

Beilage 20

Botschafterkonferenz, 3. September 1976

Referat von Botschafter J. Iselin über

Die bilateralen Beziehungen der Schweiz
zum Südlichen Afrika

I. Einleitung

Die Probleme im Südzipfel Afrikas, die zurzeit besonderes Interesse wecken und verdienen, wurden während dieser Konferenz schon mehrmalig erörtert, vor allem im einleitenden Referat des Departementschefs und sodann in denjenigen des Generalsekretärs. Mein Kollege, Minister Cuendet, mit dem ich mich heute nachmittag in die Aufgabe teile, Fragen des afrikanischen Kontinents etwas ausführlicher zu behandeln, hat Ihnen soeben anschaulich die allgemeine politische Entwicklung geschildert und dabei, wie sich dies für den Chef des Politischen Sekretariats gehört, neue Akzente gesetzt. Mit Rücksicht auf die uns zur Verfügung stehende Zeit und die Vielfalt der Materie können er und ich nur einzelne, aktuelle Aspekte herausgreifen.

Ich selbst nehme mir vor, das Thema, das gemäss Einladung "L'évolution de la situation en Afrique" lautet, in zweierlei Richtungen zu begrenzen. Was zunächst die Substanz betrifft, werde ich die bilateralen Beziehungen der Schweiz zum Südlichen Afrika beleuchten, also Fragen, die für uns zurzeit praktische, operationelle Bedeutung haben. Dabei hoffe ich, dass Sie in der anschliessenden Diskussion die Gelegenheit benützen, auf Grund Ihrer beruflichen Erfahrung im Ausland zu diesen Ausführungen Stellung zu nehmen und uns zu zeigen, was wir falsch gemacht haben und wie Sie es richtig anpacken würden. Wir wollen ja auch hier einen nützlichen Dialog pflegen! Leider sind diesmal nur wenige Botschafter aus schwarzafrikanischen Ländern und gar keiner aus Australafrika zugegen. Sicher können aber auch andere Kollegen aus ihrer Sicht Wesentliches beitragen.

Sodann drängt sich aber auch in regionaler Hinsicht eine Beschränkung des Themas auf das Südliche Afrika auf. Gerade in dieser Gegend verläuft die Entwicklung, die immer deutlicher internationale Dimensionen annimmt, zurzeit besonders stürmisch. U.a. von hier drohen dem internationalen Frieden gegenwärtig grosse Gefahren. Wenn es eines weiteren Beweises für die Dringlichkeit einer Lösung dieser Probleme bedürfte, würde er dadurch erbracht, dass sich in den allernächsten Tagen, und zwar auf schweizerischem Boden, der amerikanische Aussenminister und der südafrikanische Premier ein weiteres Mal zu einem Gedankenaustausch treffen wollen.

II. Allgemeines

Nach der Auflösung des britischen und des französischen Kolonialreiches lag der schwarze Kontinent lange im Schatten der grossen Geschehnisse in der südlichen Welthälfte. Mit dem Vietnam-Krieg und den Waffengängen im indischen Subkontinent war das öffentliche Interesse auf Asien konzentriert. Es hat sich nun Afrika zugewendet, dem Südlichen Afrika, wo nach dem Umsturz in Lissabon vom April 1974 sich das portugiesische Ueberseereich - schneller als erwartet - auflöste, sozusagen als Nachzügler der Dekolonisation. In jener Gegend war lange Stagnation das Kennzeichen der politischen Szene. Der 'weisse Block' schien stark und kohärent genug, um den Angriffen und Drohungen Schwarzafrikas und seiner Verbündeten noch auf längere Zeit standzuhalten. In den Reihen der Weissen fand sich deshalb kaum ein verantwortlicher Politiker, der die Notwendigkeit erkannte, den Ausgleich im Lande selbst wie auch mit dem übrigen Afrika zu suchen. Zu jener Zeit war der schwarze Kontinent kaum schon Gegenstand des Ringens um Einfluss zwischen Ost und West, also vor allem Moskau und Washington. Eher zeichnete sich eine Konkurrenz zwischen China und der Sowjetunion ab. Ueberhaupt sollte man den Einfluss Chinas in Afrika nicht unterschätzen. Seit längerem entwickeln die Chinesen dort eine emsige Tätigkeit, z.B. in der Entwicklungshilfe, tarnen diese Aktivität aber durch Vorsicht und Bescheidenheit. Auf

- 3 -

längere Sicht könnte sich erweisen, dass im ideologischen Wettstreit mit Moskau Peking in Afrika die besseren Karten hat.

Die politische Entwicklung im Südlichen Afrika hat sich in letzter Zeit zweifellos stärker beschleunigt als in irgendeiner andern Weltgegend. Seit sich die Portugiesen überstürzt aus ihren Kolonien zurückgezogen und in Angola und Mozambique revolutionäre Bewegungen die Macht übernommen haben, stehen die weissen Siedler und deren Minderheitsregimes unter vermehrtem Druck der schwarzen Mehrheit. Wie während der Konferenz schon erwähnt wurde, hat der von Moskau gesteuerte Einsatz kubanischer Streitkräfte in Angola der amerikanisch-sowjetischen Détente einen Dämpfer versetzt. Somit hat 1976 alle Aussicht, als das "Jahr Afrikas" in die Annalen der internationalen Politik einzugehen.

Dieser Entwicklung entspricht es, dass ein Schwergewicht der Tätigkeit der Politischen Direktion und namentlich der Abteilung II in den letzten Monaten im Südlichen Afrika lag, nachdem uns bis ca. Mitte 1975 vor allem die Probleme Südostasiens beschäftigt hatten.

Im folgenden möchte ich einige Fragen herausgreifen, die m.E. charakteristisch sind für die Problematik, welcher wir uns in Australafrika zurzeit gegenübergestellt sehen.

Nach diesen einleitenden (Ziffer I) und allgemeinen Bemerkungen (Ziffer II) möchte ich unter Ziffer III zunächst über die Anerkennung neuer Staaten in Afrika sprechen und dafür das Beispiel Angola wählen. Ziffer IV gilt der Herstellung diplomatischer Beziehungen, diesmal mit Mozambique. Ziffer V handelt sodann von den schweizerischen Beziehungen zur Republik Südafrika. Unter Ziffer VI schliesslich soll die Rede sein von unsern konkreten Problemen im Verhältnis zu Rhodesien.

Was die Beziehungen der Schweiz zu den übrigen Ländern betrifft, die geographisch ebenfalls zu Australafrika gezählt werden, nämlich Sambia, Botswana, Lesotho und Swaziland, so können sie als

im allgemeinen gut bezeichnet werden, auch wenn sie nicht sehr entwickelt sind: Es gibt dort nämlich nur kleine Schweizerkolonien, der Handelsaustausch ist unbedeutend (mit Ausnahme von Sambia) und unsere diplomatischen Beziehungen beschränken sich im wesentlichen auf gelegentliche Dienstreisen unserer dort akkreditierten Botschafter. Dagegen ist, was die technische Zusammenarbeit betrifft, vorgesehen, Lesotho und Mozambique ab 1977 (mit einem Hilfsvolumen von je ca. 1 Mio S.Fr. pro Jahr) als erste Schwerpunktländer in Australafrika zu behandeln.

III. Anerkennung neuer Staaten: Angola

Die Frage der Anerkennung gehört zu den ersten, welche jeweils zu prüfen ist, sobald Kolonialgebiete sich anschicken, die Unabhängigkeit zu erlangen. Seit Anfang 1975 sind im afrikanischen Kontinent nicht weniger als 6 Staaten unabhängig geworden, nämlich: Mozambique am 25. Juni 1975 (von uns anerkannt am gleichen Tag); die Kapverdischen Inseln am 4. Juli 1975 (sofortige Anerkennung); die Komoren durch einseitige Unabhängigkeitserklärung am 6. Juli 1975 (von uns anerkannt am 21. Juni 1976 nach Klärung verschiedener staats- und völkerrechtlicher Fragen im Verhältnis zu Frankreich); Sao Tomé und Príncipe am 11. Juli 1975 (gleichzeitige Anerkennung); Angola am 11. November 1975 (Datum der Anerkennung durch die Schweiz: 18. Februar 1976); und die Seychellen am 28. Juni 1976 (gleichentags anerkannt). Für den 26. Oktober 1976 ist die Unabhängigkeit von Transkei vorgesehen. Namibia soll nach den Beschlüssen einer von Pretoria geförderten Verfassungskonferenz spätestens Ende 1978 ein souveräner Staat werden.

Einfachster und häufiger Fall im internationalen Verkehr - bei uns in der Vergangenheit wohl die Norm - ist die Anerkennung am Tage der Unabhängigkeitsfeiern im Lande selbst. Sie wird nach schweizerischer Praxis ausgesprochen durch ein Glückwunschtelegramm des Bundespräsidenten an den neuen Staatspräsidenten. In zwei der erwähnten sechs Anerkennungsfälle konnte diese Massnahme von uns

indessen erst nach Ablauf einer gewissen Frist getroffen werden. Dazu gehört Angola, dessen Anerkennung verschiedene schwierige Fragen aufwarf. Zwar hatte der Bundesrat am 16. Juni 1975 einen Grundsatzbeschluss gefasst, das Anerkennungsdatum wegen der unübersichtlichen Entwicklung indessen, gemäss unserem Antrag, offen gelassen. Wie Ihnen im einleitenden Exposé von Herrn Bundesrat Graber in Erinnerung gerufen wurde, stritten in Angola drei verschiedene Befreiungsbewegungen bis zuletzt um die Macht: MPLA, FNLA und UNITA, die letzteren in der Schlussphase der Auseinandersetzung in Opposition zur ersteren zusammengeschlossen.

Als am 11. November 1975 ein von Bürgerkriegswirren zerrissenes Land von Portugal in die Unabhängigkeit entlassen wurde, vermochte keine der drei Freiheitsbewegungen die Gewalt über das ganze Staatsgebiet und dessen Bevölkerung (ein eigenes Staatsvolk) auszuüben. Noch viel weniger bestanden damals Aussichten auf eine dauerhafte staatliche Organisation und Existenz. (Weitere Kriterien einer Anerkennung.) Vielmehr waren für das gleiche Territorium zwei verschiedene Republiken ausgerufen. Die Voraussetzungen für eine Anerkennung waren demnach nicht erfüllt.

Aus monatelangen, erbitterten Kämpfen ging in der Folge die MPLA als Siegerin hervor; dies u.a. dank massivem kubanischem Engagement und sowjetischem Waffennachschub einerseits, einem zögernden und schliesslich resignierenden Westen andererseits. Am 11. Februar 1976 sprach sich die OAU, lange in zwei Lager gespalten und zur Vermittlung unfähig, mehrheitlich für Anerkennung der Volksrepublik Angola aus und nahm sie als 47. Mitglied auf. Am 18. Februar 1976 beschloss der Bundesrat, nachdem einige westeuropäische und andere Länder Angola kurz zuvor anerkannt hatten, auf Grund eines EPD-Antrags seinerseits diese Massnahme.

In diesem Zeitpunkt hatte sich die MPLA als Regierungspartei im überwiegenden Gebiet der ehemaligen portugiesischen Kolonie etabliert und übte dort die effektive Gewalt aus. Die Kriterien der Anerkennung konnten somit als erfüllt gelten. Selbstverständlich spie-

- 6 -

len bei solchen Entscheiden - namentlich der Wahl des Zeitpunkts dafür - anderswo wie bei uns oft politische, gelegentlich auch wirtschaftspolitische, Ueberlegungen mit. Angesichts der bei Führern gerade junger Staaten oft ausgeprägten Empfindlichkeit kann eine frühzeitige Anerkennung für die Entwicklung der Beziehungen von Bedeutung sein. Im Fall Angolas zögerten die westlichen Staaten, zuvorderst im Anerkennungszug einzusteigen. Sobald aber Frankreich dort Platz genommen hatte, stürzten sich alle auf die nächsten Plätze. Mit ihrer Anerkennung befand sich die Schweiz im ersten Drittel des westlichen Zugs.

Als glücklich erwies sich für uns der Umstand, dass unsere Abteilung schon bald nach der offiziellen Unabhängigkeit Angolas mit einem regelmässig Europa bereisenden Vertrauensmann des MPLA-Chefs (und jetzigen Präsidenten) Agostinho Neto Kontakt aufnehmen und halten konnte. Als ich an der Presseorientierung, die der Bundesratssitzung vom 18. Februar d.J. folgte, auf diese Beziehungen angesprochen und von einem Journalisten gefragt wurde, ob wir denn auch mit den beiden andern Befreiungsbewegungen Verbindung hatten, konnte ich antworten: Wir pflegten Kontakte zu denjenigen, die sie suchten.

Der laufenden und in den entscheidenden Tagen möglichst raschen Orientierung unseres Departements über die Behandlung der Anerkennungsfrage in andern, namentlich westeuropäischen Staaten kam grosse Bedeutung zu. Unsere Telephone liefen Mitte Februar denn auch heiss. Die Zusammenarbeit mit den von uns befragten Kollegen im Ausland spielte ausgezeichnet und ich darf ihnen hier noch einmal herzlich dafür danken. Sie erleichterte die in solchen Fragen erforderliche Koordinierung. Vereinzelt Mitbürgern, die sich beim Departement darüber beschwerten, dass der Bundesrat mit seiner Anerkennung Angolas voreilig eine von Moskau gesteuerte kubanische Intervention in Afrika sanktioniert habe, konnte geantwortet werden, bei der Anerkennung handle es sich im wesentlichen um eine Feststellung tatsächlich bestehender Verhältnisse, nicht aber um eine Stellungnahme zu der jeweils verfolgten Politik.

- 7 -

Dass auch heute die politische Situation in Angola noch nicht ruhig ist, und die seinerzeit unterlegenen Bewegungen FNLA und UNITA in Teilgebieten gefährliche Guerillakämpfe weiterführen, sei schliesslich nebenbei erwähnt.

IV. Herstellung diplomatischer Beziehungen zu Mozambique

Ich hoffe, der Verwaltungsdirektor gestatte mir, über dieses Thema zu sprechen, obwohl die departementsinterne Zuständigkeit dafür bei seinen Diensten liegt. Verwaltungs- und Politische Direktion sprechen sich jeweils über das Vorgehen ab.

Der grosse Dichter deutscher Zunge, Wilhelm Busch, sagt in "Max und Moritz": "Dieses war der erste Streich und der zweite folgt sogleich." Auf das Völkerrecht abgewandelt heisst das: Nach der Anerkennung werden zwischen Staaten in der Regel bald diplomatische Beziehungen aufgenommen, sehr oft einfach durch den Austausch von Vertretungen. Wie unsere Erfahrungen im Fall Mozambique beweisen, ist das mit jungen afrikanischen Staaten nicht immer so einfach. Trotz intensiver Bemühungen unsererseits und Benützung aller auch sehr unkonventioneller Verbindungswege dauerte es Monate, bis eine Einigung zustande kam. Das mag auf Seiten unseres afrikanischen Gesprächspartners zusammenhängen mit technischen Kommunikationsmängeln, einem ausgeprägten Formalismus, mangelnder administrativer Erfahrung und einem rudimentären Verwaltungsapparat. (Bei Ueberreichung seines Beglaubigungsschreibens in Maputo am 23. Juli d.J. stellte Botschafter Exchaquet einen Personalbestand des Aussenministeriums in Maputo von sept agents diplomatiques en tout et pour tout fest!) Allerdings dürften auch noch Ressentiments einzelner Regierungsmitglieder, die sich vor der Unabhängigkeit ihres Landes in der Schweiz aufgehalten hatten, mitgespielt haben.

Die Vertreter Mozambiques, an welche wir uns auf verschiedenen Umwegen wandten, zeigten sich, wie erwähnt, ausserordentlich formalistisch und bestanden u. a. immer wieder auf Verhandlungen

- 8 -

durch Bevollmächtigte beider Regierungen, die u.a. der Formulierung eines gemeinsamen Pressecommuniqués gelten sollten. Schliesslich einigten wir uns auf ein schriftliches Verfahren. Für das Communiqué wurden uns in verschiedenen Phasen des schwerfälligen Prozesses ausgefallene, für uns Unannehmbare Formulierungen vorgeschlagen, wie z.B. die folgende:

with a view to strengthening the militant solidarity
and friendly relations between the ..."

Kuriositätshalber möchte ich nur einige der zahlreichen Stationen erwähnen, die auf dem Weg von Bern nach Maputo durchlaufen werden mussten: Mitte Juli 1975 erste schweizerische Vorschläge, weitergeleitet durch das FRELIMO-Büro in Dar es Salaam, der Hauptstadt von Tansania; Mitte September 1975 Begehren von Mozambique um Aufnahme formeller Verhandlungen; ungefähr Mitte Oktober 1975 Ueberreichung eines Memorandums durch unsern Beobachter bei der UN in New York an die dortige FRELIMO-Vertretung; Anfang November 1975 Telegramm unseres Generalsekretärs an denjenigen in Maputo, in welchem die hängige Frage in Erinnerung gerufen wird; Ende November telegraphische, aber immer noch ausweichende Antwort des Generalsekretärs in Maputo an den unsrigen; einige Tage später Bestätigung und Präzisierung unserer Bereitschaft zur Aufnahme von Beziehungen durch ein Telegramm unseres Departementschefs an seinen Kollegen in Mozambique; Ende Januar weiteres Telegramm unseres Generalsekretärs, in welchem an dasjenige des Departementschefs erinnert wird; in der Folge Ausdruck des Bedauerns für die eingetretenen Verzögerungen durch das Aussenministerium in Maputo und Gesuch um erneute Unterbreitung früherer telegraphischer Vorschläge in Briefform; entsprechender Vorschlag unseres Departementschefs Mitte März d.J.; schliesslich - oh Wunder - am 9. April d.J. telegraphische Zustimmung von Mozambique zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen und zur Veröffentlichung eines Communiqués mit folgendem, unverfänglichem Wortlaut: "Die Regierung der Schweizerischen

Eidgenossenschaft und die Regierung der Volksrepublik Mozambique haben im Bestreben, die freundschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Mozambique zu verstärken, durch Notenwechsel beschlossen, diplomatische Beziehungen ab 12. April 1976 aufzunehmen und diplomatische Vertreter auf Ebene von ausserordentlichen und bevollmächtigten Botschaftern auszutauschen."

V. Schweizerische Beziehungen zur Republik Südafrika

Mindestens die gemässigten schwarzafrikanischen Staaten waren lange bereit, an die Republik Südafrika andere Massstäbe zu legen als an die übrigen Territorien mit weissen Minderheitsregimes (etwa Rhodesien oder früher Angola und Mozambique). Während diese letzteren als unrechtmässige Fremdherrschaften galten, wurde die Legitimität der weissen Präsenz in Südafrika an und für sich nicht bestritten, allerdings das von den Weissen praktizierte System der Apartheid - der Rassentrennung, offiziell "getrennte Entwicklung" genannt - als krasse Diskriminierung der Schwarzen und Werkzeug zu ihrer Unterdrückung immer verurteilt. Tatsächlich können die weissen Südafrikaner, vor allem die Buren, auf eine dreihundertjährige Geschichte zurückblicken. Ihre Vorfahren nahmen ein kaum besiedeltes Gebiet in Besitz. Sie können, anders als die weissen Siedler in ehemaligen Kolonien, als "Eingeborene" gelten. Mit einem gewissen Recht kann die südafrikanische Regierung heute auf das völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung und darauf hinweisen, dass sie weder eine Angriffs- noch eine Expansionspolitik führe. Die Frage stellt sich auch, ob es den Schwarzen im heutigen Südafrika materiell und bildungsmässig nicht besser gehe als den meisten ihrer Brüder in den unabhängigen, oft armen Staaten Schwarzafrikas. Unter einem wirtschaftlichen Rückschlag im reichen Südafrika hätten schwarze Arbeitnehmer sicher zu leiden.

- 10 -

Würde die Politik des "separate development" bedeuten, dass Völker und Stämme in Südafrika gesondert, aber wirklich gleichberechtigt nebeneinander leben und sich nach eigenen Vorstellungen entfalten könnten, liesse sich darüber noch reden. Apartheid, wie sie in der Republik heute betrieben wird, bewirkt indessen in der Praxis, dass die politische und wirtschaftliche Macht, jedenfalls vorläufig, im Alleinbesitz der weissen Minderheit (von ca. 4 Millionen) bleibt. Wie die jüngsten Unruhen und Zerstörungen in verschiedenen "townships" zeigen, ist die Mehrheit der Farbigen (17 Millionen Schwarze und 3 Millionen Mischlinge) nicht mehr bereit, sich auf längere Zeit damit abzufinden.

Wenigstens erwähnt sei die Problematik der neun schwarzen "homelands" oder "Bantustans", die nach den Plänen Pretorias mit der Zeit in die Unabhängigkeit entlassen werden sollen. Transkei als erster Anwendungsfall, mit dem Stichtag des 26. Oktober d.J., wirft für uns einige heikle Anerkennungsfragen auf, namentlich im Zusammenhang mit der Definition des eigenen Staatsvolks.

Was die Politik der Apartheid betrifft, so bot eine im 1968 in Teheran mit schweizerischer Beteiligung durchgeführte internationale Konferenz über das Thema der Menschenrechte dem Delegationschef, Botschafter Lindt, Gelegenheit, die offizielle Haltung darzulegen. Wie der Bundesrat dieser Tage in der Antwort auf eine Eingabe mit Kritik an einem - kürzlich in Südafrika veröffentlichten - Artikel von alt Generalstabschef Gygli festhielt, hat sich an der Auffassung der Behörden seit 1968 nichts geändert. Demnach können die schweizerischen Behörden ein System wie dasjenige der Apartheid, das den demokratischen und humanitären Traditionen unseres Landes widerspricht, moralisch nur verurteilen.

In wirtschaftlicher Beziehung ist die Republik Südafrika für uns ein interessanter Handelspartner. 1975 betrug unsere Einfuhren aus diesem Land 73 Mio S.Fr., was 0,2 % der Gesamtimporte entsprach. Die Ausfuhren aber beliefen sich auf 504 Mio S.Fr. (= 1,5 % der Gesamtexporte). Das sind zwar bescheidene Anteile. Wichtiger ist

allerdings der aus diesem Handel für uns resultierende Aktivsaldo von 431 Mio S.Fr., besonders wenn man ihn mit dem für 1975 verbleibenden Defizit der gesamten Handelsbilanz der Schweiz im Betrag von 838 Mio S.Fr. vergleicht. Selbstverständlich steht die Republik Südafrika mit grossem Abstand an erster Stelle unserer Wirtschaftspartner in Australafrika.

Bekanntlich entzieht sich der Aussenhandel bei uns weitgehend staatlichen Einflüssen. Im Austausch mit Südafrika wird der Bund vor allem durch die Gewährung von Exportrisikogarantien betroffen. Zurzeit beläuft sich die gesamte Garantiesumme gegenüber Südafrika auf 254 Mio S.Fr. Wäre der Grossauftrag für ein Nuklearkraftwerk der Südafrikanischen Elektrizitätsgesellschaft ESCOM an ein internationales Konsortium mit schweizerischer Beteiligung (AG. Brown Boveri & Cie.) zustande gekommen, hätte sich das Engagement des Bundes ganz wesentlich erhöht. Das Geschäft scheiterte bekanntlich an einem negativen Garantiebescheid des niederländischen Kabinetts. Eine schweizerische Exportrisikogarantie von ganz beträchtlichem Ausmass war im Prinzip zugesagt. Südafrika wäre im Falle einer festen Bestellung nicht-nuklearer Ausrüstungsgüter bei Brown Boveri an eine vordere Stelle unter denjenigen Ländern gerückt, deren Handelsbeziehungen mit der Schweiz durch Garantien gegen Exportrisiken abgesichert sind.

Wie schwer es hält, in den Beziehungen zu Südafrika auf internationalem Parkett streng zwischen Wirtschaft und Politik zu unterscheiden, zeigen die scharfen Reaktionen schwarzafrikanischer - und übrigens auch der blockfreien - Staaten gegenüber Frankreich, nachdem der südafrikanische Grossauftrag für ein Kernkraftwerk schliesslich Firmen dieses Landes erteilt wurde. Solche geschäftliche Abschlüsse erregen in der Tat grösseres internationales Aufsehen denn je. Die Machthaber in Schwarzafrika sind nur allzu gerne bereit, Lieferungen oder Investitionen z.B. von westeuropäischen Firmen oder Banken in der Republik Südafrika als indirekte Stützung des so verhassten Apartheid-Systems zu deuten und öffentlich laut-

stark anzuprangern; auch oder gerade dann, wenn ihre eigene Weste nicht immer blütenrein ist. Was die Investitionen anbetrifft, nimmt übrigens die Schweiz nach Schätzungen, auf die man hier angewiesen ist, unter allen ausländischen Kapitalanlegern in Südafrika den vierten oder fünften Platz ein. Jedenfalls sollten Unternehmen in unserem Land wie anderswo ihre geschäftlichen Transaktionen mit Afrika nicht nur nach momentanen Profitaussichten, sondern vor allem auch nach langfristigen Entwicklungschancen ausrichten. Aufgabe der Behörden und namentlich unseres Departements ist es sicher, immer wieder auf die möglichen Nachteile hinzuweisen, die auf weite Sicht in den grossen und sicher ausbaufähigen Märkten im südlichen schwarzen Afrika aus intensiven wirtschaftlichen Verbindungen mit dem weissen Australafrika entstehen können. Auch angesichts der wachsenden Bedeutung von Rohstofflieferungen aus Schwarzafrika für unser Land scheint ein Ausbau der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen nicht erstrebenswert. Solche Zusammenhänge haben wir uns bei Behandlung dieser komplexen Materie u.E. stets vor Augen zu halten.

VI. Probleme im Verhältnis zu Rhodesien

Auf die politische Entwicklung in diesem Land, dessen einseitige Proklamierung der Unabhängigkeit nunmehr 10 Jahre zurückliegt, wurde in verschiedenen Exposés bereits hingewiesen.

Was unsere Einstellung zu diesem Land betrifft, darf ich in Erinnerung rufen, dass wir es diplomatisch nicht anerkennen und dass uns keinerlei offizielle Beziehungen mit ihm verbinden. Unser Konsulat in Salisbury wurde 1970 geschlossen.

Nachdem der UNO-Sicherheitsrat 1966 wirtschaftliche Sanktionen gegen Rhodesien ergriffen hatte, erklärte der Bundesrat am 10. Februar 1967, die Schweiz könne sich als neutraler Staat aus grundsätzlichen Erwägungen den UNO-Sanktionen nicht anschliessen. Hingegen werde sie im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung auto-

- 13 -

nom und ohne Anerkennung einer rechtlichen Verpflichtung Massnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass ihr Gebiet zu Umgehungen der Sanktionen-Politik der Vereinten Nationenbenutzt werde.

Die derartig getroffenen autonomen Massnahmen bestanden hauptsächlich in einer Beschränkung der schweizerischen Einfuhren aus Rhodesien auf den sogenannten "courant normal", basierend auf den Importzahlen der Jahre 1964 bis 1966. Im Durchschnitt der Jahre 1964/66 belief sich der "courant normal" auf 17,7 Mio S.Fr., 1975 ergab sich ein Einfuhrwert von 18,8 Mio S.Fr. Gesamthaft betrachtet kann man sagen, dass der "courant normal" bei den Importen trotz Teuerung eingehalten wurde. Tatsächlich beträgt die Differenz zwischen dem mittleren Einfuhrwert der Jahre 1964/66 und der Jahre 1967/75 nur +5 %.

Schon früher, nämlich 1965 waren vom Bundesrat angeordnet worden: ein Embargo für Kriegsmaterial-Ausfuhren und die Blockierung der Guthaben der rhodesischen Reserve-Bank bei der Nationalbank.

Im Gegensatz zu den Einfuhren sind unsere Exporte nach Rhodesien - mit Ausnahme des Kriegsmaterial-Embargos natürlich - bisher nicht einer Bewilligungspflicht unterworfen worden. Der Bundesrat erklärte sich allerdings schon 1967 bereit, nötigenfalls in diesem Sinne einzuschreiten, und veranlasste die Vorbereitung eines entsprechenden Bundesrats-Beschlusses. EPD und EVD wurden ersucht, dem Bundesrat periodisch über die Entwicklung unseres Handels mit Rhodesien zu berichten. Trotz des Fehlens einer behördlichen Kontrolle liegen die schweizerischen Exporte nach Rhodesien heute ungefähr auf dem Niveau des Mittels der Jahre 1964/66: 1975 7,1 Mio S.Fr., 1964/66 7,3 Mio. Vergleicht man die wertmässige Ausfuhr im Mittel der Jahre 1964/66 mit der entsprechenden Ziffer für das Mittel der Jahre 1967/75, ergibt sich, wertmässig ausgedrückt also, eine Zunahme von 39 %, die indessen weitgehend teuerungsbedingt sein dürfte.

- 14 -

Ebenso wie unsere Exporte nach Rhodesien unterliegen keiner Einschränkung der gegenseitige Kapital- und Dienstleistungsverkehr sowie die sog. Dreiecksgeschäfte, d.h. Handelsgeschäfte, bei denen die für Rhodesien bestimmte oder von dort stammende Ware schweizerisches Gebiet gar nicht berührt, an denen aber "schweizerische" Firmen beteiligt sind. Je schärfer indessen die von den UNO-Mitgliedstaaten in Befolgung der Sanktionsbeschlüsse angeordneten internen Restriktionen wurden, desto grösser wurde die Versuchung, die Schweiz mit ihrer nach wie vor liberalen Regelung als Drehscheibe für sanktionswidrige Transaktionen mit Rhodesien zu benützen. Sanktionsverletzungen unter Beteiligung von in der Schweiz niedergelassenen Firmen oder Privatpersonen werden uns heute vom UNO-Sanktionskomitee in solcher Zahl gemeldet, dass die seinerzeit vom Bundesrat abgegebenen Erklärungen an Glaubwürdigkeit stark verlieren.

Den Dingen weiterhin ihren Lauf zu lassen, hiesse nicht nur, sich der von der Schweiz zwar autonom, aber dennoch bindend eingegangenen Verpflichtung zu entziehen, die Umgehung der UNO-Politik über schweizerisches Gebiet zu verhindern. Angesichts der Radikalisierung der Lage im südlichen Afrika würde ein solches "laissez faire" auch das Risiko einer rapiden Verschlechterung unserer Beziehungen zur OUA und zumanchen Staaten des übrigen Schwarzafrika in sich tragen. Schliesslich müssen wir feststellen, dass die nun seit Jahren von uns praktizierte Politik, uns auf das Fehlen gesetzlicher Grundlagen zu berufen, bei den zuständigen Organen der Vereinten Nationen auf immer weniger Verständnis stösst. Dies belastet unsere Beziehungen zu dieser Organisation, der beizutreten zumindest ein langfristiges Ziel unserer Aussenpolitik bleibt.

Die Verwaltung ist, wie bereits erwähnt, gehalten, dem Bundesrat periodisch über die schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien Bericht zu erstatten. Aus den genannten Gründen haben wir uns entschlossen, diesmal nicht nur über die Entwicklung des Rhodesienhandels in den letzten Jahren, sondern ausführlich über den ganzen Komplex von damit zusammenhängenden Problemen zu berichten. Im beson-

- 15 -

deren schildern wir die Schwierigkeiten, denen wir beim Versuch begegnen, solche Probleme zu lösen. Diese umfassende Darstellung soll dem Bundesrat erlauben, diejenigen Entscheide zu treffen, die sich allenfalls aufdrängen.