

Grüne Kopie

p.C.23.20.Rhod.(1). - GB/ho

Bern, den 14. März 1978

8 15. März 1978 17

Aussprache vom 2. März 1978 (Bundeshaus-Ost, Z. 40)
zwischen Vertretern der Bundesverwaltung und solchen
der Privatwirtschaft über Probleme im Zusammenhang
mit der Verordnung vom 12. Dezember 1977 über den
Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien

P r o t o k o l l

ANWESEND:

- EPD: - Botschafter J. Iselin, Chef der Politischen Abteilung II
(Vorsitz)
- Minister J. Monnier, Vizedirektor der Direktion für
Völkerrecht
- Minister J. Zwahlen, Chef des Finanz- und Wirtschafts-
dienstes
- H. Kaufmann, Stellvertreter des Chefs der Politischen
Abteilung II
- Frl. M. von Grünigen, Chef der Sektion Vereinte Nationen
und Internationale Organisationen, Politische Abteilung
III
- M. Krafft, Chef der Sektion Völkerrecht, Direktion für
Völkerrecht
- M. Disler, Finanz- und Wirtschaftsdienst
- Frl. F. Herter, Politische Abteilung III
- R. Stauch, Politische Abteilung II
- H. Gattiker, Direktion für Völkerrecht (Protokoll)
- EJPD: - A. Wolffers, Justizabteilung
- EFZD: - B. Bretscher, Finanzverwaltung

--/--

EVD: - H. Brunner, Handelsabteilung
 - B. Haldimann, Handelsabteilung

Privatwirtschaft:

Vorort: - P. Brügger

Verein schweizerischer
 Maschinen-Industrieller: - M. Erb, Direktor, VSM, Zürich

Schweizerische Gesellschaft
 für chemische Industrie: - J.F. Kuchen, Prokurist, SGCI, Zürich
 - R. Witschi, Vizedirektor, Ciba-Geigy
 AG, Basel

Verband schweizerischer
 Transit- und Welthandels-
 firmen: - R. Pages, André SA, Lausanne

Verband des schweizerischen
 Import- und Grosshandels: - J. Zeller, Direktor, VSIG, Basel

Verband schweizerischer
 Industrie-Holdinggesell-
 schaften: - R. Nicole, sous-directeur, Nestlé SA,
 Vevey
 - M. Niederhauser, Nestlé SA, Vevey

Verband schweizerischer Ver-
 sicherungsgesellschaften: - P. Gmeiner, I. Sekretär, VSV
 - H. Rosenberger, Direktor "Schweiz.
 Allgemeine Versicherungsgesell-
 schaft", Zürich

Fédération horlogère suisse: - H. Schöidegger, Sekretär, FH

Schweizerische Bankier-
 vereinigung: - P. Stäger, Direktor, Schweizerische
 Kreditanstalt, Zürich
 - W. Notz, Vizedirektor, Schweizerische
 Bankgesellschaft, Zürich
 - O. Mörikofer, Schweizerischer Bank-
 verein, Basel
 - J.-P. Chapuis, Vizedirektor der
 Schweizerischen Bankiervereinigung,
 Basel

Beginn der Sitzung: 10.00 Uhr

Botschafter Iselin heisst die Anwesenden willkommen. An der heutigen Sitzung geht es einmal darum, die Motive aufzuzeigen, die den Bundesrat zum Erlass der Verordnung über den Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien vom 12. Dezember 1977 bewogen haben. Sodann möchten wir Bedeutung und Tragweite der Verordnung erläutern, nach Möglichkeit Fragen beantworten und allenfalls bestehende Missverständnisse berichtigen. Zunächst jedoch einige einleitende Worte, um die politische Landschaft zu beleuchten, in der die Verordnung steht.

Das Rhodesien-Problem geht bekanntlich auf ^{eine} Zeit zurück, als die weisse Minderheit der damals noch britischen Kolonie Süd-Rhodesiens im November 1965 durch eine einseitige Unabhängigkeitserklärung britische Pläne durchkreuzte, dieses Territorium unter Bedingungen in die Unabhängigkeit zu entlassen, die den ethnischen Gegebenheiten, also farbigen Mehrheitsverhältnissen entsprachen.

Alle Versuche, die seither, vor allem von der als Kolonialmacht verantwortlichen britischen Regierung, zur friedlichen Lösung dieses Problems unternommen wurden, blieben erfolglos. Der bisherige Misserfolg der internationalen Bemühungen, das Rhodesien-Regime u.a. durch Anordnung von UNO-Sanktionen wirtschaftlich in die Knie zu zwingen, haben im Westen eine Skepsis erzeugt, die jeden neuen Lösungsversuch belastet.

Wie Sie wissen, sind seit sechs Monaten intensive neue Bemühungen im Gange, das Problem doch noch auf friedlichem Weg zu regeln. Diese Bestrebungen stehen unter zunehmendem Zeitdruck.

Zunächst legten im September 1977 die Regierungen Grossbritanniens und der USA den sogenannten Owen-Plan vor. Dieser sieht im wesent-

lichen die Errichtung einer Mehrheitsregierung auf der Grundlage allgemeiner Wahlen nach einer Uebergangszeit vor, während welcher das Land durch einen britischen Hochkommissar verwaltet und die Sicherheit durch einen UNO-Vertreter gewährleistet würden.

Heute steht indessen im Vordergrund die sogenannte interne Lösung, über die zur Zeit noch verhandelt wird, und zwar zwischen dem rhodesischen Regierungschef Ian Smith einerseits und den Führern der drei gemässigten schwarzen nationalistischen Bewegungen des Landes andererseits. Bei diesen Letzteren handelt es sich um

Bischof Muzorewa, (United African National Congress,
UNANC)

Pfarrer Sithole, (African National Congress, ANC) und
Häuptling Chirau, (Zimbabwe United Peoples' Organisation, ZUPO).

In diesen Verhandlungen wurde schon einiges erreicht, dies nachdem Smith im entscheidenden Punkt des Wahlrechts "one man vote" unter dem Druck der Verhältnisse nachgeben musste. Uebereinstimmung konnte anscheinend über folgende Punkte erzielt werden: voraussichtlicher Zeitpunkt der Gründung eines von der schwarzen afrikanischen Mehrheit regierten Zimbabwe; Zusammensetzung des künftigen Parlaments und Grundrechtskatalog.

Indessen stehen die Führer der Patriotischen Front, d.h. der von Sambia und Moçambique aus agierenden Guerilla-Bewegungen diesen Bestrebungen nach wie vor feindlich gegenüber. Es handelt sich um

Nkomo, Chef der in Sambia stationierten ZAPU (Zimbabwe African Peoples Union) und

Mugabe, Chef der ZANU (Zimbabwe African National Union), die unterstützt wird von Moçambique.

Ob die Bestrebungen, die darauf abzielen, im Rhodesien-Konflikt auf dem Verhandlungswege eine gewaltlose Lösung zu finden, zum Erfolg

führen, ist also nach wie vor sehr ungewiss, dies vor allem wegen der militanten Einstellung von Nkomo und Mugabe, aber auch wegen der Meinungsverschiedenheiten, welche zwischen den zwei Co-Präsidenten der Patriotischen Front unter sich bestehen. Deshalb ist nach wie vor auch unsicher, ob es zu einem Waffenstillstand zwischen den rhodesischen Sicherheitskräften und den nationalistischen Widerstandskämpfern kommt. Nur unter solchen Bedingungen können indessen allgemeine Wahlen mit unbeschränktem Wahlrecht durchgeführt werden, wie sie sowohl im Owen-Plan wie auch bei der internen Lösung vorgesehen sind.

Bei dieser Situation sah und sieht sich der UNO-Sicherheitsrat veranlasst, seine Sanktionen gegenüber Rhodesien aufrechtzuhalten und sogar noch zu verschärfen.

Was die Haltung der Schweiz den seit 1965 vom UNO-Sicherheitsrat eingeführten und seither ausgebauten Sanktionen ^{gegenüber} gegen Rhodesien anbetrifft, sei einleitend kurz folgendes festgehalten:

Als neutraler Staat und Nichtmitglied der Vereinten Nationen kann sich die Schweiz aus grundsätzlichen Erwägungen obligatorischen UNO-Sanktionen nicht unterziehen. Indessen traf der Bundesrat autonom gewisse Massnahmen, um zu verhindern, dass die Schweiz für Umgehungen benützt wird:

Kernstück unserer autonomen Regelung ist die im Februar 1967 verfügte Begrenzung der schweizerischen Einfuhren aus Rhodesien auf den Durchschnitt der Jahre 1964 - 1966 ("courant normal"). Schon seit Dezember 1965 hatte ^{eine} Bewilligungspflicht für Einfuhren aus Rhodesien gegolten.

Seither wurde von der Bundesverwaltung regelmässig geprüft - und dem Bundesrat darüber periodisch Bericht erstattet - , ob der

- 6 -

"courant normal" für Importe aus Rhodesien eingehalten würde. Dies traf zu. Verglichen mit dem Mittel der Jahre 1964 bis 1966 haben die Importe wertmässig im Mittel der Jahre 1967 bis 1975 nur um 5% zugenommen.

Unsere Ausfuhren nach Rhodesien sind bisher keiner Bewilligungspflicht unterworfen worden. Gegenüber dem Durchschnitt 1964 - 1966 haben unsere Exporte nach Rhodesien im Zeitraum 1967 - 1974 kräftig zugenommen. Dieser Umstand wurde in Berichten des UN-Sanktionskomitees ausdrücklich erwähnt. Inzwischen sind sie sowohl mengen- wie wertmässig unter den "courant normal" zurückgefallen.

Wesentlich ist der Umstand, dass der Bundesrat bei Einführung des "courant normal" für unsere Importe aus Rhodesien, also im Februar 1967, in einer Erklärung feststellte, es müsse vermieden werden, dass der Rhodesien-Handel sich den Massnahmen der Vereinten Nationen entziehen könne, indem er seine Transaktionen über schweizerisches Territorium abwickle. Diese Erklärung wurde vom Bundesrat am 4. September 1968 bekräftigt.

Leider hat sich in letzter Zeit gezeigt, dass diese bundesrätliche Erklärung nicht mehr glaubhaft wirken konnte. Die Lücken unserer autonomen Regelung wurden immer offenkundiger. Diese leistete einer Umgehung der Sanktionen immer mehr Vorschub. In letzter Zeit nahm denn auch die Zahl der uns gemeldeten Dreiecksgeschäfte stark zu.

Das Problem der Dreiecksgeschäfte wurde somit zum Prüfstein der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Politik mit Bezug auf die Rhodesien-Sanktionen. Durch solche Transaktionen wurden nicht nur unsere Beziehungen zu den Vereinten Nationen, sondern auch diejenigen zu Drittstaaten belastet, welche der strikten Durchsetzung der Rhodesien-Sanktionen besonderes Gewicht beimessen. Das konnte weder im Interesse der Behörden noch demjenigen der Wirtschaft liegen.

--/--

Dies sind im wesentlichen die politischen Ueberlegungen, die den Bundesrat zum Erlass seiner Verordnung vom 12. Dezember 1977 bewegten.

Frl. v. Grünigen geht auf das Verhältnis der Schweiz zu den UNO-Sanktionen gegen Rhodesien ein. Bis jetzt hat der Sicherheitsrat in zwei Fällen nichtmilitärische Sanktionen angeordnet, nämlich 1966 und 1968 wirtschaftliche Massnahmen gegen Rhodesien und im vergangenen November ein Waffenembargo gegen Südafrika.

Im Falle Rhodesiens war es Grossbritannien, das nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung der Regierung Ian Smith 1965 den Sicherheitsrat ersuchte, Massnahmen gegen die abtrünnige Kolonie zu treffen. Der Sicherheitsrat begnügte sich zuerst mit einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten, das Regime Smith nicht anzuerkennen und ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu Rhodesien abubrechen.

Ein Jahr später beschloss er jedoch - ausgehend von der Feststellung, dass die Lage in Rhodesien eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit darstelle - eine Anzahl von für die Mitglieder verbindlichen Sanktionen. 1968 verschärfte der Sicherheitsrat seine Massnahmen, indem er ein vollständiges Handels-, Finanz- und Dienstleistungsembargo über Rhodesien verhängte.

Die meisten Mitgliedstaaten ergriffen auf nationaler Ebene geeignete Massnahmen, um die Beschlüsse des Sicherheitsrates formell durchzuführen.

In seiner Resolution vom 16. Dezember 1966 wandte sich der Sicherheitsrat erstmals nicht nur an die Mitglieder, sondern ebenso an die Nichtmitglieder der UNO und damit an die Schweiz. Er "bat die Nichtmitglieder dringend", sich den Zwangsmassnahmen anzuschliessen. Dieselbe Formel benützte er in der Resolution vom 29. Mai 1968.

Als der Bundesrat nach dem Sanktionsbeschluss von 1966 zum ersten Mal vom UNO-Generalsekretär aufgefordert wurde, über die von der Schweiz zur Durchführung dieses Beschlusses getroffenen Massnahmen zu berichten, gab er am 10. Februar 1967 eine öffentliche Erklärung ab, die im wesentlichen besagt, dass die Schweiz sich als neutraler Staat aus prinzipiellen Erwägungen den obligatorischen Sanktionen der UNO nicht unterziehen könne. Der Bundesrat sei jedoch willens, dafür zu sorgen, dass sich auf schweizerischem Territorium für den Rhodesienhandel keine Möglichkeiten bieten, die Sanktionsmassnahmen des Sicherheitsrates zu umgehen. Aus diesen Erwägungen habe er bereits in autonomer Weise Massnahmen auf dem Importsektor verfügt.

Diese Erklärung wurde dem UNO-Generalsekretär notifiziert. Als der Sicherheitsrat die Sanktionen gegen Rhodesien 1968 noch verschärfte, bestätigte der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 5. September 1968 diese Haltung auch in Bezug auf die neuen Massnahmen. Gegenüber der UNO ging es vor allem darum, dafür zu sorgen, dass die Wirksamkeit der Sanktionen durch die Schweiz nicht beeinträchtigt wird, da die Neutralität nicht zur Begünstigung des von den Sanktionen Betroffenen führen darf.

Die UNO ihrerseits hat die dem Generalsekretär notifizierte Erklärung des Bundesrates von Anfang an als verbindliche Willensäusserung der schweizerischen Regierung betrachtet.

1968 wurde ein spezielles Sanktionskomitee des Sicherheitsrates zur Ueberwachung der Durchführung der gegen Rhodesien angeordneten Massnahmen geschaffen, das die Fälle angeblicher Verletzungen, die ihm meistens durch Grossbritannien gemeldet werden, den betreffenden Regierungen zur Abklärung unterbreitet. Für dieses Komitee nun bildet die Erklärung des Bundesrates als Antwort auf die in der Resolution des Sicherheitsrates enthaltene Aufforderung an die Nichtmitgliedstaaten, sich den Sanktionen anzuschliessen, die Grundlage dafür, von der Schweiz periodische Berichte über die von ihr ge-

troffenen Massnahmen zu verlangen.

Vermutete Sanktionsverletzungen, an denen in der Schweiz domizillierte Firmen beteiligt sind, werden den Bundesbehörden vom Sanktionskomitee über unsern Beobachter bei der UNO in New York zur Kenntnis gebracht mit der Einladung, eine Untersuchung des Falles einzuleiten.

Immer mehr stellte es sich heraus, dass die meisten der uns gemeldeten Fälle sogenannte Dreiecksgeschäfte betreffen, an denen schweizerische Firmen beteiligt sind. Die schweizerischen Behörden hatten dem Sanktionskomitee gegenüber regelmässig dargelegt, sie verfügten über keine gesetzlichen Grundlagen, um ausserhalb des schweizerischen Staatsgebietes in solche Geschäfte eingreifen zu können. Das Sanktionskomitee entgegnete indessen, dass die Schweiz auch gegenüber Transaktionen, die ihr Gebiet nicht berührten, Massnahmen gegen an solchen Geschäften beteiligte Firmen anordnen könne, wenn diese ihren Hauptsitz in der Schweiz hätten. Es wurde uns bedeutet, es liege nur an den schweizerischen Behörden, der offiziellen Erklärung des Bundesrates Nachachtung zu verschaffen, wonach er die Umgehung der Rhodesiensanktionen über die Schweiz nicht dulden wolle.

In Anbetracht dessen, dass die Dreiecksgeschäfte immer mehr zunahmen, und schliesslich zu den gewichtigsten Fällen angeblicher Sanktionsverletzungen gehörten, hat sich der Bundesrat nach reiflicher Prüfung entschlossen, die Ausarbeitung der heute zur Diskussion stehenden Verordnung an die Hand zu nehmen.

Minister Monnier wendet sich den rechtlichen Aspekten der Verordnung zu, wobei er die Frage der Verfassungsmässigkeit beiseite lässt, da sie vom Vertreter der Justizabteilung behandelt werden wird. Vorweg erinnert Minister Monnier daran, dass es allein Sache der Gerichte ist, die Verordnung auszulegen und anzuwenden. Die Verwaltung kann nur bekanntgeben, welches der Wille des Gesetzgebers war.

Auszugehen ist vom Ziel der Norm. Sie will die Glaubwürdigkeit der 1967 erstmals abgegebenen und in der Folge bekräftigten Erklärung des Bundesrates stärken, wonach darüber gewacht werden sollte, dass das schweizerische Territorium nicht zur Umgehung der Rhodesien-sanktionen des Sicherheitsrates der UNO benutzt werde. Aus dieser Zielsetzung heraus werden die sog. Dreiecksgeschäfte verboten, da es sich gezeigt hatte, dass sie mehr und mehr zur Umgehung der Sanktionen auf unserem Gebiet benutzt wurden. Art. 1 der Verordnung umschreibt ein solches Dreiecksgeschäft als die Mitwirkung einer Person mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz beim Abschluss oder bei der Erfüllung von Rechtsgeschäften zwischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland, wenn diese Rechtsgeschäfte die in lit. a - c definierten Leistungen zum Inhalt haben. Dieses charakteristische Element kann nicht genug betont werden. Es ist also zu unterscheiden zwischen dem Grundgeschäft einerseits, an welchem Personen im Ausland beteiligt sind, und dem Mitwirkungsgeschäft andererseits, bei dem mindestens ein Partner seinen Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz hat. Es liegen deshalb ausserhalb des Anwendungsbereiches der Verordnung solche Transaktionen, an welchen eine Person in der Schweiz und zwei Personen im Ausland beteiligt sind, wenn letztere keine rechtsgeschäftliche Verbindung eingehen. Gerade über diesen Punkt haben sich Missverständnisse ergeben.

Nun zum zeitlichen Anwendungsbereich: Auch hier ist zwischen dem Grundgeschäft und dem Mitwirkungsgeschäft zu unterscheiden. Die Frage des zeitlichen Anwendungsbereiches der Verordnung stellt sich nun allein beim Mitwirkungsgeschäft, ist doch das Grundgeschäft der schweizerischen Jurisdiktion entzogen. Die aussenpolitische Zielsetzung der Verordnung macht es nun nicht notwendig, dass diese auch auf Mitwirkungshandlungen zur Anwendung gelangt, zu welchen sich Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz schon vor dem 1. Januar 1978 zivilrechtlich verpflichtet haben. Allerdings trifft das eben Gesagte nur insoweit zu, als nicht solche vorher abgeschlossene Mitwirkungsverträge verlängert oder erneuert werden.

Abschliessend weist Minister Monnier darauf hin, dass sich aus der

aussenpolitischen Zielsetzung der Verordnung auch klar deren ausserordentlicher Charakter und deren zeitliche Beschränkung ergibt. Sie wird ausser Kraft gesetzt, sobald es die Umstände erlauben, was besonders nach der Aufhebung der UNO-Sanktionen der Fall sein wird.

A. Wolffers ergreift das Wort zum Problem der Vernehmlassung (vgl. Text Beilage 1) und zur Verfassungsmässigkeit der Verordnung (vgl. Text Beilage 2).

Botschafter Iselin ersucht die übrigen Teilnehmer, sich ihrerseits zu äussern oder Fragen zu stellen.

R. Witschi möchte nach den hochstehenden Ausführungen wieder etwas erdnaher werden und den Standpunkt des Wirtschaftspolitikers in den Vordergrund schieben. Die Verordnung ist aus verschiedenen Gründen diskutabel und zwar vor allem deshalb, weil sie das Wesen der multinationalen Firmen gänzlich übersieht. Ciba-Geigy muss Waren von einer Tochtergesellschaft z.B. in England nach Rhodesien liefern und Basel fakturieren können. Wenn das nicht mehr geht, so hat das erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen. Die Verordnung ist auch deshalb diskutabel, weil die UNO-Kampagne gegen Rhodesien und die damit verbundene wirtschaftliche Schwächung dieses Staates gar nicht humanitär oder völkerrechtlich begründet sind. Man muss doch einfach zur Kenntnis nehmen, dass Rhodesien eine wichtige Schachfigur im Spiel des kommunistischen Imperialismus darstellt. Herr Witschi verweist in diesem Zusammenhang auf einen Artikel von Hans Graf Huyn, der kürzlich in der Basler Zeitung erschienen ist. Die wirtschaftliche Benachteiligung Rhodesiens ist neutralitätsrechtlich anstössig, da sie letztlich Hilfe für die Aggressoren darstellt. Die Ciba-Geigy-Töchter im Ausland brachten für den Erlass der Verordnung kein Verständnis auf. Wir haben ihnen gesagt, sie sollten sich daran halten. Wir fürchten aber, dass die servile Haltung der Schweiz gegenüber fragwürdigen Anordnungen der UNO der Wirtschaft unseres Landes schweren Schaden zufügt.

P. Brügger: Der Vorort war eigentlich weniger wegen des involvierten Geschäfts etwas erschrocken über die Verordnung. Rhodesien ist ein relativ "kleiner Fisch". Es ist eher die Grundsatzfrage, die uns beschäftigt. Die Wirtschaft hat für den "courant normal" Verständnis gezeigt und auch für dessen moralische Begründung. Aber wir meinen, dass solche Massnahmen hieb- und stichfest zu sein haben, was die Verfassungsmässigkeit und die Vereinbarkeit mit unseren generellen Rechtsauffassungen anbelangt. Wir haben auch deshalb etwas scharf geschossen, weil in Zukunft noch weitere UNO-Sanktionen folgen dürften. Der Grundsatz bedarf deshalb der Klärung. Minister Monnier hat gesagt, es sei klar, dass die Verordnung temporärer Natur sei und dass sie überprüft werde, sobald die UNO die Sanktionen überprüfe. Da würde nun aber Herr Brügger für politische Autonomie in dem Sinne plädieren, dass die Schweiz, wenn sich Smith mit den gemässigten Führern einigt, feststellt, Rhodesien sei unabhängig, auch wenn die Lösung dem Sicherheitsrat nicht passt. Hier sollten wir nicht auf die UNO warten. Herr Wolffers hat gesagt, es sei lediglich wegen der Dringlichkeit von einer Rücksprache mit den interessierten Kreisen abgesehen worden. Es gab in den letzten Jahren eine ganze Reihe von dringlichen Erlassen, wobei in allen Fällen der Vorort und die übrigen Wirtschaftsverbände konsultiert wurden. Wir sind in der Lage, schnell zu schalten und rasch mit den Leuten an der Front Kontakt aufzunehmen, um die konkreten wirtschaftlichen und praktischen Auswirkungen einer solchen Vorschrift abschätzen zu können.

Was schliesslich die Frage der Verfassungsmässigkeit anbelangt, so scheint Art. 102 Ziff. 9 BV keine Basis für die Verordnung abzugeben, steht doch weder die äussere Sicherheit noch die Behauptung der Unabhängigkeit und die Neutralität der Schweiz zur Diskussion. Es geht eher um die völkerrechtlichen Beziehungen und um die Frage der Auswirkungen eines Passiv-Bleibens auf die Wirtschaft. Man könnte also höchstens Art. 102 Ziff. 8 BV benützen. Nach unserer Auffassung wäre nun aber der Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses durchaus möglich gewesen.

Botschafter Iselin bemerkt zum Votum von Herrn Witschi, dass derjenige, der aussenpolitische Ueberlegungen anstellt, sich auf die Zukunft auszurichten hat. Man wird es aber in der Zukunft mit einem schwarzen Rhodesien zu tun haben - das ist nur eine Frage der Zeit. Auf diese Perspektive haben sich auch die schweizerischen Firmen einzustellen, die mit Schwarzafrika Handel treiben. Zu den Ausführungen von Herrn Brügger: Die Diskrepanz zwischen der UNO und der Schweiz wird nicht so gross sein. Es ist Teil des Owen-Planes, dass die Regierung aus allgemeinen Wahlen hervorgehen muss. Damit wird das Selbstbestimmungsrecht verwirklicht sein. Also werden wohl auch die UNO-Sanktionen hinfällig.

J.-P. Chapuis hat die Ausführungen von Minister Monnier mit Interesse verfolgt. Nach der Auffassung der Bankiervereinigung kann nun aber der Wortlaut wesentlich weiter gehen als das von der Verordnung anvisierte Ziel. Er kann letztlich noch die Blockierung von rhodesischen Guthaben in der Schweiz bewirken. Es ist wichtig, dass sich die Verordnung auf Dreiecksgeschäfte beschränkt. Was bedeutet nun aber z.B. die Formel "zugunsten von Personen" in Art. 1 lit. b? Muss das Kapital tatsächlich nach Rhodesien transferiert werden oder reicht es aus, dass der Transfer in der Schweiz von einem Konto zu einem andern vorgenommen wird, sofern an letzterem eine Person in Rhodesien berechtigt ist? Die Banken stehen vor einer ganzen Reihe solcher Probleme.

P. Brügger unterstreicht, dass der Vorort die Verfassungsmässigkeit ernsthaft bezweifelt. Er möchte jedoch trotzdem nicht die sofortige Ausserkraftsetzung fordern. Sollte es aber zu einem Strafverfahren kommen, so sind wir entschlossen, bis vor das Bundesgericht zu gehen.

R. Witschi möchte eine Antwort auf die konkrete Frage haben, ob Konzerngeschäfte folgender Art verboten sind: Eine Tochtergesellschaft in England spedierte Waren nach Rhodesien, Ciba-Geigy fakturiert aber Schweiz.

Minister Monnier zu Herrn Brügger: Der Erlass der Verordnung war eine autonome Massnahme. Die Ausserkraftsetzung wird ebenfalls eine solche sein. Zur Frage von Herrn Witschi ist als persönliche Meinung zu bemerken, dass es einmal auf den Grad der rechtlichen Autonomie der Auslandstochter ankommt. Ist letztere völlig unabhängig, so ist die Form der Mitwirkung einer genaueren Prüfung zu unterziehen.

Minister Zwahlen möchte von Herrn Witschi wissen, wie es denn überhaupt möglich ist, von England nach Süd-Rhodesien zu exportieren. England stand an der Wiege der UNO-Sanktionen gegen Süd-Rhodesien und verbietet Exporte dorthin. Oder gibt es hier Umgehungsmöglichkeiten?

R. Witschi hält fest, dass sein Beispiel theoretischer Natur ist. Er weiss allerdings, dass viele grosse Firmen einfach über Südafrika liefern.

A. Wolffers zu Herrn Brügger: Die Abgrenzung zwischen Ziff. 8 und Ziff. 9 von Art. 102 BV ist allerdings etwas unklar. Es scheint aber vorliegendenfalls doch so zu sein, dass die Verordnung unsere Auffassung über die richtige Handhabung der schweizerischen Neutralität zum Ausdruck bringt. Es ist deshalb durchaus angebracht, sich auf Ziff. 9 zu berufen.

Botschafter Iselin: Herr Wolffers hat den neutralitätspolitischen Aspekt der Verordnung richtig zum Ausdruck gebracht. Auch Frl. v. Grünigen hat in ihrem Referat auf diesen Aspekt hingewiesen.

P. Stäger hat eigentlich gehofft, von dieser Besprechung konkrete Ergebnisse nach Hause bringen zu können. Die Frage der Verfassungsmässigkeit ist zwar interessant. Für den Chef der zuständigen Auslandsabteilung seiner Bank, der wegen der Verordnung nun gewissermassen immer mit einem Bein im Gefängnis steht, ist sie aber relativ unwichtig. Er möchte von der Verwaltung die Zusicherung, dass mit

der Verordnung lediglich Waren-Dreiecksgeschäfte anvisiert sind, obwohl der Text weitergeht.

M. Disler äussert sich zu den von der Verordnung betroffenen Finanztransaktionen, wobei er festhält, dass seine Ausführungen die Auffassung des Finanz- und Wirtschaftsdienstes zum Ausdruck bringen und die Gerichte nicht zu binden vermögen. (Vgl. Text Beilage 3)

Minister Zwahlen legt Wert auf folgende grundlegende Feststellungen:

- Das Sanktionenkomitee der UNO ist gut darüber informiert, was sich in der Schweiz abspielt. Wir werden von ihm besonders observiert. Beim Erlass der Verordnung war die Sorge um das Image der Schweiz für den Bundesrat von grundlegender Bedeutung.
- An der Anti-Apartheid-Konferenz in Lagos fanden sich in einer Reihe von Arbeitspapieren Fussnoten mit wenig schmeichelhaften Bemerkungen über unser Land. In Anbetracht der Wichtigkeit unserer Wirtschaftsbeziehungen mit Entwicklungsländern hat es auch für Sie alle Auswirkungen, wenn solche negative Bilder unseres Landes die Runde machen.
- Wir sind uns bewusst, dass die Finanztransaktionen und das Versicherungsgeschäft der Natur nach äusserst komplex und bei der Formulierung eines Tatbestandes nur schwer in eine gängige Formel zu giessen sind. Uns lagen eine Reihe von konkreten Fällen vor, die oft einzigartig waren. Wir haben den kleinsten gemeinschaftlichen Nenner gesucht und entsprechend formuliert. So bleibt denn ein Ermessens- und Auslegungsspielraum bei der Feststellung, ob eine Transaktion von der Verordnung erfasst wird oder nicht. Es wäre nun am besten, wenn die Banken und Versicherungen uns die Fälle vorlegen würden, die sie beschäftigen. In der Folge können wir zusammen im Gespräch eine Lösung suchen.

R. Witschi begrüsst das Votum von Minister Zwahlen. Es gilt zu verhindern, dass durch eine zu allgemein formulierte Verordnung das Geschäft vergällt wird. Um dies zu erreichen, kann man entweder vorher miteinander ins Gespräch kommen, wie dies auch oft gemacht wird, oder aber hinterher eine Lösung suchen.

H. Rosenberger: Für die Versicherungen stellt sich das gleiche Problem, vor dem Ciba-Geigy steht. Die Versicherungen sind weltweit organisiert. Probleme im Zusammenhang mit der Verordnung ergeben sich vorab bei der Transport- und bei der Rückversicherung. Transporte gehen oft nach Südafrika, ohne dass festzustellen ist, ob Endbestimmungsland nicht doch schliesslich Süd-Rhodesien ist. Streng genommen müsste man in Zukunft darauf verzichten, Transporte nach Südafrika und Süd-Rhodesien zu versichern. Bei den Rückversicherungen schliesslich kann man gar nicht feststellen, ob nicht letztlich Transporte nach Süd-Rhodesien mitversichert sind.

J.-P. Chapuis bringt für die politische Grundlage der Verordnung Verständnis auf. Gerade deshalb, weil wir sie ehrlich anwenden wollen, sind wir hier, um eben von der Verwaltung zu vernehmen, was von der Norm anvisiert ist und was nicht. Auch wenn schliesslich die Gerichte für die Anwendung zuständig sind, kann es einer Firma im Prozessfall helfen, wenn sie sich auf die Auslegung durch die Verwaltung berufen kann.

R. Nicole wirft eine konkrete Frage auf, die sein Unternehmen beschäftigt: Nestlé hat eine Fabrik in Rhodesien, die für den lokalen Markt arbeitet. In welchem Mass kann nun die Nestlé-eigene "société d'assistance" dieser Firma helfen, wenn letztere z.B. Ersatzteile oder Rohstoffe auf Drittmärkten zu erwerben sucht. Man könnte sogar daran denken, die Verordnung dahingehend zu vervollständigen, dass solche "schweizerische" Konzerngeschäfte eben nicht anvisiert sind. Schliesslich weist Herr Nicole noch darauf hin, dass eine solche Verordnung in Zukunft auch für ein anderes Land erlassen werden

- 17 -

könnte - z.B. für Südafrika. Die Industrie ersucht darum, in diesem Falle konsultiert zu werden.

Botschafter Iselin stellt fest, dass sich das Problem hinsichtlich von Südafrika noch lange nicht stellen wird. Die USA, England und Frankreich wirken hier bremsend, da sie in Südafrika grosse Wirtschaftsinteressen haben.

Minister Monnier zur Frage von Herrn Nicole: Wenn ein Vertrag zwischen der Nestlé-Tochter in Süd-Rhodesien und dem Verkäufer in einem Drittland abgeschlossen wird, ist das Verhalten der "société d'assistance" untersagt.

Minister Zwahlen ersucht diejenigen, die in bilateralen Kontakten zu diskutierende Fragen haben, uns diese frühzeitig vorzulegen, damit wir die Probleme genau studieren können.

Ende der Sitzung 12.20 Uhr

3 Beilagen

Kopie an alle Teilnehmer versandt (15.3.78)

Beilage 1

Referat Dr. A. Wolffers zur Frage der Anhörung von Wirtschafts-
organisationen

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins erklärt in seinem Schreiben an das Eidg. Politische Departement, er sei überrascht gewesen, dass der Entwurf der zur Diskussion stehenden Verordnung nicht "gemäss Art. 3 BV den interessierten Wirtschaftsorganisationen zur Vernehmlassung unterbreitet" wurde. Es scheint mir nicht ganz überflüssig zu sein, zunächst daran zu erinnern, dass die erste Hälfte von Art. 32 Abs. 3 wie folgt lautet:

"Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören....."

An dieser Formulierung ist im Zusammenhang mit dem uns beschäftigenden Problem zweierlei beachtlich. In erster Linie haben wir zu berücksichtigen, dass der zitierte Text als sachlichen Gegenstand der Anhörungspflicht nur die Ausführung der Wirtschaftsartikel nennt. Nun ist aber die uns hier und jetzt beschäftigende Verordnung trotz ihres wirtschaftsrechtlichen Inhalts kein eigentlicher Ausführungserlass zu den Wirtschaftsartikeln.

Der andere Sachverhalt, über den wir nicht einfach hinwegsehen dürfen, besteht darin, dass Art. 32 Abs. 3 die Ausführungsgesetze als obligatorische Objekte der Anhörung bezeichnet. Die Entstehungsgeschichte des Absatzes lässt erkennen, dass der Wortbestandteil "....gesetze" durchaus juristisch-technisch, also im Sinne der formellen Gesetze, zu verstehen ist.

Am 2. Februar 1939 wurde nämlich im Ständerat folgende Fassung beschlossen:

"Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden; sie werden vor deren Erlass in der Regel angehört."

Es ist sehr aufschlussreich, wie Bundesrat Obrecht diese Formulierung kommentiert hat. Er sagte nämlich (StenBull 1939, StR, S. 96/97):

"Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass es sich nicht bloss um die Ausführungsgesetze handelt, sondern um Ausführungsvorschriften. Darunter fallen auch Bundesratsbeschlüsse und Verfügung. Nun wollen wir auch mit Bezug auf solche Ausführungsbeschlüsse grundsätzlich die interessierten wirtschaftlichen Kreise anhören. Aber es kommt oft vor, dass diejenigen, die darüber Bescheid wissen und die wir anhören sollten, interessiert sind an der Massnahme, so dass wir ihnen unsere Absicht nicht im voraus bekannt geben dürfen, wenn wir vermeiden wollen, dass diese Kenntnis spekulativ ausgenützt wird. Diesem Risiko dürfen wir uns nicht aussetzen. Deshalb müssen Sie die Worte "in der Regel" einsetzen. Wir werden es mit der Anhörung selbst ernst nehmen, aber da, wo wir sie nicht riskieren können, sollen wir nicht durch die Verfassung verpflichtet sein. Das ist der Sinn der Einschaltung der Worte "in der Regel".

Soweit Bundesrat Obrecht. Ich möchte Ihre Geduld nicht durch eine Schilderung des Hin und Her der weiteren Textentwicklung missbrauchen. Wie Sie wissen, hat man schliesslich die Anhörungspflicht nur für die Gesetze statuiert und dafür auf die einschränkende Klausel "in der Regel" verzichtet.

Es liegt mir selbstverständlich fern, die Bedeutung der Tatsache überschätzen zu wollen, dass sich die von der

Bundesverfassung ausdrücklich verlangte Anhörung nur auf Gesetze und nicht allgemein auf Vorschriften bezieht. Ohne Zweifel entspricht es auch ohne ausdrückliches Verfassungsgebot dem schweizerischen Regierungsstil - oder wenn Sie so wollen unserer politischen Kultur -, dass die Betroffenen vor dem Erlass besonders wichtiger Vorschriften - seien es nun Gesetze oder Verordnungen - nach Möglichkeit angehört werden. Immerhin sei nicht verschwiegen, dass die bundesrätlichen Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung (BB1 1970 I 993) bei Erlassen der Verordnungsstufe die Anhörung der zuständigen Organisationen nur für den Fall vorschreiben, dass "sie beim Vollzug mitzuwirken haben" (Ziff. 25 Abs. 1).

Wie bereits von anderer Seite betont wurde, war im vorliegenden Fall nicht die Interpretation des verfassungsmässigen Begriffs der "Ausführungsgesetze", sondern die Dringlichkeit der Inkraftsetzung der Verordnung für den Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren ausschlaggebend. Auch dieser Aspekt der Angelegenheit bietet Anlass zu einigen juristischen Bemerkungen.

Ich habe schon angedeutet, dass bei Verordnungsentwürfen die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren eher die Ausnahme als die Regel bildet. Infolgedessen sah sich die Doktrin bisher nicht veranlasst, zu erörtern, inwiefern der Dringlichkeit des Erlasses einer Verordnung eine spezifische Bedeutung für den Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren zukommen kann. Dagegen wurde in der juristischen Literatur schon zur Frage Stellung genommen, ob eine Pflicht der Bundesbehörden zur Anhörung der Kantone und der zuständigen Organisationen der Wirtschaft auch vor dem Erlass dringlicher Bundesbeschlüsse besteht. Eine eingehende Behandlung dieses Problems erfolgte erstmals in einem Gutachten der Eidg. Justizabteilung vom 7. Dezember 1976, welches Sie in dem kürzlich erschienen Heft 41 der "Verwaltungspraxis der Bundesbehörden" finden (Nr. 91). Ich darf auf diese Publikation verweisen und begnüge mich jetzt mit einigen wenigen Angaben über den Inhalt des Gutachtens. Es heisst dort (S. 32):

"In einem echten Fall von Dringlichkeit wird die Tunlichkeit eines Anhörens der Kantone und der 'zuständigen Organisationen der Wirtschaft mit der Notwendigkeit unverzüglichen Handelns in Konflikt geraten."

Es wird dann weiter ausgeführt, unter Umständen sei ein Kompromiss in der Weise möglich, dass man einerseits die Ansprüche an die Vernehmlassung herabschraube, sie sozusagen nur in einer primitiven Form durchführe, und andererseits mit der Verwirklichung der geplanten Massnahme doch noch etwas zuwarte, wenn auch nicht solange, wie es eine normale Vernehmlassung mit sich bringe. Ob es sich rechtfertige, so vorzugehen, oder ob allenfalls auf eine Anhörung gänzlich zu verzichten sei, müsse jeweils im Wege der Interessenabwägung entschieden werden. Jedenfalls sei es vertretbar, Art. 32 Abs. 2 und 3 so auszulegen, dass die zuständigen Behörden von der Anhörung der Kantone und Wirtschaftsverbände entbunden seien, wenn diese Anhörung sich als mit der Dringlichkeit der Rechtsetzung wirklich unvereinbar erweise.

Die Nutzenanwendung, welche sich aus dem Gutachten für unser Problem ergibt, liegt auf der Hand. Wenn sogar vor dem Erlass dringlicher Bundesbeschlüsse von der Anhörung abgesehen werden darf, dann ist dies erst recht vor dem Erlass einer bundesrätlichen Verordnung zulässig.

Beilage 2

Referat Dr. A. Wolffers zur Frage der Verfassungsmässigkeit

Im Schreiben des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins an das Eidg. Politische Departement vom 25. Januar a. c. wird bezüglich des Problems der Verfassungsmässigkeit der zur Diskussion stehenden Verordnung auf ein Exposé des Vereins Schweizerischer Maschinen-Industrieller verwiesen. Dort finden wir die Behauptung, die Verordnung sei verfassungswidrig. Der Verfasser des Exposé versucht, für diese These eine doppelte Begründung zu geben. Er macht nämlich zunächst einmal geltend, aus den im Ingress der Verordnung angerufenen Bestimmungen der Bundesverfassung lasse sich keine Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates ableiten. Sodann wird ausgeführt, auch die Voraussetzungen zum Erlass einer Polizeiverordnung "aufgrund der ausdrücklich oder stillschweigend in der Verfassung verankerten polizeilichen Generalklausel" seien "vorliegend nicht gegeben." Es erübrigt sich, die letztere These anzufechten. Dass im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für den Erlass einer selbständigen Polizeiverordnung nicht gegeben sind, ist gar nicht relevant, weil die uns interessierende Verordnung keienswegs den Charakter einer Polizeiverordnung im üblichen Sinne des Wortes hat. Es lag uns denn auch von vornherein absolut fern, für sie einen derartigen Charakter in Anspruch zu nehmen.

Das Exposé enthält die durchaus richtige Ueberlegung, dass es das Wesen einer Polizeiverordnung ausmacht, dem Schutz oder der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung zu dienen, wenn diese "unmittelbar durch eine ernsthafte Gefahr bedroht" oder bereits gestört ist. Man rennt offene Türen ein, wenn darauf hingewiesen wird, dass mit der Verordnung über den Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien nicht etwas bewirkt werden soll, das man nach dem herkömmlichen juristischen Sprachgebrauch Schutz oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung nennen könnte. Die Verordnung hat einen ganz andern Zweck. Sie ist dazu bestimmt, die Glaubwürdigkeit der 1967 erstmals

abgegebenen und in der Folge bestätigten Erklärung des Bundesrates zu stärken, wonach darüber gewacht werden solle, dass das schweizerische Gebiet nicht zur Umgehung der Rhodesiensanktionen des UNO-Sicherheitsrates benützt werde. Man hat es also nicht mit einer polizeilichen, sondern mit einer ausserpolitischen Zielsetzung zu tun.

Der Verfasser des Exposés glaubt, dem nichtpolizeilichen Charakter der Verordnung komme eine entscheidende Bedeutung zu. Diese Ansicht beruht auf einer Vorstellung, die im Exposé zwar nicht mit letzter Konsequenz durchgehalten wird, aber immerhin an einer Stelle deutlich zum Ausdruck kommt. Dort (2.2.1.) wird angenommen, eine sich unmittelbar auf die Verfassung stützende Z ständigkeit der Regierung zur Rechtsetzung müsse a u s d r ü c k - l i c h statuiert sein, sofern es sich nicht entweder um die Befugnis bzw. Pflicht zum Gesetzesvollzug oder um die Polizeiverordnungskompetenz handle. Das Exposé verneint insofern also a priori schon die blosse Möglichkeit, dass neben den beiden soeben erwähnten Zuständigkeiten noch irgend eine andere Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates zwar nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung statuiert, wohl aber aus ihr durch Interpretation ableitbar sein könnte. Derjenige, der sich anheischig macht, etwas Derartiges als nicht denkbar hinzustellen, proklamiert damit offensichtlich einen juristischen Lehrsatz von beträchtlicher theoretischer und praktischer Tragweite. Es scheint mir keine unbillige Zumutung zu sein, dass in einem solchen Fall versucht werden sollte, die betreffende These mit einer gewissen Sorgfalt zu begründen. Leider hat sich der Verfasser des Exposés nicht dazu entschlossen, einer so beschaffenen Erwartung Rechnung zu tragen. Er verweist zwar auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1971, der sich aber keineswegs dazu eignet, als Ersatz für die im Exposé selbst fehlende Begründung zu dienen. Auch die Wiedergabe von Begründungen Giacomettis reicht hierfür nicht aus. Diese Ausführungen sind ohnehin nicht von der Absicht motiviert, eine so umfassende These wie diejenige des Exposés zu begründen. Aber immerhin plädiert Giacometti dafür, Art. 102 Ziff. 9 der Bundesverfassung so zu interpretieren, dass sich

aus dieser Bestimmung keine Verordnungskompetenz ergibt. Giacometti glaubt, seine Auslegung vor allem durch einen Vergleich von Art. 102 Ziff. 9 mit Art. 85 Ziff. 6 rechtfertigen zu können. Er betont die Verschiedenartigkeit der in diesen beiden Bestimmungen gewählten Terminologie. Während nämlich gemäss Art. 85 Ziff. 6 die Bundesversammlung "Massregeln" zu ergreifen hat, kennzeichnet Art. 102 Ziff. 9 die Obliegenheit des Bundesrates mit dem Wort "wachen". "Er wacht - so heisst es dort - für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz." Giacometti vertritt die Auffassung, durch diese Differenzierung in der Ausdrucksweise wolle "die Bundesverfassung offensichtlich unter anderem zwischen dem Generellen und Abstrakten auf der einen Seite und dem Individuellen und Konkreten auf der anderen Seite unterscheiden".

Die Betrachtungsweise Giacomettis hat sich in der Praxis nicht durchgesetzt und ist auch in der Doktrin auf Widerspruch gestossen. Ich erachte es nicht als meine Aufgabe, vor Ihnen ein Panorama der Gegenmeinungen auszubreiten. Stattdessen möchte ich Sie auf eine Eigentümlichkeit der Position Giacomettis aufmerksam machen, die nur wenig Beachtung gefunden hat, aber nach meinem Dafürhalten bei der Würdigung seiner Argumentation nicht mit Stillschweigen übergangen werden darf. Giacometti hat gelehrt, dass der Bundesrat in Anwendung von Art. 102 Ziff. 9 der Bundesverfassung nicht Recht setzen, wohl aber Anordnungen in Einzelfällen, also Verfügungen, erlassen darf. Nun sind aber unmittelbar auf die Verfassung gestützte Einzelverfügungen für ein rechtsstaatliches Empfinden viel bedenklicher als selbständige Verordnungen. Das wird uns sofort klar, wenn wir uns vergegenwärtigen, dass bei einer sich direkt auf die Verfassung stützenden Verwaltungstätigkeit eine geringere Garantie für die Einhaltung der Rechtsgleichheit besteht als bei der Anwendung einer Verordnung. Schon diese Ueberlegung lässt die Schwäche einer Theorie erkennen, die es dem Bundesrat verwehren will, sich bei der Erfüllung einer verfassungsmässigen Aufgabe der Technik der Rechtsetzung zu bedienen.

Ich komme zu einem weiteren Einwand. Vorhin war davon die Rede, dass Giacometti seine Auslegung von Art. 102 Ziff. 9 der Bun-

desverfassung durch einen Vergleich dieser Bestimmung mit Art. 85 Ziff. 6 zu begründen versucht. An der letzteren Stelle ist davon die Rede, dass die Bundesversammlung für die äussere Sicherheit und für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz "Massregeln" zu ergreifen hat. Giacometti bemerkt dazu: "Der Bundesversammlung soll in diesen Materien, insoweit es der Natur der Sache nach überhaupt möglich ist, ausser Regierungsfunktionen auch ein Rechtsverordnungsrecht intra constitutionem zustehen," In diesem Satz kommt zum Ausdruck, dass die Rechtsetzung nicht immer die geeignete Form der behördlichen Vorkehrungen für die äussere Sicherheit und für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität darstellt. Giacometti hat aber anscheinend völlig übersehen, dass auch das Umgekehrte gilt, dass es nämlich Fälle gibt, in denen das behördliche Wirken für die äussere Sicherheit und die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität gerade nicht mittels Einzelverfügungen erfolgen kann, sondern sich der juristischen Technik der Rechtsetzung bedienen m u s s . Die zur Diskussion stehende Verordnung ist ein instruktives Beispiel für eine derartige Konstellation. Der Bundesrat kann sich ja schon deshalb nicht vornehmen, gegen Mitwirkungshandlungen bei Rhodesien-Geschäften mit Einzelverfügungen vorzugehen, weil es praktisch ausgeschlossen ist, dass die betreffenden konkreten Sachverhalte jeweils rechtzeitig zu seiner Kenntnis gelangen.

Ein besonders hartnäckiger Anhänger der Konzeption Giacomettis würde mir vielleicht folgendermassen antworten: Wenn es Fälle gibt, in denen man nur mittels Rechtsetzung etwas für die Erreichung eines aussenpolitischen Zweckes auszurichten vermag, dann ist für diese Fälle eben nicht der Bundesrat, sondern von vornherein nur die Bundesversammlung zuständig. Eine derartige Betrachtungsweise würde darauf hinauslaufen, dass für den Umfang der dem Bundesrat durch Art. 102 ziff. 9 zugewiesenen Aufgabe nicht materielle Gesichtspunkte, sondern die Verwendbarkeit oder Nichtverwendbarkeit einer juristischen Technik massgeblich sind. Ich weiss nicht, ob jemand gewillt ist, allen Ernstes eine derartige Auffassung zu vertreten. Wenn dies tatsächlich der Fall sein sollte, so würde es sich um die

Ansicht eines outsiders handeln. Nach der herrschenden Lehre verläuft die Grenze zwischen den Anwendungsbereichen von Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9 der Bundesverfassung ungefähr so, dass sich die Bundesversammlung mit den grossen grundsätzlichen Fragen und der Bundesrat mit Angelegenheiten des aussenpolitischen Alltags zu befassen hat. Man wird nun aber kaum bestreiten können, dass die Verordnung über den Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien dem aussenpolitischen Alltag näher steht als den grossen aussenpolitischen Grundsatzfragen.

Vorhin sagte ich, die Auffassung Giacomettis habe sich in der Praxis nicht durchgesetzt. Das gilt vor allem auch für die Praxis des Bundesgerichts. Dieses hat erstmals in einem Urteil vom 26. Oktober 1938 (BGE 64 I 365 ff.) die Befugnis des Bundesrates, in Anwendung von Art. 102 Ziff. 9 Recht zu setzen, ausdrücklich bejaht. Es ist mir nicht entgangen, dass Giacometti behauptet hat, die in dieser Entscheidung enthaltene Begründung sei "eine rein politische". M. E. lässt sich eine derartige Disqualifikation nicht verantworten. Ein unbefangener Leser wird nicht bestreiten können, dass das Bundesgericht seinen Entscheidung sorgfältig begründet hat.

Ein weiteres Urteil, das uns im vorliegenden Zusammenhang interessiert, trägt das Datum des 20. Dezember 1974 (BGE 100 Ib 318). Damals war die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses (3) vom 6. Februar 1974 über die Beschränkung der Einfuhr zu prüfen. Diese Verordnung, die sich auf Art. 102 Ziff. 8 der Bundesverfassung stützt, enthält einschränkende Vorschriften über die Einfuhr von Fleisch aus Rhodesien. Die Frage, ob sich aus der angerufenen Verfassungsbestimmung eine Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates ergibt, wird in dem bundesgerichtlichen Entscheid nur kurz gestreift und zwar mit der Bemerkung, von den Beschwerdeführern werde "nicht bestritten, 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 320).

Damit bin ich am Schluss meiner Ausführungen angelangt. Unsere Überlegungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Wir bejahen die Verfassungsmässigkeit der Verordnung und stützen uns dabei auf die dargelegten Gründe.

Referat Herr Disler zur Frage der Anwendbarkeit der Verordnung
auf Bankgeschäfte

En ce qui concerne les banques, l'ordonnance paraît largement inapplicable.

Ne tombent pas sous le coup de l'ordonnance les transactions auxquelles sont parties une personne domiciliée en Suisse et deux personnes domiciliées à l'étranger qui ne nouent pas entre elles de relations juridiques (Grundgeschäft).

On a voulu viser exclusivement les transactions (octroi de crédits à la Rhodésie et transfert de fonds vers ce pays) impliquant sa participation d'une personne domiciliée en Suisse et de deux personnes domiciliées à l'étranger qui ont noué des relations juridiques entre elles (Mitwirkungsgeschäft).

Les transactions financières bilatérales avec la Rhodésie ne sont pas touchées par l'ordonnance. Il n'est donc pas porté atteinte aux relations contractuelles qui existent dès avant le 1er janvier 1978 entre une banque rhodésienne et une banque en Suisse.

1. Trafic des paiements

i) Les banques en Suisse peuvent accepter des dépôts en faveur des banques rhodésiennes qui entretiennent des comptes auprès d'elles, à conditions toutefois que ces dépôts n'aient pas été effectués dans le but de réaliser un acte de participations (Mitwirkungsgeschäft).

Les banques en Suisse peuvent effectuer des versements sur l'ordre desdites banques rhodésiennes, à condition toutefois qu'ils ne concernent pas un Mitwirkungsgeschäft.

Lesdites transactions relèvent du domaine bilatéral Suisse-Rhodésie.

ii) Une banque en Suisse peut accepter un ordre de paiement d'une banque rhodésienne à l'intention d'un créancier domi-

cilié à l'étranger (par exemple pour la livraison à la Rhodésie d'une marchandise provenant d'un pays tiers).

iii) En revanche, une banque en Suisse ne peut pas intervenir à la demande d'une personne domiciliée à l'étranger dans une transaction relative à l'octroi d'un crédit à la Rhodésie ou à un transfert de fonds à ce pays.

2. Gérance de fortunes

Une banque en Suisse peut acheter et vendre pour le compte d'une personne domiciliée en Rhodésie des titres étrangers, encaisser les coupons et les montants des titres remboursés.

La banque en Suisse gère la fortune de son client en Rhodésie (contexte bilatéral). Il n'y a pas de relation juridique étroite entre le détenteur en Rhodésie des titres et l'organisme ou l'entreprise étrangère qui les a émis. Il en serait autrement s'il s'agissait d'investissements ayant pour but d'exercer un certain contrôle de l'entreprise concernée (investissement direct).

3. Comptes créditeurs de résidents en Rhodésie

Les comptes des résidents en Rhodésie auprès des banques suisses ne sont soumis à aucune restriction.

4. Affaires fiduciaires

Les affaires purement fiduciaires ne tombent pas sous le coup de l'ordonnance.