

Zusammenfassung Studie NFP 42+**Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und
Südafrika, 1945-1990**

Sébastien Guex (Lausanne) und Bouda Etemad (Genf)

Vorbemerkungen

Bevor wir die Ergebnisse aus unserer Studie über die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika kurz vorstellen, möchten wir die Tatsache hervorheben, dass die Forschungsarbeit sowohl von der Form als auch vom Inhalt her sehr stark geprägt ist von den besonderen Bedingungen, unter denen sie durchgeführt wurde. Der äusserst limitierte Zugang, der uns – insbesondere, sobald es um Finanzfragen ging – sowohl in der Schweiz als auch in Südafrika zu Archivquellen gewährt wurde, die über das Jahr 1970 hinausreichen, mag eine Erklärung sein für den unausgeglichene Charakter der Studie. Während 250 Seiten der Zeitspanne zwischen 1945 bis Ende der 60er-Jahre gewidmet sind, umfasst die darauffolgende Zeitspanne gerade mal ca. 50 Seiten. Aus Sicht der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika ist ausgerechnet die Zeitspanne nach 1970 bis zum offiziellen Ende des Apartheid-Regimes die interessanteste und signifikanteste, fallen doch in diese Zeitspanne die härtere Gangart des Apartheid-Systems auf der einen und die verstärkten internationalen Sanktionen gegen besagtes Regime auf der anderen Seite.

Trotz der nicht idealen Voraussetzungen und der auferlegten Einschränkungen kann die Studie mehrere Beiträge leisten. An erster Stelle sei hier die Aufbereitung von wichtigem statistischem Material genannt, das es erlaubt, die Entwicklung der Handels- und Finanzbeziehungen zwischen den beiden Ländern über fast ein halbes Jahrhundert nachzuverfolgen.

Zum zweiten bestätigt der vorliegende Forschungsbericht, dass die Schweiz während der ganzen Periode, in der die Nationalpartei das Apartheidssystem zuerst einführte und dann ausbaute, fortgesetzte und enge wirtschaftliche Beziehungen zu Südafrika pflegte. Die Beziehungen waren besonders eng in den Bereichen Kapitalausfuhr und Vermarktung des südafrikanischen Goldes.

Einen weiteren wichtigen Beitrag liefert die Forschungsarbeit mit einer detaillierten Analyse – für bestimmte, zentrale Themen und zumindest für die Zeitspanne 1945 – 1968 –, die auf Quellen aus erster Hand zurückgreift und es ermöglicht, die Beweggründe und Strategien der privaten und staatlichen Akteure aus beiden Ländern nachzuvollziehen und die Wichtigkeit abzuschätzen, die sie der Weiterführung und Verstärkung ihrer wirtschaftlichen Beziehungen beimessen.

In der folgenden Zusammenfassung sollen hinsichtlich der Entwicklung der Handels- und Finanzbeziehungen zwischen den beiden Ländern die wichtigsten Resultate aus unserer Untersu-

chung vorgestellt werden, und zwar gesondert nach den drei Phasen, die wir berücksichtigt haben, d.i. 1945 bis 1961, 1961 bis 1968 sowie 1968 bis 1990.

1. 1945 – 1961: verstärktes Interesse wirtschaftlicher Kreise in der Schweiz für Südafrika

In den Jahren, die unmittelbar auf den Weltkrieg folgten, als der Handel mit den europäischen Ländern noch stark beeinträchtigt war, bildete Südafrika einen nicht zu unterschätzenden Absatzmarkt für Produkte aus der Schweiz. In Prozenten ausgedrückt: Zwischen 1945 und 1948 verzeichneten die schweizerischen Exporte nach Südafrika einen Anstieg von rund 460%. Das «Goldene Zeitalter» sollte jedoch nicht lange andauern. Die Verkäufe aus der Schweiz werden mit Massnahmen zur Restriktion von Importen bestraft, welche die südafrikanische Regierung ab 1948 durchsetzt, um das Ungleichgewicht beim Aussenhandel auszugleichen. Unsere Studie zeigt auf, wie sich ab diesem Zeitpunkt die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern verändert und wie die Handelsbeziehungen schrittweise von Finanztransaktionen verdrängt werden. Die Rolle Südafrikas reduziert sich nach und nach auf jene eines Nebenhandelsplatzes für bestimmte Schweizer Wirtschaftszweige. Zudem ist der Absatz von Schweizer Produkten auf dem südafrikanischen Markt abhängig von Faktoren, die von den schweizerischen Industriekreisen nur schwer zu beeinflussen sind. Er ist abhängig einerseits vom guten Willen der Banken und der Schweizer Behörden, den Warenfluss an den Kapitalfluss zu koppeln, und andererseits vom Wachstumsrhythmus der südafrikanischen Wirtschaft.

Die wirtschaftlichen Beziehungen verändern sich also in Richtung einer Übergewichtung von Kapitaloperationen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Interessen in diesem Bereich stärker konvergieren. Die südafrikanische Regierung ist auf ausländisches Kapital angewiesen, um die Entwicklung zu finanzieren. Dies gilt insbesondere für den Bergbausektor. Auf der anderen Seite sind die Schweizer Grossbanken – Schweizerischer Bankverein (SBV), Schweizerische Kreditanstalt (SKA) und Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) – auf der Suche nach sicheren und rentablen Anlagemöglichkeiten. Die drei grössten Schweizer Banken sind zudem sehr stark interessiert an einem seltenen Edelmetall, das im südafrikanischen Boden im Überfluss vorhanden ist: Gold. Die Gründung des South Africa Trust Fund 1948 in Zürich durch den SBV wirft ein aufschlussreiches Licht auf diese Interessen. Zentral wichtig ist der Umstand, dass die Grossbanken 1950 der südafrikanischen Union einen ersten Kredit gewähren. Diesem ersten Kredit folgt in den 50er-Jahren eine lange Reihe von Anleihen und Krediten, die nicht nur dem Staat gewährt werden, sondern auch südafrikanischen Finanz- und Bergbaugesellschaften. Die Gewährung dieser ersten Schweizer Darlehen zugunsten des südafrikanischen Partners führt dazu, dass zwischen den Verantwortlichen der Schweizer Grossbanken und der südafrikanischen Regierung sowie den grössten südafrikanischen Unternehmen enge Beziehungen geknüpft werden können. Diese Beziehungen sind derart solide, dass Südafrika für die Schweiz schliesslich zu einem Vertrauenspartner wird.

Wir möchten auf einen Punkt hinweisen, der in unserer Studie immer wieder aufgenommen wird: die Rolle des SBV – der kleinsten der drei Schweizer Grossbanken – beim Ausbau der finanziellen Beziehungen zwischen den beiden Ländern. Es macht den Anschein, als ob die Wettbewerbssituation mit der SKA und der SBG den entscheidenden Anstoss für die Initiative des SBV darstellte. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs befand sich der SBV im Ausland in einer schlechteren Ausgangslage als seine beiden Mitkonkurrentinnen. Das hat offenbar dazu geführt, dass der SBV bei der Erschliessung neuer Absatzmärkte in Übersee aktiver war als als SKA und SBG.

Trotz des äusserst limitierten Zugangs zu statistischen Daten über den Geldfluss zwischen den beiden Ländern konnten wir in unserer Forschungsarbeit doch nachweisen, dass – die bis dato

in der Schweiz – insbesondere von der interdepartementalen Arbeitsgruppe Schweiz / Südafrika – publizierten Angaben hinsichtlich des Schweizerischen Kapitalexports in Form von Krediten und Anleihen ohne Zweifel nicht ausreichend gewürdigt worden sind. In unserer Studie werden mehrere Transaktionen erläutert, die von der obgenannten Arbeitsgruppe nicht aufgeführt wurden. Für die Zeitspanne von 1950 (Zeitpunkt der ersten Kreditgutsprache) bis 1961 haben wir eine Gesamtsumme von Krediten und Anleihen errechnet, die um 20% höher liegt als die von der Arbeitsgruppe angegebene.

- gemäss unseren Berechnungen, die auf den statistischen Angaben der South African Reserve Bank (SARB) beruhen, deckt die Schweiz im Verlauf der 60er-Jahre 2,5% der direkten und 8,0% der indirekten Investitionen in Südafrika ab. Die Schweizerischen Fonds machen 4,0% sämtlicher Investitionen aus dem Ausland aus. Die Schweiz ist damit auf Rang 4 der in Südafrika investierenden Länder, unmittelbar nach den drei «Grossen» Grossbritannien (59,0%), Vereinigte Staaten (13,0%) und Frankreich (5,2%).

2. 1961 – 1968: Erste internationale Reaktionen angesichts der Repressionswelle in Südafrika, «moralische Verurteilung» und Ablehnung von Wirtschaftssanktionen durch die Schweiz

In einem Umfeld, das den internationalen Druck auf die Regierung in Pretoria erhöht, erlässt die Schweiz ihrerseits am 6. Dezember 1963 ein Verbot, Kriegsmaterial nach Südafrika auszuführen. Das Verbot ist allerdings relativ durchlässig, schliesst es doch in Lizenz im Ausland produziertes Kriegsmaterial nicht mit ein. Ungeachtet dieses Verbots und der Tatsache, dass die Schweizerische Regierung das Apartheid-Regime wiederholt moralisch verurteilt, sieht ebendiese Regierung von jeglichen wirtschaftlichen Sanktionen ab. Diese vorsichtige und zurückhaltende Politik der offiziellen Schweiz ermöglicht das Fortführen der wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen den beiden Ländern.

Der Ausbau der Kapitalexporte nach Südafrika wird viel stärker unterstützt als die Güterausfuhr (zur Hauptsache Maschinen und chemische Produkte im Austausch mit Nahrungsmitteln und Edelmetallen). Gemäss statistischen Angaben der SARB deckt die Schweiz 4,5% der direkten und 8,3% der indirekten Investitionen in Südafrika ab. Diese Entwicklung wird unterstützt durch ausgesprochen interessante Profitperspektiven, die Südafrika bietet, durch die politisch relativ stabile Lage sowie durch die Möglichkeit, eventuelle Verschärfungen der Sanktionen gegenüber Süd-Rhodesien (dem heutigen Zimbabwe) zu umgehen. Die Aussicht auf eine Übereinkunft, welche die Doppelbesteuerung der Dividenden in beiden Ländern umgeht, hat allem Anschein nach ebenfalls eine Rolle gespielt, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass sich die Verhandlungen in die Länge zogen und die Übereinkunft erst gegen Ende der erwähnten Zeitspanne (Juli 1967) zum Tragen kam. Auf alle Fälle führte die Ratifizierung der Übereinkunft zu einer noch engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern. Die Förderung von Investitionen aus der Schweiz in Südafrika und die Unterzeichnung der Übereinkunft zu einem Zeitpunkt, zu dem die nationalistische Regierung auf der Suche ist nach ausländischem Kapital, kann einzig dahingehend interpretiert werden, dass die Schweizer Behörden und Schweizerische Wirtschaftskreise die südafrikanischen Machthaber unterstützten.

Der Ausbau der Schweizerischen Investitionen im Apartheids-Land wird auf internationaler Ebene zunehmend kritisiert, was wiederum die Schweizerischen Behörden, insbesondere das eidgenössische politische Departement EPD (das heutige Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA), auf den Plan ruft. Um die Kritik zu entschärfen, schlägt das EPD umgehend vor, neue Kreditgutsprachen von Seiten der Schweizerischen Banken einer Bewilligungs-

pfligt zu unterstellen. Die SNB wendet sich gegen diesen Vorschlag, indem sie auf die positive Rolle der Kapitalzuflüsse aus der Schweiz für die Entwicklung in Südafrika hinweist und daran erinnert, dass die Schweiz im Konkurrenzkampf mit weiteren Kreditgebern (insbesondere den Vereinigten Staaten) stehe. Die Banken ihrerseits opponieren, wie nicht schwer nachzuvollziehen ist, ebenfalls gegen den Vorschlag des EPD. Sie werden dabei unterstützt von Industrieexport-Kreisen, welche die Banken vorbehaltlos unterstützen. Angesichts der Breite der Opposition sucht das EPD nach neuen, angenehmeren Mitteln und Wegen und schlägt 1968 der südafrikanischen Zentralbank vor, die Schweiz aus den Statistiken über Kapitalflüsse aus dem Ausland «verschwinden» zu lassen.

Ein weiteres, gewichtiges Element ist der Goldmarkt, der bis 1968 an das in den Bretton-Woods-Verträgen etablierte und vom International Monetary Fund IMF überwachte feste Wechselkurs-system mit Goldkonvertibilität gebunden war. In den 60er-Jahren wird die Glaubwürdigkeit dieses Wechselkurssystems stark in Zweifel gezogen, der Goldmarkt reagiert darauf mit mehreren spekulativen Preisschüben. In diesem Zusammenhang sind die Goldverkäufe, welche Südafrika auf dem Londoner Markt tätigt, von zentraler Bedeutung. Zweimal während der untersuchten Zeitspanne erörtert Südafrika mit den Schweizer Behörden die Möglichkeit, die Goldverkäufe nach Zürich umzulagern; dies womöglich im Hinblick auf eventuelle Sanktionen Grossbritanni-ens als Reaktion auf die Unterstützung Südrhodesiens durch Südafrika. Die Verhandlungen scheitern am Widerstand der SNB, die sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene unerwünschte Auswirkungen befürchtet. Die Spannungen und damit auch die zögerliche Hal-tung der SNB lösen sich 1968 auf, als die IMF-Delegierten die Goldkonvertibilität aufheben.

3. 1968 – 1990: Repressionsspirale in Südafrika, steigender internationaler Druck und finanzielle Unterstützung aus der Schweiz

Diese lange Zeitspanne — für die wir zudem praktisch keinen Zugang zu Archivmaterial hatten — fällt zusammen mit der zunehmenden Isolierung des Apartheid-Regimes, die in der Annahme von strengen Wirtschaftssanktionen durch die UNO 1985/86 gipfelt. Die offizielle Schweiz ihrer-seits wiederholt zwar, sie würde die Apartheid moralisch verurteilen, unterstützt aber auf der anderen Seite die Sanktionen nicht. Diese Haltung wird im In- wie auch im Ausland immer stär-ker kritisiert. Sie stärkt daneben aber auch das Vertrauen, das die Machthaber und Wirtschaftskreise in Südafrika in ihre Schweizer Partner setzen.

Der Anteil der Exporte aus der Schweiz nach Südafrika steigt zwar 1980 auf 6,2%, fällt dann aber in der Folge zurück auf 3,6% im Jahr 1985 und 2,6% im Jahr 1990. Die entsprechenden Zahlen für den Anteil der Importe aus Südafrika fallen tiefer, aber auch stabiler aus: 1,6% im Jahr 1980, 2,1% im Jahr 1985 und 2,2% im Jahr 1990. Zwischen 1985 und 1989 «explodieren» die südafrikanischen Diamant-Exporte in die Schweiz, weil das Unternehmen De Beers befürcht-ete, Grossbritannien würde zusätzliche Sanktionen verhängen, die sich auf den Handel mit Edelmetallen erstreckten. De Beers wickelt deshalb seinen Handel nicht mehr über London, son-dern über die Luzerner Filiale ab. Nachdem das Risiko für Sanktionen zu Beginn der 90er-Jahre vernachlässigbar wird, bewegen sich die Diamantexporte in die Schweiz wieder auf einem norma-len Niveau.

Was den Finanzfluss anbetrifft, so steigen die direkten und indirekten Investitionen der Schweiz in Südafrika weiter an und betragen 10,3% resp. 13,1% des Totals 1990 (diese Zahlen weiterhin basierend auf den Statistiken der SARB). Der Anstieg ist besonders prominent im Verlauf des Jahres 1981. Ein Gipfel wird 1985 erreicht: In diesem Jahr beläuft sich das Total der Schweizeri-

schen Investitionen auf 1'430 Millionen Rand constant. 1986 ist ein Sturz um 29,4% zu beobachten, der sich den Jahren bis 1990 – allerdings weniger ausgeprägt – fortsetzt.

Dieser Rückgang ist naheliegenderweise zurückzuführen auf die Verschlechterung des wirtschaftlichen und politischen Klimas in Südafrika, die insbesondere auf den Druck der finanziellen Sanktionen zurückzuführen ist, die auf breiter Ebene und von der grossen Mehrheit der westlichen Mächte, allen voran der Vereinigten Staaten, durchgesetzt werden. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass trotz des Rückgangs des Gesamtbestands an Schweizerischen Investitionen in Südafrika der Anteil der Schweiz am Gesamttotal der ausländischen Investitionen in Südafrika nicht rückläufig ist, sondern sogar merklich ansteigt. Angesichts dieser Feststellung drängt sich eine Schlussfolgerung auf: Während ausländische Unternehmen in Südafrika in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre deinvestierten, halten die Schweizer Unternehmen an ihrem Kurs fest, wenn auch in viel kleinerem Ausmass. Mit anderen Worten: In jener Zeit, in der die internationalen Sanktionen gegen das Apartheid-Regime mit Abstand am strengsten waren, wurden die Investitionen der Schweiz für Pretoria, relativ gesehen, verstärkt.

Das Weiterführen dieser Investitionen führt zu verstärkter nationaler und internationaler Kritik gegenüber den finanziellen Beziehungen der Schweiz mit Pretoria. Um die Angriffe aufzufangen, beschliesst der Bundesrat im Januar 1974, die Kapitalexporte nach Südafrika zu plafonieren. Unsere Studie fokussiert im Zusammenhang mit dieser Massnahme auf drei Punkte. Erstens: Zum Zeitpunkt, als die Schweizerischen Behörden den Entscheid fällten, gab es überhaupt keine Anzeichen dafür, dass ein Wille vorhanden gewesen wäre, die «Waffe» Kredit als Druckmittel gegen die Apartheid einzusetzen. Zweitens sind es nicht die Kapitalexporte als solche, welche die vom Bundesrat getroffene Massnahme ins Visier nimmt – der Plafond wurde auf einem hohen Niveau festgesetzt – , sondern es ist deren zu breites Ausmass und dadurch deren wachsender Signalcharakter, die den Kern des Problems darstellen, und zwar insofern, dass dadurch die Positionen, die sich die betroffenen Wirtschaftskreise erarbeitet haben, gefährdet werden. Daraus lässt sich ein dritter Punkt ableiten: Hätte der Bundesrat wirklich die Absicht gehabt, die Investitionen oder Kredite zugunsten von Südafrika zu beschränken, so hätte er striktere Massnahmen getroffen. Die von der Schweizerischen Regierung getroffenen Vorkehrungen waren weniger dazu angetan, den Kapitalexport zu bremsen, als vielmehr dazu, der nationalen und internationalen «öffentlichen Meinung» Genüge zu leisten und die besagten Exporte dem öffentlichen «Blick» stärker zu entziehen. Kurzum: Es ging darum, Sand in die Augen zu streuen, um die an die Schweiz gerichtete Kritik abzuschwächen. Die hohen Limiten, die bei der Plafonierung gesetzt wurden, führten dazu, dass die gesamte Massnahme bestenfalls marginale Auswirkungen auf den Umfang der Kreditgutsprachen und auf weitere, Südafrika zugestandene Leistungen zeitigte.

Was den Goldmarkt anbelangt, so übernahmen die Schweizer Banken 1968 die Rolle Londons ohne jeglichen Verzug, indem ein Käufer-Pool gebildet wurde. Nach anfänglichem Zögern greift Südafrika auf das Angebot zu. Ab diesem Zeitpunkt werden erhebliche Mengen des gelben Edelmetalls via Zürich umgesetzt. Gemäss Schätzungen der interdepartementalen Arbeitsgruppe Schweiz / Südafrika steigen die Schweizer Importe von Goldstücken zwischen 1968 und 1984 von 400 auf umgerechnet über 1500 Mio. Franken an. Ab 1985 sinken die Importe wieder, um gegen Ende der untersuchten Zeitspanne bei ca. 550 Mio. Franken zu landen. Was die Importe von Gold in grossen Quantitäten oder in Barren anbelangt, so steigen diese bis 1981 stark an und stabilisieren sich hernach bei rund 20 Milliarden Franken pro Jahr.

Schlussbemerkungen

Aus unserer Untersuchung geht hervor, dass die gemeinsamen Interessen von Schweizerischen Wirtschaftskreisen und der Regierung in Pretoria die Entwicklung von starken wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern begünstigt haben, welche durch konjunkturelle Schwankungen letztlich nicht ins Wanken zu bringen waren. Weder die manchmal erbitterten Diskussionen über heikle Themen, noch das hie und da zu beobachtende Seilziehen innerhalb der oft uneinigen Wirtschaftskreise, noch die umständehalber vorgebrachten Vorbehalte der Schweizerischen Regierung, der Bundesdepartemente oder der Schweizerischen Nationalbank waren dazu in der Lage, die ab 1950 geknüpften, engen Bande zwischen den Verantwortlichen der grossen Schweizer Banken und den Machthabern und wichtigen Wirtschaftsvertretern in Südafrika zu lockern. Die Solidität dieser Beziehungen trägt dazu bei, dass Südafrika für die Schweiz zu einem wirtschaftlichen Vertrauenspartner wird.

Die Auswertung der Archive zeigt anhand von zahlreichen Beispielen auf, wie wichtig die persönlichen Beziehungen zwischen den Vertretern der grossen Banken und südafrikanischen Wirtschaftskreisen im Hinblick auf die Deblokierung von festgefahrenen Verhandlungen zwischen den Regierungen der beiden Länder war. Das führte letztlich dazu, dass Bankenkreise, welche eher wirtschaftliche Gesetzmässigkeiten gehorchen, eine wichtigere Rolle spielten als die offizielle Schweizer Politik, welche ihre Vorbehalte nur allzu oft zu zurückhaltend formulierte.

Die zwischen den obersten Gremien des Finanzplatzes Schweiz und den südafrikanischen Machthabern geknüpften Verbindungen spielten zudem eine entscheidende Rolle beim Eintritt der Schweizer Banken in den südafrikanischen Goldmarkt. Die Behörden in Pretoria waren sich bewusst, dass sie, indem sie den Schweizerischen Bankinstituten einen Platz ihrer Wahl auf dem Goldmarkt einräumten, einen sicheren und diskreten Partner gewinnen würden, der Südafrika mit dem Kapital versorgen würde, das es benötigte.

In der Zeit der politischen Isolation des südafrikanischen Regimes – die Isolierung setzt 1960 ein und erreicht Mitte der 80er-Jahre mit der Ratifizierung der Wirtschaftssanktionen durch die UNO ihren Höhepunkt – stärkt die vermittelnde Position der offiziellen Schweiz, welche zwar die Apartheid moralisch verurteilt, sich aber weigert, die Sanktionen mitzutragen, das Vertrauen der Machthaber in Pretoria und der südafrikanischen Wirtschaftskreise in ihre Schweizer Partner. Später sollte sich erweisen, dass dieses Vertrauen berechtigt war.