittel, Textilien, Schuhe sowie "andere Maschinen und Apparate" ist ein Absinken, für Farbstoffe, "übrige Erzeugnisse der chemischen Industrie" sowie für Metalle und Werkzeuge eine leichte Erhöhung zu verzeichnen.

Im Jahre 1974 erreichte unser Export nach diesem Land mit 13,42 Mio Franken im Verhältnis zum durchschnittlichen Ausfuhrwert der Stichjahre 1964/66 sein grösstes Ausmass. Die Zunahme entfällt auf Arzneimittel, Farbstoffe, "übrige Erzeugnisse der chemischen Industrie", Textilien, Schuhe, Maschinen und Apparate sowie Uhren.

Mit dem Jahre 1975 setzte bei den schweizerischen Ausfuhren nach Rhodesien - verglichen mit allen Vorjahren bis zur Referenzperiode - eine stark rückläufige Entwicklung ein. Die Exporte sanken 1974 von 13,42 Mio Franken um 47 % auf 7,09 Mio Franken im Jahre 1975 ab.

1976 ist das Ausfuhrvolumen erneut stark gesunken. Die schweizerischen Ausfuhren erreichten mit 4,95 Mio Franken nur noch 68 % des aufgrund der Stichjahre 1964/66 ausgewiesenen "courant normal"-wertes von 7,27 Mio Franken.

BEILAGE B

Statistik unseres Warenverkehrs mit Rhodesien

1973 - 1976

E I N F U H R

Mittel
1964/66

1973 1974 1975 1976

Tarif Nr.	t	1000 Fr.	t	1000 Fr.	t	1000 Fr.	t	1000 Fr.
0201 Fleisch	2084	9451	2237	19058	1565	17276	1346	12717
1603 -extrakte	7	211	6	213	-	-	-	1443
2401 Tabak	887	3933	956	5087	958	4578	960	6027
Uebrigens	880	4084	2	31	1	14	2	66
	3858	17679	3201	24389	2524	21868	2308	18810
								2396
								19149

=====

1973 - 1976

A U S F U H R

	Mittel 1964/66	1973	1974	1975	1976
	1000 Fr.	1000 Fr.	1000 Fr.	1000 Fr.	1000 Fr.
3003 Arzneien	349	637	898	444	35
3205 Farbstoffe	547	1789	2442	570	165
28-38 übrige chem. Erzeugnisse	463	1974	2250	974	1223
50-66 Textilien, Schuhe	1422	1248	1614	763	674
73-85 Metalle, Metallwaren, Maschinen vnd Apparate	1784	3672	2992	2160	1400
9101 Uhren	1271	745	854	564	399
Uebrige	1429	1990	2370	1619	1054
	7265	12055	13420	7094	4950

BEILAGE C
1964 - 1976

Umgehung der Rhodesiensanktionen, Einzelfälle mit vermuteter schweizerischer Beteiligung.

Fall Nr.	Einfuhr		Ausfuhr	
	t	1000 Fr.	t	1000 Fr.
Mittel 1964/ 1966	3858	17679		7265
=====				
1967	3367	16986		8397
1968	2477	15039	x	10853
1969	2465	15629		6647
1970	3070	18491		8514
1971	3028	18541	x	11717
1972	2501	17496	x	12330
1973	3201	24389		12055
1974	2524	21868		13420
1975	2308	18810		7094
1976	2396	19149	x	4950
Mittel 1967/ 1976	2733	18639	x	9597
Differenz zum Mittel 1964/ 1966	- 29 %	+ 5 %		+ 32 %
111	Lokomotivteile		x	
112	UNIMER, Zucker			x
113	Adab, Ammoniak			x
143	Rhod. Touristikbureau, Basel			x

A = Einfuhr B = Ausfuhr C = Dreiecksgeschäft
D = Finanztransaktion E = Ubrige Bereiche

BEILAGE C

Umgehung der Rhodesiensanktionen. Einzelfälle mit vermuteter schweizerischer Beteiligung.

Datum	Fall Nr.		A	B	C	D	E
<u>1969</u>							
7. 1.		Schliessung Konsulat Salisbury					x
22. 1.	2	Nitrex, Düngemittel			X		
29. 1.	4	Hüsler, Tabak	x	x			
20. 2.	5)	{Handelsgesellschaft, {Chromstahl		x	X		
28. 2.	7)				X		
3. 4.	10	Hüsler, Tabak	x				
3.12.	33	Tareta, Fleisch	x				
<u>1970</u>							
14. 1.	57	RIF, Chromstahl			X		
29. 4.	42	Polana, Fleisch	x		X		
29. 4.	74	Castasegna, Chromstahl	x		X		
30. 4.		Export von Ammoniak		x	X		
10.12.	103	RIF, Chromstahl			X		
15.12.	106	Corviglia, Mais			X		
<u>1971</u>							
25. 1.	111	Lokomotivteile		x			
22. 3.	112	UNIMER, Zucker			X		
22. 3.	113	Adab, Ammoniak			X		
28. 4.	143	Rhod. Touristikbureau, Basel			X		x

A = Einfuhr B = Ausfuhr C = Dreieckgeschäft
D = Finanztransaktion E = übrige Bereiche

Datum	Fall Nr.		A	B	C	D	E
<u>1972</u>							
25. 1.	134	Bregaglia, Mais			X		
10.10.	118	Import von Nickel	x				
<u>1973</u>							
6. 8.	144	Jet Aviation, Boeing Flugzeuge			X		
3.10.	155	Wild, photogrammetr. Material		x			
26.12.	161	BB, Generatoren		x			
<u>1974</u>							
5. 2.	163	Industrie-Maschinen					x
3. 5.	171	Rolf Egli, RISCO			X		x
13. 5.		Swissair / Air Rhodesia					x
22. 5.		Handelsgesellschaft Minerale für Spanien			X		
8. 7.	183	Bell, Fleisch	x				
17.12.	196	Industria, Tabak			X		
17.12.	197	Anacardia, Automobile			X		
<u>1975</u>							
8. 7.		Sublistatic				x	
28. 7.	214	Bilateraler Handelsverkehr					x
18.11.	227	Anerkennung rhodesischer Pässe					x
23.12.	236	Fenotco, Stahl			X		

Datum	Fall Nr.		Beilage B				
			A	B	C	D	E
<u>1976</u>							
Parlamentarische Interventionen							
in der Frage der Rhodesiensanktionen							
14. 1.	239	Femetco, Stahl			X		
13. 2.	246	Femetco, Stahl			X		
20. 5.	261	Atlas Trading, Nylon			X		
14. 12. 1965		Kleine Anfrage König			X		
4. 6.	265	Femetco, Stahl			X		
8. 6. 1966	266	Femetco, Stahl			X		
8. 6.	*)	Egli Rolf				X	
23. 6. 1966	245	Impex Alloys, Chromstahl			X		
28. 6. 1966	219/278	Schweiz/Rhodesien Davis Cup			X		
20. 12. 1966		Kleine Anfrage Fischer			X		
16. 8.	272	Heilsarmee, Milchpulver		X			
18. 8.	281	Comaisa, Tabak			X		
29. 9.	287	Intabex, Tabak			X		
9. 9. 1968		Kleine Anfrage Ziegler			X		
<u>1977</u>							
12. 1.	284	Femetco, Chromstahl			X		
2. 3. 1969	293	Mina Trade, Chromstahl			X		
21. 3.	289	Intabex, Tabak			X		
28. 3. 1970	290	Femetco, Stahl			X		
17. 3. 1970		Kleine Anfrage Eisenring			X		
17. 3. 1970		Kleine Anfrage Weissig			X		

17. 3. 1970		Kleine Anfrage Eisenring	6	5	28	4 6	
17. 3. 1970		Kleine Anfrage Weissig			X		
10. 6. 1974		Interpellation Canonica			X		
11. 6. 1976		Postulat Schwarzenbach			X		

*) Dieser Fall ist uns erst von der britischen Botschaft in Bern im voraus gemeldet worden. Die offizielle Benachrichtigung durch das Sanktionenkomitee steht noch aus.

Beilage D

Parlamentarische Interventionen
in der Frage der Rhodesiensanktionen

14.12.1965	Kleine Anfrage König	Haltung des Bundesrats in bezug auf die Rhodesiensanktionen
20.12.1966	Kleine Anfrage Eisenring	Beziehungen Schweiz / Rhodesien
20.12.1966	Kleine Anfrage Raissig	Organisation in Zürich, die eine Propagandaaktion gegen Rhodesien und Südafrika unternehmen will.
20.12.1966	Kleine Anfrage Vincent	Haltung der Schweiz gegenüber den UNO-Sanktionen
2. 3.1967	Kleine Anfrage Vincent	Kauf von rhodesischem Tabak durch Vermittlung schweizerischer Banken
23. 9.1968	Kleine Anfrage Ziegler	Verbindlichkeit für die Schweiz der UNO-Sanktionen
4. 6.1969	Dringliche Kleine Anfrage Ziegler	Zunahme der schweizerischen Exporte nach Rhodesien
10.12.1969	Dringliche Kleine Anfrage Ziegler	Schweizerische Vertretung in Salisbury
12. 3.1970	Dringliche Kleine Anfrage Fischer	A Konsularische Vertretung in Salisbury
17. 3.1970	Kleine Anfrage Eisenring	Wahrung der schweizerischen Interessen in Rhodesien
17. 3.1970	Kleine Anfrage Raissig	Schliessung des Konsulats in Salisbury
5. 3.1973	Interpellation Schwarzenbach	Wirtschaftliche Massnahmen gegenüber Rhodesien
18. 3.1974	Kleine Anfrage Eisenring	Ueberprüfung der schweizerischen Politik gegenüber Rhodesien
10. 6.1974	Interpellation Canonica	Fall RISCO
11. 6.1976	Postulat Schwarzenbach	Schweizerische Ausfuhren nach Rhodesien

0353.1/77

3003 Bern, den 4. August 1977

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tDie Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen

Mitbericht des Militärdepartements

zum Antrag des Politischen Departements vom 30. Juni 1977

1. Das EMD ist nicht zum Mitbericht eingeladen worden, sieht sich aber veranlasst, in bezug auf einen konkreten Aspekt der Darstellung des EPD eine Bemerkung anzubringen.
2. Auf S. 28 des Antrags des EPD wird gestützt auf ein Gutachten der Justizabteilung erklärt, es werde möglich sein, Dreieckgeschäfte betreffend Rhodesien in den Griff zu bekommen. Es sei zulässig, solche Geschäfte zu kontrollieren und sogar zu verbieten, auch wenn das vermittelte Gut die Schweiz nicht berührt.
Die Erfassung solcher Geschäfte bedingt einen bedeutenden Apparat und ausgedehnte Eingriffsrechte der Kontrollorgane, will man nicht nur auf Meldungen ausländischer Stellen angewiesen sein. Konsequenterweise sollte die Möglichkeit gegeben sein, Geschäftskorrespondenzen zu kontrollieren, Telefongespräche abzuhören und Leute zu beschatten, was mit dem Grundsatz der Marktwirtschaft schwer vereinbar erscheint.
3. Wir stellen fest, dass die damalige Expertenkommission für die Ausfuhr von Kriegsmaterial trotz des Gutachtens der Justizabteilung zu keiner Schlussfolgerung betreffend den über das Ausland abgewickelten Geschäften gekommen ist.

Bei den Verhandlungen über das neue Kriegsmaterialgesetz hat Herr Nationalrat Ziegler am 7. März 1972 (Amtl. Bull.S. 167) den Antrag gestellt, dass die Bewilligung des Bundes auch für Kriegsmaterialgeschäfte notwendig sei, die sich ausserhalb der Landesgrenzen abspielen.

Der Antrag unterlag.

In der Begründung für die Ablehnung des Antrags wurde vor allem auf BGE 77 IV 30 verwiesen, wonach Geschäfte über Kriegsmaterial,

./.

- 2 -

das im Ausland hergestellt wird und in andere Staaten geliefert werden soll, ohne das schweizerische Gebiet zu berühren, keiner behördlichen Bewilligung bedürfe.

Zwei Argumente stechen im Urteil hervor, nämlich dass sich die Schweiz in ausländische Angelegenheiten mischen würde, wollte sie den Export aus andern Staaten überwachen und dass es praktisch gar nicht möglich ist, den Abschluss von Geschäften auf schweizerischem Gebiet wirksam zu verhindern.

Zu bedenken ist auch, dass jeder - polizeiliche - Eingriff so gleich dazu führt, dass die Betroffenen zu Ausweichlösungen greifen.

4. Es geht hier keineswegs darum, die Möglichkeit einer besseren Durchsetzung von Sanktionen gegenüber Rhodesien zu diskutieren, sondern nur um die Frage der Begründung.

Herr Nationalrat Ziegler hat nämlich mit einer Motion vom 22. Juni 1977 seinen Antrag von 1972 wörtlich genau wieder gestellt.

Wir beabsichtigen, dem Bundesrat vorzuschlagen, dem Parlament die Ablehnung der Motion zu empfehlen. Es erscheint aus den obgenannten Gründen unmöglich, das Kriegsmaterialgesetz in der beantragten Weise abzuändern. Zudem ist eine solche Lösung inopportun. Sie würde zu einer lex imperfecta führen, die nicht durchsetzbar ist.

Wir möchten verhindern, dass damit argumentiert werden kann, dass was - unter Hinweis auf Kriegsmaterialgeschäfte - in bezug auf Rhodesien möglich erscheint, sicher eben für diese Kriegsmaterialgeschäfte selbst zulässig ist.

Deshalb glauben wir, es wäre besser, den entstehenden Widerspruch dadurch zu beheben, dass auf die Argumentation auf S. 28 des Antrags des EPD (insbesondere zweiter Absatz) verzichtet wird. Falls auf Massnahmen im beantragten Sinn beharrt werden muss, sollte eine Begründung gefunden werden können, die sich nicht auf Ueberlegungen im Zusammenhang mit der schweizerischen Kriegsmaterialausfuhr stützt.

EIDGENOESSISCHES MILITAERDEPARTEMENT

Bundeskanzlei:

- Wir schlagen Ihnen vor, die Behandlung der Motion Ziegler (vom 22.6.77 für die Bundesratssitzung vorzusehen, an der der Antrag betreffend Rhodesien-Sanktionen behandelt wird.

- 2 -

Obwohl wir die Gefahr einer Falschinterpretation der mit Bezug auf Rhodesien geltend gemachten Argumente als gering einschätzen, liegt uns doch daran, mögliche Missverständnisse p.C.23.20.Rhod.(1).-IS/hg desha 3003 Bern, den 8. September 1977

Rhodesien-Berichts noch einmal aufmerksam geprüft und ihn im Sinne der Einwände des Militärdepartements überarbeitet. Dem-

Ausgeteilt wir bereit, die Abschnitte 2 und 3 auf Seite 28 in unserer Fassung vom 30. Juni 1977, also die Ausführungen be-

Nicht für die Presse rertenkommission ... und endend mit

... UNO-Resolutionen zuwiderhandeln" durch folgenden Passus zu ersetzen:

An den Bundesrat

Die Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen

zu zeigen versucht, dass die weiterdauernde Duldung eines Missbrauches des schweizerischen Territoriums S t e l l u n g n a h m e

Rhodesien die Interessen der Eidgenossenschaft gegen aussen

in zurechenbarem Masse verletzt und schweizerisches Gebiet

Zum Mitbericht des Eidgenössischen Militärdepartements vom 4. August 1977

ret, gestützt auf Art. 102, Ziff. 6 BV die Ausarbeitung eines

Verbotes von Dreiecksgeschäften zwischen Rhodesien und Dritt-

staaten wie die Schweiz in Auftrag geben sollte. In einem

In seinem Mitbericht zu unserem Rhodesien-Antrag hat das Militärdepartement die gleichzeitige Behandlung im Bundesrat dieses Antrags und einer in der Juni-Session der Eidgenössischen Räte eingereichten Motion Ziegler betreffend Waffenausfuhr nach Südafrika vorgeschlagen. Das Militärdepartement regt an, wir möchten auf gewisse Bemerkungen im ausführlichen Bericht über die Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen verzichten. Es handelt sich dabei um Ueberlegungen, welche gewisse, über das Ausland abgewickelte, Geschäfte mit Kriegsmaterial betreffen (Belieferung von sogenannten Embargo-Drittländern durch Auslandfilialen schweizerischer Firmen). Es gelte zu verhindern, dass die Begründung der bundesrätlichen Haltung im einen und anderen Fall widersprüchlich wirken könnte.

- 2 -

Obwohl wir die Gefahr einer Falschinterpretation der mit Bezug auf Rhodesien geltend gemachten Argumente als gering einschätzen, liegt uns doch daran, mögliche Missverständnisse auszuschliessen. Wir haben deshalb den Text auf Seite 28 unseres Rhodesien-Berichts noch einmal aufmerksam geprüft und ihn im Sinne der Einwände des Militärdepartements überarbeitet. Demgemäss sind wir bereit, die Abschnitte 2 und 3 auf Seite 28 in unserer Fassung vom 30. Juni 1977, also die Ausführungen beginnend mit: "Die Expertenkommission ..." und endend mit "... UNO-Resolutionen zuwiderhandeln" durch folgenden Passus zu ersetzen:

"Es wurde in den bisherigen Ausführungen zu zeigen versucht, dass die weiterdauernde Duldung eines Missbrauches des schweizerischen Territoriums zur Umgehung der UNO-Sanktionen gegen Rhodesien die Interessen der Eidgenossenschaft gegen aussen in zunehmendem Masse tangiert und zu beeinträchtigen beginnt. Wir sind daher der Ansicht und befürworten, dass der Bundesrat, gestützt auf Art. 102, Ziff. 8 BV die Ausarbeitung eines Verbotes von Dreiecksgeschäften zwischen Rhodesien und Drittstaaten via die Schweiz in Auftrag geben sollte. In einem Urteil vom 20. Dezember 1974 hat das Bundesgericht anerkannt, dass der Bundesrat, gestützt auf Art. 102, Ziff. 8 BV, gegebenenfalls Massnahmen treffen kann, die zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen notwendig sind, auch wenn sie in ein Grundrecht der Bürger eingreifen (BGE 100 Ib 318)".

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Graber

Graber

- 2 -

3003 Bern, den 29. Juli 1977

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tDie Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen

930 RHO

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Politischen Departements
vom 30. Juni 1977

Wir können zu unserem Bedauern Ziffer 4 des Dispositifs, wonach das Finanz und Zolldepartement mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zu einer Verordnung betreffend die Ueberwachung und Beschränkung des bilateralen Kapitalverkehrs mit Rhodesien beauftragt wird nicht zustimmen.

Grundsätzlich schliessen wir uns der im Bericht des Politischen Departements geäusserten Ansicht an, wonach die autonom getroffenen schweizerischen Massnahmen verstärkt werden sollten, um eine Umgehung der UNO-Sanktionen über die Schweiz zu erschweren oder zu verhindern. Verhältnismässig einfach lassen sich Massnahmen im Bereiche des Handelsverkehrs anwenden. Schwieriger dürfte sich die Erfassung der Dreiecksgeschäfte gestalten. Der Umstand, dass der grösste Teil der gemeldeten Sanktionsverletzungen auf diese Geschäfte entfällt, rechtfertigt indessen entsprechende Massnahmen, zumal ein vorbehaltloses Verbot vorgesehen ist, was die praktische Durchführbarkeit wesentlich erleichtert.

Eine Ueberwachung und Beschränkung des bilateralen Kapitalverkehrs mit Rhodesien würde demgegenüber auf beträchtliche Schwierigkeiten

- 2 -

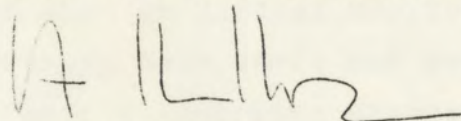
stossen. Sie müsste praktisch auf eine Einführung einer partiellen Devisenbewirtschaftung hinauslaufen, deren Wirksamkeit wegen den zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten zudem höchst fraglich wäre. Angesichts der geringen Zahl von gemeldeten Sanktionsverletzungen muss eine solche Massnahme, die den Aufbau eines umfangreichen Kontrollapparates erfordern würde, als disproportioniert bezeichnet werden. Dies war denn auch einer der Gründe, weshalb im Antrag des Politischen Departements und des Volkswirtschaftsdepartements an den Bundesrat vom 16. August 1963 die Meinung geäußert wurde, dass vorderhand auf dem Finanzsektor, abgesehen von der von der Nationalbank bereits am 17. Dezember 1965 verfügten Blockierung der Guthaben der rhodesischen Reservebank, keine weiteren Massnahmen ergriffen werden sollten. Die Situation hat sich in diesem Bereich nicht derart grundlegend geändert, dass sich neue Massnahmen aufdrängen würden. Angesichts der politischen Entwicklung in Rhodesien dürfte wohl kaum jemand grössere Investitionen in diesem Land tätigen, und das rhodesische Devisenregime erschwert seinerseits Kapitalexporte (Vgl. auch vorliegender Bericht, Seite 31).

Gestützt auf unsere Ausführungen stellen wir Ihnen den

A n t r a g :

Ziffer 4 des Antrags vom 30. Juni 1977 wird fallengelassen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



G.-A. Chevallaz

- 2 -

p.C.23.20.Rhod.(1).-TE/IS/hg 3003 Bern, den 8. September 1977

Ausgeteilt

Nicht für die Presse

An den Bundesrat

Die Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen

S t e l l u n g n a h m e

zum Mitbericht des Eidgenössischen Finanz- und
Zolldepartements vom 29. Juli 1977

Wir nehmen mit Befriedigung davon Kenntnis, dass das EFZD mit dem EPD der Ansicht ist, die autonom getroffenen schweizerischen Massnahmen sollten verstärkt werden, um die Umgehung der UNO-Sanktionen über die Schweiz zu erschweren oder zu verhindern. In dieser Sicht haben wir in unserem Bericht den Dreiecksgeschäften kommerzieller und finanzieller Natur, die den Grossteil der uns gemeldeten Sanktionsverletzungen ausmachen, breiten Platz eingeräumt und die Ausarbeitung eines Verbots derartiger Transaktionen vorgeschlagen. Es wird sich am Schluss der internen Untersuchungen, die sich unserer Meinung nach somit auf beide Sektoren beziehen sollten, zeigen, welche konkreten Massnahmen dann tatsächlich getroffen werden müssen.

- 2 -

Was den bilateralen Bereich betrifft, geht es uns auch hier in erster Linie darum, nicht den direkten Verkehr zwischen der Schweiz und Rhodesien zu verbieten, sondern eben zu verhindern, dass unser Land als Drehscheibe zur Umgehung der von Drittstaaten befolgten Politik missbraucht wird. Deshalb vor allem möchten wir die bestehende Wareneinfuhrregelung beibehalten, die im Entwurf vorliegende Verordnung über die Warenausfuhr aktualisieren und die Vorarbeiten zur Einführung einer Kontrolle des Kapitalverkehrs zum Abschluss bringen. Dabei besteht die Meinung, dass sowohl bei der Warenausfuhr wie bei den zweiseitigen Kapitaltransaktionen die entsprechenden Massnahmen nur im Bedarfsfall und gemäss besonderem Beschluss des Bundesrates in Kraft gesetzt würden. Es würde sich also nicht darum handeln, etwa schon im jetzigen Zeitpunkt einen umfangreichen Kontrollapparat aufzubauen. Bei Finanzgeschäften - mehr als bei kommerziellen Transaktionen - hält es bekanntlich besonders schwer, die bilateralen von den Dreieckoperationen, die wir ja vor allem treffen wollen, zu trennen. Zum Beispiel können über verschiedene Länder laufende Geschäfte ohne weiteres in "bilaterale" Operationen aufgeteilt werden (Rhodesien - Schweiz: Schweiz - Drittstaaten), dies im Bestreben die UNO-Sanktionen zu umgehen.

Die Problematik - deren Ausmass wir nicht unterschätzen - , derartige Transaktionen erfassen zu können, ist offensichtlich für bi- und trilaterale Geschäfte ähnlich. Gerade um eine gangbare Lösung im Bereich der Dreieckoperationen zu finden, müssen unseres Erachtens auch die Aspekte des nur zweiseitigen Verkehrs beleuchtet werden. Es wird sich am Schluss der internen Untersuchungen, die sich unserer Meinung nach somit auf beide Sektoren beziehen sollten, zeigen, welche konkreten Massnahmen dann tatsächlich getroffen werden müssen.

- 3 -

3003 Bern, den

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass - wie in unserem Bericht ausgeführt - die Einführung einer Kontrolle ausschliesslich über den bilateralen Finanzverkehr als solchen nicht dringlich erscheint. Immerhin kann sich die Situation einmal ändern; deshalb und angesichts der komplexen Materie sollten schon jetzt - ohne unter Zeitdruck zu stehen - vorsorglicherweise entsprechende Vorbereitungen getroffen werden.

Die Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen

Aus den erwähnten Gründen - innerer Zusammenhang mit den Dreiecksgeschäften und vorsorgliche Bereitstellung für den Bedarfsfall - halten wir Ziff. 4 unseres Dispositivs aufrecht.

zur Stellungnahme des Eidg. Politischen Departements

vom 3. September 1977

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Das EPZD bedauert, an seinen Gegenpartnern zu müssen.

Graber

Graber

Massnahmen im Finanzsektor führen zu einer partiellen Devisenbewirtschaftung und bedingen einen verhältnismässig grossen Personalaufwand, der angesichts der geringen Wirksamkeit solcher Vorkehren nicht zu verantworten ist. Wir erachten es deshalb als nicht opportun, entsprechende Vorbereitungen zu treffen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT

G.-A. Chevallaz

1620

3003 Bern, den

3. Oktober 1977

Ausgeteilt

Nicht an die Presse

An den Bundesrat

Politisches Departement, Antrag vom 21. September 1977
(Beilage)

Die Schweiz und die Rhodesien-Sanktionen

vom 26. September 1977

980 RHO

Finanz- und Zolldepartement, Mitbericht vom 26. September 1977
(Zustimmung)

V e r n e h m l a s s u n g

zur Stellungnahme des Eidg. Politischen Departements
vom 8. September 1977

Das EFZD bedauert, an seinem Gegenantrag festhalten zu müssen.

Massnahmen im Finanzsektor führen praktisch zu einer partiellen Devisenbewirtschaftung und bedingen einen verhältnismässig grossen Personalaufwand, der angesichts der geringen Wirksamkeit solcher Vorkehren nicht zu verantworten ist. Wir erachten es deshalb als nicht opportun, entsprechende Vorbereitungen zu treffen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT

G.-A. Chevallaz

Protokollauszug an:

- EPD 10 zum Vollzug mit Vollmacht
- EDI 8 (GS 3, D+B 5) zum Vollzug
- FZD 7 zur Kenntnis
- EPK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer: