

p.B.58.71. - SW/KH/IS/ar

Bern, den 8. Juni 1976

p. B. 15. 22. 1.

ag

Notiz an den GeneralsekretärSüdliches AfrikaI. Verfahren

In einer Notiz vom 11. Mai bittet uns das Politische Sekretariat um Stellungnahme zu verschiedenen Fragen, die alle die Haltung der Schweiz zu Australafrika, also die Gestaltung unserer bilateralen Beziehungen zu den Ländern dieser Region, betreffen. Für solche operationellen Aspekte unserer Politik gegenüber Schwarzafrika ist eindeutig die Politische Direktion (II) zuständig.

Wir nehmen an, dass die Studie des Departements, an welcher zur Zeit gearbeitet wird, u.a. die Beantwortung von Fragen erlauben soll, die von Herrn Ständerat Broger in der letzten Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten gestellt worden sind. U.W. gilt sein Interesse vor allem den - in unsere Zuständigkeit fallenden - konkreten Aspekt der Beziehungen Schweiz - Südliches Afrika.

Wir bitten Sie daher um eine Besprechung der Frage, wie unsere Abteilung an der Ausfertigung der Studie und der Beantwortung der Anliegen von Ständerat Broger angemessen zu beteiligen ist.

II. Stellungnahme zur Notiz des Politischen Sekretariats vom 11. Mai

1. Wie schätzen Sie die Beziehungen der Schweiz zu den verschiedenen Ländern des südlichen Afrikas ein?

Die Beziehungen der Schweiz zu den verschiedenen Ländern des südlichen Afrikas können im allgemeinen als gut bezeichnet werden.

Die Schweiz unterhält offizielle Beziehungen zu all diesen Staaten, mit folgenden Ausnahmen:

Rhodesien: Die Regierung wird nicht anerkannt. Diplomatische Beziehungen bestehen nicht.

Angola: Die Regierung in Luanda ist von uns seit dem 18. Februar anerkannt. Der damals von uns unterbreitete Vorschlag zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen ist dieser Tage von einem Delegierten der angolischen Regierung angenommen worden. Möglichst bald sollen in beiden Ländern entsprechende Mitteilungen veröffentlicht werden. Die Haltung Angolas der Schweiz gegenüber scheint überhaupt positiv.

Mozambique: Seit dem 13. April 1976 bestehen diplomatische Beziehungen. Die Ernennung eines Botschafters und die Einrichtung der Kanzlei in Maputo sind noch hängig. Einzelne leitende Persönlichkeiten Mozambiques sind anscheinend der Schweiz gegenüber feindlich eingestellt. Die Schwierigkeiten bei der Aufnahme der diplomatischen Beziehung dürften damit zusammenhängen. Allerdings stehen die meisten europäischen Staaten ähnlichen Problemen gegenüber.

Verstaatlichungsmassnahmen und Probleme der Entschädigung schweizerischer Interessenten belasten teilweise unsere Beziehungen z.B. zu Tansania, (Zaire und Aethiopien). Aehnliches ist in Angola und Mozambique zu befürchten, wo Nationalisierungen im Rahmen eines "Aufbaus des Sozialismus" bereits erfolgt oder zu erwarten sind.

Wenn die bilateralen Beziehungen im allgemeinen als gut gelten können, so heisst das nicht, dass sie sehr entwickelt wären. Mit Botswana, Lesotho oder Swaziland beispielsweise existieren sie kaum. Unsererseits beschränkt sich der diplomatische Verkehr mit diesen Staaten auf seltene Dienstreisen des jeweils in einem Nachbarland residierenden Missionschefs.

Die folgenden Angaben über den wirtschaftlichen Austausch und die Grösse der entsprechenden Schweizerkolonien vermitteln einen Eindruck von der Bedeutung der einzelnen Beziehungen.

	<u>Einfuhr</u>	<u>Ausfuhr</u>	<u>Kolonie Ende 1974:</u>	
	<u>1975</u>		<u>Schweizer / Doppelbürger</u>	
	Mio.			
Angola	24,5	15,8	96	6
Sambia	15,3	17,1	151	25
Malawi	1,75	1,5	16	3
Tansania	6,3	17,7	450	22
Mozambique	10,8	12,5	131	35
Botswana	4,2	7,9	6	3
Lesotho	0,1	0,03	55	10
Swaziland	0,06	0,3	7	2
Rhodesien	18,8	7,0	371	185
Südafrika	73,3	504,5	4'672	3'177
Südwestafrika	0,9	0,5	73	90
Madagaskar	2,1	6,1	198	74

Wie diese Aufstellung zeigt, steht Südafrika mit Abstand an erster Stelle unserer Wirtschaftspartner in dieser Region. Die Schweiz wird - gemessen an den getätigten Finanz- und Handelstransaktionen - als sechstwichtigster Partner Südafrikas eingeschätzt.

2. Können und sollen diese Beziehungen intensiviert bzw. reduziert werden?

a) Grundsätzlich hätte die Schweiz sowohl politisch als auch wirtschaftlich ein mittel- bis langfristiges Interesse an einer Intensivierung der Beziehungen zu Schwarzafrika. Damit würden sowohl die schweizerische kritische Haltung gegenüber der Rassendiskriminierung und Apartheid wie auch das Verlangen nach Respektierung der Menschenrechte glaubwürdiger.

Praktisch sind die Möglichkeiten hiezu aber beschränkt, vor allem wegen der Personal- und Finanzknappheit des Bundes. Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit den kürzlich unabhängig gewordenen Mozambique und Angola schafft immerhin neue Kontaktmöglichkeiten, die vielleicht, namentlich im Fall Angola, ausbaufähig sind.

Es wäre zu prüfen, ob im Rahmen der Finanz- und Entwicklungshilfe ein Vermehrtes für die schwarzafrikanischen Länder im südlichen Afrika geleistet werden kann.

b) Zu Rhodesien unterhält die Schweiz keine Beziehungen mehr. Eine Reduktion könnte somit nur im Sinne einer Ausdehnung der geltenden schweizerischen Massnahmen zur Einschränkung des Handels mit Rhodesien erfolgen. Darüber soll dem Bundesrat in nächster Zeit ein besonderer Bericht unterbreitet werden.

c) Gegenüber Südafrika wäre eine Reduktion der Beziehungen, für die, politisch gesehen, manches spricht, unter kurzfristigen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten problematisch. Die schweizerischen wirtschaftlichen Interessen in der RSA sind derart bedeutend, dass eine auf Reduzierung angelegte Politik des EPD in Konflikt mit diesen - im Zeichen der Rezession auch innenpolitisch heiklen - Interessen und mit dem sie vertretenden Volkswirtschaftsdepartement geraten müsste (vgl. Haltung des EPD in Fragen der ERG bzw. der Investitionen in Südafrika). Aufgabe der Behörden und namentlich

des EPD ist es sicher, die schweizerischen Wirtschaftskreise auf die möglichen Nachteile hinzuweisen, die ihnen langfristig in den grossen und sicher ausbaufähigen Märkten im südlichen schwarzen Afrika aus intensiven geschäftlichen Verbindungen mit dem weissen Australafrika entstehen können.

Zwar ist es historisch kaum richtig, das System der Apartheid einfach als Ueberbleibsel aus der Kolonialzeit zu verstehen. Mit Recht kann sich die südafrikanische Regierung, der weder eine Angriffs- noch eine Expansionspolitik vorgeworfen werden kann, im übrigen wohl auf das Prinzip der Nichteinmischung berufen. Auch spricht manches dafür, dass es den Schwarzen im heutigen Südafrika materiell besser geht und ihnen wohl auch mehr Bildungschancen offenstehen als den meisten ihrer schwarzen Brüder in den unabhängigen, armen Staaten Schwarzafrikas. All dies vermag indessen nichts daran zu ändern, dass die in Südafrika praktizierte Politik der Diskriminierung der Schwarzen gegenüber den Weissen sowohl in sozialer wie auch in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht gefährliche Spannungen schafft, unter zunehmenden Druck von aussen und innen gerät und auf die Dauer nicht haltbar ist.

Unbestritten dürfte sein, dass die Weiterführung unserer Beziehung zu Südafrika oder gar deren Ausbau uns vor Probleme stellt, die durch einen Ausbau der Beziehungen mit den schwarzafrikanischen Staaten nur zum Teil wettgemacht werden können.

3. Haben unsere Beziehungen zu Südafrika und unsere Haltung im Rhodesien-Konflikt spürbare Folgen bei den schwarzafrikanischen Ländern gezeitigt? Welche?

Eine Umfrage bei den schweizerischen Vertretungen im Jahre 1974 ergab, dass die damalige Haltung der Schweiz zum Rhodesien-Konflikt die bilateralen Beziehungen zu den afrikanischen Ländern kaum nachteilig zu beeinflussen vermochte. Einzig in internationalen Gremien kam es zu Kritiken an der Haltung der Schweiz. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass

die afrikanischen Länder bilateral zum Teil sehr "differenzierte" Beziehungen zu Südafrika und Rhodesien unterhalten.

Aehnlich dürften die Verhältnisse auch heute noch liegen, sowohl was unsere Haltung im Rhodesien-Konflikt, als auch was unsere Beziehungen zu Südafrika betrifft. Allerdings ist zu erwähnen, dass grössere Investitionen oder Handelstransaktionen mit diesen Gebieten heute mehr denn je internationales Aufsehen erregen und sicher Proteste auf bilateraler Ebene auslösen werden (vgl. Reaktionen verschiedener schwarzafrikanischer Regierungen wegen eines in Aussicht stehenden BBC-Auftrags für ein Kernkraftwerk in Südafrika).

4. Haben schwarzafrikanische Länder konkrete Forderungen oder "Wunschlisten" betreffend unsere Haltung gegenüber Afrika an uns herangetragen?

Konkrete Forderungen sind unseres Wissens nicht formuliert worden.

Im Rahmen der OAU sind jedoch Bestrebungen zur Schaffung eines wirtschaftlichen Boykotts gegen Firmen, die mit Rhodesien Geschäfte tätigen (analog dem arabischen Boykott gegen Israel), im Gange, bis heute aber noch nicht konkretisiert.

In den gleichen Kreisen bestehen auch Absichten auf Einführung von Boykott-Massnahmen gegen im Südafrika-Geschäft tätige Firmen.

Die Swissair führt ihre Flüge nach Südafrika über Kinshasa und Dar es Salaam. Bei einer Verhärtung der Positionen könnte leicht das Weiterflugrecht durch Zaire oder Tansania in Frage gestellt werden.

5. Sollte die Schweiz ihre aussenpolitische Haltung im Hinblick auf die zu erwartende Verschlechterung der Stellung der Weissen in irgendeiner Weise verändern? Wenn ja, wie?

Wie bereits erwähnt sollten unsere Beziehungen zu den schwarzafrikanischen Ländern wo immer möglich verstärkt, jene mit Südafrika aber mit der nötigen Vorsicht weitergeführt werden.

Aus dieser Parallelität könnten sich für uns wie gesagt gewisse Schwierigkeiten in Schwarzafrika ergeben, die es politisch-diplomatisch zu entschärfen gilt. Folgende Möglichkeiten bieten sich dazu an:

- a) Man kann sich fragen, ob die Haltung der Schweiz gegenüber den afrikanischen Befreiungsorganisationen neu zu überdenken ist. Unsere Beziehungen zu diesen Organisationen könnten verbessert werden z.B. durch Gewährung humanitärer Hilfe, entweder direkt oder durch Unterstützung entsprechender Aktionen und Hilfsfonds der UN-Spezialorganisationen.
- b) Sollte die gegenwärtige Lage in Rhodesien (bzw. Südafrika) andauern, werden wir vielleicht aufgefordert, zur Frage einer internationalen Hilfe an Sambia und Mozambique (UN-Aktion zum Ausgleich des durch die Massnahmen gegenüber Rhodesien erlittenen wirtschaftlichen Einkommensausfalls) Stellung zu nehmen.
- c) Verschiedentlich ist angeregt worden, die Schweiz sollte die Erklärung Botschafter Lindts von 1968 gelegentlich wiederholen oder die schweizerische Haltung gegenüber einer Politik der Rassendiskriminierung neu umschreiben. Sollte sich uns eine günstige Gelegenheit bieten, zum ganzen Problem Stellung zu nehmen, was allerdings in nuancierter Form zu geschehen hätte, wäre sie u.E. wahrzunehmen.
- d) Auf die grundsätzliche Kritik, wonach schweizerische (Wirtschafts-) Beziehungen zur RSA die wirtschaftliche Macht Südafrikas weiter fördern und damit das Apartheid-Regime indirekt

- 8 -

stärken würden, könnte erwidert werden, dass eine internationale Isolierung Südafrikas auch zu einer Verhärtung des Regimes führen und sich in diesem Sinne kontraproduktiv für die schwarze Bevölkerung auswirken könnte. Auch wäre zu bedenken, dass unter einem wirtschaftlichen Rückgang in Südafrika wohl zuerst die schwarzen Arbeitnehmer, nicht die weissen, zu leiden hätten.

POLITISCHE DIREKTION

Iselin
(Iselin)

Kopien gingen an:

- Verwaltungsdirektion
- Politisches Sekretariat (im Doppel) (ad BJN/aed)
- Finanz- und Wirtschaftsdienst
- Herrn F. NORDMANN, W 151
- Herrn KAUFMANN, W 54
- Herrn VOGT, W 56
- Herrn STAUCH, W 333
- IS