

p.B.58.06.3. - CJ/BJN/ny  
p.B.58.71.

Bern, den 9. Juni 1977

Vertraulich

AUSTRALAFRIKA

Arbeitsgruppe "Moyens d'action"

(Zusammenfassung des Berichts vom 28.4.1977)

1. ALLGEMEINES

1.1. Ziel

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich im Rahmen des Auftrags des Generalsekretärs an das Politische Sekretariat, eine Studie über das südliche Afrika zu erstellen, die als Grundlage zur Ueberprüfung und allfälligen Neudefinierung der schweizerischen Politik gegenüber dieser Region dienen könnte. Dabei zeigte es sich von Nutzen, zu unterscheiden zwischen einerseits der Analyse und Beurteilung der Lage im südlichen Afrika mit ihren Auswirkungen auf die Weltpolitik und auf unser Land, und andererseits dem Festlegen des Instrumentariums, das zur Führung der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber der in Frage stehenden Region notwendig ist. Die politische Analyse soll Inhalt eines Berichtes sein, den das politische Sekretariat zur Zeit bearbeitet. Die Frage der Mittel und Wege der schweizerischen Politik gegenüber dem südlichen Afrika stellt den Gegenstand des vorliegenden Papiers dar.

Es ging der Arbeitsgruppe also darum,

- alle Mittel zu erfassen, mit welchen die Schweizerische Regierung der Entwicklung im südlichen Afrika entsprechen könnte,
- die Probleme zu studieren, die aus der Anwendung dieser Mittel - seien sie nun vorhanden oder erst zu schaffen - entstehen könnten,
- die Methoden zu prüfen, mit deren Hilfe man Uebereinstimmung mit andern Verwaltungszweigen in der Frage des aussenpolitischen Instrumentariums finden kann.



Zum Begriff südliches Afrika: er meint das Gebiet im Süden von Zaïre und Kenia. Die Arbeitsgruppe konzentrierte sich jedoch auf Südafrika, da es nicht nur der Angelpunkt des Problemkomplexes darstellt, sondern da auch die wichtigsten Interessen der Schweiz dort liegen. Das Problem Rhodesien ist Gegenstand einer andern Studie.

## 1.2. Arbeitshypothese

Die Ueberprüfung einer zukünftigen schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Australafrika muss von möglichen Entwicklungen dieser Region ausgehen. Grundsätzlich gibt es deren zwei, eine "positive" und eine "negative". "Positiv" würde heissen einelangsame Umwandlung des südafrikanischen Staats- und Gesellschaftsgefüges im westeuropäisch-egalitären Sinne, mit Beseitigung der Apartheid und einer wachsenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Integration der verschiedenen Rassen. Eine solche Entwicklung würde aussenpolitisch keine besonderen Probleme zur Folge haben und konnte von der Arbeitsgruppe deshalb ausser Acht gelassen werden.

Mit "negativer" Entwicklung ist ein gewaltsamer Zusammenbruch der gegenwärtigen Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Südafrika gemeint. Es gibt gewichtige Gründe, die die Annahme, eine solche Entwicklung sei wahrscheinlicher, stützen.

Nur unter dieser Voraussetzung ist ein contingency-planing auch notwendig. Die Arbeitsgruppe hat deshalb die Hypothese einer "negativen" Entwicklung zur Grundlage ihrer Untersuchung genommen.

## 2. DIE SCHWEIZ UND SUEDAFRIKA (HEUTE)

Die (wirtschaftlichen) Beziehungen zeigen folgendes Bild:

### 2.1. Aussenhandel

	<u>1976</u>	<u>1975</u>
Export nach SA :	SFr. 371 Mio. (1 % d. Gesamtexp.)	SFr. 504 Mio (1,5% d. Gesamtexp.)
Import aus SA :	SFr. 69 Mio. (0,18 % d. Gesamtimp.)	SFr. 73 Mio. (0,21 % d. Gesamtimp.)
Handelsbilanz- überschuss :	SFr. 302 Mio.	SFr. 431 Mio.

### 2.2. Gold

75 % des südafrikanischen Goldes wird in Zürich verkauft.  
(Auch die UdSSR ist auf dem Zürcher Goldmarkt sehr aktiv.)

### 2.3. Anleihen

Genauer Betrag unbekannt, nur Anleihen über SFr. 10 Millionen und einer Laufzeit von mindestens einem Jahr sind der Bewilligungspflicht der Nationalbank unterstellt (Bankgesetz Artikel 8). Von 1945 - 1975 wurde insgesamt ein Betrag von SFr. 2'245 Millionen bewilligt, wovon der grösste Teil inzwischen wohl zurückbezahlt wurde. Seit 1975 beträgt der jährliche Plafond SFr. 200 - 250 Millionen.

### 2.4. Direktinvestitionen

Genauer Betrag ebenfalls unbekannt. 1971 wurden sie auf SFr. 1'300 Millionen geschätzt, was etwa 1 % aller schweizerischen Auslandsinvestitionen und 4,5 % der in Südafrika angelegten Auslandgelder entspräche. Die Schweiz wäre damit der viert- oder fünftgrösste Investor in Südafrika.

## 2.5. Schweizerkolonie

Zur Zeit sind zirka 9'200 Schweizer in Südafrika niedergelassen, wovon etwa die Hälfte dauernd.

## 2.6. Staatliche Verpflichtungen

Die Exportrisikogarantie betrug im März 1977 SFr. 440 Millionen; Investitionsrisikogarantie wird keine gewährt.

## 3. FOLGEN EINER "NEGATIVEN" ENTWICKLUNG FUER DIE SCHWEIZERISCHEN INTERESSEN IN SUEDAFRIKA

### 3.1. Aussenhandel

Der Export dürfte stark zurückgehen, der Import dagegen nicht wesentlich. Chrom und Asbest, welche fast ausschliesslich aus Rhodesien eingeführt werden, besitzen für die Schweiz nur eine beschränkte Bedeutung.

### 3.2. Gold

Jede Regierung in Südafrika ist wohl auf die weitere Ausbeutung und Vermarktung des Goldes angewiesen.

### 3.3. Anleihen

Sie wären wohl verloren oder zumindest auf lange Zeit blockiert.

### 3.4. Direktinvestitionen

Es ist mit grösseren Verlusten zu rechnen (Zerstörung, Nationalisierung).

### 3.5. Schweizerkolonie

Wer das Land verlässt, wird wohl mit dem Verlust eines Teils oder des ganzen Vermögens rechnen müssen. Die Reintegration in die ursprüngliche Heimat dürfte erfahrungsgemäss mit Schwierigkeiten verbunden sein.

### 3.6. Staatliche Verpflichtungen

Der Verlust dürfte nicht die Höhe der erwähnten SFr. 440 Millionen erreichen, denn im Fall von politischen Unruhen würde ein Teil des Exportgutes wohl kaum mehr geliefert.

Was den Solidaritätsfonds betrifft, so kann eine Staatsgarantie bis auf eine Höhe von SFr. 6,5 Millionen beansprucht werden.

### 3.7. Boykottandrohung afrikanischer Staaten

Gewisse Schweizer Firmen würden in diesem Falle vor eine unliebsame Wahl gestellt, wie dies heute im Gefolge des arabisch-israelischen Konflikts der Fall ist.

Der schweizerische Gesamtexport in die Länder der OAU betrug 1976 ungefähr SFr. 1'400 Millionen, was einen Anteil von 3,6 % aller schweizerischen Exporte dieses Jahres entspricht.

## 4. DIE LAGE IM SÜDLICHEN AFRIKA UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE SCHWEIZERISCHE AUSSENPOLITIK

4.1. Die gegenwärtige gespannte Lage in Südafrika könnte in einen offenen Bürgerkrieg oder sogar einen zwischenstaatlichen Krieg ausmünden, in dem dann der schweizerische Neutralitätstatus wirksam würde. Schon heute jedoch muss unsere Aussenpolitik gegenüber dem südlichen Afrika den Verpflichtungen eines dauernd Neutralen Rechnung tragen.

### 4.2. Wirtschaftliche Sicherheit

Sie würde bei kriegerischen Ereignissen weniger durch unsere direkte Verflechtung mit jener Region als vielmehr indirekt durch die Erschütterungen des Weltwirtschafts- und Weltwährungssystems gefährdet. Entsprechende Massnahmen sollten deshalb zeitgerecht geprüft werden.

#### 4.3. Wahrung bestimmter Werte und Prinzipien

Gewisse Prinzipien, welche zum Gedankengut der schweizerischen Staatspolitik gehören, wie Menschenrechte und demokratische Freiheiten, müssen auch in der Führung der Aussenpolitik hochgehalten werden.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Erklärung des Schweizer Delegierten an der Menschenrechtskonferenz von Teheran im Jahre 1968 zur Frage der Apartheid in der Zwischenzeit vom Bundesrat wiederholt bestätigt worden ist.

#### 5. ZU PLANENDE MASSNAHMEN

Die Gruppe untersuchte unter den im vorausgegangenen Kapitel erwähnten Gesichtspunkten (Neutralität, wirtschaftliche Sicherheit, Wahrung gewisser Werte und Grundsätze), wie weit das vorhandene aussenpolitische Instrumentarium im Hinblick auf eine mögliche und wünschbare Aussenpolitik gegenüber dem südlichen Afrika ergänzungsbedürftig ist.

##### 5.1. Neutralitätsrecht und -politik

Einer veränderten politischen Haltung gegenüber Südafrika und einer Modifizierung gewisser wirtschaftlicher Beziehungen müsste unter dem Aspekt der Neutralität auch eine Veränderung der gesetzlichen Basis vorausgehen. Sollte man beispielsweise zum Schluss kommen, dass die Dreiecksgeschäfte unsere Neutralitätspolitik unglaubwürdig machen, so wären die einschlägigen Gesetze zu ändern, um eine neue Praxis zu begründen. Analoges gilt für die Tätigkeit ausländischer Firmen in der Schweiz.

##### 5.2. Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Sicherheit

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass die wirtschaftliche Sicherheit durch eine mögliche Verschlechterung der Lage im südlichen Afrika kaum wesentlich berührt würde. Hingegen könnten wirtschaftliche Schwierigkeiten mit solchen anderer Natur so zusammenfallen, dass das Ergreifen bestimmter

Massnahmen sich trotzdem aufdrängte; dies insbesondere im Bereich des Exports und der Investitionen.

Die Exportrisikogarantie beispielsweise kennt keine reglementarische Begrenzung im Falle von Krieg und internen Unruhen. Eine zu schematische Anwendung dieses Prinzips könnte der Bundeskasse schwerwiegende Verpflichtungen aufbürden.

### 5.3. Wahrung gewisser Werte

Konkrete Massnahmen im Bereich der Wirtschaft, die sich auf moralische Ueberlegungen abstützten, würden zweifellos eine Neuheit und einen Präzedenzfall darstellen. Die Berücksichtigung moralischer Argumente müsste dabei wohl in komplementärer Weise andern Motiven, solchen der Neutralität und der Wahrung wirtschaftlicher Interessen, folgen.

### 5.4. Kompetenz im Bereich der Aussenpolitik

Das aussenpolitische Handeln des Bundesrates ruht bekanntlich auf Art. 102, Ziffern 8 und 9 der Bundesverfassung. Diese legale Basis genügt zwar in der gegenwärtigen Situation. Als Grundlage einer wirksamen Gesetzgebungstätigkeit im Bereich der Aussenpolitik scheint sie <sup>jedoch</sup> unbefriedigend. Das Problem wird deshalb zur Zeit studiert, so beispielsweise im Zusammenhang mit der Landesversorgung in Kriegszeiten. Doch werden dabei nur Teilaspekte des Kompetenzproblems angegangen.

p.B.58.06.3. - CJ/BY/ny  
p.B.58.71. - Afrique australe

Le 10 juin 1977

*[Handwritten signatures and initials]*  
aa V.

N O T E

à Monsieur l'Ambassadeur A. WEITNAUER  
à Monsieur le Ministre J. MONNIER  
à Monsieur le Ministre J. ZWAHLEN  
à Monsieur T. RAEBER  
à Monsieur H. KAUFMANN  
à Monsieur F. MUHEIM

AFRIQUE AUSTRALE

Groupe de travail  
"Moyen d'action"

Veillez trouver en annexe un résumé de l'étude sur l'Afrique australe du 28 avril 1977.

Ce texte constitue un document de travail et ne peut être considéré comme un résumé officiel, le Groupe de travail ne l'ayant pas encore approuvé.

Secrétariat politique

*[Handwritten signature]*  
J. Cuendet

Annexe mentionnée

Copie à: - Monsieur le Ministre Jaccard  
- Monsieur J. Bucher