

S. 4. 41. Agr. S. 152.0

~~DZ/MB/EP an~~KAPITALEXPORTE NACH SUEDAFRIKA

Technische Sitzung vom 21. August 1978, 1015 Uhr,  
Bern, Bernerhof, Bern

---

Teilnehmer der Sitzung:

Schweizerischer Bankverein (SBV)

Herr Dir. Dr. W. Schick  
Herr Dir. Dr. J. Boller

Schweizerische Bankgesellschaft (SBG)

Herr Dir. H. Oberhänsli  
Herr Dir. R. Studer

Schweizerische Kreditanstalt (SKA)

Herr E. Fischer, Prokurist

Schweizerische Nationalbank (SNB)

Herr Dir. Dr. M. Thomann

Eidg. Politisches Departement (EPD)

Herr Minister J. Zwahlen, Finanz- und Wirtschaftsdienst

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

Herr Minister Ph. Lévy, Handelsabteilung  
Herr N. Nagy, Handelsabteilung

Eidg. Finanz- und Zolldepartement

Herr Vizedir. D. Kaeser (Sitzungspräsident), Eidg. Finanzverwaltung  
Herr F. Stirnimann, Eidg. Finanzverwaltung

---



Herr Vizedir. Kaeser (EFZD) als Sitzungspräsident erinnert in seinen einleitenden Worten daran, dass die heutige Sitzung auf eine Initiative der Grossbanken zurückzuführen ist. Mit Schreiben vom 18. Juli 1978 hat die Generaldirektion des Schweiz. Bankvereins (SBV) Herrn Bundesrat Chevallaz gebeten, eine Delegation der Generaldirektionen der drei Grossbanken zu empfangen, um die Frage der Kapitalexporte nach Südafrika (S.A.) zu erörtern. In seiner Antwort hat sich Herr Bundesrat Chevallaz grundsätzlich zu einem solchen Gespräch bereit erklärt, wobei er auf die Wünschbarkeit einer Vorbereitungs-sitzung auf technischer Ebene hinwies.

Herr Vizedir. Kaeser führt aus, dass vorerst nun diese technische Sitzung durchgeführt wird, der zu einem späteren Zeitpunkt eine Aussprache auf höherer Stufe zwischen Bundesrat und Vertretern der Generaldirektionen der drei Banken folgen soll.

Das Wort geht für eine erste Darlegung der offenen Anliegen an die Bankenvertreter.

Herr Dir. Schick (SBV) eröffnet seine Ausführungen mit dem Hinweis auf das (aus Bankensicht) zentrale Problem im Zusammenhang mit den schweizerischen Kapitalexporten nach S.A., nämlich das Faktum des bestehenden Plafonds von max. 250 Millionen Franken. Seit 1974 hätte man die Existenz eines solchen Plafonds nie gespürt, dieser sei offenbar in den Jahren 1974-77 nie erreicht worden; erst 1978 seien die Banken damit recht hart konfrontiert worden, und zwar bereits nach Ablauf nur zweier Monate Ende Februar. Der daraus entstehende Zwang, schon weit fortgeschrittene Kreditverhandlungen abubrechen, täte dem Image der Schweizer Banken unweigerlich Abbruch. Nach Dir. Schick besteht zwischen den drei Grossbanken kein gegenseitiger Informationsaustausch über die zukünftigen Vorhaben, sich an Kreditgeschäften mit S.A. zu engagieren, was eine gegenseitige Abprache und in der Folge ein rechtzeitiges Reagieren bezüglich des Plafonds verunmögliche. Unter Hinweis auf die grosse Attraktivität der Kreditgeschäfte mit S.A., ebenso auf das enorme Potential der südafrikanischen Kapitalnachfrage wäre für Dir. Schick eine Lockerung oder Aufhebung des Plafonds höchst wünschenswert und gerechtfertigt.

Herr Dir. Oberhänsli (SBG) schliesst sich dem Votum seines Voredners an. Die Frage, warum die Schweizer Banken gewillt und bestrebt sind, S.A. Kredite zu gewähren, klärt er mit der Feststellung, es existiere eine enorme Kreditnachfrage von Seiten Südafrikas, wobei er die schweizerischen Kreditfinanzierungen vor allem mit dem Hinweis rechtfertigt, Kapitalexporte schweizerischer Banken hätten unseren Exportindustrien stark geholfen, ihre Handelsbeziehungen mit S.A. aufzubauen und zu halten. Oft würden Finanzierungen schweizerischer Banken dem Ausbau von Infrastrukturen in S.A. dienen, was in der Folge schweizerische Exporte erst ermögliche oder erleichtere. Nach Dir. Oberhänsli haben



diese Finanztransaktionen einen beträchtlichen Anteil am Erfolg der schweizerischen Exporteure in S.A. Herr Dir. Oberhänsli betont die Diskretion, mit welcher die Banken in der Vergangenheit ihren Kreditgeschäften mit S.A. nachgekommen sind. Ebenso gibt er seinem Verständnis Ausdruck, dass "Bern" wegen der Publizität die Begebung von öffentlichen Anleihen entschieden ablehnt. Er unterstreicht aber, dass der bestehende Plafond die Schweizer Banken stark benachteilige, z.B. gegenüber deutschen Banken, die ihrerseits keinen Restriktionen unterlägen. Er befürchtet, aufgrund der bestehenden Situation könnte ein wesentlicher Teil des potentiellen S.A.-Geschäftes ins Ausland abwandern, was seiner Ueberzeugung nach grosse Nachteile für die schweizerische Exportwirtschaft mit sich brächte.

Herr Fischer (SKA) unterstützt die beiden abgegebenen Erläuterungen. Er möchte von den Vertretern der Verwaltung wissen, warum einzig S.A. (mit einem Plafond von 250 Millionen Franken) diskriminiert werde, und wie es um die gesetzliche Grundlage dieser Massnahme stehe.

Herr Minister Zwahlen als Vertreter des Politischen Departements beleuchtet den internationalen politischen Hintergrund und verweist auf die Vielfalt der politisch bedingten Probleme, die einem Land mit recht engen, wirtschaftlichen Beziehungen zu Südafrika erwachsen können.

Auf internationaler Ebene steht Südafrika wegen seiner Apartheidpolitik unter dauernder und ständig zunehmender Kritik. Die UNO lässt kaum einen Monat vergehen, ohne nicht mindestens einmal innerhalb ihrer weitverzweigten Organisation die südafrikanische Politik scharf zu verurteilen und nach weitergehenden Massnahmen gegen dieses Land zu rufen. Minister Zwahlen meint, die Schweiz käme als Nichtmitglied der UNO nicht etwa weniger ins Kreuzfeuer der Kritik, im Gegenteil.

Bisher getroffene Massnahmen (z.B. das im November 1977 vom UNO-Sicherheitsrat dekretierte Waffenembargo) und die sich verstärkenden Forderungen nach einem praktisch vollständigen Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen (namentlich auf dem Gebiet der Investitionen und Finanzkredite) zu Südafrika machen deutlich, dass es sich auch in Zukunft nicht nur um verbale Erklärungen handeln wird, sondern dass eine zunehmende Härte die Form der Drohungen und Forderungen bestimmen wird, Südafrika zu meiden. Nach Minister Zwahlen stellt sich somit aus politischer Sicht die zentrale Frage, ob bezüglich der Kapitalexporte nach Südafrika einer Ausdehnung (gem. den Wünschen der Banken) zugestimmt werden könnte.

Die Tatsache, dass andere (z.B. nordische) Länder eine bedeutend härtere Position einnehmen und (z.B. in den USA) Einschränkungen für Kapitaltransfers vorangetrieben werden, lässt erwarten, dass Südafrika auf seiner Suche nach Geschäftspartnern mehr und mehr



auf die Schweiz als (im Vergleich zu andern Ländern) offenes Land auszuweichen versucht. Die Reaktion internationaler Gremien und vor allem afrikanischer Länder auf eine solche Entwicklung könnte in Zukunft für die Schweiz negative Folgen zeitigen.

Herr Minister Lévy als Vertreter des Volkswirtschaftsdepartements (Handelsabteilung) geht mit Herrn Zwahlen sehr weitgehend einig und hebt im besondern den "cas unique" Südafrika hervor. Was auf internationaler Ebene heute im Gange sei, müsse als konzertierte Aktion verstanden werden, beruhend auf den verschiedenen Elementen wie Waffen-, Nuklear- und Erdölebargo. Seiner Meinung nach könnte der nächste Schritt sehr wohl in Forderungen nach einem Investitionsstopp, ebenso nach starken Einschränkungen der Kreditgewährung oder des Goldhandels liegen. Minister Lévy erwähnt neben den weitreichenden Bestrebungen verschiedener Länder vor allem die wachsende Zurückhaltung in den USA, sich in S.A. zu engagieren.

Herr Minister Lévy möchte von den Bankvertretern zu folgenden Fragen eine Klärung:

- a) ob die heute gegenüber früheren Jahren für die Schweizer Banken verbesserten Möglichkeiten zur Erhöhung des S.A.-Engagements in der Schwierigkeit Südafrikas begründet lägen, mit Partnern der Bankenbranche anderer Länder ins Geschäft zu kommen;
- b) ob die Tatsache, dass heute für Kreditgeschäfte mit S.A. kürzere Laufzeiten eingehandelt würden, auf einer revidierten Risikoeinschätzung basiere;
- c) warum angesichts der regen Handelsbeziehungen der Schweiz mit S.A. nicht in vermehrtem Ausmass Kreditgeschäfte über die Gewährung von Exportkrediten getätigt würden;
- d) ob angesichts der vor allem innerhalb der UNO zunehmenden Kritik die Banken der Ansicht seien, eine massive Ausweitung ihrer Kreditstätigkeit zugunsten Südafrikas könnte international unbemerkt bleiben.

Zu diesen Fragen nimmt Herr Dir. Oberhänsli (SBG) Stellung:

- ad a) Die Beurteilung der allgemeinen wirtschaftlichen Situation habe sich von seiten der Anlagekunden in Richtung grösserer Investitionsneigung geändert. Engagements in S.A. im speziellen seien renditemässig sehr attraktiv. Ob die Kundschaft ihre Beurteilung des politischen Risikos revidiert habe, sei, so Herr Oberhänsli, dahingestellt.
- ad b) Die Tendenz zu kürzeren Laufzeiten widerspiegle offenbar eine im Vergleich zu früheren Jahren vorsichtigere Einschätzung des politischen Risikos von seiten der Banken.
- ad c) Exportkredite würden im möglichen Rahmen gewährt. Es ginge aber sehr oft darum, notwendige Infrastrukturausgaben in S.A. zu finanzieren, die ihrerseits erst ermöglichen würden,



die Nachfrage nach Importen, z.B. aus der Schweiz zu erhöhen. Dies bedinge aber eine von Exportkrediten getrennte und unabhängige Finanzierung jener infrastrukturellen Vorleistungen.

ad d) Dir. Oberhäsli meint, dass kaum eine Aktivität nicht publik würde, wenn von internationalen Gremien durch starke Mitarbeiterstäbe in ausgedehntem Umfang recherchiert würde. Er betont aber, dass die Schweizer Banken gerade im Zusammenhang mit ihrer Geschäftspolitik gegenüber S.A. sehr diskret arbeiten würden.

Zu den von Herrn Fischer (SKA) aufgeworfenen Fragen nach der gesetzlichen Grundlage des existierenden Plafonds von 200 - 250 Millionen Franken nimmt Herr Nagy (EVD) Stellung: es handelt sich um Art. 8 BaG, der als Grundlage zur Einschränkung von Kapitalexporten (z.B. nach einem bestimmten Land) herangezogen werden kann, sofern es die "wirtschaftlichen Landesinteressen" als geboten erscheinen lassen. Es handelt sich somit um eine wirtschaftspolitische Begründung; dieser Artikel erlaubt es, Rücksicht nehmen zu können auf die wachsenden schweizerischen Handelsinteressen gegenüber andern afrikanischen Ländern.

Herr Dir. Boller (SBV) bezweifelt in der Folge, ob Art. 8 BaG tatsächlich eine ausreichende Basis darstelle und ob die vorgenommene Interpretation des Artikels gestattet sei. Herr Dir. Thomann (SNB) ist demgegenüber der Meinung, dass Artikel 8 des BaG als gesetzliche Grundlage für den Plafond unbestritten sei.

Herr Dir. Schick (SBV) unterstreicht sein Verständnis für eine vorsichtige Haltung "Berns" in Sachen S.A. aufgrund der internationalen politischen Situation, bezweifelt aber die Aufrichtigkeit der weltweiten Diskussion, die eine Diskriminierung Südafrikas vor allem aus ethischen Gründen der Verletzung der Menschenrechte fordert.

Die Schweiz habe ihrerseits ein vitales wirtschaftliches Interesse, ihre Beziehungen mit S.A. aufrecht zu erhalten. Es sei nicht einzusehen, mit den restriktiven Auflagen im eigenen Land weiterzugehen als dies viele UNO-Mitglieder täten; päpstlicher zu sein als der Papst sei unnötig.

Diese Position wird auch von Herrn Dir. Studer (SBG) gestützt: es sei Aufgabe und Pflicht der Schweizer Banken, ihre langjährigen Verbindungen zu S.A. auch langfristig aufrechtzuerhalten. Es stelle eine Stärke des schweizerischen Bankensystems dar, andern Ländern auch in schwierigen Zeiten mit seinen Möglichkeiten zu helfen.



Dir. Schick (SBV) zeigt in der Folge Möglichkeiten auf, die es seiner Ansicht nach erlauben könnten, den heutigen Plafond trotzdem aufrechtzuerhalten: auf der Suche nach neuen Formen für Kapitalexporte, die der Forderung nach noch grösserer Diskretion entsprechen, wäre es z.B. für die Banken denkbar, als direkte Vermittlerinnen von Kundengeldern Kapital in ansehnlichem Ausmass auf Kommissionsbasis nach S.A. zu leiten. Sein Vorschlag geht dahin, den bestehenden Plafond nur für den Export jener Gelder anzuwenden, die in der Kundschaft direkt plaziert werden (Plazierungen von Anleihen und Notes). Damit könnten seiner Meinung nach reine Finanzkredite vom Plafond befreit werden.

Eine weitere Möglichkeit einer Neuregelung sieht er darin, unter zwar offizieller Beibehaltung des bestehenden Plafonds (200-250 Mio Franken) die von den Banken eingereichten Gesuche tel quel zu genehmigen, das hiesse faktisch ohne Berücksichtigung des jeweiligen Ausmasses pro Jahr. Er möchte damit für eine grosszügige Anwendung des Plafonds plädieren, um den Banken entgegenzukommen und ihnen das unliebsame Wettrennen um Anteile des Plafonds zu ersparen.

Herr Fischer (SKA) betont, dass die Nachfrage der Kundschaft und die Bereitschaft, Engagements in S.A. einzugehen, sehr gross sei. Im Einklang mit Herrn Dir. Boller (SBV) meint er, die Verhältnisse hätten sich gegenüber früheren Jahren geändert, für 1979 sollten den heutigen Gegebenheiten entsprechende Aenderungen vorgenommen werden.

Herr Minister Zwahlen (EPD) ist überzeugt, dass bei fehlender Plafonierung der Kapitalexporte nach S.A. eine Lawine von Gesuchen wahrscheinlich unvermeidlich wäre. Aufgrund der Tatsache, dass das Ausmass der Beziehungen eines Landes betreffend Kapitaltransfers mit S.A. der Oeffentlichkeit letztlich kaum verborgen bliebe, würden der Schweiz früher oder später grosse Schwierigkeiten erwachsen, dies vor allem, wenn die Existenz eines schweizerischen Plafonds und erst recht dessen Aenderung im Sinne einer Lockerung international bekannt würde. Daran ändert nach Meinung von Herrn Zwahlen auch der Umstand nichts, dass die internationale Opposition gegen die Politik Südafrikas nicht oder nicht nur auf ethisch-moralischen Grundsätzen basiert. Die Schweiz müsse sich gezwungenermassen an den bestehenden "facts of life" orientieren.

In diesem Zusammenhang ergänzt Herr Lévy (EVD), dass das Argument der Existenz eines schweizerischen Plafonds für Kapitalexporte nach S.A. bis heute offiziell nicht verwendet wurde, weiss aber, dass diese Regelung internationalen Kreisen nicht verborgen blieb.

Im weitern hält Herr Minister Zwahlen (EPD) fest, dass die Möglichkeit öffentlicher Anleihen zugunsten Südafrikas kaum diskutiert werden müsse; ebenso verweist er auf die gestiegene Bedeutung von



- 7 -

Exportkrediten und der kurzfristigen, der Bewilligungspflicht und damit auch dem Plafond nicht unterstellten Bankkrediten. Zusätzlich werde die Möglichkeit der Banken, fällige Kredite ohne Plafond-Unterstellung zu konvertieren, das Potential ab 1978 stark erhöhen. Herr Zwahlen hält eine Lockerung des bestehenden Plafonds für undenkbar.

Herr Dir. Oberhänsli (SBG) geht mit der Meinung von Herrn Zwahlen betreffend der Begebung öffentlicher Anleihen einig. Er glaubt ebenfalls, dass dies politisch ungeschickt wäre und in der Schweiz kaum grosse Erfolgchancen hätte. Dagegen hält er den Argumenten von Herrn Zwahlen entgegen, dass einerseits die Möglichkeit kurzfristiger Kredite für das Interbankengeschäft gegeben ist, nicht aber in genügendem Ausmass für die Finanzierung längerfristiger Infrastrukturaufgaben südafrikanischer Unternehmer (hier mind. 3-5jährige Laufzeiten), dass andererseits Konversionen zwar vorgenommen werden, die aber zwangsläufig an Fälligkeiten, unabhängig vom jeweiligen Kapitalbedarf, gebunden sind.

Herr Dir. Studer (SBG) stellt ein Auseinanderklaffen zwischen rein verbalen Absichtserklärungen und faktischem Handeln fest. Er erinnert - als Beispiel - an die stark intensivierten amerikanisch-südafrikanischen Handelsbeziehungen 1977, die in Widerspruch ständen zur offiziellen amerikanischen Politik. Auch Dir. Studer würde in diesem Zusammenhang ein zu "päpstliches" Verhalten der Schweiz ablehnen. Im weitem erinnert er an die starke Opposition gegen die Apartheidpolitik in S.A. selber, und zwar von seiten der weissen Industriellen, die als Unternehmer sehr viel Positives zugunsten der Schwarzen taten (der Lebensstandard schwarzer Südafrikaner sei um vieles menschenwürdiger als z.B. derjenige der Angolesen in Angola). Herr Studer ist der Ansicht, die Schweiz müsse nicht mit dem allgemeinen Trend laufen, angezeigt wäre es nach ihm, die Situation so einzuschätzen, wie sie wirklich ist.

Herr Vizedir. Kaeser (EFZD) erkundigt sich nach den Möglichkeiten der Banken, sich an Grosskrediten internationaler Bankenkonsortien zu beteiligen, um über diesen Weg das S.A.-Geschäft offenzuhalten.

Herr Dir. Oberhänsli (SBG) gibt zu bedenken, dass es sich hier vornehmlich um eine Frage der Währung handle. Die Kundschaft bevorzuge Engagements in Franken, internationale Kredite würden vor allem auf Dollar oder D-Mark lauten. Die Schweizer Banken seien an solchen Geschäften beteiligt und würden Weiterplazierungen an ihre Kundschaft vornehmen.

Herr Dir. Boller (SBV) fügt allerdings hinzu, dass solche Geschäfte ausschliesslich über Finanzplätze ausserhalb der Schweiz abgewickelt würden unter Führung ausländischer Konsortial-Leadern. Be-



greiflicherweise seien Schweizer Banken nicht sehr interessiert, ihre eigenen Möglichkeiten an fremde Konsortien abwandern zu lassen.

Herr Dir. Thomann (SNB) erinnert daran, dass derartige Beteiligungen, sofern in der Schweiz bewilligungspflichtig, ebenfalls dem Plafond unterständen.

Herr Vizedir. Kaeser (EFZD) möchte noch hervorheben, dass der Kapitalexport eine bedeutende Rolle in unserer Währungs- und Wirtschaftspolitik spielt. Die Banken selbst haben ein vordringliches Interesse am Bestehen einer gesetzlichen Regelung dieser Geschäfte, die im internationalen Vergleich sehr liberal zu werten ist. Ihre Aufrechterhaltung ist nur als gesichert zu betrachten, sofern der Kapitalexport nicht zum Gegenstand von Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit und im Parlament wird. Beispiele auf andern Gebieten zeigen, wie rasch dann das Blatt sich wenden kann. Ebenso ist zu bedenken, dass keine Vertraulichkeit mehr gesichert ist, wenn der Kunde bestrebt ist, seine Kreditwürdigkeit zu dokumentieren. Wir sitzen somit in einem Glashaus und haben uns entsprechend zu verhalten.

Herr Nagy (EVD) erinnert an die "Imagepflege" der Banken und wirft aus handelspolitischer Sicht die Frage auf, wie sich in Zukunft die schweizerischen Ausfuhrmöglichkeiten nach S.A. entwickeln werden. Er stellt fest, dass sich der südafrikanische Anteil an den schweizerischen Gesamtausfuhren in den letzten Jahren stark reduziert hat. Ebenso würden die vorliegenden Informationen darauf hindeuten, dass die restriktive südafrikanische Importpolitik weitergeführt wird.

Herr Minister Lévy (EVD) gibt zu bedenken, dass, wie er von verschiedener Seite vernehmen konnte, die schweizerische Industrie zunehmend geneigt sei, ihre Investitionspolitik in S.A. zu überprüfen, und zwar eindeutig in Richtung wachsender Zurückhaltung. Herr Lévy wirft schliesslich die Frage auf, ob es angesichts der weltweiten zwar teilweise doppelzüngigen Kampagne gegen S.A. für die Schweiz sinnvoll sei, sich mit einem auffälligen politischen Verhalten ins internationale Scheinwerferlicht zu stellen. Er gibt seiner Ueberzeugung Ausdruck, dass es falsch wäre, sich kurzfristige wirtschaftliche Vorteile mit einem auf lange Sicht geschädigten Image zu erkaufen und damit die guten Beziehungen zu internationalen Gremien aufs Spiel zu setzen. Das EVD halte, in Uebereinstimmung mit den andern zwei Departementen, Zurückhaltung für notwendig.

Herr Vizedir. Kaeser (EFZD) weist in seinen abschliessenden Bemerkungen darauf hin, dass es weder Absicht noch Aufgabe dieser Sitzung gewesen sei, konkrete Schlussfolgerungen zu ziehen. (Dies



wird, wie erwähnt, an einer Aussprache zwischen Bundesrat und Vertretern der Generaldirektionen der drei Banken erfolgen.) Er wertet aber ihr Ergebnis als sehr nützlich im Sinne einer direkten und offenen Aussprache zwischen den Banken und den zuständigen Verwaltungsstellen, die im vergangenen Jahr für die reibungslose Bewilligung von Kapitalexporten im Gesamtwert von über 18 Milliarden Franken gesorgt haben.

Im Verlaufe dieser Sitzung hätten die Bankenvertreter sicher feststellen können, dass diese Verwaltungsstellen in Bezug auf die Beziehungen mit S.A. von keinem missionarischen Eifer beseelt sind. Herr Kaeser unterstreicht, dass sie sich in der Tat bemühen, die Interessen der schweizerischen Wirtschaft nach bestem Wissen zu wahren, ohne dabei zu vergessen, dass die Banken einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Wirtschaft darstellen.