

Zusammenfassung Studie NFP 42+

## Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika und die Bedeutung der Schweiz

Ch. Hefti, E. Staehelin-Witt

1986, rund 40 Jahre nach Beginn der Apartheid, verhängten die wichtigsten Wirtschaftspartner Südafrikas (USA, die EG und Japan) Wirtschaftssanktionen. Im Zuge der Schuldenkrise von 1985 schien die Zeit gekommen, das Apartheidregime mit Hilfe von Wirtschaftssanktionen endgültig in die Knie zu zwingen. Die Schweiz folgte den Sanktionen nicht. Die Studie untersucht, ob die Tatsache, dass sich die Schweiz nicht an den offiziellen Wirtschaftssanktion beteiligt hat, die politische Transformation in Südafrika verzögert hat.

### Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika

#### Verhängte Sanktionen

Die Wirtschaftssanktionen umfassten Handelssanktionen und Finanzsanktionen. Als Handelssanktionen sanktionierten die EG und Japan den Import von Krüggerrand und bestimmten Stahl- und Eisenprodukten, wobei Deutschland und Grossbritannien teilweise nur Empfehlungen erliessen und keine verbindlichen Sanktionen verhängten. Die USA sanktionierten ebenfalls den Import von Krüggerrand und bestimmten Stahl- und Eisenprodukten. Zusätzlich erliessen sie Sanktionen auf den Import von Produkten halbstaatlicher Unternehmen, Uran, Kohle, Textilien, landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Esswaren sowie auf den Export von Erdölprodukten. Die bedeutendste Handelssanktion war das, nicht lückenlose, Ölembargo der OPEC.

Bei den Finanzsanktionen ist zwischen Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und anderen Investitionen (Kredite/Darlehen) zu unterscheiden. Direktinvestitionen (FDI) definieren sich über deren Ziel, eine langfristige Beziehung mit der betreffenden Firma im Ausland herzustellen und eine bedeutende Einflussnahme auf den Geschäftsgang sicherzustellen. Liegt der Stimmanteil bei über 10%, so gelten Investitionen als FDI, liegt er unter 10% so gelten sie als Portfolioinvestitionen. Die anderen Investitionen umfassen vor allem Kredite. Die EG sanktionierte neue Direktinvestitionen, überliess es jedoch ihren Mitgliedstaaten, die Sanktionen für verbindlich zu erklären. Die beiden grössten Investoren, England und Deutschland, verhängten denn auch keine verbindlichen Sanktionen. Die USA sanktionierte ebenfalls neue Direktinvestitionen, zusätzlich waren sie das einzige Land, welches Sanktionen auf Portfolioinvestitionen und Kredite/Darlehen verhängte.

Insgesamt waren die gegenüber Südafrika verhängten Sanktionen stark begrenzt und wiesen zahlreiche Lücken und Ausnahmemöglichkeiten auf. Ein Grund für die begrenzten Sanktionen

lag sicherlich darin, dass die Regierungschefs Grossbritanniens, der USA und Deutschlands Sanktionen nicht als das richtige Mittel erachteten, um eine politische Veränderung in Südafrika herbeizuführen. Da der von Ihnen bevorzugte Ansatz des constructive engagement (Stabilisierung Südafrikas, welche den Willen Südafrika zu Reformen bestärken würde) aber über mehrere Jahre hinweg nicht die Abschaffung der Apartheid herbeigeführt hatte, konnten sich die Sanktionsbefürworter schliesslich durchsetzen.

Die wirtschaftswissenschaftliche Public Choice-Theorie argumentiert, dass Wirtschaftssanktionen häufig u.a. auch deswegen so wenig Wirkung zeigen, weil sie in erster Linie danach ausgewählt werden, wie sie die Interessen der einheimischen Wirtschaft in den sanktionierenden Ländern berücksichtigen und nur in zweiter Linie, welche Kosten sie dem sanktionierten Land verursachen. Im Falle Südafrikas bestätigt die Wahl der sanktionierten Bereiche diese These. In den USA gab es z.B. Interessengruppen, welche von Sanktionen auf südafrikanische Kohle und Lebensmitteln profitierten. Entsprechend wurden diese Bereiche durch die USA sanktioniert, durch die EG und auch Japan hingegen nicht. Die EG ihrerseits sanktionierte Stahl. Da dieser einer der in der EG am stärksten geschützten Bereiche war, hatten die europäischen Produzenten mit der Sanktion gleichzeitig einen starken Konkurrenten verloren.

#### Die Haltung der Schweiz

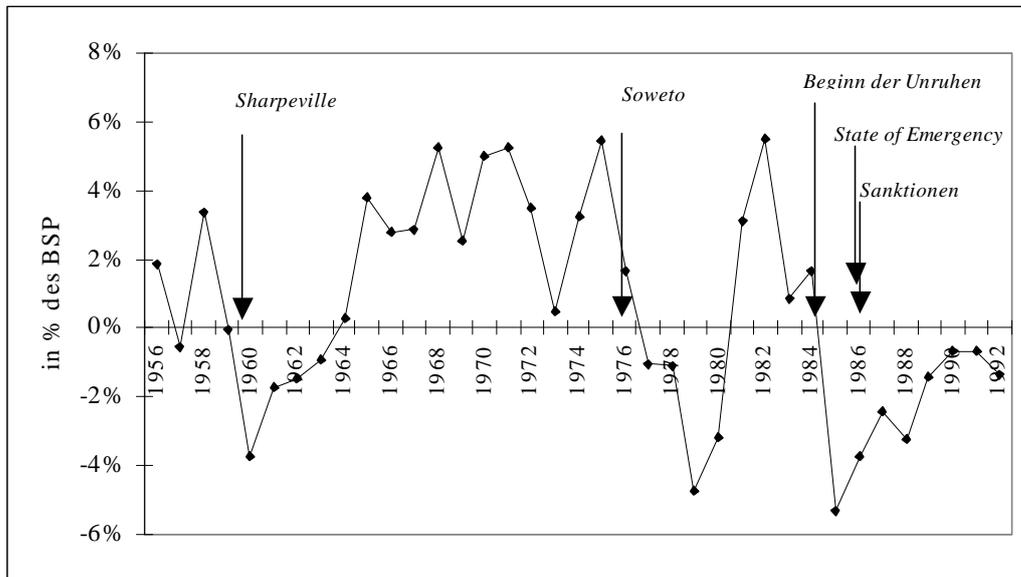
Die Schweiz hielt auch im Falle Südafrikas an ihrer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber Sanktionen fest. Die Stellungnahme des Bundesrates im Jahre 1986 lautete, dass wirtschaftliche Massnahmen zur Erreichung politischer Ziele abzulehnen seien. Dennoch griff die Politik auch in die wirtschaftlichen Beziehungen ein. 1978 wurde ein Verbot öffentlicher Anleihen an Südafrika erlassen. Seit 1974 plafonierte die Regierung bestimmte bewilligungspflichtige Kapitalexperte. Im Zuge der Wirtschaftssanktionen anderer Länder wurden ab 1986 zusätzlich zum Kapitalexport all jene Bereiche, in welchen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche Wirtschaftssanktionen erliessen, statistisch überwacht. Auch wurden Bereiche statistisch überwacht, welche nicht konvergenten Sanktionen unterstellt waren, oder bei denen dies zumindest strittig war (z.B. Direktinvestitionen). Mit dieser Massnahme sollte verhindert werden, dass Sanktionen von Drittstaaten über die Schweiz umgangen werden könnten.

### **Kosten der verhängten Handels- und Finanzsanktionen für Südafrika**

#### Kapitalabflüsse und ihre Ursachen

Während der Sanktionszeit (4. Quartal 1986 - 1. Quartal 1991) erlitt Südafrika einen Nettokapitalabfluss in der Höhe von Rand 16,2 Mrd., was im Durchschnitt pro Jahr 2% des BIP entsprach. Der Nettoabfluss an ausländischen Investitionen hatte jedoch bereits vor Einführung der Sanktionen begonnen. Den grössten Nettokapitalabfluss, welcher auch zum Schuldenmoratorium führte, erlitt Südafrika 1985, ein Jahr vor Verhängung der Wirtschaftssanktionen.

Abbildung 1: Nettokapitalflüsse in % des BSP



Quelle: South Africa's balance of payments 1946-2000, South Africa's national accounts 1946-1998

Die massiven Kapitalabflüsse waren insbesondere auf drei Faktoren zurückzuführen:

- Die politischen Unruhen: Bereits in der Vergangenheit hatte das Massaker von Sharpeville 1960 und die Unruhen in Soweto 1976 zu umfassenden und längerfristigen Kapitalabflüssen geführt (vgl. Abbildung 1). Die politischen Unruhen, welche zur Verhängung des Notstandes (20.7.1985: Partial State of Emergency; 12.6.1986: National State of Emergency) führten, waren einerseits auf den Kampf der inländischen Antiapartheidbewegung zurückzuführen, andererseits gab es auch Unruhen zwischen rivalisierenden schwarzen Gruppen. Die Unruhen reduzierten das Vertrauen der Investoren in die Zukunft des Landes.
- Die schlechte wirtschaftliche Lage: Südafrika befand sich zwischen 1984 und 1985 in einer Rezession, und auch nach 1986 stieg das BIP weniger als die Bevölkerung. Massgebliche Ursache für die schlechte wirtschaftliche Lage war die Wirtschaftspolitik, welche eng mit der Apartheidideologie verknüpft war. Südafrika hatte hohe und steigende Regierungsausgaben, u.a. auch aufgrund der hohen Rüstungsaufgaben. Es wurde eine wirtschaftliche Autarkie verfolgt, welche längerfristig jedoch die Wettbewerbsfähigkeit Südafrikas einschränkte und damit auch den Zustrom ausländischer Investitionen. Hinzu kamen die hohe Inflation, ausgetrocknete Devisenreserven und die Zunahme der kurzfristigen Verschuldung.
- Der Druck der Antiapartheidbewegung: Ausländische und südafrikanische Antiapartheidgruppen forderten das Ende der Geschäftsbeziehungen mit Südafrika und den Rückzug von Firmen, welche in Südafrika tätig waren. Die grössten Erfolge hatte dabei die amerikanische Antiapartheidbewegung. Einige amerikanische Gliedstaaten und Städte übten starken wirtschaftlichen Druck auf die Firmen aus, die sich in der Folge zurückzogen. Gesamthaft war der Effekt der Desinvestitionen auf die Zahlungsbilanz jedoch vergleichsweise gering. Es waren eher kleinere und unrentablere Firmen, die sich vom Markt

zurückzogen. Zudem gab es auch unbeabsichtigte Gewinner. Insbesondere die grossen südafrikanischen Konglomerate profitierten von den amerikanischen und britischen Verkäufen, da sie Firmenanteile günstig erwerben konnten.

#### Kosten der Finanzsanktionen

Die offiziell verhängten Finanzsanktionen hatten auf die Kapitalabflüsse eine vergleichsweise kleine Wirkung. Oder, wie es der Präsident der südafrikanischen Zentralbank, De Kock 1986 ausdrückte: "The EEC and US sanctions packages on bank loans and investments do little more than change a de facto into a de jure situation". Die Finanzsanktionen verboten aus der Sicht Südafrikas kaum Kapitalflüsse, die ohne Sanktionen getätigt worden wären.

Dies hatte mehrere Gründe. Neue Direktinvestitionen wurden von der EG und USA sanktioniert, wobei die zwei grössten Investoren der EG, Deutschland und Grossbritannien, nur freiwillige Sanktionen erliessen. Neue Direktinvestitionen wurden aufgrund der schlechten Wirtschaftslage zu dieser Zeit jedoch ohnehin kaum getätigt. Wesentlicher war die Reinvestition von Gewinnen, und diese wichtigste Möglichkeit ausländischer FDI war von den Sanktionen ausgenommen. Über 80% aller FDI stammten in jener Zeit in Südafrika aus reinvestierten Gewinnen. Der Bestand an reinvestierten Gewinnen erhöhte sich denn auch während der Sanktionszeit um Rand 3 Mrd.. Dies zeigte, dass die Investoren weiterhin gewisses Vertrauen in Südafrika hatten und auch keine Verschärfung der Sanktionen erwartetet. Gleichzeitig war die Repatriierung der Gewinne wegen der Aufhebung des Doppelbesteuerungsabkommens durch die USA für amerikanische Firmen wirtschaftlich nicht sehr attraktiv.

Übrige Investitionen (Portfolioinvestitionen sowie Kredite und Darlehen) waren nur von den USA sanktioniert. Diese Kapital ist mobiler und volatiler und das Fehlen eines Anbieters kann in der Regel problemlos kompensiert werden. Insgesamt war in Südafrika zur Sanktionszeit zwar Kapital nur zu erschwerten Bedingungen, d.h. zu hohen Kosten erhältlich. Dies war jedoch in erster Linie auf die Unruhen und die schlechte wirtschaftliche Lage zurückzuführen.

Alles in allem waren die Kosten der offiziell verhängten Finanzsanktionen für Südafrika daher gering. Basierend auf einer Untersuchung von Hufbauer et al. (2001) schätzen wir die jährlichen Kosten auf weniger als 0,25% des südafrikanischen BIP.

#### Kosten der Handelssanktionen

Die Kosten der Handelssanktionen waren grösser als die Kosten der Finanzsanktionen. Die verschiedenen Handelssanktionen lösten unterschiedlich hohe Kosten aus. Das Ölembargo stellte für Südafrika die schmerzhafteste Massnahme dar, auch wenn es bedeutende Lücken aufwies. Das Ölembargo erhöhte die Ölpreise und traf mit seinen Kosten folglich die ganze Bevölkerung. Die Importsanktionen der grossen Handelspartner verursachten geringere Kosten. Entweder konnte Südafrika andere Länder als neue oder zusätzliche Abnehmer gewinnen (Stahl und Kohle), oder die Produktion konnte angepasst werden (Goldbarren statt Krügerrand). Auch bestanden diverse Ausnahmen (oder sie wurden nachträglich eingeführt), welche die Kosten der Sanktionen reduzierten. Die Kosten der Importsanktionen trafen in Form von Arbeitslosigkeit vor allem die schwarze Bevölkerung. Insgesamt wurden die Kosten der Handelssanktionen für Südafrika in einer Untersuchung auf jährlich 1,3% des BIP geschätzt.

Zusammen mit den Kosten der Finanzsanktionen lagen die Kosten der Wirtschaftssanktionen für Südafrika schätzungsweise bei jährlich rund 1,5% des BIP. Betroffen war davon in erster Linie

die unqualifizierte schwarze Bevölkerung. Die Arbeitslosenquote der weissen Bevölkerung war auch nach 1990 noch vernachlässigbar klein.

### Einfluss der Kosten der Sanktionen auf die politische Transformation

Ausgelöst wurde der Machtwechsel durch einen Herzschlag PW Bothas Anfang 1989, der diesen zwang, den Vorsitz der Nationalen Partei abzugeben. Gewählt wurde der damalige Erziehungsminister FW de Klerk. Dieser legte ein Jahr nach seiner Amtseinführung in seiner Rede vom 2. Februar 1990 ein klares Bekenntnis zu schnellen und weitreichenden politischen Reformen ab und leitete den politischen Wechsel ein.

Haben nun die gegen Südafrika gerichteten Wirtschaftssanktionen die politische Meinung der weissen Bevölkerung so beeinflusst, dass die politische Transformation möglich oder entscheidend beschleunigt wurde? Renommierete Wirtschaftswissenschaftler gehen davon aus, dass dies nicht der Fall ist.

“Even in the absence of sanctions, apartheid ultimately would have collapsed due to the economic stresses of a hugely inefficient system. Although sanctions may have speeded this process, they were not the driving force behind it. ... The fall of apartheid was not engineered by foreigners, nor was it primarily precipitated by foreign sanctions” (Lowenberg und Kaempfer 1998, 9).

“Economic sanctions can be credited with, at best, a modest contribution” (Hufbauer et al. 2001b).

Die Wirtschaftssanktionen haben die politische Transformation nicht ausgelöst. Dazu waren die durch die Sanktionen verursachten Kosten zu gering, wobei offen bleiben muss, ob schärfere Sanktionen mit höher verursachten Kosten die gewünschte Wirkung gezeigt hätten. In jedem Fall war De Klerk von Seiten der weissen Bevölkerung nicht unter Druck, den Forderungen der sanktionierenden Ländern nachzugeben. So ergab eine Umfrage zur Wirkung der gegen Südafrika gerichteten wirtschaftlichen Massnahmen (d.h. nebst den Wirtschaftssanktionen die zur Schuldenkrise führende Kreditsperre von 1985, die Desinvestitionskampagne sowie ausländische Boykotte südafrikanischer Produkte, insb. landwirtschaftliche Erzeugnisse), dass die Bevölkerung noch 1989 trotz dieser Massnahmen die Abschaffung der Apartheid ablehnte. Auch wollte sich eine Mehrheit verstärkten Wirtschaftssanktionen nicht beugen.

Wesentlich für die politische Transformation war weniger ein durch Sanktionen ausgelöstes vermindertes wirtschaftliches Wachstum als die Tatsache, dass die ursprüngliche Ideologie der Apartheid durch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes verunmöglicht wurde. Die Ideologie der Apartheid beabsichtigte eine geografisch getrennte Entwicklung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen (sog. Homelandpolitik). Bereits 1950 hatte die sogenannte Tomlinson Commission festgestellt, dass ein Mittelweg nicht möglich sei und das Land zwischen kompletter Segregation und Integration zu wählen habe. Das hohe Wirtschaftswachstums der sechziger und siebziger Jahre schuf jedoch hohe Nachfrage nach Arbeitskräften, die nur durch den Zustrom schwarzer Arbeitnehmer in die Grossstädte befriedigt werden konnte. Die Regierung stand vor dem Problem, wie mit dieser Verstädterung umzugehen sei.

Unruhen und Streiks waren ein sichtbares Zeichen, dass die Trennung der Bevölkerung zu immer grösseren Schwierigkeiten führte. Die Unruhen und Streiks hatten hohe Sicherheitsausgaben zur Folge, minderten das Vertrauen der Investoren und lösten u.a. die Schuldenkrise von 1985 aus. Die rasch wachsende Bevölkerungsschicht hätte das Problem in Zukunft weiter verschärft. Schliesslich brach 1989 noch das kommunistische Regime des Ostblocks zusammen.

Die Gefahr einer kommunistischen Machtübernahme in Südafrika war damit reduziert, sowohl für den Westen als auch für Südafrika selber.

Es waren insbesondere diese Entwicklungen, welche letztendlich die politische Transformation auslösten.

## **Die Bedeutung der schweizerischen Haltung**

### Handelssanktionen

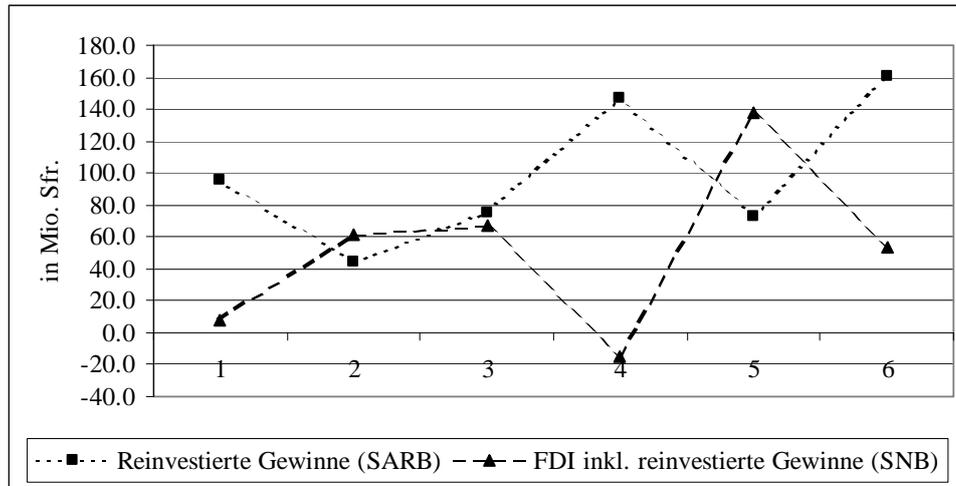
Hat die Schweiz durch ihr Verhalten die Kosten der Wirtschaftssanktionen reduziert? Was die Handelssanktionen anbelangt, so war die Schweiz für Südafrika kein bedeutender Handelspartner. Und auch aus Sicht der Schweiz betrug das Handelsvolumen mit Südafrika durchschnittlich 0,7% des gesamten schweizerischen Handelsvolumens (exkl. Gold, dessen Handel mit Ausnahme des Krüggerrand faktisch nicht sanktioniert war). Die Handelssanktionen anderer Länder kamen der Schweiz jedoch zugute. Die Schweiz hat von den, unter anderem aufgrund der Kohlesanktionen, tiefen südafrikanischen Kohlepreisen profitiert sowie durch den ausgeweiteten Erdölhandel zusätzliche Einnahmen generiert. Dadurch wurde die Sanktionswirkung ein wenig abgeschwächt. Aus Sicht Südafrikas waren die zusätzlichen Einnahmen aus dem gestiegenen Handel mit der kleinen Volkswirtschaft Schweiz jedoch verhältnismässig gering. Es finden sich auch keine Hinweise, welche signifikante Dreiecksgeschäfte über die Schweiz vermuten lassen. In anderen Ländern konnte Südafrika weit grössere neue Absatzmärkte erschliessen.

### Finanzsanktionen

Während die Schweiz im Güterhandel eine untergeordnete Rolle spielte, war ihre Bedeutung im Investitionsbereich wesentlich höher.

Zunächst ist die Frage zu beantworten, ob die Schweiz bedeutende neue Direktinvestitionen getätigt hat. Wir folgern aufgrund des uns zur Verfügung stehenden Materials, dass dies nicht der Fall war. Abbildung 2 zeigt die Nettogrösse (d.h. Zuflüsse an FDI abzüglich Abflüsse) der Direktinvestitionen anhand der Zahlen der SNB. Da uns keine massgeblichen Desinvestitionen zu dieser Zeit bekannt sind, können diese in etwa mit den Brutto-Zuflüssen an FDI gleichgesetzt werden. Das Problem ist jedoch, dass diese Zahlen die reinvestierten Gewinne enthalten, welche nicht den Sanktionen unterlagen. Die reinvestierten Gewinne werden von der SARB ausgewiesen, die Zahlen sind jedoch mit jenen der SNB nicht einfach vergleichbar. Die reinvestierten Gewinne der SARB sind tendenziell zu hoch ausgewiesen im Vergleich zu den Zahlen der SNB. Dennoch ist der Schluss zulässig, dass der massgebliche Teil der FDI zu jener Zeit aus der nicht-sanktionierten Reinvestition von Gewinnen bestand.

Abbildung 2: Schweizer FDI (Flussgrössen)



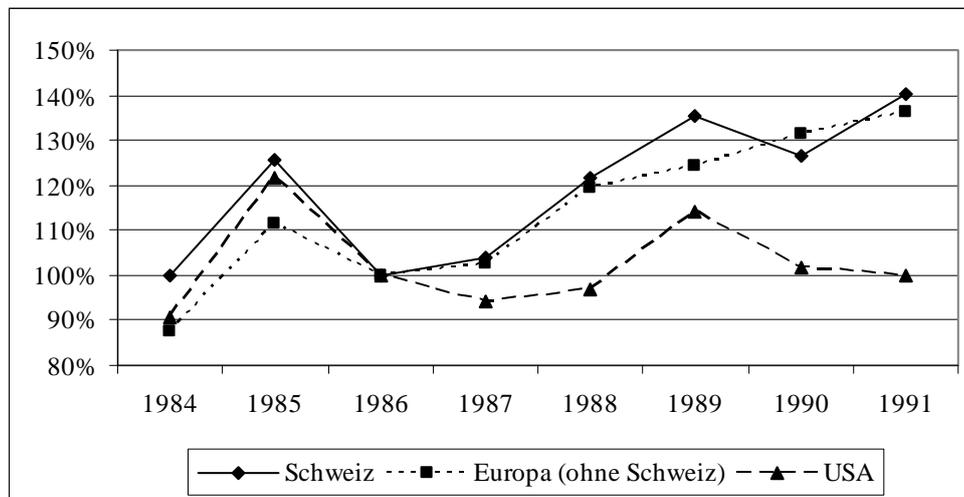
Quelle: South Africa's balance of payments 1946-1992 (SARB 1993), SNB (auf Anfrage), eigene Berechnungen

Eine Analyse des Aktienbestands zeigt, dass Schweizer Firmen gleichwohl gewisse Neuinvestitionen getätigt haben dürften. Inwieweit diese beobachtete Zunahme jedoch auf neue Direktinvestitionen oder bspw. auf nicht-sanktionierte Käufe von Aktien sich zurückziehender amerikanischer Unternehmen zurückzuführen ist, kann nicht gesagt werden.

#### Übrige Investitionen

Mit Blick auf die Frage, inwiefern die Schweiz die Wirkung offizieller Wirtschaftssanktionen unterhöhlt hat, ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die übrigen Investitionen (Portfolioinvestitionen und Kredite/Darlehen) nur von den USA sanktioniert waren. Der Vergleich mit der EG (Abbildung 3) zeigt, dass sich die Schweiz ähnlich verhielt wie die ebenfalls nicht-sanktionierende EG. Die Verbindlichkeiten der USA entwickelten sich weniger stark als diejenigen Europas. Mindestens ein Teil dieser Entwicklungen ist jedoch auf die bedeutend schwächere Entwicklung des Dollars gegenüber dem Rand im Vergleich zu den europäischen Währungen zurückzuführen. Die Zunahme der Investitionen fällt also bei den USA tendenziell eher zu tief aus, wohingegen die Entwicklungen bei der Schweiz wegen des starken Kursgewinns des Schweizer Franken tendenziell zu hoch dargestellt sind. Gleichzeitig dürfte der wirtschaftliche Druck amerikanischer Städte und Staaten US-Firmen jedoch effektiv zu vermehrten Kapitalrückzügen veranlasst haben. Aufgrund der ungenügenden Datenlage kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob und wie viel die amerikanischen Kapitalabflüsse grösser waren als diejenigen der EG und der Schweiz.

Abbildung 3: Nicht direkte Investitionen (Bestände, 1986=100%)



Quelle: South Africa's balance of payments 1946-2000 (SARB 2001)

Insgesamt ist festzustellen, dass sich das wirtschaftliche Verhalten der Schweiz während der Sanktionszeit nicht massgeblich von dem der EG unterschied. Die Sanktionen wiesen zahlreiche Lücken auf und hätten auch anderen Ländern die Möglichkeit gegeben, bei Bedarf zu investieren. Ausschlaggebend für das Verhalten der Investoren war die schlechte wirtschaftliche Lage in Südafrika, und diese machte Investitionen für die Schweiz nicht attraktiver als für andere Länder. Etwas anders verhielt sich die USA, was jedoch auf die Desinvestitionskampagne und nicht auf die offiziellen Wirtschaftssanktionen zurückzuführen war.

### Ausblick

Die Untersuchung hat sich bewusst auf die offiziellen Wirtschaftssanktionen beschränkt. Mit Blick auf diese sehr begrenzt greifenden Sanktionen ist festzuhalten, dass die Nicht-Teilnahme der Schweiz an den offiziellen Wirtschaftssanktionen die Apartheid nicht verlängert hat, was sich nicht zuletzt aus der Ineffektivität dieser Wirtschaftssanktionen erklärt. Offen bleibt die Frage, was passiert wäre, wenn die anderen Länder wesentlich striktere Sanktionen verhängt hätten und die Schweiz sich nicht beteiligt hätte. Man bewegt sich hier im Bereich der Argumentation, inwieweit Wirtschaftssanktionen überhaupt politische Transformationen hervorrufen können. Wirtschaftswissenschaftler sind diesbezüglich eher skeptisch. Erfahrungen bis heute zeigen denn auch, dass Wirtschaftssanktionen praktisch nie den notwendigen Druck für grössere Politikänderungen hervorrufen (wie u.a. das Beispiel Irak zeigt). Häufig treffen Wirtschaftssanktionen die Falschen, wie auch in Südafrika vor allem die schwarzen Arbeiter die Kosten der Sanktionen zu tragen hatten. Im Falle Südafrikas hatte zudem bereits die Schuldenkrise gezeigt, dass auf wirtschaftlichen Druck nicht zwingend politische Reformen folgen würden. Zudem wurde befürchtet, dass die liberalere weisse Bevölkerung mit britischem Pass im Falle einer andauernden Wirtschaftskrise das Land verlassen würde, während die im Durchschnitt apartheidfreundlicheren Buren kein zweites Heimatland besaßen und auch aufgrund ihrer Geschichte eher dazu neigen, Druck von aussen nicht nachzugeben. Schliesslich hätte der wirtschaftliche Zusammenbruch Südafrikas voraussichtlich zu einer Wirtschaftskrise im ganzen südlichen Afrika geführt.

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass im Falle Südafrikas gerade die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und die Industrialisierung in und um die weissen Grossstädte das Apartheid-system letztendlich verunmöglichte und zu dessen Fall führte.