



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 22. September 1986

Décision

Decisione

1544

VERTRAULICH

Wirtschaftssanktionen / Massnahmen gegenüber
 der Republik Südafrika; schweizerische Haltung

Aufgrund des Antrags des EDA und EVD vom 18.9.1986

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

Vom Aussprachepapier wird zustimmend Kenntnis genommen.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

| Protokollauszug an: | | | | |
|---|------|----------|------|-------|
| <input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage | | | | |
| z.V. | z.K. | Dep. | Anz. | Akten |
| X | | EDA | 6 | — |
| | X | EDI | 1 | — |
| | X | EJPD | 1 | — |
| | X | EMD | 1 | — |
| | X | EFD | 1 | — |
| X | | EVD | 5 | — |
| | X | EVED | 1 | — |
| | X | BK | 3 | — |
| | | EFK | | |
| | | Fin.Del. | | |

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Vertraulich

Bern, den 18. September 1986

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Wirtschaftssanktionen/Massnahmen gegenüber der Republik Südafrika;
Schweizerische Haltung

I. Ausgangslage

1. In konstanter Praxis hat der Bundesrat bisher abgelehnt, sich an wirtschaftlichen Massnahmen einzelner Staaten oder einer Staatengruppe gegen ein bestimmtes Land zu beteiligen. Diese Haltung wurde bereits mehrmals ausführlich in der Beantwortung parlamentarischer Anfragen dargelegt (z.B. Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion vom 16.9.1985; Motion Leuenberger - Solothurn vom 21.6.1985). Ausschlaggebend war dabei die Ueberlegung, dass Sanktionen oder wirtschaftliche Massnahmen bisher noch in keinem Falle dazu geführt haben, eine politische Situation im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Derartige Massnahmen bergen ausserdem das Risiko, eine unerwünschte Verzerrung der Handelsbeziehungen sowie eine generelle Verunsicherung des wirtschaftlichen Umfeldes herbeizuführen. Sie sind überdies, sofern handelsrelevant, nicht GATT-konform.

Angesichts der zunehmenden Tendenz, den Handel als politische Waffe einzusetzen, erscheint es unabdingbar, am Prinzip der Universalität unserer Wirtschaftsbeziehungen festzuhalten.

2. Was die Entwicklung der Lage Südafrikas betrifft, so ist vorderhand eine einheitliche Haltung der gesamten Völkergemeinschaft, welche in einen

Beschluss des UNO-Sicherheitsrates nach Kapitel 7 der Charta ausmünden könnte, unwahrscheinlich. Wohl aber zeichnet sich die Bereitschaft einer wachsenden Anzahl von Staaten bzw. einzelner Staatengruppen ab, gegenüber Südafrika in irgend einer Form wirtschaftliche Sanktionen zu ergreifen und diese zu koordinieren.

Präsident Regan hat bereits am 5. September die Verlängerung der von ihm mit "Executive Order" im letzten Jahr eingeführten Massnahmen verfügt, welche u.a. ein Importverbot für Krügergold, ein Exportverbot für Nukleartechnologie und ein Verbot der Darlehensgewährung an die südafrikanische Regierung und von ihr kontrollierte Organismen umfasst. Beide Häuser des amerikanischen Kongresses haben sich ausserdem für weitergehende Massnahmen wie ein Verbot aller Neuinvestitionen, ein Einfuhrverbot u.a. für Uran, Kohle, Stahl, landwirtschaftliche Produkte und Textilien sowie ein Ausfuhrverbot für Erdöl ausgesprochen. Ausserdem soll das Luftverkehrsabkommen mit Südafrika sistiert werden. Präsident Reagan muss nun das entsprechende Gesetz innert zehn Tagen entweder bestätigen oder aber sein Veto einlegen.

Ferner haben die Aussenminister der Europäischen Gemeinschaften am 16. September auf der Basis eines EGKS-Beschlusses einen Einfuhrstopp für Eisen und Stahl erlassen. Sie haben sich darüber hinaus auf einen Importstopp für Goldmünzen sowie ein Verbot von Neuinvestitionen geeinigt, wobei jedoch die Durchführung dieser Massnahmen weiter diskutiert werden muss.

Man kann jedoch davon ausgehen, dass diese Staaten bislang noch nicht beabsichtigen, Südafrika im Lebensnerv zu treffen. Vielmehr kann man sich nicht des Eindrucks erwehren, dass diese Sanktionen eher symbolischen Charakter haben und mitunter protektionistische Züge aufweisen.

3. Die Schweiz war indessen in der Vergangenheit bereits verschiedentlich gezwungen, ihrerseits Vorkehren als Reaktion auf Massnahmen von internationalen Organisationen oder von Drittstaaten zu treffen: Auf der einen Seite wurden nach dem im Jahre 1966 vom Sicherheitsrat der UNO gegenüber Süd-Rhodesien erlassenen Handelsboykott die Einfuhren aus diesem Land autonom dem "courant normal" unterstellt. Hinzu kam 1977 das Verbot von Dreiecksgeschäften.

In anderen Fällen, in denen Wirtschaftsmassnahmen seitens einer bestimmten Staatengruppe verhängt wurden (Iran, Polen, Argentinien, u.a.m.), legten die Schweizer Behörden den Unternehmen lediglich nahe, auf Umgehungsgeschäfte zu verzichten, mit denen Sanktionen von Drittstaaten über die Schweiz hätten unterlaufen werden können.

Im Falle Irans bestand ausserdem ein "gentlemen's agreement" zwischen Nationalbank und den Grossbanken mit dem Ziel, Finanztransaktionen in analoger Weise zu begrenzen.

4. Für die Schweiz besteht kein Grund, von ihrer prinzipiellen Ablehnung solcher wirtschaftlicher Massnahmen abzurücken. In Anbetracht der sich abzeichnenden Entwicklung wird sie indessen nicht darum herum kommen, zum gegebenen Zeitpunkt ihre traditionelle Position im Lichte der spezifischen Gegebenheiten in Erinnerung zu rufen. Im Kern wird die schweizerische Politik darauf abzielen müssen, autonome Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften über schweizerisches Territorium zu prüfen.

II. Konsequenzen für die bilateralen Beziehungen

1. Handelsbeziehungen

Bisher hat sich die schweizerische Handelspolitik gegenüber Südafrika auf ihre traditionelle Aufgabe der Wahrung guter Rahmenbedingungen für die schweizerische Wirtschaft beschränkt.

Seit dem 6. Dezember 1963 besteht ein allgemeines Embargo für schweizerische Waffenexporte nach Südafrika. Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahre 1973 wurde diese Praxis angesichts der Spannungen in und um Südafrika fortgeführt.

Sollte sich eine deutliche Verlagerung der Handelsströme auf unser Land abzeichnen, wäre zu verhindern, dass die Schweiz sowohl für die Aus- als auch für die Einfuhr von Gütern zur Drehscheibe von Umgehungsgeschäften wird.

2. ERG

Die Exposition der ERG in Südafrika hat sich in den letzten Jahren grosso modo auf der selben Höhe bewegt. Die grundsätzlichen Anfragen sind mit Ausnahme eines von Sulzer-Escher-Wyss beantragten Geschäfts rückläufig.

Die ERG-Kommission legt ihren Entscheiden, gestützt auf das entsprechende Gesetz, grundsätzlich wirtschaftliche und nicht politische Gesichtspunkte zugrunde. Probleme können sich stellen, sofern Sanktionen von Drittstaaten in bezug auf einen bestimmten Warenkatalog universellen Charakter aufweisen würden.

3. Gold

Südafrikas Goldproduktion beträgt durchschnittlich um 700 Tonnen pro Jahr, wobei das geförderte Gold vor allem in Barren auf den Markt gelangt. Dies entspricht rund 50 % der Weltproduktion. Ca. 60 % des südafrikanischen Goldes werden über den Handelsplatz Zürich umgeschlagen.

Sollten die Staaten, welche einschränkende Massnahmen hinsichtlich bestimmter Produkte ergriffen haben, diese Massnahmen auf Barrengoldimporte ausdehnen, wäre eine Ueberprüfung dieser Frage im Lichte der neuen Entwicklung notwendig.

4. Luftverkehr

Der Luftverkehr zwischen der Schweiz und Südafrika beruht auf einem seit 1959 in Kraft stehenden Luftverkehrsabkommen, das im vergangenen Juni den gewandelten Bedürfnissen angepasst wurde.

Auf der Basis dieses Abkommens steht die Frage des Unterlaufens von Massnahmen dritter Staaten nicht zur Diskussion, da ohnehin Frequenz und maximale Passagierzahl fixiert sind.

Ein heikles Problem entstünde lediglich dann, wenn sich die afrikanischen Staaten entschliessen, Flügen nach Südafrika die Ueberflugsrechte oder die Erlaubnis zur Zwischenlandung auf ihrem Staatsgebiet zu entziehen. Sollten die afrikanischen Staaten Sanktionen gegenüber denjenigen Fluggesellschaften verhängen, welche Südafrika anfliegen, würde dies einen geschäftspolitischen Entscheid der Swissair erheischen. Hinzu kommt das Problem der allfälligen Verletzung bilateraler Abkommen seitens dieser Staaten.

5. Kapitalexport

Seit anfang 1974 sind die bewilligungspflichtigen Kapitalexporte auf das Niveau der herkömmlichen Kapitalflüsse beschränkt. Diese Limite, die in den vergangenen Jahren nicht immer ausgeschöpft wurde, liegt seit 1980 bei 300 Mio. SFr. an Neukrediten.

Was die Exposition der schweizerischen Banken gegenüber Südafrika betrifft, so ist in jüngster Zeit ein beträchtlicher Rückgang zu verzeichnen. Die Nettoposition belief sich im März 1986 noch auf ca. 2 Mia. SFr. gegenüber gut 3 Mia. SFR. im Dezember 1984.

6. Investitionen

Sowohl der "courant normal" als auch das Prinzip der Nicht-Umgehung sind für die Erfassung der Problematik von Investitionen im Ausland nur beschränkt geeignet, da sich Reinvestitionen aus vor Ort erarbeiteten Unternehmungsgewinnen schweizerischer Firmen der Kontrolle entziehen. Eine Limite könnte somit allenfalls nur für Neuinvestitionen in Erwägung gezogen werden. Es gilt zu berücksichtigen, dass gegenwärtig die Zeichen in Südafrika ohnehin auf Desinvestition stehen.

III. Gegenmassnahmen Südafrikas

1. Konsequenzen für die Schweiz

Auswirkungen dürften sich im wesentlichen auf zwei Bereiche beschränken:

- 1.1. Hinsichtlich strategischer Materialien wie Palladium, Vanadium u.a. würde die Schweiz tangiert, wengleich bloss indirekt, da sie diese Materialien nicht rein sondern in Form von Halbfabrikaten aus Drittländern bezieht. Allfällige südafrikanische Gegensanktionen würden allerdings - neben einer Preissteigerung - zu einer Quasi-Monopolstellung der UdSSR mit den entsprechenden strategischen Folgen führen.

1.2. Sollte Südafrika mögliche Sanktionsmassnahmen zum Anlass nehmen, um den Schuldendienst einzustellen, dürfte die Schweizer Bankenwirtschaft nicht schwerwiegend in Mitleidenschaft gezogen werden, da die ausstehenden Forderungen der Schweizer Banken kurzfristiger Natur sind und einen sehr kleinen Teil ihrer Bilanz ausmachen.

2. Konsequenzen für die Nachbarstaaten ("Frontstaaten")

Der grösste Teil des Aussenhandels mit dem südlichen Afrika (zw. 50 und 100 %, je nach Land) wickelt sich über Südafrika ab. Die Frontstaaten sind demzufolge sowohl gegenüber Sanktionen als auch gegenüber allfälligen Gegenmassnahmen Südafrikas extrem verwundbar.

In Frage kommen namentlich

- ein Stop der Elektrizitätszufuhr in gewisse Frontstaaten
- die Ausweisung von Arbeitskräften
- die Erschwerung des Transitverkehrs
- die Schliessung der südafrikanischen Verkehrswege
- die Sabotage der existierenden alternativen Verkehrsinfrastruktur in Ländern wie Angola, Mosambik und Simbabwe.

Effektive Sanktionen gegenüber Südafrika sind geeignet, eine tiefe ökonomische Krise in den Frontstaaten zu verursachen. Diese sind im übrigen unter sich über die Opportunität von Sanktionen keineswegs einig.

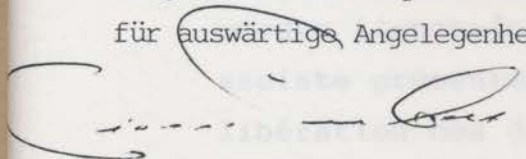
Aus schweizerischer Sicht stellt sich zudem die Frage nach den Auswirkungen, welche die zusätzlichen Schwierigkeiten dieser Staaten auf ausstehende schweizerische Forderungen (ERG, Schuldenkonsolidierungen) und auf unsere Entwicklungszusammenarbeit hätten.

IV Folgerungen

1. Die Schweiz hält grundsätzlich an ihrer traditionell ablehnenden Haltung gegenüber Sanktionen fest, wonach wirtschaftliche Massnahmen für die Erreichung politischer Ziele grundsätzlich abzulehnen sind.

2. Der Umstand, dass eine grosse Anzahl westlicher Industriestaaten Massnahmen trifft, kann von der Schweiz, soweit diese konvergent sind, nicht ignoriert werden. Die Schweiz muss daher zu einem relativ frühen Zeitpunkt ihre Haltung festlegen.
3. In Anbetracht der Komplexität des Falles Südafrika steht für das künftige Verhalten der Schweiz das Prinzip der Nicht-Umgehung im Vordergrund. Bei der Erwägung autonomer Massnahmen wird sie der schweizerischen Wirtschaftsordnung und den eingegangenen internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen.
4. Eine aus Vertretern des EDA und des EVD (BAWI) bestehende Arbeitsgruppe wird die Lage verfolgen, die Zweckmässigkeit von möglichen Massnahmen erwägen und gegebenenfalls konkrete Vorschläge unterbreiten.

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten


Pierre Aubert

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

sig. Kurt Furgler

(Einverständnis telephonisch
von Uruguay aus erteilt)

Lors de la séance du 22 septembre 1986, le Conseil fédéral a examiné les relations de la Suisse avec l'Afrique du Sud à la lumière des décisions prises à l'encontre de cette dernière par un certain nombre de pays. A la suite de cette séance, le Conseil fédéral:

1. réitère sa condamnation claire et nette de la ségrégation et de la discrimination raciales, ainsi que des violations des droits de l'homme les plus fondamentaux partout où elles surviennent. Ancrées dans un système institutionnel, de telles violations sont particulièrement incompatibles avec les traditions démocratiques et la conception de la dignité humaine que connaissent des pays comme la Suisse,
2. déplore les nombreuses pertes en vies humaines, reproche l'enchaînement général de la violence auquel on assiste présentement et lance un appel en faveur de la libération des détenus politiques,
3. continue à estimer que l'application de sanctions économiques et autres ne constitue pas une mesure appropriée pour corriger une situation politique donnée. Il s'agit là d'une position de principe que la Suisse a adoptée dans des cas analogues, les plus récents d'entre eux étant la crise des otages américains en Iran, la guerre des Malouines, les événements de Pologne, du Nicaragua et de Libye.

Les derniers développements en Afrique australe semblent confirmer le fait que la mise sur pied de sanctions risque d'aller à l'encontre même de l'objectif recherché par l'ensemble de la communauté internationale en Afrique du Sud, à savoir l'élimination de l'apartheid. En outre, en

22. Jan. 1986



Kreditbegehren: Industriekredit II/1986

affectant aussi indirectement les autres pays de la région, elle pourrait provoquer une crise économique aiguë en Afrique australe. Le fait de ne pas croire en la vertu des sanctions et de s'en tenir au principe de l'universalité des relations économiques de la Suisse ne saurait être interprété comme un soutien quelconque à l'apartheid,

4. précise que la Suisse, tout en rappelant sa position quant au principe des sanctions, ne peut ignorer les mesures que les grands partenaires économiques de l'Afrique du Sud ont prises ces derniers jours ou sont susceptibles de prendre d'une manière convergente à l'encontre de cette dernière. La Suisse, fidèle à sa politique dans ce domaine, étudiera, en tenant compte notamment de son ordre juridique et des engagements internationaux contractés, les mesures qu'il conviendrait de prendre afin que son territoire ne soit pas utilisé pour contourner celles prises par des Etats tiers,

5. s'exprime en faveur de mesures positives. C'est dans ce sens qu'il envisage, par exemple, un renforcement de son aide à destination des couches défavorisées de la population sud-africaine, notamment dans le domaine de l'éducation,

6. estime nécessaire de maintenir le dialogue tant avec le gouvernement sud-africain qu'avec les représentants des autres parties intéressées. En effet, seul le dialogue apparaît susceptible de réduire les tensions et de conduire à des solutions acceptables pour tous. La Suisse rappelle sa disponibilité au cas où elle pourrait être utile pour que ce processus s'engage.

- EDI 5 zur Vollzug
- EFD 7 zur Kenntnis
- EFK 2 "
- FfHdE 13 "

Obiges Kreditbegehren wird eraportiert bewilligt.

[Handwritten signature]