

s.o.652.21.Afr.or.-BOH/sti

3003 Bern, den 4. Oktober 1974

B e s p r e c h u n g s n o t i z

Besprechung vom 16.9.1974 im Büro von Herrn Botschafter Gelzer

Luftverkehrsbeziehungen mit Südafrika

Teilnehmer: Herren Dir. Guldimann und
 Vizedir. Künzi, für das Luftamt;
 Dr. Haas, Stellvertreter des Direktions-
 Präsidenten der Swissair und
 Dr. Hottinger, für die Swissair
 Botschafter Gelzer und
 Sektionschef Bohnert, für das EPD

Gegenstand: Luftverkehrsbeziehungen mit Südafrika, Konsultationen der Swissair SR mit der Luftverkehrsgesellschaft der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) für einen zusätzlichen Wochenflug nach Südafrika.

Herr Haas: Die SR erhielt einen Brief vom Luftamt, laut welchem ein dritter Flug nach Südafrika Probleme aufwerfe, die man vorerst eingehend überprüfen möchte. Die SR hat sich aus diesem Grunde für ein Gespräch vorbereitet, das nun stattfindet. Es geht um den dritten Wochenflug der SR nach Südafrika. Dieser Flug ist mit der südafrikanischen Fluggesellschaft (SAA) schon vereinbart. Die SAA selbst plant ab 76 einen dritten Flug in die Schweiz zu führen. Es gelang dem Luftamt, mit Zaire eine Vereinbarung zu treffen, die gestatten würde, den dritten Wochenflug über dieses Land zu führen. Für die SR wäre es aber besonders vorteilhaft, den dritten Flug über die EAC zu fliegen. Den Verhandlungen, die vom Luftamt verlangt worden sind, müssen nun auf ostafrikanischen Wunsch Gesellschaftsgespräche vorangehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Luftverkehrsgesellschaft der EAC und die Staaten der Gemeinschaft nicht unbedingt die gleichen Interessen haben. Für die Gemeinschaft gilt es, die

./.

- 2 -

gleichmässige Bedienung der Mitgliedstaaten zu erreichen. Für die Luftfahrtgesellschaft sind kommerzielle Ueberlegungen im Vordergrund. Gemeinsam ist den Regierungen und der Gesellschaft offensichtlich, dass sie sich bisher nicht stark darum kümmerten, ob bei den Weiterflügen Südafrika angefliegen werde oder nicht.

Botschafter Gelzer legt dar, dass die Schweiz mit Südafrika normale Beziehungen unterhält, die durch das Prinzip der Nicht-einmischung in die innern Angelegenheiten des andern Staates gekennzeichnet sind. Die von Südafrika gehandhabte Apartheidpolitik und die Reaktionen der Weltöffentlichkeit hierauf bringen indessen für unser Land Schwierigkeiten politischer Natur mit sich. Die Schweiz sah sich bekanntlich seinerzeit veranlasst - es war dies anlässlich der Menschenrechtskonferenz in Teheran im Jahr 1968 -, ihre Missbilligung bezüglich der südafrikanischen Rassenpolitik zum Ausdruck zu bringen, eine Stellungnahme, die in Erinnerung rufen zu können, unsern Behörden seither verschiedentlich gelegen kam. Die Probleme, die der Schweiz in politischer Hinsicht aus ihrem Verhältnis zu Südafrika erwachsen, hängen mit dem Faktum der zwischen den beiden Staaten bestehenden sehr engen wirtschaftlichen Beziehungen zusammen, die namentlich auf drei Ebenen immer wieder heftiger Kritik ausgesetzt sind:

Zunächst ist es die UNO, aus deren Bereich die Schweiz Angriffen dieser Art ausgesetzt ist. Die zahlreichen Beschlüsse, die von verschiedenen Organen dieser Institution bezüglich Südafrika gefasst wurden, sind zwar im Gegensatz zu denjenigen hinsichtlich Rhodesiens nicht obligatorischer Natur. Dies ändert indessen nichts an der Tatsache, dass im Zusammenhang mit den betreffenden Resolutionen neben andern Industriestaaten auch unser Land seiner wirtschaftlichen Beziehungen mit Südafrika

wegen immer wieder missbilligend Erwähnung findet. Angesichts des zunehmenden Einflusses der Entwicklungsländer in der UNO muss für die Zukunft mit einer Verschärfung dieser Angriffe gerechnet werden.

Die zweite Ebene, auf der uns Schwierigkeiten begegnen, betrifft die OAU und den Kreis ihrer Mitgliedstaaten. Es ist eine Tatsache, dass diese Organisation die Beziehungen der Schweiz zu Australafrika sehr genau verfolgt. Eindeutige Anhaltspunkte in dieser Richtung bilden - abgesehen vom seinerzeitigen Besuch einer OAU-Delegation in der Schweiz - die Aktivitäten des OAU-Generalsekretariats in Addis Abeba gegenüber der Schweiz bezüglich der Rhodesiensanktionen (Erstellung von "schwarzen Listen", Boykottandrohung usw.). Laut Feststellungen unserer Botschaft in der äthiopischen Hauptstadt befinden sich unter der neuen Equipe im OAU-Generalsekretariat eine Reihe von Mitarbeitern, die ihrer Aufgabe mit besonderem Eifer nachgehen. Es ist sicher, dass diese die Entwicklung der Luftverkehrsbeziehungen der Schweiz mit Südafrika sehr genau beobachten. Eine weitere Verschärfung der Haltung der OAU gegenüber Südafrika könnte demnach Risiken für unsere Luftfahrtgesellschaft mit sich bringen.

Die dritte Ebene schliesslich, auf welcher die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen immer wieder der Kritik ausgesetzt sind, ist die innenpolitische. Neben, wenn auch vereinzelt, dafür aber umso lautstärkeren Parlamentariern sind es vor allem die von Genf aus wirkende Antipartheidbewegung sowie kirchliche Kreise protestantischer und katholischer Observanz, die nachdrücklich für eine Verringerung der wirtschaftlichen Beziehungen mit Südafrika und zwar sowohl auf dem Gebiet der Investitionen, des Warenaustausches sowie auch der Arbeitskraft (Auswanderung) eintreten. Dass diese Kreise

auch die Tätigkeit unseres Luftfahrtunternehmens sehr genau verfolgen, zeigt eine kürzliche Anfrage betreffend angeblicher Sondertarife der Swissair für Auswanderer nach Südafrika.

Die dargelegten Umstände lassen dem Politischen Departement Zurückhaltung hinsichtlich einer Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika angezeigt erscheinen. Dies namentlich dann, wenn es sich um nicht ausschliesslich dem rein privaten Bereich angehörende Geschäftstätigkeit handelt, sondern wenn eine Stellungnahme oder gar die Mitwirkung der Behörden involviert sind. So sah sich das EPD im Laufe der letzten Zeit denn auch veranlasst, bezüglich einer Reihe von Projekten (Investitionssektor, ERG usw.) Vorbehalte anzubringen. Von diesem Gesichtspunkt aus verstehen wir die Bedenken, die von Herrn Botschafter Pestalozzi im Hinblick auf eine Ausweitung des Flugverkehrs mit Südafrika geltend gemacht wurden. Eine gewisse Zurückhaltung auf diesem Gebiet erscheint auch uns angezeigt, namentlich dann, wenn eine Mitwirkung und damit auch eine Mitverantwortung der schweizerischen Behörden in Frage steht.

Herr Haas erklärte, dass die SR den Vertretungsvertrag mit Air Rhodesia auf Ende 1974 nun aus Rücksicht auf die in der Schweiz vielerorts bestehenden Bedenken gekündigt hat.

Die Haltung der afrikanischen Länder ist im übrigen unterschiedlich. Die meisten treiben einen ausgedehnten Handel mit Südafrika. Ueberflugsrechte nach Südafrika werden von Kamerun und Tschad verweigert, während Nigeria, das sich ebenfalls energisch gegen Beziehungen mit Südafrika wendet, Ueberflüge derzeit gestattet. Zaire und Tanzania gehören andererseits zu den afrikanischen Ländern, die in Sachen Flugverkehr eine vergleichsweise liberale Haltung einnehmen.

- 5 -

Wenn einmal ein Boykottbeschluss afrikanischer Staaten gegen weitere Flüge nach Südafrika vorliegen sollte, dann würde dies eine Sperrung des schwarzafrikanischen Luftraumes zur Folge haben. Die südafrikanische Luftfahrtgesellschaft muss schon heute die schwarzafrikanischen Hoheitsgebiete umfliegen, weil sie keine Ueberflugsrechte erhält. Sie kann derzeit noch die portugiesischen Stützpunkte in Luanda und auf den Kapverdischen Inseln zu Zwischenlandungen benützen. Falls diese Stützpunkte ausfallen und zusätzlich eine schwarzafrikanische Ueberflugssperre angeordnet werden sollte, verbliebe für alle Südafrika-Flüge nurmehr die Möglichkeit, auf den kanarischen Inseln Spaniens oder auf der britischen Insel Asuncion zwischenzulanden. Es ist aber nicht anzunehmen, dass Spanien und England allen europäischen Luftverkehrsgesellschaften eine Zwischenlandung gestatten werden.

Vor die Wahl gestellt, zwischen Schwarzafrika und Südafrika zu wählen, würde die SR im Falle einer solchen Sperre ohne Zögern Schwarzafrika wählen, denn der Anteil der SR am gesamten Luftverkehr ist nirgends so gross wie in Schwarzafrika. Er beträgt dort 13,1%. In Südafrika hat die SR vergleichsweise nur 3% und im Verkehr mit dem Fernen Osten nur 3,7% des gesamten Verkehrs auf die eigenen Linien bringen können.

Rechtsgrundlage der SR-Flüge sind die von der Schweiz abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen. Im Rahmen dieser Abkommen hat die SR ihre Bewegungsfreiheit. Der Bund ist im Verwaltungsrat der SR vertreten, hat aber dort kein Vetorecht. Falls gewisse Tätigkeiten der SR dem Bund nicht genehm wären, dann müsste dies der SR für den Gesamtbundesrat eröffnet werden. Die SR hätte dann gestützt darauf von der nicht erwünschten Tätigkeit Abstand zu nehmen. Es würde sich dann jedoch die

./.

Kostenfrage stellen. Solange aber eine solche Mitteilung des Bundesrates nicht vorliegt und solange das Abkommen mit Südafrika gilt, kann nicht eingesehen werden, was die SR veranlassen sollte, ihre Flugtätigkeit einzuschränken. Heute wäre es der SR auch ausserordentlich schwierig, auf einen dritten Wochenflug nach Südafrika zu verzichten, denn auf der Atlantikroute sind die Transportleistungen um 10% zurückgegangen, während im Verkehr mit Afrika Zunahmen zu verzeichnen sind.

Dir. Guldemann erläutert, dass die Ausweitung der Verkehrsbeziehungen unter dem Gesichtspunkt des *courant normal* zu erfolgen hat. Ein Ausbau bringt politisch erhöhte Risiken. Wenn das Luftamt in diesem Zusammenhang, gestützt auf Art. 34 des Luftfahrtgesetzes, im Einverständnis mit dem EPD aus politischen Gründen eine Einschränkung oder eine Einstellung des schweizerischen Luftverkehrs nach Südafrika zu verfügen hätte, dann müsste wohl schweizerischerseits das Luftverkehrsabkommen mit Südafrika gekündigt werden.

Für die Ermöglichung des dritten Wochenfluges der SR nach Südafrika wird der Bund unter den heute waltenden Umständen wie üblich mitwirken. Gleichzeitig wird aber der SR gegenüber auf die Schwierigkeiten und Risiken aufmerksam zu machen sein, die sich aus der Intensivierung der Luftverkehrsbeziehungen mit Südafrika ergeben. Auf ein solches Schreiben an die SR könnte dann später allfällig hingewiesen werden.

Herr Haas sichert zu, dass die SR ihrerseits die Gespräche in der EAC mit aller Zurückhaltung führen wird. Ein allfälliger dritter Wochenflug soll ebenfalls keine besondere Publizität durch Einweihungsflüge usw. erhalten. Bei ihrem Vorgehen stellt die SR auf die Annahme ab, dass sich die politische Lage nicht

- 7 -

grundlegend verändert. Sollten sich die vorhandenen Kapazitäten in einem späteren Zeitpunkt als nicht genügend erweisen, wird die SR nicht einen weiteren Flug sondern grössere Maschinen in Dienst stellen. Der SR ist klar, dass sie mit dem dritten Wochenflug ein erhöhtes Risiko eingeht.

Bohnert

F.B.